

Mercado habitacional e transformações urbanas: a terra como limitador à inclusão e ao direito à moradia (o caso da RM de Goiânia)

Elcileni de Melo Borges - IESA/UFG

elcimb@uol.com.br

Aristides Moysés - PUC GOIÁS

arymoyses@uol.com.br

Celene Cunha A. M. Barrera - IESA/UFG

celene.barrera@uol.com.br

Resumo

O conjunto de transformações recentes no espaço urbano da RM de Goiânia (e no “Centro Goiano”, cuja base territorial abrange Goiânia-Anápolis-Brasília, como uma área com expressiva influência na dinâmica regional), no contexto da globalização contemporânea (Harvey, 2012) e da mudança de paradigma na produção residencial com a aproximação imobiliário-financeiro, como discute diversos autores (Royer, 2009; Shimbo, 2010; Fix, 2011; Rolnik, 2015); especialmente, no último decênio, com programas populares (Crédito Solidário, PAC Habitação, MCMV, além do estadual *Cheque Moradia/“Cheque Complemento”*), e grande aporte de recursos de fundos estatais direcionados ao setor privado (período pré-crise), disseminando novas estratégias empresariais, novos produtos e instrumentos urbanísticos tipicamente neoliberais, sobretudo, nas áreas periféricas das cidades; evidencia um padrão de urbanização “morfologicamente expandido” (De Mattos, 2012), definindo “novas espacialidades e centralidades” (Moysés et. al., 2013) e os usos segregados da cidade. A “habitação social de mercado” desloca se para áreas cada vez mais longínquas e desestruturadas, em razão do custo dos terrenos (Lima Neto, Krause e Furtado, 2014), avançando sobre os municípios metropolitanos; a produção ao segmento econômico nas bordas da cidade, intensificada com o MCMV/PNHU (Faixa 2 de renda), promove a “periferização da verticalização” (Aniteli, 2015); a verticalização alto padrão, tanto residencial quanto *business (mixed use* e lajes corporativas), o modismo de construção dos novos bairros planejados nas imediações de parques urbanos (uma especificidade de Goiânia), ao lado dos imponentes CHFs voltados às classes abastadas, vem acarretando profundas alterações na “paisagem física e social” da jovem metrópole do Cerrado; consolidando um novo padrão de segregação residencial e impondo novos desafios à busca de garantia do direito à cidade (e a metrópole).

Palavras Chave

Produção habitacional; financeirização; reconfiguração urbana; direito à moradia.

Abstract

The set of recent transformations in the urban space of the RM of Goiânia (and the "Goiano Center", whose territorial base encompasses Goiânia-Anápolis-Brasília, as an area with significant influence on regional dynamics), in the context of contemporary globalization (Harvey, 2012) and the paradigm shift in residential production with the real-financial approach, as discussed by several authors (Royer, 2009; Shimbo, 2010; Fix, 2011; Rolnik, 2015); especially in the last decade, with popular programs (Crédito Solidário, PAC Housing, MCMV, besides the state Housing Check/"Complement Check"), and a large amount of resources from state funds directed to the private sector (pre-crisis period), disseminating new entrepreneurial strategies, new products and urbanistic instruments typically neoliberal, principally in the peripheral areas of cities; evidence of a "morphologically expanded" pattern of urbanization (De Mattos, 2012), defining "new spatialities and centralities" (Moysés et al., 2013) and the segregated uses of the city. The "social market housing" moves to increasingly distant and unstructured areas, due to the cost of the land (Lima Neto, Krause and Furtado, 2014), advancing over the metropolitan municipalities; the production to the economic segment at the edges of the city, intensified with the MCMV/PNHU (Band 2 of income), promotes the "peripheralization of verticalization" (Aniteli, 2015); the high standard verticalization, both residential and business (mixed use and corporate slabs), the construction modality of the new planned neighborhoods in the vicinity of urban parks (a specificity of Goiânia), along with the imposing CHFs aimed at the wealthy classes, has brought profound changes in the "physical and social landscape" of the young metropolis of the cerrado; consolidating a new pattern of residential segregation and imposing new challenges to the search for guarantee of the right to the city (and the metropolis).

Key Worlds

Housing production; financialization; urban reconfiguration; right to housing.

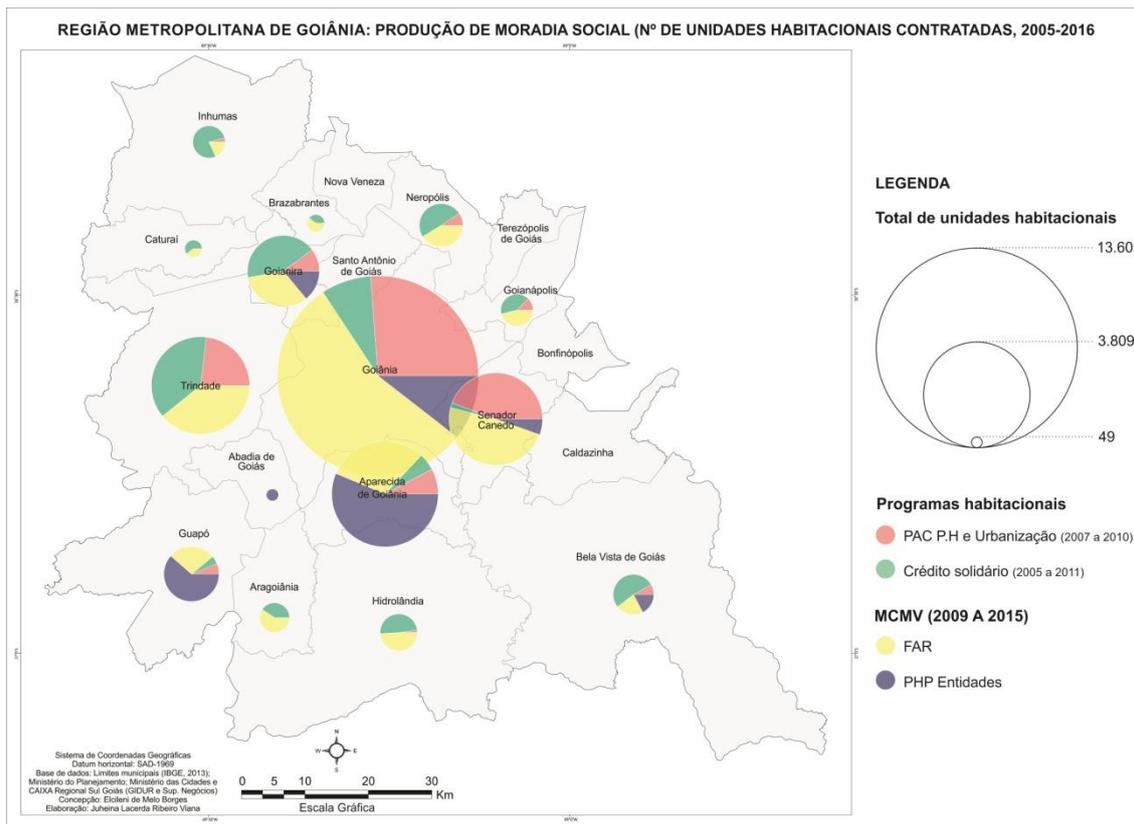
1. Caracterização da Região Metropolitana de Goiânia

A população de Goiânia e mais os 19 municípios que compõem sua região metropolitana (criada pela Lei Complementar Estadual nº 27/1999, última alteração pela LCE nº 78/2010), em 2010, somava um contingente de 2,2 milhões de habitantes

(Censo IBGE); já na estimativa 2016 (IBGE), alcançou uma população total de 2,5 milhões de habitantes (o que significa 36,20% da população de Goiás); distribuída num território de 7.315,1 km² (densidade demográfica aproximada de 297,07 hab/km²); apenas 04 municípios concentram aproximadamente 90% da população do aglomerado metropolitano: Goiânia (o Pólo), Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo, (1.946.589 habitantes); outros 04 municípios possuem população entre 20 e 50 mil habitantes (Inhumas, Goianira, Bela Vista de Goiás e Nerópolis) e os demais municípios possuem menos de 20 mil habitantes; apresentando uma taxa média de urbanização de 98% e ainda em franco processo de crescimento demográfico.

A taxa média de crescimento anual da população metropolitana, entre 2000 e 2010, foi 2,23%, sendo que a maioria dos municípios apresentou taxas mais elevadas que às do Pólo – Goiânia (1,76%); no período considerado, observa-se que três municípios metropolitanos figuram entre os 10 primeiros no *ranking* de crescimento anual de Goiás: Goianira (6,17%), Senador Canedo (4,74%) e Santo Antônio de Goiás (4,21); os municípios de Abadia de Goiás e Bonfinópolis tiveram crescimento de 3,29% e 3,48%, respectivamente. E Aparecida de Goiânia, já totalmente conurbada ao Pólo, cresceu 3,08%. Todos estes municípios apresentam níveis Muito Alto, Alto e Médio de integração na dinâmica metropolitana (Ribeiro, 2012) – com exceção de Abadia de Goiás – localizam-se em áreas contíguas ao Pólo, dispõem de maior mobilidade (todos integrados a RMTC – Rede Metropolitana de Transporte Coletivo), acesso aos equipamentos e serviços e ao mercado de trabalho da metrópole; vêm recebendo os maiores investimentos de infraestrutura urbana e se tornam alvo frequente da ação do capital imobiliário devido ao preço da terra e a maior demanda da classe trabalhadora e migratória que, por razões econômicas e sociais vão buscar solução de moradia no entorno¹ (localização do maior número de empreendimentos do MCMV, PAC Habitação e Crédito Solidário etc.); outros municípios com integração Baixa e Média ao pólo metropolitano tiveram crescimento acima de 2,5%, são eles: Hidrolândia (2,89%); Aragoiânia (2,69%); Nerópolis (2,67%), Terezópolis (2,59%) e Trindade (2,58%). Os demais municípios tiveram crescimento abaixo de 2,5% – chamando atenção o desempenho de Goianópolis com taxa nula de crescimento (0,01%) – o Mapa a seguir ilustra a distribuição dos novos empreendimentos de habitação social no território da RMG.

¹ Ver os trabalhos de MOYSÉS e BORGES.



Mapa 1 – RMG: Produção de moradia social por programas públicos (nº de UH) - 2005-2016

No contexto do modelo de urbanização brasileiro, de perpetuação de exclusão e grandes disparidades socioespaciais, a problemática da moradia social no espaço urbano de Goiânia, manifesta se desde a construção da “cidade moderna” incumbida de abrigar a máquina administrativa estadual,² na década de 1930; cujo plano de implantação não destinou espaço para construção de moradias para a leva de imigrantes do campo-cidade e migrantes nordestinos que contribuiriam diretamente na construção civil da nova capital; esbarrando na estratégia de valorização fundiária, com forte apelo à propagação de lucros advindos da aquisição de terrenos e lotes (Silva, 2007), que com o acelerado crescimento populacional reproduziu uma dinâmica semelhante às cidades com ocupações desordenadas; em que a habitação social foi protelada nas decisões dos planejadores urbanos e por meio da ação dos atores imobiliários e proprietários fundiários as classes de renda baixa foram cada vez mais empurradas para as áreas periféricas; ou seja, “a segregação espacial-residencial está na gênese do município” (Arrais, 2013).

² Como parte da política de interiorização nacional de Getúlio Vargas.

Situação que se agrava com o processo de metropolização, instituído a partir da criação do Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLURG (Lei nº 8.956/1980), revelando especificidades marcantes, quais sejam: proliferação de posses urbanas, loteamentos periféricos e intenso processo de “invasões”; ocupações irregulares em áreas verdes, fundos de vale, áreas de preservação permanente (APPs) e em áreas de risco; com comprometimento dos recursos hídricos, elevado déficit habitacional e construção de empreendimentos habitacionais populares em “espaços segregados”, majoritariamente nas áreas periféricas, distantes dos centros urbanos, carentes de infraestrutura, com déficit de serviços, de mobilidade, implicando alto investimento em intervenção viária e onerando os gastos com o transporte, contribuindo para a precipitação da problemática metropolitana: caracterizada pela superposição de bairros nas áreas perimetropolitanas, no espaço conurbado ao Polo, resultando numa abrangência territorial extremamente grande, um tipo de “ordenamento espacial esparso e difuso” (Chaveiro, 2007), colocando em risco a garantia do direito à cidade e à moradia.

O processo de metropolização de Goiânia tem sido tema de estudos e pesquisas há algum tempo: destacando os estudos de Chaves (1985), Moraes (1991), Moysés (2004), Almeida et. al (2012), Arrais (2007) e outros. Outra gama de autores estudou a influência da nova capital na rede urbana tanto no Centro-Oeste quanto em escala nacional, a proximidade com a Capital Federal e o “arranjo urbano” criado nesta região foi enfatizada por: Steinberger (2003), Leme (2003), Arrais (2007), Moura (2009), Hadad (2010), Barreira (2011); enfim, uma grande diversidade de olhares sobre a dinâmica interna e a intensificação da concentração populacional e econômica nessa área, com ampliação das atividades produtivas e de sua área de influência, extrapolando para a rede urbana nacional, acompanhada de expansão de suas periferias, dos fluxos migratórios inter e intra-regionais, implicando “fragmentação” e “rearranjo territorial”, acentuando a tendência a metropolização em curso e o crescimento desordenado.

O acirramento da concentração populacional na área metropolizada de Goiás – o Centro Goiano,³ especialmente a partir dos anos 1990, vem implicando em alto grau de urbanização, O crescimento populacional na área “metropolizada” do território goiano, no período entre 2000 e 2010, foi analisado por Moysés, Borges e Cunha (2012) por dois recortes espaciais: entre as 05 mesorregiões e as 18 microrregiões de Goiás

³ Utilizo a definição feita por Arrais (2007), que não se refere nem a mesorregião do IBGE, nem a Região de Planejamento da Seplan.GO, “mas cuja base territorial estende-se de Goiânia, passando por Anápolis, até Brasília, como área urbana com expressiva influência na dinâmica regional”.

definidas pelo IBGE⁴; constatando que 50,91% da população goiana vive na mesorregião Centro Goiano, que abriga a Região Metropolitana de Goiânia e a microrregião de Anápolis; e outros 19,32% na mesorregião Leste Goiano, que abriga a microrregião do Entorno do Distrito Federal – ou seja, aproximadamente 70% da população goiana concentra-se nessa regionalidade.

Desagregando os dados da população desses três núcleos urbanos e seus entornos, observa-se que aproximadamente 60% da população goiana concentra-se nas imediações do Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília;⁵ conjuntamente, a população desse núcleo urbano corresponde a mais da metade de toda a população do Estado de Goiás (algo em torno de 3,555 milhões de habitantes) e 1/3 da população regional; contribuindo para o aprofundamento de relações, fluxos de pessoas e mercadorias, definindo um novo “arranjo-urbano regional” no centro do país (nos termos de Moura, 2010), marcado, desde sempre, por forte ação do capital imobiliário. Processo intensificado no último decênio, em virtude do “pseudo” ciclo virtuoso e do cenário macroeconômico favorável experimentado pelo país (especialmente entre 2006 e 2014) que, somados ao conjunto de alterações no circuito imobiliário desencadeou o *boom* construtivo recente; alimentado em âmbito local, principalmente, pelas rendas do pujante *agronegócio*, mas, também, por um terciário diversificado e em expansão, com inovações importantes em segmentos industriais específicos: alimentícia, *mineralnegócio*, fármacos, etanol, veículos, vestuário etc; impulsionando a expansão dessa imensa área urbanizada e a “conectividade” entre os núcleos que a compõe (Moura e Haddad, 2016); implicando, também, na intensificação dos processos de fragmentação territorial e vulnerabilidade social.

Em 2010, com um estoque de domicílios particulares permanentes totais de 684.950 unidades, o déficit habitacional quantitativo da RM de Goiânia, somava 95.377 unidades em números absolutos ou 13,90% em relação aos domicílios totais (o que corresponde a 43% do déficit habitacional de Goiás em termos absolutos), além de diversas situações que caracterizam o “déficit qualitativo;” milhares de famílias vivem em situações de precariedade habitacional, seja em habitações improvisadas, em

⁴ Conforme classificação do IBGE, definida pela Resolução PR nº 11 de 05 de junho de 1990, os 246 municípios goianos estão agrupados em 18 microrregiões geográficas: Anicuns, Anápolis, Aragarças, Catalão, Ceres, Chapada dos Veadeiros, Entorno do Distrito Federal, Goiânia, Iporá, Meia Ponte, Pires do Rio, Porangatu, Quirinópolis, Rio Vermelho, Sudoeste, São Miguel do Araguaia, Vale do Rio dos Bois e Vão do Paraná.

⁵ A pesquisa de HADDAD (2010) apresenta uma análise aprofundada sobre a estruturação deste Eixo. HADDAD, M. B., **Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília: estruturação, interrupção e retomada das políticas públicas**, Dissertação de Mestrado, PUC.GO/MDPT, 2010.

situações de constrangimento com outras famílias (coabitação), com comprometimento da pouca renda familiar com aluguel ou em condições muito precárias; outras demandam investimento para melhoria habitacional e ampliação, instalação de infraestrutura inexistente, construção de uma unidade sanitária domiciliar e superação das questões de impedimento da propriedade ou posse legal do domicílio (regularização fundiária) – conforme Tabela do déficit habitacional total e por componentes abaixo.

Tabela 1: RM de Goiânia: Déficit Habitacional Total e Componentes do Déficit - 2010

Município	Déficit Habitacional Absoluto	Déficit Habitacional Relativo	Componentes do Déficit			
			Domicílios Precários	Coabitação Familiar	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento excessivo de domicílios alugados
Abadia de Goiás	208	9,75	11	74	107	16
Aparecida de Goiânia	18306	13,43	356	8853	7308	1789
Aragoiânia	225	8,36	32	116	64	14
Bela Vista de Goiás	764	9,45	230	318	217	0
Bonfinópolis	188	7,96	22	73	86	6
Brazabrantes	72	6,61	4	31	29	8
Caldazinha	58	5,22	0	33	24	0
Caturai	119	7,90	12	58	42	7
Goianápolis	237	7,38	58	113	56	10
Goiânia	62398	14,75	1049	30696	27194	3458
Goianira	991	9,65	138	464	343	46
Guapó	301	6,68	34	153	95	18
Hidrolândia	677	12,45	125	321	188	43
Inhumas	1652	10,80	62	796	758	37
Nerópolis	1015	13,77	50	368	478	118
Nova Veneza	300	12,08	16	149	102	33
Santo Antônio de Goiás	141	10,03	8	42	80	11
Senador Canedo	3716	15,31	150	2333	915	318
Trindade	3839	12,02	177	2136	1227	300
Terezópolis de Goiás	171	8,68	6	86	69	10
RM Goiânia	95377	13,90	2539	47213	39383	6242

Fonte: CEI/Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (2013).

A despeito do fortalecimento dos movimentos por moradia no escopo da política nacional de habitação, a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a maior oportunidade de participação das entidades sociais organizadas nos recursos do Orçamento Geral da União, especialmente com os Programas Crédito Solidário e MCMV Entidades, e da intensificação da produção de moradia pelos programas PAC Habitação e Minha Casa Minha Vida (FAR e PNHU), a urbanização desordenada vem implicando em inúmeros conflitos urbanos, como o intenso processo de invasões urbanas espontâneas (especialmente em Goiânia e Aparecida de Goiânia); as novas

moradias construídas pelos programas populares revelam o padrão da “nova periferização” na RM de Goiânia: as moradias populares construídas no último decênio, de modo geral, localizadas nas áreas perimetropolitanas e nas franjas da metrópole – dados mostrados no próximo tópico; e mesmo nos bairros de renda média e alta a matriz urbana em voga mostra um padrão pouco sustentável, como a verticalização descontrolada na imediação de parques urbanos, a periferização da verticalização e os imponentes CHFs (“ilhas urbanas”) acarretando novos modos de morar e novas sociabilidades, além de profundas alterações na configuração urbana-metropolitana.

2. A dinâmica construtiva na RMG e a estratégia central da produção residencial em Goiás: confluência dos instrumentos *Cheque Moradia*, *PMCMV* e Mercado

A dinâmica construtiva na Região Metropolitana de Goiânia, composta de vinte (20) municípios e uma população de 2,2 milhões⁶ de habitantes (2010), fica evidente na compilação dos números apurados pela Associação de Empresas do Mercado Imobiliário – ADEMI.GO em sua pesquisa mensal do mercado goianiense de imóveis (Goiânia e Aparecida de Goiânia). A síntese do número de lançamentos imobiliários, no período entre 1996 (pós Plano Real) e 2015 (já sob efeitos da crise brasileira) mostra que, entre 1996 e 2003, o número de lançamentos oscilou em média de 2 mil unidades; alcançou 5,5 mil unidades em 2003; posteriormente voltou a cair para os patamares abaixo de 3 mil unidades; e começou uma trajetória de expansão em 2007, com 4,5 mil unidades lançadas – a partir daí, passou a exibir sucessivos recordes, chegando à quase 12 mil unidades lançadas no ano de 2011 – o ano de pico do mercado imobiliário local e no País (conforme dados no Gráfico a seguir).

⁶ Entre 2000-2010 a população da RMG ganhou um contingente de 429.844 pessoas, e seu peso na população estadual evoluiu de 34,84% para 36,20%, sendo a responsável pela maior parte do crescimento populacional de Goiás – que vem crescendo acima da média nacional (1,84% ao ano, entre 2000 e 2010, contra 1,17% da média brasileira); em termos de crescimento econômico, o PIB goiano também vem crescendo acima da média nacional, (taxa média de 5,1%, contra 3,9% da média do Brasil, no período entre 2002 a 201) – sendo que o PIB da RM de Goiânia concentra 36,9% do PIB estadual (IBM/SEGPLAN, 2013).

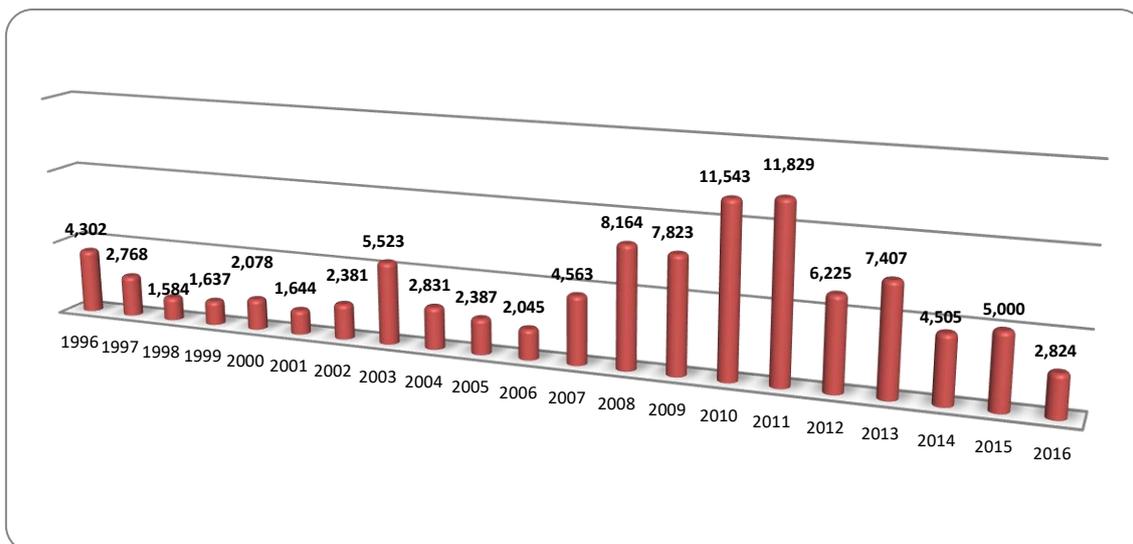


Gráfico 1: Total Anual de Lançamentos de Imóveis em Goiânia e Aparecida de Goiânia (1996-2016)

Nota: Dados referentes a Apartamentos, casas em condomínio e salas comerciais.

Fonte: Banco de Dados CBIC, a partir de ADEMI.GO. Elaboração: BORGES, Elcileni M.

Em Goiás a política pública habitacional, desde 2001, se consubstancia no *Programa Morada Nova*, e como seu instrumento de operacionalização o *Cheque Moradia*, instituído pela Lei nº 13.841/2001 e Instrução Normativa nº 498 da Secretaria da Fazenda; lei revogada e substituída pela Lei nº 14.542/2003 e pelo Decreto nº 5.842/2003, os quais constituem a base normativa do Programa. Baseado na engenharia financeira de “crédito outorgado de ICMS”,⁷ o *Cheque Moradia* é doado a famílias com renda de até 3 salários mínimos exclusivamente para compra de materiais de construção, concedido em três modalidades: Construção, Reforma e Comunitário (além de obras de infraestrutura), tendo por objetivo garantir moradia digna para a população de baixa renda em todo o território goiano – e o órgão responsável pela execução da política estadual de habitação é a Agência Goiana de Habitação – Agehab.

Sua implementação se dá a partir da formalização de parcerias entre Estado, Prefeituras Municipais e o beneficiário, sendo que: as Prefeituras municipais são as responsáveis pela doação dos terrenos, no caso de novas construções ou oferecimento de assistência técnica em obras de reforma ou ampliação das moradias, e nomeadas como intervenientes entre as famílias e a Agehab, tendo a incumbência de indicar inicialmente as famílias beneficiárias ao setor de Cadastro da autarquia Estadual; às

⁷ Pela engenharia do Programa *Cheque Moradia* os cheques doados aos beneficiários não podem ser apresentados contra Bancos, mas apenas nas casas de material de construção que, por sua vez, só poderão usá-los para liquidação de crédito tributário devido ao Tesouro Estadual.

famílias, por sua vez, cabe a contrapartida em forma de mão-de-obra (uma espécie de “auto-construção” com assistência técnica).

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

Em 2009 foi introduzido o instrumento “subsídio complementar” através da Lei Nº 16.559, objetivando claramente a integração de ações ao programa *Minha Casa, Minha Vida*, do Governo Federal, a fim de garantir recursos necessários à provisão do maior número de unidades habitacionais em todo o Estado. Uma nova gestão iniciada em 2011 deu continuidade as alterações em curso, promoveu uma reorganização administrativa, alterou o nome do conhecido *Cheque Moradia* para *Cheque Mais Moradia* e lançou o Programa *Casa Legal – Sua Escritura na Mão* (Lei nº 17.545/), englobando a regularização de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dos Municípios goianos⁸. Outra medida que marca as alterações ocorridas em 2011 foi a aprovação da Lei nº 16.509, de 22 de dezembro, acrescentando dispositivo na Lei de criação do FEHIS/CGFEHIS, incluindo autorização para a concessão de subsidio do *Cheque Moradia*, nos casos específicos de “*unidades habitacionais edificadas com placas de concreto, para substituição destas por alvenaria*”, no valor de R\$ 10 mil – ação proposta no âmbito da posse de novos membros do Conselho Gestor do FEHIS

⁸ Através de parceria no âmbito do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal, entre a AGEHAB e o Ministério das Cidades/CAIXA (Programa Projetos de Investimentos – PPI; Ação Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, modalidade Urbanização de Assentamentos Precários – UAP) foi viabilizado o apoio técnico e financeiro para execução de programas e projetos de urbanização, para a contratação de empresas especializadas nas obras e nos serviços propostos nos *Bairros: Jardim Curitiba* em Goiânia: 4.442 imóveis; *Madre Germana I e II*, em Goiânia e Aparecida de Goiânia: 818 + 2.410 = 3.228 imóveis; *Colina Azul e Jardim Tiradentes*, em Aparecida de Goiânia: 675 imóveis, além de ações em diversos municípios de Goiás: meta de Regularização de um total de 90 mil imóveis, estabelecida pela Gestão iniciada em 2011.

(um ensaio de reativação do CGFEHIS naquele ano) e que nasceu de uma demanda específica, visando corrigir um “erro” da política habitacional do passado – troca de material das unidades habitacionais construídas no âmbito do *Programa Mutirão da Moradia* – do qual faz parte a conhecida Vila Mutirão em Goiânia – quase 30 anos após o recebimento das casas pelas famílias, a partir de intervenções para melhorar as condições de habitabilidade e levar maior conforto aos seus moradores.

Nos anos seguintes a legislação estadual continuou passando por ajustes, sempre de modo a ampliar as possibilidades de uso do *Cheque Mais Moradia* como contrapartida em todos os programas federais; com a Lei nº 17.827/2012 teve início uma série de atualizações nos valores do subsídio por “tipo de obras” executadas, o que devolveu maior agilidade ao Programa e possibilitou assegurar as contrapartidas em diversas parcerias realizadas;⁹ a Lei nº 17.827/2012 incluiu as demais instituições financeiras credenciadas pelo Ministério das Cidades no quadro de parceiros passíveis de formalização de convênios com a Agehab, mencionando que “*para execução de programas habitacionais realizados em parceria com a Caixa Econômica Federal– CEF, Banco do Brasil S/A ou outras instituições financeiras credenciadas pelo Ministério das Cidades, sendo a AGEHAB a entidade organizadora, o subsídio será de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais)*”; complementarmente, a Lei nº 18.006/2013 autorizou a “concessão do subsídio às Pessoas Jurídicas”, desde que “a Agehab seja a entidade organizadora responsável pela operação e construção do empreendimento ou parceira da entidade organizadora” e também atualizou os valores autorizados para fracionamento das folhas de cheque do instrumento *Cheque Moradia*, que passou a variar entre R\$ 10,00 (dez reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) – anteriormente o valor operado no Programa era fixado entre R\$ 10,00 (dez) e R\$ 50,00 (cinquenta reais); e finalmente, em 2016, foi então publicada, a Lei nº 19.219, autorizando a emissão da folha do *Cheque Moradia* “em nome das Pessoas Jurídicas, responsáveis pela execução das obras, em casos em que houver parceria com a CAIXA, para utilização de recursos do FGTS”.

Toda essa mudança na legislação e as medidas implementadas, num momento de grande dinamismo da política nacional de habitação, trouxe efeitos reais nos

⁹ Sendo os maiores valores nas obras do “tipo 3”, que “no caso de construção/ampliação ou reforma de creches” passou de R\$ 60 mil e 16 mil, respectivamente (Lei 15/083/2005), para “até R\$ 130 mil e R\$ 40 mil, respectivamente (Lei 17.827/2012); no ano seguinte, uma nova alteração na Lei atualizou esses valores para “até 191 mil e até 60 mil, respectivamente” (Lei 18.006/2013); e em 2015 outra alteração na Lei definiu os mesmos valores também para as obras do “tipo 1” (Lei 18.794/2015).

resultados do Programa estadual, especialmente, a partir de 2011, quando os números do atendimento através do instrumento *Cheque Moradia* experimentaram um crescimento extraordinário, com grande cobertura em todo o território goiano. Somando os números de realizações do programa *Cheque Moradia*, em 15 anos de existência foi realizado um investimento total de 648.508 milhões, computando o atendimento de 178.478 famílias, distribuídos na totalidade de municípios goianos, com ações de construção e reforma de unidades habitacionais (incluído equipamentos comunitários que não se pode somar o número de famílias atendidas).

Os dados de investimento na série história do *Cheque Moradia* mostram o crescimento linear do gasto no Programa, entre 2011 e 2014, e queda acentuada em 2015 (de mais de 50%), em todas as modalidades concedidas – a única exceção é o *Cheque Comunitário*, que obteve um crescimento de recursos (de R\$ 3,3 milhões para R\$ 4,2 milhões), passando a representar 7% do total de recursos investidos no *Cheque Moradia*. Verifica-se que pelo enfoque do investimento realizado, o *Cheque Construção* decresceu muito (de R\$ 75,257 milhões para R\$ 30,747 milhões), mas continua representando a maior proporção de recursos investidos (51% do total realizado); seguido pelo *Cheque Reforma*, cujo investimento caiu de R\$ 62,590 milhões para R\$ 24,912 milhões (representando 42% do investimento total).

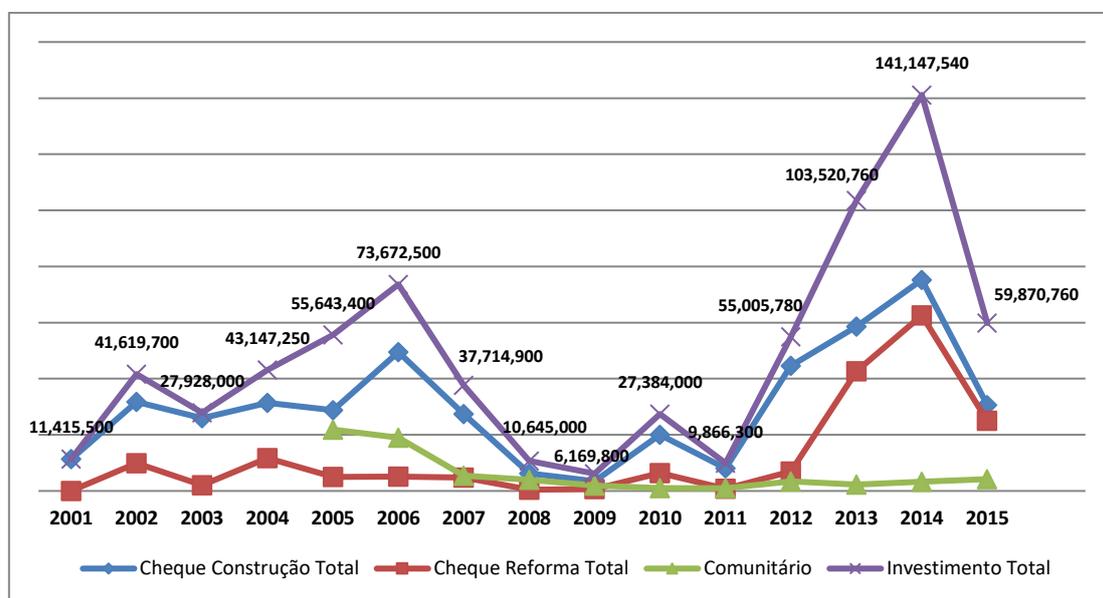


Gráfico 2: Goiás: Investimento anual do Programa Cheque Moradia – todas as modalidades (R\$) – 2001-2015

Fonte: AGEHAB. Elaboração: BORGES, Elcileni M.

Constata-se, também, a ocorrência de alguns picos na distribuição dos recursos do Programa, seguido por períodos de quedas acentuadas na concessão dos subsídios,

quais sejam: 2002, 2006 (grande crescimento), 2010, e só a partir de 2011 inicia uma tendência ascendente entre anos, atingindo seu pico em 2014, e voltando a cair em 2015 com a crise econômica; curiosamente, os picos coincidem, exatamente, com anos de realização de pleito eleitoral estadual;¹⁰ para Barros (2011) os dados “demonstram com clareza a sensibilidade do programa face à dinâmica eleitoral” apontando que “embora haja cinco possibilidades para os deputados gastarem sua cota de emendas, a maior parte deles opta pelo *Cheque Moradia*”, tendo a vantagem do alcance popular e de os recursos serem abatidos diretamente na cota estadual de isenção de ICMS e não na cota individual de emendas.¹¹

Na composição do Cheque Construção observa-se que a participação do “Cheque Complemento” que, em 2011 correspondeu a 17% dos recursos, chegou a alcançar 61,2% em 2012, diminuindo para 38,4% em 2013, voltou a crescer em 2014 – significando 49,5% dos recursos investidos e regrediu para 22,5% em 2015. Enquanto que a modalidade “Construção MCMV/FAR” atingiu 12,5% em 2011, caiu para 2,2% em 2012, voltou a crescer no ano seguinte, alcançando 8,5% em 2013 e 22,5% em 2014 – e mesmo com a queda brusca de recursos em 2015 o MCMV/FAR teve novo crescimento e passou a representar 51,1% de todo o recurso investido na modalidade Construção. Ou seja, somadas as modalidades “Complemento” e “Construção MCMV/FAR” corresponderam a 73,6% dos recursos de investimento do *Cheque Moradia* em 2015 (conforme ilustra o Gráfico a seguir).

¹⁰ Valendo observar que a bandeira “*Cheque Moradia*” foi sempre enfatizada nas campanhas do próprio Governador estadual, já em seu quarto mandato eletivo, com intervalo de apenas uma gestão liderada, pelo seu então vice-governador (e afilhado político à época); nessa mesma linha, vale mencionar ainda a eleição do Deputado Marcos Abrão Roriz (PPS) ex-presidente da Agehab, afastado para a candidatura a câmara federal, em 2014 – e que venceu o pleito já em sua primeira postulação a um cargo eletivo.

¹¹ Os parlamentares que aparecem em maior número de vezes em notícias de emendas parlamentares na forma de Cheque Moradia são o Dep. Iso Moreira (PSDB) e a Dep. Isaura Lemos (PCdoB), esta com forte militância no movimento por moradia de Goiás (fundadora do Movimento de Luta pela Casa Própria – MLCP, juntamente com seus familiares), além de diversos Deputados – numa rápida busca, em junho de 2016, registramos mais de uma ocorrência com alguns nomes: Nédio Leite (PSDB), Magda Mofato (ex estadual pelo PMDB, atualmente PR), Hildo Candango (PTB), Licoln Tejada (PSD), Renato de Castro (PT), Henrique Arantes (PTB), Humberto Aida (PT), Talles Barreto (PTB), Lissaeur Vieira (ex PSD, atualmente PSB), Marquinhos Palmerston (PSDB) e outros.

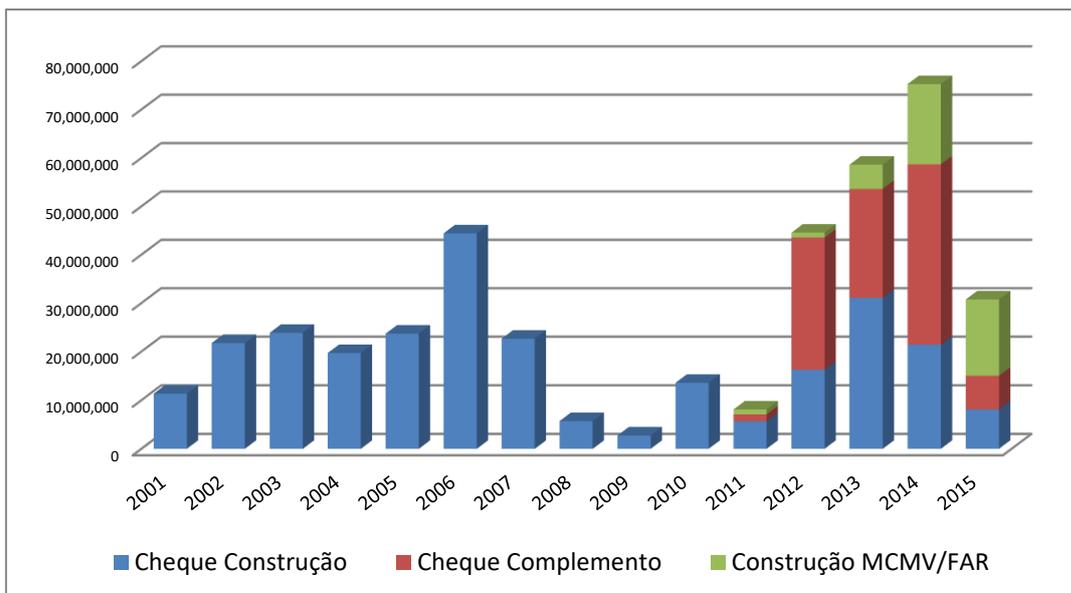
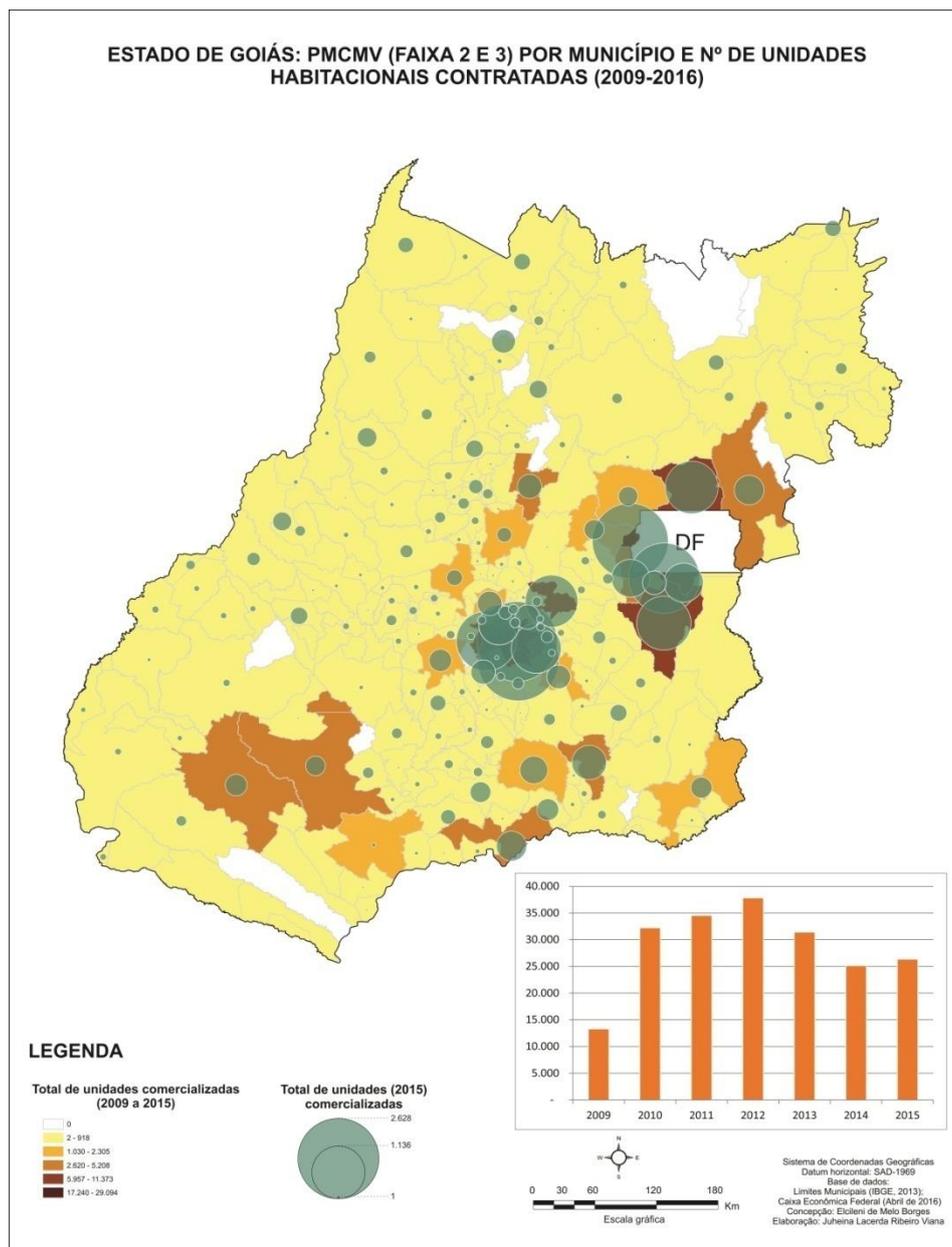


Gráfico 3: Goiás: Investimento anual do Programa Cheque Moradia – modalidade Construção (R\$) – 2001-2015.

Fonte: AGEHAB. Elaboração: BORGES, Elcileni M.

Em todo o Estado de Goiás a Agehab tem ampla participação nos empreendimentos construídos por programas habitacionais federais através de parceiras diversas, as quais se somam os recursos do Cheque Moradia. No âmbito da seleção pública para o Programa *MCMV para municípios com população abaixo de 50 mil habitantes (Sub-50)* a Agehab intermediou contratações em diversos municípios goianos: no *MCMV Sub-50 I*, em 2009, foram 1.500 unidades contratadas em 46 municípios, a maioria já construída e entregue; no *MCMV Sub-50 II*, em 2013, foram contemplados outros 119 municípios goianos, com a construção de 4.885 unidades habitacionais em todo o Estado; outros 57 municípios goianos com população de até 20 mil habitantes foram beneficiados em parceria através da complementação de recursos do *Cheque Moradia* ao chamado FGTS Imóvel na Planta (*FGTS Sub-20*), com a construção de cerca de 3,5 mil unidades habitacionais de interesse social; através do *MCMV PNHR* (Programa Nacional de Habitação Rural) a Agehab participou na parceria de construção, reforma e ampliação de 452 unidades habitacionais em 33 municípios goianos (as contratações nesta submodalidade continuam sendo realizadas, sendo necessário somar as demais unidades contratadas posteriormente). No total as contratações do *PMVMV* em Goiás somam 244.979 unidades habitacionais, no período entre 2009 e 2016 – somando todas as Faixas de renda contempladas pelo Programa apenas seus (06) municípios não receberam unidades habitacionais pelo *MCMV* (a distribuição no território goiano pode ser vista conforme o Mapa a seguir).



Mapa 2 – Goiás: Programa MCMV, por Município e nº de UH contratadas (2005-2016)

No âmbito dos empreendimentos construídos através do FAR e/ou FGTS na Região Metropolitana de Goiânia verifica-se diversas realizações em que a Agehab é a “entidade organizadora proponente”. No pólo metropolitano são três grandes empreendimentos: *Residencial Real Conquista* (1ª etapa entregue em 2007), localizado na região Sudoeste de Goiânia e construído para abrigar as famílias da violenta desocupação do Parque Oeste Industrial (parceria FGTS e Cheque Moradia); *Residencial João Paulo II* (1ª etapa entregue em 2014), localizado na região Norte de Goiânia, em terreno doado pelo Estado (parceria FGTS, Cheque Moradia e FNHIS); *Residencial Nelson Mandela* (em construção), localizado no Conjunto Vera Cruz, na

região Oeste de Goiânia, cuja primeira etapa encontra-se em finalização de obras (1.600 apartamentos) construído em área do Estado (parceira FAR/MCMV e Cheque Moradia), com a execução das obras pela Construtora Direcional; além de parceria de recursos do Cheque Moradia na XI Etapa do mega-empreendimento *Jardins do Cerrado*, localizado na região Noroeste de Goiânia, construído pela *Brookfield Inc.* através do FAR/MCMV; e no município de Aparecida de Goiânia a Agehab assumiu as obras do empreendimento de apartamentos *Buriti Sereno* (832 apartamentos), iniciadas pelo MCMV/FAR e abandonadas pela construtora contratada, realizando a contratação da Construtora Central do Brasil – CCB para conclusão das obras e desembolsando recursos complementares do *Cheque Moradia* necessários para sua finalização. Permitindo constatar que em Goiás, na medida em que a política estadual adotou a estratégia de formulação de parcerias com o Governo Federal, intensificou se a “simbiose entre política pública, empresas de construção civil e capital incorporador”, referida por Shimbo (2010), dinamizando o atendimento local e angariando o protagonismo na política estadual na comparação entre as Unidades da Federação.

3. Habitação social, novos bairros planejados e periferização da verticalização na metrópole goianiense (e o direito a cidade?)

Desde a retomada do financiamento público de moradia e reestruturação da Política Nacional de Habitação, a partir de 2003, e especialmente a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC (o chamado PAC Habitação), diversos grupos atuantes na produção com foco no segmento popular de imóveis aportaram no mercado goianiense: as incorporadoras MRV Engenharia, Goldfarb/PDG, TENDA, Living, Viver, disseminando no mercado local o modelo paulistano de edifício de apartamentos – o que Anitelli (2015) chamou de “ovos de ouro” (em referência ao tamanho reduzido das plantas), e “edifício de apartamentos neoliberal” (em referência aos condomínios-clubes do segmento econômico).

No que tange a produção de habitação social realizada através dos programas públicos do Governo Federal no espaço urbano da RM de Goiânia, no último decênio, observa-se intensa movimentação: somente no âmbito do PAC 1, entre 2007 e 2010, modalidade provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários, foram erguidas 6.845 unidades habitacionais distribuídas entre os municípios de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goianira; entre 2005 e 2010, outras

1.395 unidades habitacionais foram construídas através Programa Crédito Solidário, destinado a produção autogestionária por entidades sociais organizadas e movimentos sociais, custeado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, sendo a quase totalidade em Goiânia, secundada por Aparecida de Goiânia. A partir de 2009, com o lançamento do Programa MCMV, tem a explosão do *boom* construtivo nas classes populares: do total de 247.061 unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV em Goiás (80% das quais já foram entregues, conforme informação da CAIXA), significando um investimento de R\$ 19,7 bilhões, 38% concentram se no território metropolitano (R\$ 7,4 bilhões): 93.325 novas moradias distribuídas entre os 20 municípios da RM de Goiânia – sendo 21.001 unidades na Faixa 1 de renda e 72.324 na Faixa 2 de renda; significando um volume de recursos de R\$ 7,4 bilhões em investimentos; destacando a concentração de contratações no Polo metropolitano: 44,4 mil unidades habitacionais contratadas (17% do total estadual e 45% do total da RMG) – constatação também evidenciada nas análises de Krause et. al. (2014) e Moysés et. all. (2014), em análise de dados apenas até o ano de 2012.

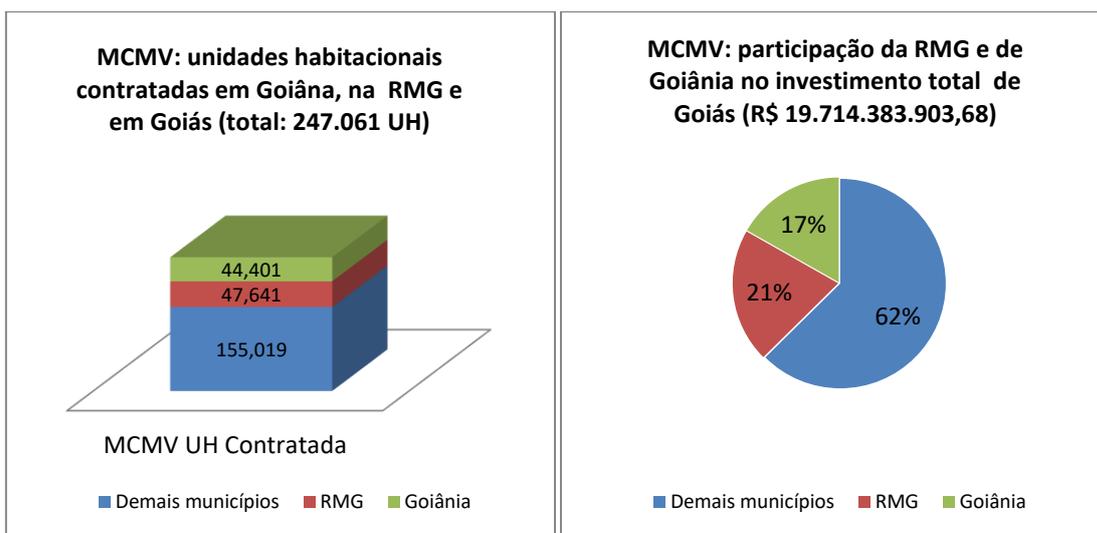


Gráfico 4 e 5: PMCMV: Unidades habitacionais e participação da RMG e de Goiânia no total de investimento de Goiás (2009-2016).

Fonte: CAIXA – Regional Sul. Elaboração: BORGES, Elcileni. M.

Somando a produção habitacional dos Programas PAc Habitação 1 e Crédito Solidário entre os vinte (20) municípios da RMG, no último decênio, chega se a um total de 101 mil unidades habitacionais – como pode ser visualizado na Tabela a seguir.

Tabela 2 - RMG: Produção de moradia social (unidades habitacionais contratada -2005-2016.

Município	PAC + Crédito Solidário	FAR + FDS (Faixa 1)	PNHU/FGTS (Faixa 2 e 3)	MCMV Total	PAC + Crédito Solidário + FAR + FDS	PAC + Crédito Solidário + FAR + FDS + PNHU
Abadia de Goiás	0	49	103	152	49	152
Aparecida de Goiânia	496	3313	17240	20553	3809	21049
Aragoiania	0	300	413	713	300	713
Bela Vista de Goiás	95	456	1290	1746	551	1841
Bonfinópolis	0	0	148	148	0	148
Brazabrantes	0	100	309	409	100	409
Caldazinha	0	0	40	40	0	40
Caturai	0	100	256	356	100	356
Goianópolis	0	350	427	777	350	777
Goiânia	4554	8949	29094	38043	13503	42597
Goianira	310	1422	5208	6630	1732	6940
Guapó	52	970	818	1788	1022	1840
Hidrolândia	18	450	659	1109	468	1127
Inhumas	65	288	1354	1642	353	1707
Nerópolis	0	640	1202	1842	640	1842
Nova Veneza	0	0	116	116	0	116
Santo Antonio de Goias	0	0	587	587	0	587
Senador Canedo	1348	1582	6126	7708	2930	9056
Terezópolis de Goiás	0	0	107	107	0	107
Trindade	1200	2032	6827	8859	3232	10059
Total Geral	8.138	21.001	72.324	93.325	29.139	101.463

Fonte: CAIXA Regional Sul Goiás - Superintendência de Negócios Habitação (abril de 2016).

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

No tocante a produção habitacional pelo programa estadual Cheque Moradia, em quinze anos de existência, contabilizando o período entre 2001 e 2015, foram distribuídos em torno de 46 mil benefícios entre os 20 municípios da Região Metropolitana de Goiânia, sendo: 12.824 *Cheques Construção*; 32.954 *Cheques Reformas*; além de 175 *Cheques Comunitários*; significando um investimento total de R\$ 150,7 milhões, distribuídos nas três modalidades: R\$ 83,4 milhões no Cheques Construção; R\$ 58,5 milhões no Cheques Reformas; e R\$ 8,8 milhões no Cheques Comunitários – o que corresponde a 23% do investimento total realizado em todo o Estado de Goiás (R\$ 648.508.640,00). Por sua vez, a Prefeitura de Goiânia, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação – SMH (atualmente Secretaria de

Planejamento e Habitação – SEPLANH), lançou o *Programa Cidade da Gente*, que, em parceria com o Governo Federal, vem implementando na cidade vários empreendimentos habitacionais de interesse social (Orlando Moraes, Bertim Belchior, Iris Ville, Buena Vista, Jardins do Cerrado, Antônio Carlos Pires, São Geraldo, Jardins Ipês, entre outros).

Tanto a Prefeitura de Goiânia, como o Estado de Goiás, através da Agência Goiana de Habitação – Agehab, elaboraram o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, com apoio financeiro do Governo Federal, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Habitação, com intermediação do Ministério das Cidades, nos termos da adesão ao SNHIS/FNHIS (Lei 11.124/2005), e o PLHIS foi entregue a população em 2012 pela Prefeitura de Goiânia (elaborado com a consultoria da Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente – ARCA).¹² Cabe sublinhar, todavia, a falta de diálogo na execução da política habitacional e definição dos empreendimentos habitacionais produzidos no período recente e estes instrumentos de planejamento; conforme o próprio Plano de Habitação de Goiânia “o Plano Diretor não apresenta a definição de regime urbanístico específico para as AEIS e determina a criação de uma lei municipal específica para esse fim” (PLHIS, 2012; Pág. 24).

Importante destacar que a referência mais bem sucedida de uso de instrumento de planejamento urbano na execução da política habitacional em Goiânia é a Lei nº 8.534 de 2007, que estabelece o percentual de “doação de 15% a 25% dos lotes de novos parcelamentos” aprovados para fins de habitação social (Lei que ficou conhecida como “banco de lotes do Iris”, à época Prefeito de Goiânia); embora muito criticada pela implementação de expansão urbana não prevista em AEIS no Plano Diretor em vigor (e pelo beneficiamento dos proprietários fundiários com a valorização da transformação de áreas rurais em urbanas); cujos exemplos específicos de sua aplicação são os loteamentos residenciais *Orlando Moraes, Antônio Carlos Pires e Jardins do Cerrado* (PAC1/MCMV), construídos em terreno de propriedade privada em área doada conforme os percentuais estipulados nesta legislação – no caso do *Jardins do Cerrado*, a parceria da Prefeitura de Goiânia, incluindo recursos do Orçamento Geral do Município através do Programa de Regularização Fundiária, para beneficiamento de famílias removidas de áreas de risco, permitiu a sua “doação” sem nenhum custo aos beneficiários (as famílias das 4 etapas de casa populares deste empreendimento não

¹² A Lei municipal nº 8487 de 06 de dezembro de 2006, criou o Fundo e Conselho Municipal de Habitação.

tiveram que pagar nenhuma prestação, nem comprometer os 10% de renda, tendo já recebido as escrituras públicas de doação das casas).

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

Uma evidência desse fato é a expansão do perímetro urbano realizada anteriormente a aprovação de cada Projeto de loteamento pelas Prefeituras municipais – além dos empreendimentos anteriormente mencionados situações similares nos municípios metropolitanos; acarretando aumento dos vazios urbanos, isolamento e falta de integração à cidade, além de parca infraestrutura e equipamentos urbanos, dificuldade de acesso e transporte precário, proximidade a áreas verdes e de preservação ambiental, evidenciando a “nova periferização” da habitação social no território metropolitano. Muitos dos empreendimentos focados na pesquisa de campo elaborada no escopo da pesquisa que alimenta este trabalho (doutoramento no IESA/UFG) tiveram intervenção do Ministério Público Estadual para imposição ao poder público e empresas privadas envolvidas nas obras efetuarem as requeridas compensações ambientais, conforme exigências da legislação nacional, tais como: residencial João Paulo II¹³ (com

¹³ Teve sua construção paralisada devido a diversas irregularidades, “descaso com as questões relacionadas com o controle, ocupação e parcelamento do solo urbano da Capital,” incluindo a falta de licenciamento ambiental, e apenas foi liberado após assinatura de TAC pelo Município e Estado se comprometendo a promover “a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) existentes no local. Ver matéria completa em: **Descaso com urbanismo e implantação de loteamento irregular em**

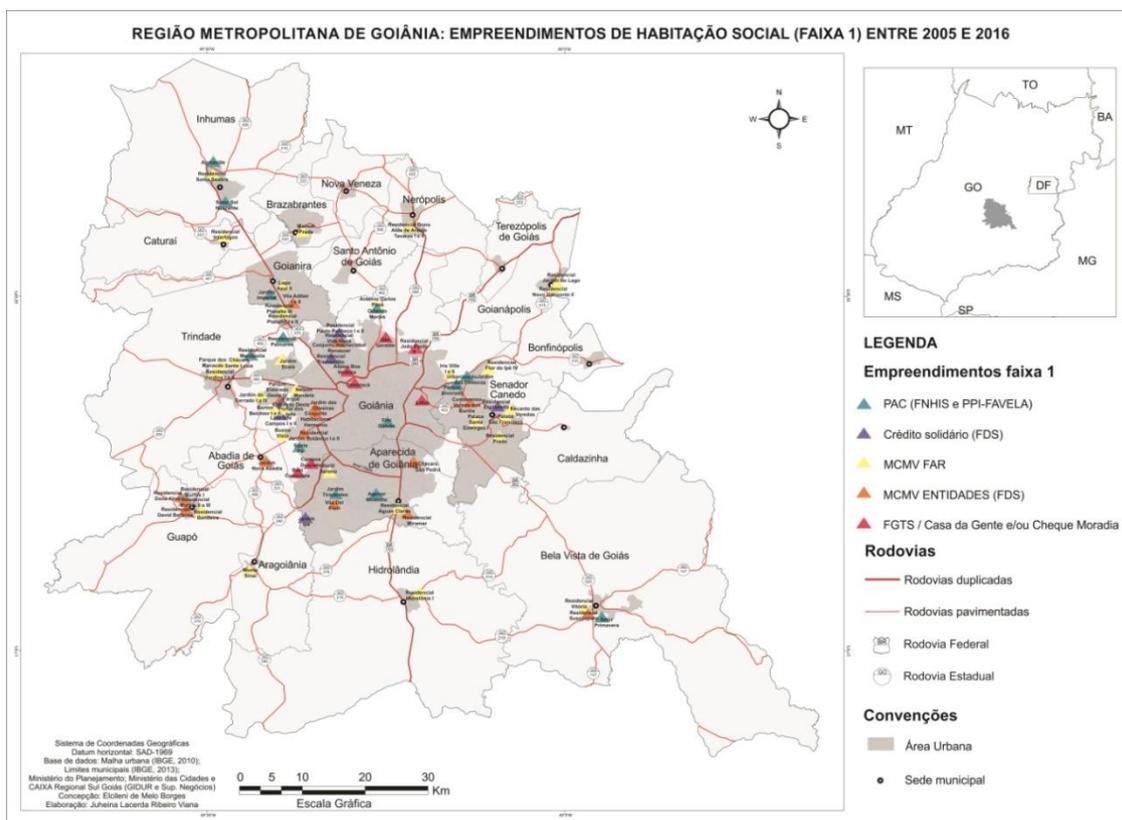
726 unidades habitacionais, construídas através do Cheque Moradia, e o Governo Federal, com recursos do FGTS e FNHIS), vizinho ao também irregular Residencial Vale dos Sonhos, localizado próximo a barragem do ribeirão João Leite que abastece Goiânia e vem executando um grande projeto para abastecimento de toda a região metropolitana pelas próximas décadas,¹⁴ nas adjacências de várias Áreas de Preservação Permanente (APPs). Outros empreendimentos de habitação social envolvendo conflito socioambiental: residencial Dona Alda de Araújo Tavares (MCMV/FAR), em Nerópolis, localizado a 30 km, ao norte de Goiânia, sofreu intervenção do Ministério Público de Goiás no processo de aprovação do seu projeto, por estar localizado em “área de reserva legal”, “fora do perímetro urbano estabelecido na Lei do Plano Diretor Democrático de Nerópolis” (parte de glebas da fazenda Alpercata) e/ou em suas ZEIS demarcadas; residencial Jardim Ipê (200 UH Crédito Solidário/FDS, no ano de 2008 e posteriormente 250 UH/MCMV), em Aparecida de Goiânia – totalmente isolado da malha urbana (sem receber nenhuma benfeitoria ou infraestrutura desde a sua entrega), com muitas ocorrências no noticiário sobre criminalidade, roubo e esconderijo de traficantes; localizado em área verde, inserida na área protetiva da APA Serra das Areias, numa área onde a paisagem é completamente coberta pelo cerrado goiano, denotando degradação ambiental.

O mapeamento das novas habitações no conjunto do território da Região Metropolitana de Goiânia revela transformações na paisagem urbana e reconfiguração espacial, com a localização da habitação social em áreas pouco urbanizadas, cada vez mais longínquas dos centros urbanos e deslocamento para os municípios com menor integração territorial no espaço metropolitano, mas com fortes relações sociais, acesso ao mercado de trabalho e estrutura de serviços estabelecidos no Polo – casos dos municípios Nerópolis (Faixa 2) e Guapó (destaque na produção por Entidades Sociais), ambos com distância média de 30 km de Goiânia, consolidando um “novo” padrão de

Goiânia motivam ação do MP. Publicado por Ministério Público do Estado de Goiás (extraído pelo JusBrasil)- 6 anos atrás. In: <http://mp-go.jusbrasil.com.br/noticias/2073643/descaso-com-urbanismo-e-implantacao-de-loteamento-irregular-em-goiania-motivam-acao-do-mp> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

¹⁴ Cunha e Borges (2015) citam que no ano de 2010 foram aprovados mais 4 loteamentos nesta região, que se tornou um atrativo para a expansão do mercado imobiliário; decretos publicados no DOM do dia 19/7/2010 autorizando a criação dos *loteamentos Flores do Parque, Frei Galvão, Bela Goiânia e Portal da Mata* (todos a menos de 1000 metros da barragem do João Leite); além do impacto com a proximidade ao Parque Ecológico Altamiro de Moura Pacheco, em área contígua ao Lago – “um loteamento está a 1 quilômetro de distância da unidade de conservação, ultrapassando, portanto, o limite mínimo de 3 quilômetros de zona de amortecimento no entorno da unidade. *Barragem já atrai loteamentos – Prefeitura autorizou, em julho do ano passado, a criação de quatro residenciais próximos ao reservatório* – Jornal O Popular – Cidades, 17/08/2011. In: <http://www.opopular.com.br/editorias/vida-urbana/barragem-j%C3%A1-atrai-loteamentos-1.29919> Acesso em 15 de janeiro de 2016.

segregação social e “nova periferização” da jovem metrópole – o Mapa ilustra a distribuição dos empreendimentos de habitação social na RM de Goiânia.



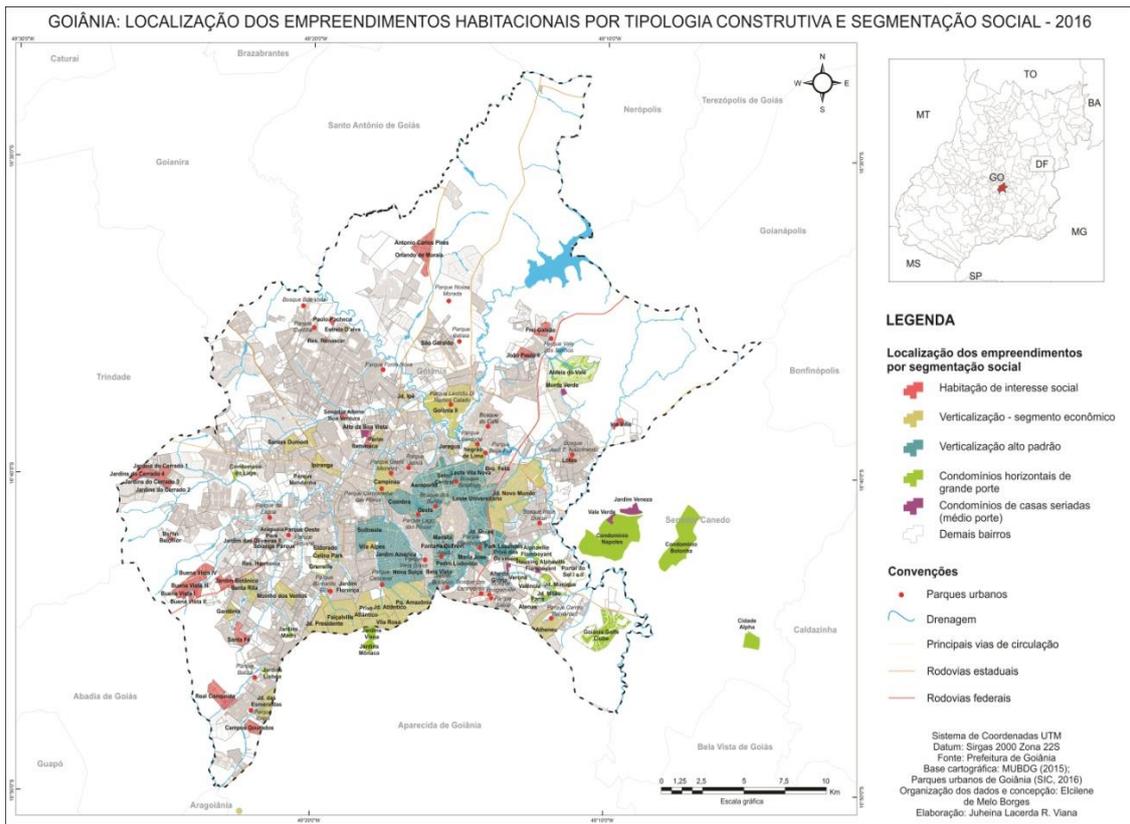
Mapa 3 – RMG: Provisão de moradia por Programas Habitacionais (2005-2016).

O fenômeno dos sucessivos lançamentos de empreendimentos habitacionais de interesse social – a chamada habitação social, mapeada por Borges e Cunha (2014) e Borges (2015), mostra a importante participação da chamada produção social da moradia (via entidades sociais organizadas e associações de moradores), contudo, evidencia que apesar de inserida nos financiamentos públicos, cada vez mais se desloca para áreas mais distantes e menos integradas a metrópole, na medida em que os Programas exigem aporte complementar de recursos financeiros (bens/terreno e/ou serviços economicamente mensuráveis) como contrapartida das Entidades Sociais; ou seja, o mercado de terras vai impondo a periferização a estes empreendimentos, em vista da valorização fundiária erigida com a especulação imobiliária e da escassez de terras a preços acessíveis a essa camada da população.

Todavia, o impacto da dinâmica construtiva recente no território metropolitano é observado em diferentes facetas: o fenômeno dos condomínios horizontais fechados (CHFs) voltados às classes abastadas, enfocado nos estudos de Bernardes e Soares Jr. (2006), de Moysés e Borges (2008) entre outros, como definidores da “emergência de novas cidades” na metrópole goianiense.

A verticalização de “alto nível” em bairros nobres da cidade foi definida por Moysés e Borges (2009) como a “face” da nova paisagem urbana de Goiânia, desenhada por edifícios vistosos, imponentes e inteligentes (tipologia “*life e business style*” ou nos luxuosos “3, 4 e 5 suítes”); a verticalização nas imediações de parques urbanos, um mote da especulação imobiliária no mercado local, foi enfatizada no estudo de Peres e Barbosa (2010) – casos do Parque Vaca Brava e Flamboyant, e por Resende e Arrais (2011) – caso do Parque Cascavel, entre outros: atualmente Goiânia possui 32 parques urbanos já implantados; outros 02 parques aprovados em processo de implantação; além do parque urbano estadual Marcos Veiga Jardim; o impacto da verticalização voltada ao segmento econômico de imóveis, dos novos bairros planejados e da produção de habitação social foi evidenciado no estudo de Moysés et. al. (2013) mostrando a consolidação de “novas espacialidades e centralidades urbanas” na RMG.

Os condomínios horizontais no padrão “casas seriadas” destinado às classes de poder aquisitivo intermediário (rendas médias), conforme as pesquisas de mercado do CRECI.GO, compiladas por Moysés et. al. (2016), encontram-se “espalhados em todo o território da jovem metrópole”, principalmente, em Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo; em menor proporção presentes, também, nos municípios de Hidrolândia, Goianira, Terezópolis, Santo Antônio e Nova Veneza, onde destaca também o fenômeno dos “condomínios de chácaras” (mapeado por Lima (2014) e caracterizados por Arrais (2014) como a “segunda residência do morador da metrópole goianiense”) – a distribuição dos empreendimentos habitacionais por tipologia e segmentação social no espaço urbano de Goiânia e seu entorno imediato pode ser vista conforme Mapa e Quadro a seguir.



Mapa 4 – Goiânia: Localização dos empreendimentos habitacionais por tipologia e segmentação social (2016).

Quadro 1: Goiânia: Empreendimentos habitacionais por tipologia e segmentação social (2016)

	HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	VERTICALIZAÇÃO "SEGMENTO ECONÔMICO"	VERTICALIZAÇÃO ALTO PADRÃO	CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DE GRANDE PORTE	PARQUES URBANOS
1	Orlando Morais	Jd das Esmeraldas	Marista	Privê Atlântico (1978)	Bosque Boa Vista
2	Frei Galvão	Vila Rosa	Jd Goiás	Jardins Florença (1997)	Bq. Bougainville
3	Santa Fé	Vila Alpes	Bueno	Res Aldeia do Vale (1997)	Bosque das Laranjeiras
4	Albino Boa Ventura	Pq. Amazônia	Oeste	Res Granville (1998)	Bosque do Café
5	Itamaracá	Bairro Planejado Eldorado	Nova Suíça	Privê dos Girassóis (1999) ***	Bosque dos Buritis
6	Lótus	Jd Atlântico	Alto da Glória	Jardins Madri (2000)	Bosque Índia Diacuí
7	São Geraldo	Celina Park	Parque Lozandes	Portal do Sol I e II (2000)	Bq. José Eduardo Nascimento
8	Lírio dos Campos 1e 2	Faiçalville, Novo Atlântico B. Planej.	Vila Maria José	Res Alphaville Flamboyant (2001)	Jardim Botânico
9	Pq Eldorado Oeste I – IV	Moinho dos Ventos	Bela Vista	Housing Alphaville Flamboyant (2001) ***	Parque Areião
10	Res Vida Nova	Bairro Planejado Eldorado Parque	Jd América	Fontana di Trevi (2001)***	Parque Baliza
11	Conj Res Paulo Pacheco 1 e 2	Pq Oeste Industrial	Aeroporto	Res. Monte Verde (2001)***	Parque Campinha das Flores
12	Real Conquista	Santa Rita/Jd Presidente	Pedro Ludovico	Cond do Lago I, II e III (2002/2009)	Parque Botafogo
13	Campos Dourado	Jd Gardênia *	Coimbra **	JD Paris (2003)	Parque Beija Flor
14	Res Tremendão	Solange Park	Sudoeste **	JD Atenas (2003)	Parque Curitiba
15	Iris Ville 1e 2	Santos Dumond	Res Granville **	RES Araguaia (2004)	Parque Cascavel
16	Antônio Carlos Pires	Campinas/Fama	Leste Universitário **	Cond. Alto da Boa Vista (2004) ***	Parque Carmo Bernardes
17	Res Buena Vista I a IV	Perim/Cândida de Moraes	Centro **	RES Goiânia Golfe Clube (2005)	Parque da Lagoa
18	Jardim do Cerrado I a IV	Ipiranga/Nunes Mores	Leste Vila Nova **	JD Milão (2005)	Parque Flamboyant
19	Bertim Belchior 1 e 2	Estrela D'alva *		JD Lisboa (2005)	Parque Fonte Nova
20	João Paulo II	Jd Ipê/Meia Ponte		RES Parque Mendanha (2006)	Parque Gentil Meireles
21	Portal dos Ipês	Goiânia II		JD Lisboa (2005)	Parque Itatiaia
22	Nelson Mandela	Negrão de Lima		JD Valença (2008)	Parque Jerivá
23	Res Jardim das Oliveiras	Vila Jaraguá		JD Verona (2008)	Parque Lago das Rosas
24	Conj Hab Harmonia	Bairro Feliz		JD Munique (2010)	Parque Leoldio di Ramos Caiado
25	Conj Hab Renascer	Parque Atheneu *		JD Zurique (2015)	Parque Liberdade
26	Res Jd Botanico 1 e 2	Novo Mundo		Jd Viena (Av. Rio Verde, Aparecida Gyn)	Parque Nossa Morada
27				Jd Mônaco (Av. Rio Verde, Aparecida Gyn)	Parque Sabiá
28				Res. Vale Verde e Jd Veneza (GO 403, Senador Canedo) ***	Parque Taquaral
29				Cidade Alpha/GO 020 (Senador Canedo) ****	Parque Vaca Brava
30				JD Nápoles (GO 403, Senador Canedo) ****	Parque Vale dos Sonhos
31				JD Bolonha (GO 403, (Senador Canedo) ****	Parque Itaipú
32				JD Sevilha (Av. Rio Verde, Aparecida Gyn) ****	Parque Bernardo Elis (integrante do PUAMA)

Fonte: SNH/MCidades; CAIXA (regional Sul); Prefeitura de Goiânia/SEPLANH; e ADEMI.GO (organizada por BORGES, Elcileni M.).

Considerações finais

A produção de habitação social na Região Metropolitana de Goiânia, no último decênio, evidencia seu deslocamento para áreas perimetropolitanas, cada vez mais longínquas e nas franjas da metrópole com parca infraestrutura, carência de equipamentos urbanos, serviços e transporte precário, dificultando o acesso à cidade e a percepção do direito à moradia – reproduzindo o fenômeno da “urbanização sem cidade” (Fix, 2011) e o padrão “morfológico expandido” (De Matos, 2012), onde o ideal de “justiça socioambiental” e “sustentabilidade urbana” são percebidos como cada vez menos palpável, se não uma “utopia”.

Como análise de fundo, é preciso reconhecer que a extensa produção habitacional empreendida através da política nacional de habitação no Brasil, implementada a partir de 2005, evidencia grande atendimento e combate efetivo ao déficit habitacional, principalmente, às populações dos estratos de renda mais baixo, sobretudo, em relação a expansão significativa dos subsídios nos financiamentos públicos voltados para a moradia social. Infelizmente o cenário que se vislumbra no curto prazo, com a crise “política-econômica” e alterações anunciadas pelo Governo transitório, com retirada do foco das camadas populares e desmantelamento dos mecanismos construídos a partir de 2003: a IN Nº 24/2016, desautorizando a CAIXA a aplicar recursos do FGTS no *PMCM*; o aumento no valor do imóvel para financiamento pelo SFH/SBPE e pelo FGTS, além de teto do imóvel MCMV – agora R\$ 9 mil; liberação dos saques de contas inativas do FGTS (MP nº 763/2016), chamada por Zahluth Bastos (2017) de “a segunda onda de saques neoliberal do FGTS”, reduzindo drasticamente o orçamento do Fundo direcionado para política habitacional, de saneamento básico e infraestrutura; somada a situação de dificuldade financeira e pedido de recuperação judicial das principais Incorporadoras de capital aberto (a chamada “crise dos distratos”); enfim, um conjunto de medidas que Rolnik (2015) analisou como o “fim do MCMV para quem mais precisa;” e como alerta Cardoso (2016), indicam “retrocesso e possibilidade de volta ao caráter clientelista, fragmentado e disperso, com pouco impacto efetivo sobre o déficit e a precariedade habitacionais que caracterizou vários momentos da nossa história política”, evidenciando os riscos para a garantia do direito à moradia e à cidade.

BIBLIOGRAFIA

- ANITELLI, Felipe. **[Re] produção?: repercussões de características do desenho de edifício de apartamentos paulistanos em projetos empreendidos no Brasil**. Tese de Doutorado. FAU/IAU/USP. São Paulo. 2015.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. **A região como arena política: um estudo sobre a produção da região urbana Centro-Goiano**. Ed. Vieira, Goiânia, 2007.
- _____. **A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização**. Goiânia: Editora UFG, 2013.
- _____. **MORAR NA METRÓPOLE, VIVER NA PRAIA OU NO CAMPO: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano**. Ed. UFG Digital. Goiânia – GO 2013.
- BARROS, L. T. **Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque Moradia**. Dissertação – IPPU/UFRJ. 2011.
- BONDUKI, Nabil (2009). **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, n. 82, Fundação Perseu Abramo; São Paulo.
- BORGES, Elcileni M. e CUNHA, Débora F. **Política habitacional brasileira e seus impactos nas cidades: a nova paisagem urbana da Região Metropolitana de Goiânia**. 3º Seminário Internacional da AEAULP: Arq. do Mar, da Terra e do Ar – Arquitetura e Urbanismo na Geografia e na Cultura – Vol. II (pág. 259-267); outubro de 2014. Lisboa – PT.
- BORGES, Elcileni M. **Dinâmica imobiliária recente e seus impactos na reconfiguração urbana e socioespacial da Região Metropolitana de Goiânia**. 5º Workshop Doutoral. IGOT/Univ. de Lisboa. Fevereiro de 2015.
- CARDOSO, Adauto L. **Direito a moradia no Brasil: retrocesso em um contexto de crise**. Série *O Direito à cidade em tempos de crise*. Le Monde Diplomatique Brasil, 09/05/2016. In: <https://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3219&tipo=acervo>. Acesso em 20/05/2016.
- _____. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Editora Letra Capital. Rio de Janeiro. 2013.
- CHAVEIRO. Eguimar Felício. **Goiânia: travessias sociais e paisagens cindidas**. Goiânia: Editora da UCG, 2007.
- CUNHA, Débora F. e BORGES, Elcileni, M. **Urbanização acelerada: risco para o abastecimento de água na Região Metropolitana de Goiânia**. Revista GEOUERJ. Ano , nº 26. Rio de Janeiro, 2015.
- DE MATTOS. C. A. **Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?** EURE, Santiago de Chile, v.28, n.85, p.5-10, dic. 2002.
- DUTRA, Walkiria Z. **ENTRE A PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL E AS MORADIAS PRECÁRIAS: uma análise da popularização da casa própria no Brasil**. Revista PPP/UEMG. Vol. VI, nº 11. P. 131-154, jan-jun 2013, Belo Horizonte.
- FERREIRA, João. S. W. e LEITÃO, Karina (coord.). **A nova cara do urbano no Brasil: reflexões sobre a produção habitacional do “segmento econômico”**. Sessão Livre – XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro/RJ, maio de 2011.
- FIX, Mariana A. B. (2011). **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. (tese de Doutorado). IE/UNICAMP.
- HADDAD, M. B., **Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília: estruturação, interrupção e retomada das políticas públicas**, Dissertação de Mestrado, PUC.GO/MDPT, 2010.
- KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; e LIMA NETO, Vicente C. **Para além do MCMV: uma política de habitação de interesse social?** In: Monasterio, L. M; Neri, M. C e Soares, S. S. D. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* – VL 02. IPEA. Brasília, 2014.

- LIMA NETO, Vicente C; KRAUSE, Cleandro e FURTADO, Bernardo A. **O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do MCMV: mensurando possibilidades de atendimento.** (Parte III, Capítulo 3, pág. 79-120). In: RESENDE, Guilherme M. (Editor). *Avaliação de Políticas Públicas: uma análise de seus impactos regionais* (V. 2). IPEA. Rio de Janeiro, 2014.
- MOURA, R. **Arranjos Urbanos Regionais no Brasil: o conteúdo modificado da concentração e da desigualdade.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, n. 115., p. 199-210, Curitiba, jul-dez. 2008.
- MOYSÉS, Aristides. **Goiânia, metrópole não planejada.** Goiânia: Editora da UCG. 2004.
- _____. **Contradições de uma Cidade Planejada no Planalto Central brasileiro: segregação sócio-territorial em Goiânia.** Tese de Doutorado. PUCSP. São Paulo. 2001.
- MOYSÉS, A; SILVA, E. R; BORGES, E. M; RIBEIRO, M G. **Da formação urbana ao empreendedorismo imobiliário: a nova face da metrópole goianiense.** Mercator – Revista de Geografia da UFC; Ano 06, nº 12. Fortaleza – Ceará. 2007.
- MOYSÉS, A; BORGES, E. M. e CUNHA, D. F. **O estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010.** Boletim Informativo do Observatório das Metrôpoles/INCT-CNPq. Ano III, nº 196, p. 1-27, 03 de agosto de 2011. In: www.observatoriodasmetrosoles.net
- PERES, Maria de Lourdes C. e BARBOSA, Ycarim M. **O imaginário na reprodução da natureza no espaço urbano: Parques Vaca Brava e Flamboyant.** Ed. Contemporânea, V.8, N.1. Goiânia, 2010.
- RESENDE, Ubiratan P. & ARRAIS, Tadeu P. A. **Especulação imobiliária e verticalização: um estudo a partir da implantação do Parque Cascavel.** (mimeo) – VIII Congresso de Pesquisa, Ensino e Extensão da UFG, 2011
- ROLNIK, Raquel; **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Ed. Boitempo, 2015.
- ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas.** (2009). 194 f. (doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese de Doutorado, PPGAU/Escola de Engenharia de São Carlos – USP, junho de 2010.
- SILVA, Ciro A. O. **Primeiros traços e formas urbanas de Goiânia.** In: LIMA, Manuel Ferreira; MACHADO, Laís Aparecida. *Formas e tempos da cidade.* Goiânia: Cênone Editorial, 2007.