

PMCMV E A PRODUÇÃO DE MORADIA EM ITABERABA-BA

Ythana de Oliveira Santos¹ 

Janio Santos² 

Destaques:

- O PMCMV foi o maior programa de habitação do país, apesar de suas contradições;
- O PMCMV assegurou direito à moradia, mas não direito à cidade aos moradores dos contemplados;
- Conversão de terra rural em urbana: agentes fundiários, imobiliários aliados ao poder público;
- Resultados do PMCMV em Itaberaba: expansão urbana, conjuntos periféricos e interesses políticos.

Resumo: Este artigo 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 no espaço urbano e os impactos causados. Para a viabilizá-lo, foram feitos: 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; a elaboração de mapas de uso do solo, recursos urbanos e habitações do PMCMV; e aplicação de entrevistas com os agentes sociais envolvidos no processo. Os resultados esclarecem fatos acerca de como os beneficiários foram selecionados, como o Programa foi pensado 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; e subsídio à promoção de novas políticas públicas para alicerce aos gestores municipais e estaduais.

Palavras-chave: Política urbana; Habitação; PMCMV; Cidade Sub-Regional; Itaberaba.

PMCMV AND HOUSING PRODUCTION IN ITABERABA-BA

Abstract: This article evaluates the implementation of the *Minha Casa, Minha Vida* Program (PMCMV) in the city of Itaberaba, BA, Brazil, the way in which the construction and distribution of housing took place, the changes in urban dynamics, and the impacts caused. The methodology adopted included studies related to housing, housing policies, and urban land use; documentary research in public agencies, focusing on the agents that participated in the implementation and the profile of the beneficiaries; the creation of maps showing land use, urban resources and PMCMV housing; and interviewing those involved in the process. The results demonstrate facts

¹ Graduanda em Geografia pela Universidade Estadual de Feira de Santana. E-mail: ythanaos@outlook.com.

² Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho (UNESP - Presidente Prudente). Professor Pleno na Universidade Estadual de Feira de Santana (DCHF/UFES). E-mail: janiosantos@yahoo.com.br.

about how the beneficiaries were selected, how the Program was designed and the choice of construction sites. In addition to the diagnoses and discussions on the subject, they included the analysis of the Program's impacts. This provides residents and managers with greater knowledge about the policies adopted so far, their problems, and guidelines. It also provides support for promoting new public policies to assist state and local governments.

Keywords: Urban policy; Housing; PMCMV; Subregional City; Itaberaba.

PMCMV Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN ITABERABA-BA

Resumen: Este artículo evalúa la implementación del Programa *Mi Casa, Mi Vida* (PMCMV) en la ciudad de Itaberaba, BA, Brasil, analizando la forma en que se llevó a cabo la construcción y distribución de viviendas, así como los cambios en la dinámica urbana y los impactos causados. La metodología adoptada comprendió diversos enfoques: estudios sobre la vivienda, políticas de vivienda y el uso del suelo urbano; investigación documental en organismos públicos para obtener información sobre los agentes que participaron en la implementación y el perfil de los beneficiarios; mapeo de datos, incluyendo la elaboración de mapas de uso de suelo, recursos urbanos y viviendas del PMCMV; y realización de entrevistas a los actores involucrados en el proceso. Los resultados revelan aspectos como la selección de los beneficiarios, el diseño del Programa y la elección de los sitios de construcción. Además de diagnosticar y discutir el tema, se llevaron a cabo análisis de los impactos del Programa con el objetivo de ofrecer a los residentes y administradores un mayor conocimiento sobre las políticas adoptadas hasta el momento, identificar problemas y lineamientos, y ofrecer subsidios para la promoción de nuevas políticas públicas de apoyo a los gobiernos estatales y municipales.

Palabras clave: Política Urbana; Vivienda; PMCMV; Ciudad Subregional; Itaberaba.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Seja pela questão econômica, social, fundiária, etc., o país enfrenta, há 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, junto à pobreza e à concentração de renda, ocasionaram a insuficiência de moradias e/ou a formação de habitações inadequadas, e esse problema é conhecido como déficit habitacional. Como tentativa de reparação, a partir de 2003, nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), iniciou-se uma nova fase na política nacional de habitação (Balbim *et al.*, 2013).

Em 2005, essa política estudou o déficit e o resultado mostrou que as famílias com renda de até três salários mínimos concentravam a maior parte da população sem 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 Nacional Habitacional, que propôs a participação de unidades federativas e municípios no planejamento de moradias através de conselhos locais, com envolvimento da sociedade civil, e a distribuição descentralizada dos recursos do recém-criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). 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 (PLHIS) (Brasil, 2005).

Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a proposta de apresentar alternativas à política fundiária desigual e excludente. Além disso, a garantia de uma vida plena, com os direitos básicos assegurados. Nesse ano, o Programa assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil. Em 2014, a portaria do Ministério das Cidades estabeleceu a meta de 860 mil unidades a serem construídas, que foi atingida, mas a disparidade entre os estados e regiões foi nítida (Balbim *et al*, 2013).

Ao final, em 2020, constata-se que o PMCMV esteve presente em municípios menores em população (algo incomum em políticas habitacionais federais anteriores) e mais pobres ou em situação de calamidade pública. Todavia, 56,42% do total de unidades contratadas localizam-se nas regiões Sul e Sudeste, ainda que a faixa 1 tenha sido mais marcante nas regiões Norte e Nordeste, com 53,06%. Então, diferente do que Balbim *et al* (2013) aponta, o Programa atendeu, em parte, áreas onde o problema era mais intenso. Se as regiões Sudeste e Sul eram as que, em 2007, possuíam o maior quantitativo do déficit habitacional (mais de 3 milhões de unidades juntas, ou seja, 48,4%), o que é compreensível, dada a concentração populacional na primeira região, representavam apenas 9,3% e 7,9% dos domicílios particulares permanentes, respectivamente. Enquanto que nas regiões Nordeste e Norte o déficit atingia, respectivamente, 15% e 16,7% do total de domicílios particulares permanentes (Brasil, 2009a; 2022).

Itaberaba faz parte do Território de Identidade Piemonte do Paraguaçu³ e localiza-se entre duas rodovias estaduais, BA-046 e BA-233, além de uma

³ Regionalização adotada pelo Governo do estado da Bahia em 2007 e revista em 2012 (BAHIA, 2022).

federal, BR-242. Com população de 61.631 pessoas em 2010 (IBGE, 2022), ocupa na rede urbana do estado da Bahia o título de centro sub-regional B (IBGE, 2020). Segundo a Secretaria de Ação Social do município, em 2009, foi inaugurado na cidade o Brisas da Chapada, primeiro conjunto habitacional do PMCMV, com 500 unidades. O segundo foi o Residencial Vida Nova Itaberaba, com 1.125 habitações.

Este artigo, ao avaliar a implantação do PMCMV em Itaberaba, busca compreender a lógica utilizada para 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 o desenvolvimento da pesquisa, tornaram-se necessários estudos relacionados à habitação, políticas habitacionais e uso do solo urbano; pesquisa documental de dados e informações em órgãos públicos e sites governamentais federais e municipais referentes aos projetos, agentes que participaram da implantação, perfil dos beneficiados do Programa, etc., que foram a base para compreender a proposta localmente, ante a ausência de estudos sobre o tema; e a aplicação de 17 entrevistas semiestruturadas; e foi feito o mapeamento de informações, que redundaram na elaboração de mapas de uso do solo, recursos urbanos e habitações do PMCMV.

Em função da pandemia, as entrevistas ocorreram de modo remoto, com gestores e técnicos de órgãos municipais e pessoas que, de alguma forma, se envolveram com a implantação do Programa em Itaberaba, e cujas informações tiveram o objetivo de esclarecer fatos sobre a maneira como os beneficiários foram selecionados, sua participação, os acordos, como se pensou o Programa e foram escolhidos os locais, dentre outros. Como certas informações podem comprometer os envolvidos, suas identidades serão preservadas.

O artigo está organizado em três partes: a primeira, apresenta breve contextualização teórica e legal do PMCMV; a segunda, reflete acerca dos mecanismos voltados para a implantação do PMCMV em Itaberaba; e a última, os desdobramentos socioespaciais do Programa na cidade.

PMCMV: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Para compreender o PMCMV é preciso analisar uma série de mecanismos que viabilizaram e estruturaram a política nacional de habitação, a partir de 2003, no governo de Lula. A forte vinculação dos interesses capitalistas e imobiliários aos sociais havia ocasionado o acirramento das desigualdades e da segregação nas cidades, além de processos confusos de reestruturações administrativas da política habitacional, nos quais as atribuições dessa política foram redirecionadas a sete ministérios, entre o contexto da extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1980, e a criação do Ministério das Cidades (MC), em 2003 (Bonduki, 2019).

O MC foi um marco para a reformulação da política habitacional no governo petista, pois representou a estruturação de mecanismos que compreendiam a esfera habitacional, e também saneamento, mobilidade urbana e, posteriormente, regulação fundiária. Entretanto, a Caixa Econômica Federal (CEF) continuou sendo o principal agente operador dos programas de produção habitacional por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A criação de conferências nacionais de habitação promoveu espaços de debate sobre a função social das áreas urbanas e a integração de uma política estruturada, com a participação de movimentos sociais. Entretanto, a política nacional de moradia só se consolidou num cenário de política urbana e, por sua vez, essa compreende a integração da política financeira, fundiária e institucional (Silva, 2013).

Conforme Bonduki e Rosseito (2008), a instituição do Sistema Nacional de Habitação (SNH) ocorreu em 2004 e reformulou a Política Nacional de Habitação (PNH), até então existente. As novas diretrizes aproximavam-se mais das bases da Constituição Federal, de 1988, e do Estatuto da Cidade, de 2001, sobretudo no que tange ao reconhecimento da função social da propriedade, da gestão democrática e participativa, e do papel estatal na garantia da habitação enquanto direito constitucional, e que articula os três entes federativos. O SNH envolve dois subsistemas: SNHIS e Sistema de Habitação de Mercado (SHM).

O SHM deveria atender a população com renda superior a 5 salários, no contexto, intermediado por agentes imobiliários, como incorporadores e empreiteiras. Todavia, também poderia voltar-se às famílias de baixa renda, por meio de recursos diversos: bancos, companhias hipotecárias e securitizadoras,

entidades repassadoras, cooperativas de crédito habitacional e consórcios, como ação complementar ao Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e Sistema Financeiro da Habitação (SFH) (Brasil, 2004). Portanto, ao passo que o SNH se consolidou como mecanismo de habitação popular, também estimulou o mercado imobiliário privado, e foi nessas bases que o PMCMV foi gestado.

Já a lei federal nº 11.124/2005 deu início ao SNHIS e ao FNHIS, o que possibilitou a integração dos programas habitacionais entre as esferas municipais, estaduais e federais, além de agentes públicos e privados, e favoreceu o planejamento da política habitacional a nível nacional (Brasil, 2005). Os principais objetivos do sistema eram reduzir o déficit habitacional e delimitar regras para a utilização dos recursos.

Os programas estabelecidos pelo SNHIS tinham os objetivos de urbanizar assentamentos precários, prover habitações, fornecer assistência técnica e apoio à elaboração de planos de habitação (Martins, 2016). Por outro lado, os recursos para o SNHIS provinham do FGTS, Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Orçamento Geral da União (OGU) e FNHIS.

Além disso, houve a formação de um arcabouço jurídico para proteger os capitais envolvidos e a expansão do crédito imobiliário, o que favoreceu a construção das unidades habitacionais para o mercado imobiliário e o transformou numa esfera rentável para investidores.

Por outro lado, num contexto de elevação do salário mínimo e redução da pobreza extrema, como reflexos dos programas de transferências de renda do governo, além da aprovação e liberação dos recursos do FNHIS, que estavam em debate desde 1992, e o fortalecimento de órgãos públicos estaduais, federais e municipais, surgiu a indagação sobre um programa exclusivo para moradia (Pereira, 2017).

Em 2008, houve a integração da política urbana e o estabelecimento das diretrizes do plano habitacional, o que trouxe nova perspectiva para a habitação de interesse social no país. Ainda nesse ano, o SFH, através dos dados do Banco Central do Brasil, registrou a construção de 600 mil unidades habitacionais, um marco, já que esses números não eram tão altos desde 1980, no auge do antigo BNH. Nesse mesmo ano, a crise econômica mundial também se estabeleceu e o

déficit habitacional tornou-se a discussão central para a elaboração do PMCMV, que, como visto, já dispunha de bases institucionais e financeiras para a criação.

Através da lei 11.977 de 2009, embasada pela medida provisória nº459, o PMCMV foi sancionado e, no contexto, surgiu com o objetivo de produzir condições para o mercado habitacional e fomentar a economia, através da construção civil (Brasil, 2009b).

Por outro lado, medidas foram adotadas para impulsionar compradores e/ou contemplados pelo Programa e três estratégias foram fundamentais: acesso menos burocrático ao FGTS; redução de riscos para o fundo garantidor de habitações, através da disponibilização de recursos em caso de inadimplência; e redução nas taxas de juro, com a disponibilidade de subsídios diretos, de acordo com a faixa de renda (Martins, 2016).

O PMCMV possuía duas linhas de atuação: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Ainda existiu o PMCMV Entidades, que era responsável por projetos construídos apenas com a participação de movimentos sociais. Mas, neste texto, serão focadas apenas as faixas abrangidas pelo PNHU.

O PNHU teve como objetivo a aquisição da casa própria nas cidades para famílias com renda até 10 salários mínimos, as quais de 0 a 6 salários possuíam o direito a subsídios maiores, quanto menor fosse a renda. De 6 a 10 salários, havia a possibilidade de financiamento do imóvel sob juros menores. Entretanto, embora todas tenham sido executadas por empresas construtoras, os subsídios e faixas se subdividiam em três esferas (Brasil, 2009b).

Inicialmente, a faixa 1, foco deste artigo, contemplou famílias de até R\$ 1.600,00 (até 3 salários, à época), as prestações limitavam-se a até 10% da renda familiar e o valor mínimo era de R\$ 25,00, por 10 anos. Esses valores, todavia, sofreram correções, bem como houve a inserção da faixa 1,5 na terceira fase do Programa (Brasil, 2022).

O financiamento da faixa 1 ocorreu através dos recursos da União, e foi subdividido em três partes: empresas, oferta pública e entidades, além da modalidade rural (Brasil, 2022). No primeiro, a aquisição das unidades foi financiada pelo FAR Construtoras, cuja iniciativa era de empresas, voltado a abranger, principalmente, capitais, regiões metropolitanas e municípios com 50

mil habitantes ou mais⁴ (Balbim *et al.*, 2013, Camargo, 2016). As unidades habitacionais tinham teto de 65 mil reais, embora, a partir de 2012, um novo critério foi inserido e fez com que o preço variasse de acordo com: estado, localidade e tipologia, e custos do terreno, edificação, infraestrutura interna e legalização. Rolnik *et al.* (2010) apontam especificações arquitetônicas: variavam entre casas e apartamentos, com sala, um ou dois quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, além de, no máximo, 500 unidades para loteamentos e 250 para condomínios.

No que se refere à Oferta Pública, abrangeu principalmente municípios com população até 50 mil habitantes. Estados e municípios desenvolviam os projetos, que eram selecionados pelo Ministério das Cidades, e a produção e reposição das unidades eram feitas por meio de recursos a agentes financeiros. Assim, havia maior assimetria e independência entre projetos e construtoras. A CEF tornou-se o fiscalizador das obras e da viabilidade técnica, além de representar, através da firmação do termo de acordo e compromisso, os municípios. Com o custo das unidades em 25 mil reais e especificações arquitetônicas similares aos do FAR, o diferencial eram as unidades em conjuntos ou unifamiliares. Ao poder público coube o cadastramento e a seleção dos beneficiados, além de facilitar a execução dos projetos e liberar bens economicamente mensuráveis, como terrenos, o que torna a proposta mais interessante para implantação (Balbim *et al.*, 2013).

Sobre a modalidade entidade, deveria ser organizada por cooperativas, associações, etc., sem fins lucrativos, cujos recursos são alocados no Fundo de desenvolvimento Social (FDS). As entidades se habilitam no Ministério das Cidades e apresentam os projetos à CEF, que operacionaliza, contrata e acompanha as obras. Tais empreendimentos variam segundo a população dos municípios: superior a 300 mil, 200 unidades habitacionais; entre 20 e 300 mil, 100 unidades concentradas ou 50 pulverizadas; e igual ou inferior a 20 mil, 50 unidades concentradas ou 25 pulverizadas (Rolnik *et al.*, 2010).

Na faixa 2, os maiores beneficiados são as famílias que possuem renda de 3 a 6 salários mínimos e objetivou subvenção à pessoa física para o

⁴ Balbim *et al.* (2013) observam que municípios com 20 a 50 mil habitantes também puderam integrar o FAR, desde que cumprissem alguns critérios demográficos.

financiamento através dos recursos do FGTS, para aquisição ou construção de unidade habitacional, cujo preço máximo do financiamento era de 100 mil reais.

Entre 2009 e 2020, o PMCMV foi responsável pela contratação de 6.061.844 unidades habitacionais no país, embora tenham sido entregues, até o balanço do governo federal de 2021, 5.166.292 (85,23%), com 805.258 (13,28%) em vigência. Do total, apenas 31,52% das contratações representaram a faixa 1, cuja população correspondia a 72% do déficit habitacional, na época da elaboração do Programa. A faixa 2 foi a mais atendida, com 51,30%, enquanto a faixa 3, que correspondia às famílias com renda de 6 a 10 salários, representou 6% das unidades contratadas (Brasil, 2022).

Como característica da concretização do Programa, pode-se constatar os interesses da construção civil, o que o distanciou do SNHIS. Segundo Pereira (2017), isso transformou o PMCMV numa política voltada para propensões sociais, mas de interesses econômicos, dirigidos para garantir lucros, via redução de investimentos nas unidades habitacionais e infraestrutura urbana.

Além da produção de habitação, o financiamento do PMCMV também atendeu diretamente o mutuário, nos casos das faixas 2 e 3. Se na produção a empresa era responsável pelo contrato junto à CEF, no segundo caso, o recurso era liberado, via FGTS, diretamente à pessoa física, tendo o imóvel como garantia. Balbim *et al.* (2013) ainda observam que, nesses casos, os limites podiam chegar a 190 mil, numa cidade como São Paulo, e distanciar-se bastante dos tetos delimitados para o FAR.

Ao Ministério das Cidades coube: regulamentar o PMCMV; definir as instituições e agentes financeiros do SFH que poderiam realizar operações, inclusive, a parcela da participação financeira dos beneficiários; estabelecer condições de pagamento e prazos para conclusão das unidades contratadas; notificar instituições e agentes financeiros; regulamentar e gerir a PNHU; dentre outras atribuições (Brasil, 2009b)

O PMCMV deve ser compreendido em suas três fases, que envolvem estrutura de operação e financiamento, junto às metas e objetivos dos governos petistas. A fase 1 ocorreu entre 2009 e 2010, foi marcada por sua maior aceitação e avaliações positivas, com quase 1 milhão de unidades contratadas, meta atingida em 2011, quando iniciou-se a fase 2. Essa segunda etapa estipulou

a construção de mais de 2 milhões de unidades, todavia, foi marcada por atrasos nas entregas. A fase 2 foi concluída em 2014, período atravessado pela crise econômica e política no Brasil, que culminou no *impeachment*, o golpe contra a Dilma Rousseff, em 2016. Nesse ano, ainda na gestão da citada presidenta, foi lançada a fase 3 do Programa, novamente com meta de mais 2 milhões de unidades contratadas, até 2018. Porém, nas gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro, entre 2016 e 2020, o PMCMV teve forte redução, sendo encerrado em 2020 (Brasil, 2022).

Por final, apesar de ter aprendido pouco com as experiências dos programas anteriores, algo relatado em vários estudos, registra-se, no que tange à produção de unidades habitacionais, que o PMCMV superou o BNH, que produziu 4,5 milhões de habitações entre 1964 a 1986, e deve ser considerado, até o momento, o maior programa habitacional já implantado no país, com mais de 6,1 milhões de unidades contratadas⁵ (Brasil, 2022).

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

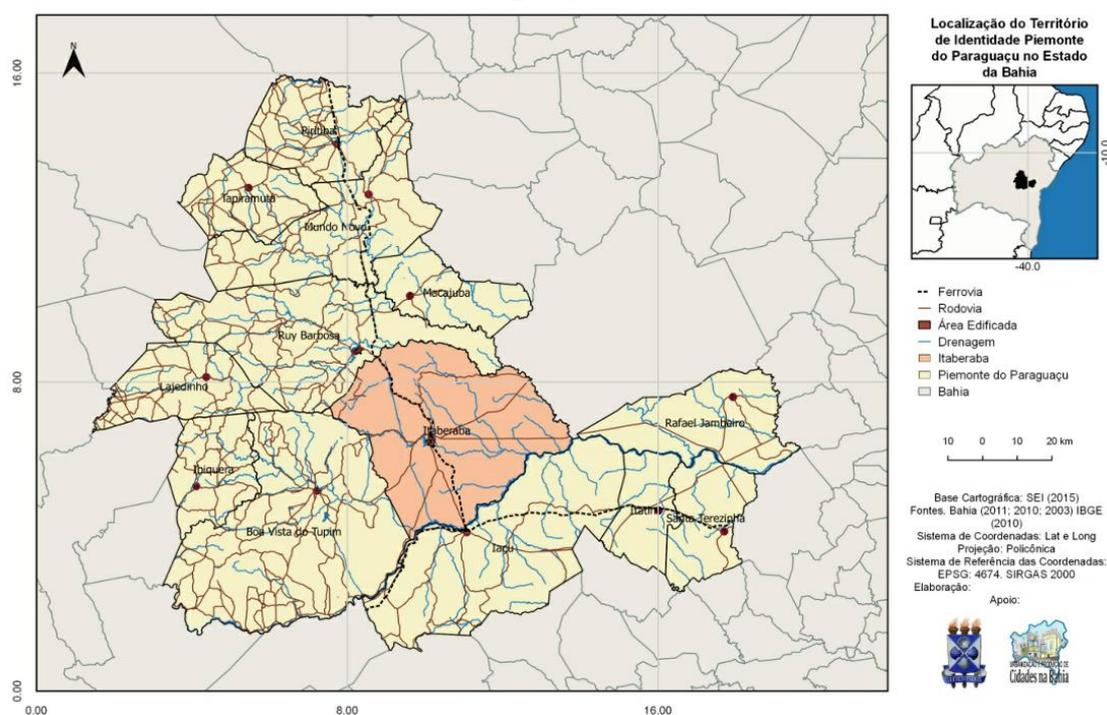
Como sobredito, Itaberaba localiza-se em um importante entroncamento rodoviário, o que, junto a outros interesses terciários e agrários, transformaram a cidade num relevante eixo de escoamento da produção regional, estadual e federal (Figura 1). Também ocupa papel de destaque na rede urbana do estado da Bahia e se caracteriza como zona de influência para cidades e áreas rurais vizinhas menores. Os registros econômicos de 1950 destacam que as principais atividades estavam relacionadas à pecuária e aos produtos agrícolas do sertão, tais como mamona, feijão e o abacaxi, o que a tornou um importante centro da época. Todavia, a partir da década de 1970, o setor terciário prevaleceu sobre os demais.

Portanto, parte do desenvolvimento urbano e dos investimentos em infraestrutura se deveu a esse fator. Conforme a cidade começou a apresentar a oferta cada vez maior de bens e serviços e, seguindo a tendência nacional, nos anos que advieram a população rural começou a migrar para a área urbana.

⁵ Entre 2009 e 2021, o PMCMV construiu 5.166.292 e o BHH, aproximadamente, 4,5 milhões, entre 1964 e 1986. (Brasil, 2022; Bonduki, 2019).

Além disso, a tendência que marcou o período pós-guerra, que se transformou numa espécie de corrida para a urbanização (Rolnik, Cymbalista, Nakano, 2008), influenciou tal processo nas cidades menores, e esse foi o caso de Itaberaba.

Figura 1 - Localização de Itaberaba no Território de Identidade Piemonte do Paraguaçu, 2021



Fonte: Elaborado por Ythana de Oliveira Santos (2021).

Antes do PMCMV, a primeira proposta de empreendimentos habitacionais sociais para a cidade previa 400 unidades. Para a realização da obra, a prefeitura criou a Lei 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 (Itaberaba, 1981; 1983). 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 CEF, por um lado, deu autonomia aos municípios maiores (em população) para atender suas necessidades; por outro, nos menores e mais pobres, impactou na capacidade de financiamento (Cardoso, 2003). Tais modificações estacionaram a produção de 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 à aprovação dos planos diretores, logo, a gestão municipal precisava ser ativa, fato que não aconteceu na maioria das menores cidades, seja porque não foram atingidas por essa lei; baixos limites orçamentários; ausência de mecanismos de controle por parte do governo federal, etc.

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 de habitação e com representantes da sociedade civil, a participação de unidades federativas e municípios no planejamento habitacional e a melhor divisão dos recursos do FNHIS, propondo uma divisão descentralizada. Em colaboração, os municípios deveriam atender algumas exigências, como a constituição de fundos e conselhos locais de habitação e a elaboração de PLHIS. Foi nesse contexto que a cidade de Itaberaba, após anos sem a oferta ou estruturação de políticas públicas voltadas para a construção de moradias para a população com renda baixa, iniciou uma nova fase na elaboração da política 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, a qual também instituiu o Conselho Municipal de Habitação. No mesmo ano, foram construídas 100 habitações para

famílias de baixa renda no município, financiadas através do MC e pela CEF; além de decretos de desapropriação de terreno para construção de mais 200 casas populares. Tais informações demonstram que a retomada 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 PMCMV foi instituído e com ele foi construído o primeiro conjunto habitacional na cidade de Itaberaba. Segundo dados da Secretaria de Ação Social, num período conturbado na política municipal, entre o fim do governo de Solon Ribeiro e a posse e primeiro mandato de João Almeida Mascarenhas Filho, a cidade inaugurou o Brisas da Chapada, seu primeiro conjunto do PMCMV, com 500 unidades. O segundo implantado 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 1.125 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 (Tabela 1).

Tabela 1- Empreendimentos do PMCMV em Itaberaba, Bahia, 2009-2015.

Empreendimento	Unidades	Construtora	Modalidade	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: Brasil (2022).

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

Os dois conjuntos habitacionais de Itaberaba se limitaram ao atendimento da faixa 1, dessa forma, famílias com renda de até 1,6 mil reais, equivalentes a 3 salários da época. Além disso, os empreendimentos foram construídos através do FAR Empresas, cujos projetos partem da iniciativa das construtoras e têm tendência a atender capitais e regiões metropolitanas ou

municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, o caso de Itaberaba, e os recursos dependiam do déficit habitacional do município.

Importante pontuar também que os conjuntos do PMCMV no município foram construídos em/por diferentes fases e construtoras. O contrato do Brisas da Chapada foi assinado no primeiro ano do Programa, em 2009, e a empresa responsável foi a FCK Construções, marcado por facilitações na construção e redutores de risco no financiamento, mas também por problemas quanto às diretrizes acima mencionadas, o que explica a falta de infraestrutura urbana. O empreendimento foi entregue apenas em outubro de 2011.

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

O que se pode constatar dessa análise inicial do PMCMV em Itaberaba, em primeiro lugar, é a influência das políticas federais sobre os municípios, ainda que essas não sejam tão representativas, mas também os interesses econômicos por trás de discursos nas políticas públicas sociais. Esses aspectos trouxeram como consequências: expansão da infraestrutura urbana, construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas e especulação do setor privado imobiliário, face a atuação de agentes específicos.

DESDOBRAMENTOS SOCIOESPACIAIS AOS CONTEMPLADOS DO PMCMV EM ITABERABA

A produção de conjuntos habitacionais da faixa 1, através do FAR, é vinculada à demanda. 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 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 do FAR Empresas, que contemplou a cidade de Itaberaba, possuíam o teto máximo de recursos individuais de até 65 mil reais, que

variavam de acordo com o estado, localidade e tipologia, como sobredito. As unidades do Brisas da Chapada custaram, aproximadamente, 38 mil reais, enquanto as do Vida Nova Itaberaba custaram 50 mil reais. Esses valores abrangem preços de terrenos, edificações, infraestrutura interna, legalização e trabalho social (Tabela 2).

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

Empreendimento	Unidades	Preço do Empreendimento	Preço por Unidade
Res. Brisas da Chapada	500	18.771.669	37.543
Res. Vida Nova Itaberaba	456	22.800.000	50.000
Res. Vida Nova Itaberaba	388	19.400.000	50.000
Res. Vida Nova Itaberaba	292	17.520.000	50.000

Fonte: Brasil (2022).

Quanto às especificações arquitetônicas, todas unidades dos dois conjuntos habitacionais obrigatoriamente possuem dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. No entanto, no Brisas da Chapada as casas são térreas, enquanto as do Vida Nova Itaberaba são verticalizadas, conforme Figuras 2 e 3. Nas imagens, é possível notar que, após alguns anos, o calçamento das ruas dos conjuntos possui buracos e acesso desfavorável.

Figura 2 - Padrão de moradia no Residencial Brisas da Chapada, Itaberaba-BA, 2011



Fonte: ITABERABA (2011).

Figura 3 - Padrão de moradia no Residencial Vida Nova Itaberaba, Itaberaba-BA, 2017

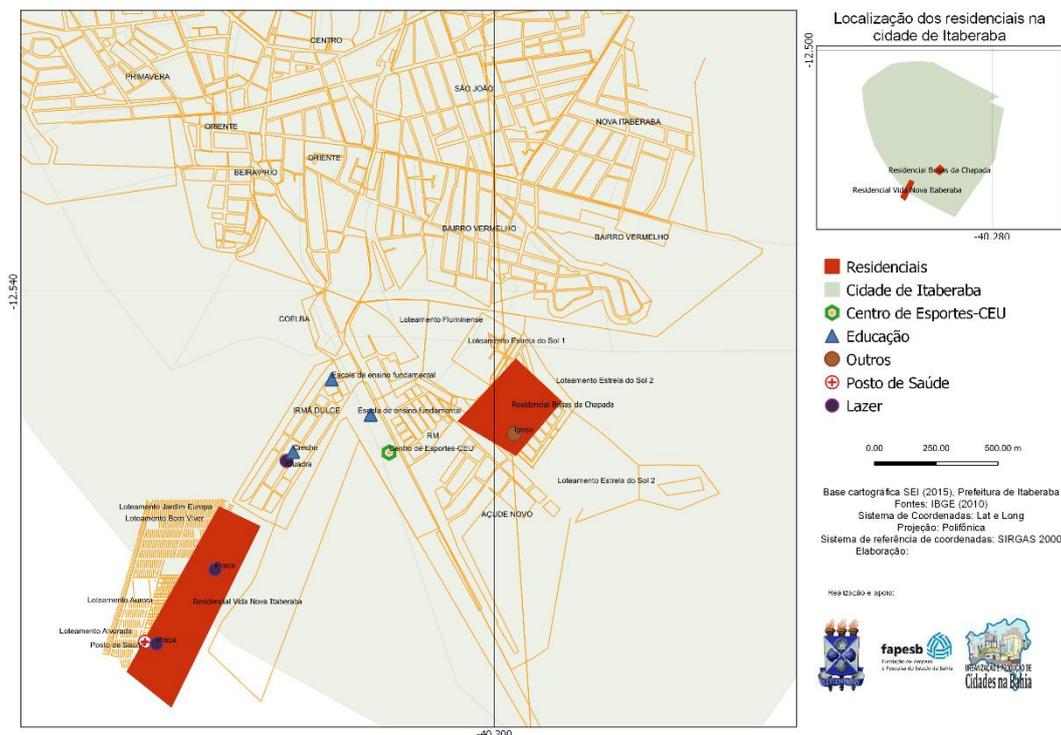


Fonte: Itaberaba (2017).

O conjunto 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 (Figura 4). Além da distância, os dois possuem dificuldade de acesso pela falta de calçamento; e embora sejam próximos da BA-046, outros bairros são limítrofes e impedem possíveis benefícios da infraestrutura urbana aos conjuntos.

Para além dos aspectos arquitetônicos, deve-se considerar a qualidade dos equipamentos urbanos e das edificações construídas. O Conjunto Brisas ainda não possui escola próxima, nem espaços coletivos. O residencial Vida Nova Itaberaba possui uma creche e conta com posto de saúde e praças, além de farmácias e padarias.

Figura 4 - Localização dos residenciais e equipamentos urbanos de entorno, Itaberaba, 2021



Fonte: Elaborado por Ythana de Oliveira Santos (2021).

Algo evidenciado na localização dos conjuntos é a distância ao centro, que em cidades pequenas ou sub-regionais⁶, como Itaberaba, é local onde as atividades econômicas e serviços essenciais estão mais dispostos. O problema ainda é agravado quando se leva em consideração a falta de transporte coletivo na sede de Itaberaba.

O setor privado possuiu maior protagonismo na construção de habitações do PMCMV. Em Itaberaba, a FCK Construtora, responsável pelo conjunto Brisas da Chapada, e a LMarquezo, pelo conjunto Vida Nova Itaberaba, possuem sedes em Feira de Santana e forte vinculação aos empreendimentos do Programa (Itaberaba, 2009; 2011). Esse fator foi crucial para compreender algumas características que diferenciam os conjuntos, que se relacionam aos padrões arquitetônicos adotados por cada uma das empresas.

⁶ Cidades sub-regionais: “além de ‘colonizadas’ pelas médias, das quais dependem bastante, não estão inseridas em áreas metropolitanas; em certos casos, apresentam relações de complementariedade entre si e com o campo, e articulações diretas, ainda que mais elementares, com cidades grandes ou metrópoles; e se diferenciam das cidades pequenas porque polarizam áreas que estão além das suas imediações, o que envolve conjuntos que se alternam entre uns poucos a vários municípios” (Santos, 2022).

Nas resoluções federais do Programa, a participação social é fundamental para a construção dos conjuntos habitacionais e, por esse motivo, o Conselho da Cidade foi estabelecido em dezembro de 2009 em Itaberaba, assim como o Fundo Municipal de Habitação 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 de Ação Social, os critérios de seleção, dos quais se destacaram aspectos nacionais de famílias chefiadas por mulheres ou morando em situações de risco; e 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 famílias em coabitação e com filhos menores de 18 anos. Embora o cadastro tenha sido feito pela Ação Social, os contemplados foram sorteados ao final da etapa (Itaberaba, 2013).

Tabela 3 - Beneficiados pelo PMCMV, por ano e faixa de renda (R\$), em Itaberaba, 2011-2016

Faixa de Renda (R\$)	2011	2012	2014	2015	2016	Total	Total (%)
0,00 a 400,00	297	23	480	200	1	1.001	61,2
400,00 a 800,00	129	20	273	77	1	500	30,6
800,00 a 1200,00	15	6	58	16	0	95	5,8
1200,00 a 1.400,00	5	1	19	6	0	31	1,9
1400,00 a 1.600,00	2	0	5	0	2	9	0,43
Total	448	50	835	299	4	1.636	100,00
Total (%)	27,42	3,06	51,10	18,30	0,12	100,00	

Fonte: Brasil (2022).

Ao analisar a Tabela 3, 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 expressivas são os de 2011 e 2014, que foram, respectivamente, os que envolveram eleições municipais e estaduais/federais. Esses dados evidenciam a segunda fase do Programa (2009-2014), que ampliou o acesso às famílias da faixa 1, mas também não poderiam ser tomados como estratégicos para interesses políticos.

A Prefeitura também é responsável pelo Projeto Técnico Social (PTTS), que em Itaberaba ficou sob a responsabilidade do Núcleo de Projetos 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 para a análise deste artigo.

Por meio das informações coletadas nas entrevistas, o que se percebeu foi a preocupação escassa com a participação social, principalmente no primeiro conjunto, o Brisas da Chapada. No conjunto Vida Nova Itaberaba, por outro lado, houve 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 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: 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. Na Figura 5, é possível observar uma das vias de acesso ao conjunto Brisas da Chapada. Depois de mais de uma década de construção, continua com problemas de calçamento e infraestrutura urbana. Na Figura 6, pode-se observar a rua principal do residencial Vida Nova Itaberaba, que, segundo entrevistas, foi propagandeado como “ideal de modernidade”, pelo modelo verticalizado, com blocos de 4 a 8 casas cada um, o qual até o nome “conjunto” foi modificado para “residencial”.

Figura 5 - Principal via de acesso, Brisas da Chapada, Itaberaba, 2021



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

Figura 6 - Principal via de acesso, Vida Nova Itaberaba, Itaberaba, 2021



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

Ao desconsiderar o amontoado de casas, num município com áreas abrangentes e não utilizadas ou subutilizadas, ao analisar a imagem, torna-se

clara a segregação de quem reside nos empreendimentos, seja pela distância em relação ao centro, evidenciada na Figura 4, seja pela escassa infraestrutura urbana e pelo contraste evidente com os espaços rurais, mesmo após quase uma década de construção.

O termo segregação é utilizado frequentemente, todavia, nem sempre com devida clareza; muitas vezes, pura e simplesmente associado a qualquer forma de desigualdade e diferenciação na cidade, como aponta Sposito (2013), ou desconsidera a aplicação em outras áreas do conhecimento, como a Biologia e a Sociologia. Assim, o que se aborda neste texto é a segregação socioespacial, que trata da *separação residencial* de grupos que, por *questões éticas, raciais, de renda, dentre outros, são forçados, direta ou indiretamente*, a residirem em determinadas áreas das cidades, com *relativa homogeneidade interna*, e que *possuem suas vidas nucleadas pela precariedade derivada de padrões de habitação, transporte, saneamento, etc.* (Santos, Santos, Reis, 2021). Isso diferencia a segregação socioespacial de conceitos como autosegregação e fragmentação socioespacial.

A segregação que ocorre em Itaberaba pode ser explicada não apenas como a parte perversa em si do planejamento urbano estatal aliado ao setor privado, mas como estratégia para a expansão urbana. Na Figura 4, é possível observar os loteamentos que surgiram no entorno desses conjuntos ao longo dos anos. Isso caracteriza o crescimento da cidade, impulsionado pela esfera governamental para interesse social, mas atrelado também ao compromisso com a esfera privada.

A expansão urbana talvez seja o mais expressivo desdobramento do PMCMV em Itaberaba. O crescimento urbano é notável e representa a fragmentação e a baixa articulação das residências à cidade. A localização dos conjuntos habitacionais de forma alguma foi impensada, uma vez que foram alocados em áreas estratégicas para os interesses do capital. É possível observar a conversão de terras rurais em urbanas no entorno, ao longo dos anos, e a oferta de lotes, 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 as áreas de “vazio urbano”, que ora antecedem, ora estão ao lado dos conjuntos habitacionais. Pelo menos sete loteamentos foram criados na área após a entrega dos 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 aparato de estruturação da política urbana prevista no PlanHab: regulação do código civil, 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 a gestão municipal na construção desses empreendimentos foram fundamentais para que os interesses convergissem e caminhassem para jogos políticos de obtenção de votos nos contextos de eleições municipais ou estaduais/federais. O PMCMV foi “vendido” aos moradores como ação municipal, logo, a Prefeitura e a Secretaria de Assistência social foram vistas como “doadoras de casas”, quando, na verdade, se ocuparam dos trâmites que lhe foram designados⁷. 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, valendo-se até de falsos cadastramentos de beneficiados, segundo relatos.

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

⁷ Entrevistas concedidas a Ythana Santos, em março de 2022, por representantes da sociedade civil, envolvidos no PMCMV.

Foi possível constatar 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 prioridade às 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 mais 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 a expansão urbana, que foi planejada, mas sob interesses específicos, como bem ilustram os loteamentos privados do entorno que se consolidaram após a implantação dos conjuntos habitacionais. 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 da cidade, na falta de infraestrutura urbana e de políticas para permanência.

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 municipal, através de suspeitas de acordos e superfaturamentos⁸, 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.

⁸ Entrevistas concedidas a Ythana Santos, entre março e maio de 2022, por beneficiários do PMCMV.

Como consequência, foram construídos empreendimentos sem áreas verdes ou equipamentos urbanos, com acessos precários, participação escassa⁹, 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, alguns dos quais ele mesmo cria?

Seria ingenuidade pensar que não houve um planejamento 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, antes 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

A importância do PMCMV é incontestável. O Programa foi capaz de reestabelecer a política habitacional municipal, mesmo fundamentada pelo governo federal, junto com a iniciativa privada. Após a revisão histórica das políticas habitacionais em Itaberaba, nota-se que, a partir de 2008, houve a 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, para tentar garantir a participação social e a reestruturação da política habitacional de Itaberaba (Itaberaba, 2008).

Além disso, de 2009 a 2015, foram construídas pelo Programa 1.636 novas unidades habitacionais na cidade, sem contar as habitações de HIS. Isso significa que mais de 1.500 famílias foram contempladas com o direito à moradia. Esse é um marco para o município, que, assim como outros do país,

⁹ A participação, em si, no PMCMV em Itaberaba não foi o foco do trabalho; todavia, durante as entrevistas os respondentes apontaram a ausência de canais, convocação de audiências, dentre outras estratégias que poderiam ser adotadas para envolver os beneficiários no Programa.

sentiu os impactos da consolidação do maior programa habitacional da história do Brasil, em particular voltado para as cidades menores.

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

O PMCMV, assim como outras políticas no sistema capitalista, possui contradições expressivas. Por isso, se apresentou com características inovadoras e trouxe possibilidades 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 o uso de mecanismos ideológicos para cumprir agendas econômicas.

O que se pode constatar dessa análise do PMCMV na cidade de Itaberaba, em primeiro lugar, é a influência das políticas federais de habitação sobre os municípios menores, ainda que neles não sejam tão prioritárias, mas também os interesses econômicos por trás de discursos ideológicos nas políticas públicas sociais. Esses aspectos trouxeram como consequências uma política que instituiu a expansão urbana, construção dos conjuntos em áreas periféricas e especulação do setor privado imobiliário, face a 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, conseqüentemente, angariar votos durante as eleições. 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 reproduzir. É possível perceber que 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 acerca da permanência e dos

desdobramentos aos contemplados do PMCMV são essenciais para compreender as nuances das políticas habitacionais do Brasil.

REFERÊNCIAS

BAHIA **A política territorial do estado da Bahia**: histórico e estratégias de implementação, 2003-2021. Salvador: SEPLAN/DPT, 2022.

BALBIM, R. *et al.* Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: onde fica a Política Habitacional? **IPEA**, 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.

BONDUKI, N.; ROSSETTO, R. Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão. **Proposta**: Revista Trimestral de Debate da Fase, v. 116, p. 33-38, 2008.

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.

BRASI. **Política nacional de habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, FJP, 2004.

BRASI. **Déficit habitacional no Brasil**, 2007. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, FJP, 2009a

BRASI. **Portal Brasileiro de dados Abertos**. Brasília: Governo Federal. Disponível em: <https://dados.gov.br>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL, Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009b. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; **Diário Oficial da União**. Brasília, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 de fev. 2020.

CAMARGO, C. M. de. **Minha Casa Minha Vida Entidades**: entre os direitos, as urgências e os negócios. 2016, 293f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Instituto de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2016.

CARDOSO, A. L. Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Proposta** - Revista Trimestral de Debate da Fase, Rio de Janeiro, v. 30, n. 95, p. 6-17, 2003

IBGE. **Sidra**: Banco de dados (Censo Demográfico). Disponível em: <http://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 mar. 2022.

IBGE. **Regiões de influência das cidades (REGIC)**, 2018. IBGE: Rio de Janeiro, 2020.

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, 1981, p.02.

ITABERABA. **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.

ITABERABA. **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.

ITABERABA. **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.

ITABERABA. **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.

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)-FFLCH, USP, 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.

ROLNIK, Raquel et al. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida**. Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, J. Entre as médias e pequenas, a dinâmica das cidades sub-regionais na Bahia. **Geopauta**, v. 6, p. 1-27, 2022. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/10162>. Acesso em: 1 jun. 2022

SANTOS, J.; SANTOS, L. E. P. F.; REIS, R. S. **Mobilidade em Feira de Santana**: desafios para um novo projeto de cidade. Curitiba: CRV, 2021.

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 Socioeconômico) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.

SPOSITO, M. E. B. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (Org.). **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013. p. 61-93.

Recebido em 08 de junho de 2022

Aceito em 19 de junho de 2023