

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

PEDRO RONCHI

**EXPANSÃO URBANA E O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Vitória
2014

PEDRO RONCHI

**EXPANSÃO URBANA E O
PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Luiz Zanotelli

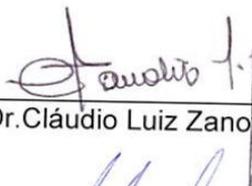
Vitória
2014

“EXPANSÃO URBANA E O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA”

PEDRO RONCHI

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Aprovada em 24 de outubro de 2014 por:



Prof. Dr. Cláudio Luiz Zanotelli - Orientador - UFES



Prof. Dr. André Luiz Nascentes Coelho – UFES



Profª. Drª. Eneida Maria Souza Mendonça – UFES



Profª. Drª. Teresa de Jesus Peixoto Faria - UENF

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

- R769e Ronchi, Pedro, 1974-
Expansão urbana e o Programa Minha Casa, Minha Vida na região metropolitana da Grande Vitória / Pedro Ronchi. – 2014. 201 f.: il.
- Orientador: Cláudio Luiz Zanotelli.
Coorientador: André Luiz Nascentes Coelho.
Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.
1. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 2. Crescimento urbano. 3. Habitação popular. 4. Política habitacional. 5. Segregação urbana. I. Zanotelli, Cláudio Luiz, 1959-. II. Coelho, André Luiz Nascentes, 1971-. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. IV. Título.

CDU: 91

Dedico este trabalho aos meus pais
Belarmino Ronchi e Olga Alice Peterle
Ronchi pelo exemplo de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus porque “*todas as coisas foram feitas por Ele, e sem Ele nada do que foi feito se fez*” (Jo 1:3).

À minha esposa Rejane Lima Ronchi, companheira fiel e auxiliadora idônea pela colaboração, incentivo e compreensão nos momentos da minha ausência, principalmente nas inúmeras madrugadas.

Aos meus filhos Lara e Yan pela alegria e disposição inesgotável de desejarem sempre a minha presença.

Ao professor Cláudio Luiz Zanotelli Doutor do Departamento de Geografia da UFES pela excelente orientação que me fez superar os desafios pela busca minuciosa dos dados.

Ao professor Doutor André Luiz Nascentes Coelho pela presteza em contribuir para qualidade do trabalho e a todos os professores do Departamento de Geografia que contribuíram para o meu aprendizado.

À Izadora Ramos de Oliveira, secretária competente, gentil e sempre disposta a ajudar.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por viabilizar a pesquisa.

A todos os meus colegas da academia pela contribuição e incentivo no trabalho, em especial Rodrigo Bettim Bergamaschi pela amizade e disponibilização de dados, e Francismar Cunha Ferreira pelo companheirismo e disposição imediata em colaborar.

Aos colegas de trabalho, em especial Nara, Andressa e Anna Claudia pelo incentivo e espírito de companheirismo nos momentos de crise. À Ariane pela colaboração preciosa.

À Universidade Federal do Espírito Santo pelo acesso acadêmico à ciência.

RESUMO

Discute as contribuições do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no processo de formação e expansão do espaço urbano da Região Metropolitana da Grande Vitória (RGMV), analisando especificamente a produção das moradias destinadas às famílias de baixa renda até R\$ 1.600,00. Busca compreender as características operacionais do Programa e suas implicações sobre o espaço socialmente construído e na vida cotidiana das pessoas. A metodologia analítica foi estruturada com base em dados quantitativos, obtidos em órgãos públicos, sobre a produção habitacional desde o lançamento do Programa (2009) até janeiro de 2014. Os dados foram distribuídos por território e faixa de rendimento das famílias. Como estudo de caso foram pesquisadas três áreas na RMGV, nos municípios de Cariacica, Vila Velha e Vitória por possuírem projetos relevantes do PMCMV em diferentes fases de execução. A pesquisa abrange projetos distribuídos em cinco fases de execução (previstos, em aprovação, aprovados, em construção e entregues). Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com moradores do conjunto habitacional do PMCMV em Vitória; moradores vizinhos aos empreendimentos do PMCMV em Vila Velha; comerciantes; presidente da associação de moradores de bairros; empregados das construtoras e servidores públicos. Foram feitas pesquisas de campo nas áreas selecionadas e nos territórios do entorno de onde estão sendo implantadas as moradias de interesse social. O Programa tem alcançado resultados expressivos: sendo 3.2 milhões de unidades foram contratadas e 1.5 milhão entregues em 5 anos no Brasil. No mesmo período foram 46.879 e 15.295 no Espírito Santo e na RMGV foram 25.919 e 6.958 unidades contratadas e entregues respectivamente. O PMCMV continua a reproduzir historicamente contradições inerentes às políticas habitacionais antecedentes como submissão às estratégias do mercado capitalista e à reprodução de um modelo de crescimento urbano caracterizado pela segregação socioespacial, além de promover a ocupação de novos espaços periféricos das cidades atuando como vetor de expansão urbana da RMGV.

Palavras-chave: Expansão urbana, habitação social, política habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida, segregação espacial.

ABSTRACT

The research discusses the contributions of the “Minha Casa Minha Vida” Program (PMCMV) in the creation and expansion process of urban space in the Metropolitan Area of Vitória (RMGV), specifically examining the production of public housing to families with a low monthly income of up to R\$ 1.600,00. It aims to understand the operational characteristics of the program and its implication on the socially constructed space and people’s everyday lives. The analytical methodology was structured based on quantitative data obtained from public agencies on housing production since the program’s establishment in 2009 until January 2014. Data were distributed by space and families’ household incomes. As a case study, three areas in the Metropolitan Area of Vitória were surveyed. The chosen municipalities were Cariacica, Vila Velha and Vitória for having relevant projects of PMCMV in different stages of implementation. The survey covers projects in five different stages of implementation (expected, to be approved, approved, under construction and delivered). Semi-structured interviews were conducted with residents of the housing complex of the PMCMV set in Vitória; neighboring residents to the developments of the PMCMV in Vila Velha; local merchants and shopkeepers; President of the neighborhood’s Residents Association; employees of contractors and civil servants. Field researches were made in selected areas and surrounding territories where the social housing is being implemented. The program has been achieving significant results: 3.2 million units were contracted and 1.5 million delivered in the last 5 years in Brazil. In the same period of time, 46.879 houses were contracted and 15.295 were delivered in Espírito Santo State and in the RMGV 25.919 houses were contracted and 6.958 delivered. The PMCMV continues to generate historical contradictions inherent to previous public housing policies such as submission to strategies of the capitalist market and the reproduction of an urban growth model characterized by socio-spatial segregation, besides promoting the occupation of new peripheral areas of the city, acting with catalytic effect in the urban expansion of the RMGV.

Keywords: Urban sprawl, social housing, housing policy, Programa Minha Casa Minha Vida, spatial segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área de transição entre o espaço urbano e o rural de Cariacica. Ao fundo o bairro Flexal II.....	40
Figura 2 – Slogan do PMCMV – Fase 1 de 2009	58
Figura 3 – Fluxo operacional do PMCMV – Faixa 1 com terreno doado pela Prefeitura ou Estado	71
Figura 4 – Fluxo operacional do PMCMV – Faixa 1 com terreno da construtora.....	72
Figura 5 – Modelo de planta da casa de 35 m ² sugerida pelo PMCMV – Faixa 1	77
Figura 6 – Modelo de planta do apartamento de 42 m ² sugerido pelo PMCMV – Faixa 1	79
Figura 7 – Complexo Paraisópolis em São Paulo construído pelo PMCMV – Faixa 1	80
Figura 8 – O PMCMV e a periferação no município de Vila Velha.	81
Figura 9 – Alagamento nas casas do Residencial Mata do Cacau em Linhares construído pelo PMCMV – Faixa 1	101
Figura 10 – Anúncio com oferta de imóveis do PMCMV – Faixas 2 e 3 na RMGV.....	106
Figura 11 – Residencial Viver Melhor em Manaus com 8.895 moradias do PMCMV – Faixa 1	111
Figura 12 – Obra no Residencial Apolônio de Carvalho no bairro Operário em Cariacica – 2014.	115
Figura 13 – Terreno no bairro Bubú, em Cariacica, com declividade acentuada onde poderão ser implantadas 400 moradias pelo PMCMV – Faixa 1	119
Figura 14 – Área de transição urbana e rural de Cariacica. Ao centro o bairro Alice Coutinho	140
Figura 15 – Área prevista para construção de 992 moradias no bairro Antônio Ferreira Borges em Cariacica	141
Figura 16 – Projeto do Residencial Limão com 992 moradias do PMCMV – Faixa 1 no bairro Antônio Ferreira Borges, Cariacica.....	141
Figura 17 – Especulação imobiliária no entorno do empreendimento do PMCMV com o Residencial Vila Velha ao fundo	147
Figura 18 – Movimentação no uso do solo na área do entorno do empreendimento do PMCMV – Faixa 1 em Vila Velha	148
Figura 19 – Localização do terreno colocado à venda ao lado do empreendimento do PMCMV – Faixa 1 em Vila Velha	149
Figura 20 – Terreno segmentado do Residencial Vila Velha do PMCMV – Faixa 1	151
Figura 21 – Vista parcial da área de circulação do Residencial Vila Velha.....	152
Figura 22 – Planta do apartamento de 43,54 m ² do Residencial Vila Velha	153
Figura 23 – Ruas despavimentadas e valões a céu aberto demonstram o baixo nível de infraestrutura nos bairros vizinhos ao Residencial Vila Velha do PMCMV – Fase 1 ..	154
Figura 24 – Casa remanescente construída na década de 90 pelo Programa Habitar Brasil em Jabaeté, Vila Velha.....	157
Figura 25 – Vazamento de esgoto no conjunto habitacional entregue em 2011 pelo Estado localizado no bairro Jabaeté, Vila Velha	159
Figura 26 – Residencial Vila Velha do PMCMV como ponto de referência no lugar.....	161
Figura 27 – Vista de uma das três áreas de lazer do Residencial.....	161
Figura 28 – Cerca do “condomínio” Residencial Vila Velha	163
Figura 29 – Aviso da Caixa Econômica para tentar coibir invasões no Residencial Vila Velha.....	170

Figura 30 – Canteiro de obras do Residencial Vila Velha	171
Figura 31 – Parte interna de um apartamento do Residencial Vila Velha visto da sala de estar ...	172
Figura 32 – Planta do apartamento com 45 m ² do Residencial Tabuazeiro em Vitória	176
Figura 33 – O Morro do Macaco como pano de fundo do Residencial Tabuazeiro em Vitória	178
Figura 34 – Cerca de arame tipo concertina instalada no Residencial Tabuazeiro em Vitória	179
Figura 35 – Parque Natural Vale do Mulembá visto da janela do apartamento do Residencial Tabuazeiro	181
Figura 36 – Aviso aos moradores do Residencial Tabuazeiro sobre a necessidade de pagamento das taxas de condomínio	182

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da taxa básica de juros (Taxa Selic) no Brasil no contexto do PAC e do PMCMV de julho de 2006 a janeiro de 2012	56
Gráfico 2 – Distribuição dos recursos do PMCMV por Estado de 2009 a janeiro de 2014 em (R\$) bilhões de reais	88
Gráfico 3 – Ranking com proporcional de moradias entregues em relação as contratadas pelo PMCMV no Brasil, por Estado de 2009 a janeiro de 2014	95
Gráfico 4 – Ranking dos municípios com maior número de moradias contratadas e entregues no Espírito Santo de 2009 a janeiro de 2014.....	97
Gráfico 5 – Moradias contratadas pelo PMCMV nos municípios da RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014.....	105
Gráfico 6 – Fase de execução dos projetos do PMCMV – Faixa 1 na RMGV – 2014	116
Gráfico 7 – Fases de execução dos projetos do PMCMV – Faixa 1 por município da RMGV – 2014.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da população urbana e rural do Espírito Santo – 1940 a 2010	29
Tabela 2 – PIB per capita da RMGV – 2011	32
Tabela 3 – Expansão da mancha urbana da Grande Vitória em Km ² – 1970 a 2013	34
Tabela 4 – Evolução populacional da RMGV e Espírito Santo – 1940 a 2010	39
Tabela 5 – Moradias construídas pela COHAB na Grande Vitória no período de 1960 a 1986	45
Tabela 6 – Moradias construídas pelo INOCOOP no Espírito Santo e Grande Vitória nos anos de 1970 e 1980	48
Tabela 7 – Moradias construídas pela COHAB e INOCOOP no Espírito Santo e Grande Vitória nos anos de 1970 até 1986	49
Tabela 8 – Diferenças entre as metas e valores do PMCMV por faixa de renda entre as Fase 1 (2009) e Fase 2 (2011)	61
Tabela 9 – Distribuição da meta prevista de moradias a serem contratadas pelo PMCMV na Fase 1 no Brasil, por faixa de renda – 2009	84
Tabela 10 – Meta do PMCMV – Fase 1 para Região Sudeste, por faixa de renda – 2009	85
Tabela 11 – Diferenças de metas entre as fases do PMCMV	86
Tabela 12 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV – Fase 1 e 2 no Brasil, por faixa de renda – 2009 até janeiro de 2014	90
Tabela 13 – Percentual de moradias entregues em relação às contratadas pelo PMCMV no Brasil, por faixa de renda – 2009 a janeiro de 2014	91
Tabela 14 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV no Espírito Santo – de 2009 até janeiro de 2014	94
Tabela 15 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV no Brasil, Espírito Santo e RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014	104
Tabela 16 – Comparação entre moradias contratadas e entregues pelo PMCMV na RMGV, por faixa de renda	112
Tabela 17 – Projetos contratados pelo PMCMV – Faixa 1 na RMGV por situação	113
Tabela 18 – Moradias do PMCMV – Faixa 1 a serem aprovadas em Cariacica	114
Tabela 19 – Moradias previstas para serem construídas pelo PMCMV – Faixa 1 em Cariacica...	134
Tabela 20 – Projetos do PMCMV – Faixa 1 em Cariacica Em Aprovação e Em Construção	137
Tabela 21 – Programas habitacionais implantados e a implantar no bairro Jabaeté, em Vila Velha, para famílias de baixa renda – 1997 a 2014	158

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e das áreas de estudo de caso.....	20
Mapa 2 – Expansão urbana da Grande Vitória de 1970 a 2013.....	36
Mapa 3 – Localização dos empreendimentos habitacionais do INOCOOP, COHAB e do PMCMV na RMGV de 1960 a 2014.....	41
Mapa 4 – Moradias entregues pelo PMCMV nos municípios do Espírito Santo por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014	99
Mapa 5 – Localização dos empreendimentos contratados e em aprovação do PMCMV nos municípios mais populosos da RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014 ..	109
Mapa 6 – Localização dos projetos habitacionais do PMCMV – Faixa 1 por estágio nos municípios da RMGV	120
Mapa 7 – Localização dos bairros com projetos do PMCMV – Faixa 1 em diferentes estágios na RMGV	123
Mapa 8 – Vazios urbanos e concentração fundiária na RMGV em 2012	132
Mapa 9 – Localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 em Cariacica por estágio – 2014	138
Mapa 10 – Localização do Residencial Vila Velha do PMCMV – Faixa 1 no município de Vila Velha	144
Mapa 11 – Zonas de Especial Interesse Social (ZEI's) de Vila Velha	156
Mapa 12 – Bairros de origem das famílias inscritas no PMCMV – Faixa 1 do Residencial Vila Velha	164
Mapa 13 – Localização do Residencial Tabuazeiro do PMCMV – Faixa 1 em Vitória.....	174

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades do PMCMV e fonte dos recursos por faixa de renda	62
Quadro 2 – Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV – Faixa 1 por localidade	66
Quadro 3 – Municípios do Espírito Santo selecionados pelo PMCMV na fase 2	87
Quadro 4 – Característica geral do Residencial Vila Velha – Segmento 3	146
Quadro 5 – Levantamento de preços de terrenos em bairros da Região de Terra Vermelha onde está localizado o Residencial Vila Velha – 2014	150
Quadro 6 – Ranking dos bairros com maior número de inscrições para o Residencial Vila Velha	167
Quadro 7 – Características do Residencial Tabuazeiro em Vitória	177

LISTA DE ABREVIATURAS

BACEM	Banco Central do Brasil
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CIVIT	Centro Industrial de Vitória
COHAB	Companhia Habitacional do Espírito Santo
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCidades	Ministério das Cidades
MNLP	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
PDU	Plano Diretor Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. PROBLEMÁTICA	17
1.2. JUSTIFICATIVA	18
1.3. A ÁREA DE ESTUDO	19
1.4. METODOLOGIA	21
2. BREVE DESCRIÇÃO DA FORMAÇÃO E EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA	28
2.1. CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E ADENSAMENTO METROPOLITANO	28
2.2. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	30
2.3. EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	33
2.4. A MORADIA POPULAR COMO VETOR DE EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	38
3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	52
3.1. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	60
4. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	83
4.1. BREVE ANÁLISE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO POR MUNICÍPIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO ESPÍRITO SANTO.....	92
4.2. A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA	103
4.3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO VETOR DE EXPANSÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA.....	112
5. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA VOLTADO ÀS CATEGORIAS SOCIAIS DE BAIXA RENDA: ESTUDO DE CASOS EM CARIACICA, VILA VELHA E VITÓRIA	124
5.1. OS PROJETOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM CARIACICA	125
5.2. A CONSTRUÇÃO DO RESIDENCIAL VILA VELHA NA REGIÃO DE TERRA VERMELHA EM VILA VELHA.....	143
5.3. A VIDA COTIDIANA NO RESIDENCIAL TABUAZEIRO EM VITÓRIA	173
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189
8. ANEXOS	193

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as cidades brasileiras passaram por um rápido processo de expansão e adensamento populacional, sobretudo nas Regiões Metropolitanas, agravando ainda mais os problemas sociais. O Espírito Santo, a partir da década de 1960, adota uma nova base econômica fundamentada no modelo urbano-industrial. A implantação de complexos Industriais, concentrados na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), fomentou o processo de migração campo-cidade agravando as condições sociais e a qualidade de vida no meio urbano.

O enorme contingente populacional fez com que a Região Metropolitana passasse por um intenso e rápido processo de expansão e crescimento periférico dotado de baixo padrão socioeconômico. O reflexo desse processo no campo da habitação foi o aumento do déficit habitacional, notadamente para as categorias sociais de menor renda. Políticas públicas, desarticuladas com as questões de uso e ocupação da terra, foram implantadas ao longo do tempo, mas não conseguiram suprir a demanda por moradia.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009 pelo Governo Federal, inaugura um novo ciclo de intervenção do Estado na área habitacional que não se via desde o fim do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH). O Programa tem como meta reduzir o déficit habitacional entre as famílias que possuem rendimento domiciliar de até dez salários mínimos, priorizando aquelas com renda de até três salários mínimos. O objetivo do Programa é construir 3,4 milhões de moradias até 2014.

Visando criar uma base institucional de suporte à “nova política habitacional”, onde o principal instrumento é o PMCMV, o Governo Federal criou o Ministério das Cidades em 2003, implantou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação Social (FNHIS), instrumentos de gestão compartilhada e descentralização governamental que marcam também uma nova fase da política habitacional no país (MARICATO, 2011).

O conjunto de ações governamentais no campo habitacional aliado à implantação do PMCMV promoveu uma profunda transformação na política habitacional brasileira

que fomentou o processo de “[...] *financeirização do crédito imobiliário* [...]” e que proporcionou maior “[...] *apropriação da riqueza na atual fase de organização do modo de produção capitalista* [...]” (ROYER, 2009, p. 22) pelos segmentos do ramo imobiliário (construtoras/incorporadoras). Prova disso é que o modelo do PMCMV foi estruturado em parceria com o Governo Federal e “*mais onze empresas do setor imobiliário*” (MARICATO, 2011, p. 63) que se apropriaram dessa política para aumentar seus ativos financeiros.

Todavia, apesar dos expressivos resultados alcançados pelo PMCMV em termos de contratação de moradias, a contradição do Programa reside no fato de que a produção das unidades habitacionais tem se realizado em maior proporção para as categorias sociais de maior renda do que para famílias com rendimento de até três salários mínimos, que é o foco do Programa. Por outro lado, uma das consequências dessa política de habitação é a reprodução de um modelo de crescimento urbano caracterizado pela expansão urbana provocada em particular pelas moradias do Programa às categorias sociais mais pobres. Porém, apesar das críticas e problemas inerentes ao Programa discutidas ao longo do trabalho, ao que tudo indica o PMCMV tende a se consolidar como uma das mais importantes ações políticas no campo habitacional no Brasil, dada a sua dimensão e alcance. Essa dissertação explanará e analisará os diferentes aspectos do PMCMV na RMGV, como veremos a seguir.

1.1. PROBLEMÁTICA

A problemática da pesquisa é o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado pelo Governo Federal em 2009, e sua lógica de produção de moradias populares para famílias com renda de até três salários mínimos ou até R\$ 1.600,00¹ em áreas periféricas da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV),

¹ A primeira fase do Programa (PMCMV 1) estipulava que a renda familiar máxima para acesso à moradia na faixa de baixa renda (Faixa 1) deveria ser de 0 a 3 salários mínimos. Na segunda fase do Programa (PMCMV 2) o valor correspondente à Faixa 1 passou a ser de R\$ 1.600,00 deixando de ser equiparado ao salário mínimo, que em agosto de 2014 era de R\$ 724,00.

promovendo e reproduzindo um modelo de expansão urbana caracterizado pela segregação socioespacial.

Salientamos que o PMCMV atende a três tipos de categorias sociais que são distinguidas pela renda familiar mensal. O Programa denomina essas categorias como “Faixas” de rendimento, sendo Faixa 1 até R\$ 1.600,00, Faixa 2 de R\$ 1.601,00 à R\$ 3.275,00 e a Faixa 3 de R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00. Sendo assim, trabalharemos essa classificação como sendo categorias sociais distintas por nível de renda porque agrupam indivíduos com características mais ou menos comuns e padrões de consumo semelhantes.

1.2. JUSTIFICATIVA

O trabalho se justifica porque a questão habitacional é um dos principais problemas sociais, sobretudo no meio urbano, e como tal carece de pesquisas que objetivem compreender melhor os fenômenos que envolvem a problemática em particular na RMGV. Nesse sentido, a pesquisa é uma contribuição ao debate científico diante da relevância social do tema.

O objetivo geral da pesquisa é avaliar as contribuições da política habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida no processo de expansão urbana da Região Metropolitana da Grande Vitória e sua inserção no equacionamento dos problemas habitacionais para às categorias sociais de baixa renda.

Como objetivos específicos nos propomos a: investigar a contribuição da política habitacional e o papel dos agentes locais: Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP) no processo de expansão urbana da RMGV; caracterizar a política habitacional do PMCMV e sua forma de operacionalização; analisar a implantação do PMCMV demonstrando seu desempenho com base nos dados quantitativos e qualitativos obtidos em fontes oficiais e em conversas e entrevistas nas áreas de estudo com diversos atores ligados ao tema; analisar a distribuição dos empreendimentos do PMCMV na RMGV e suas contribuições na transformação do território; analisar as localizações dos projetos do PMCMV para a população de baixa renda familiar até

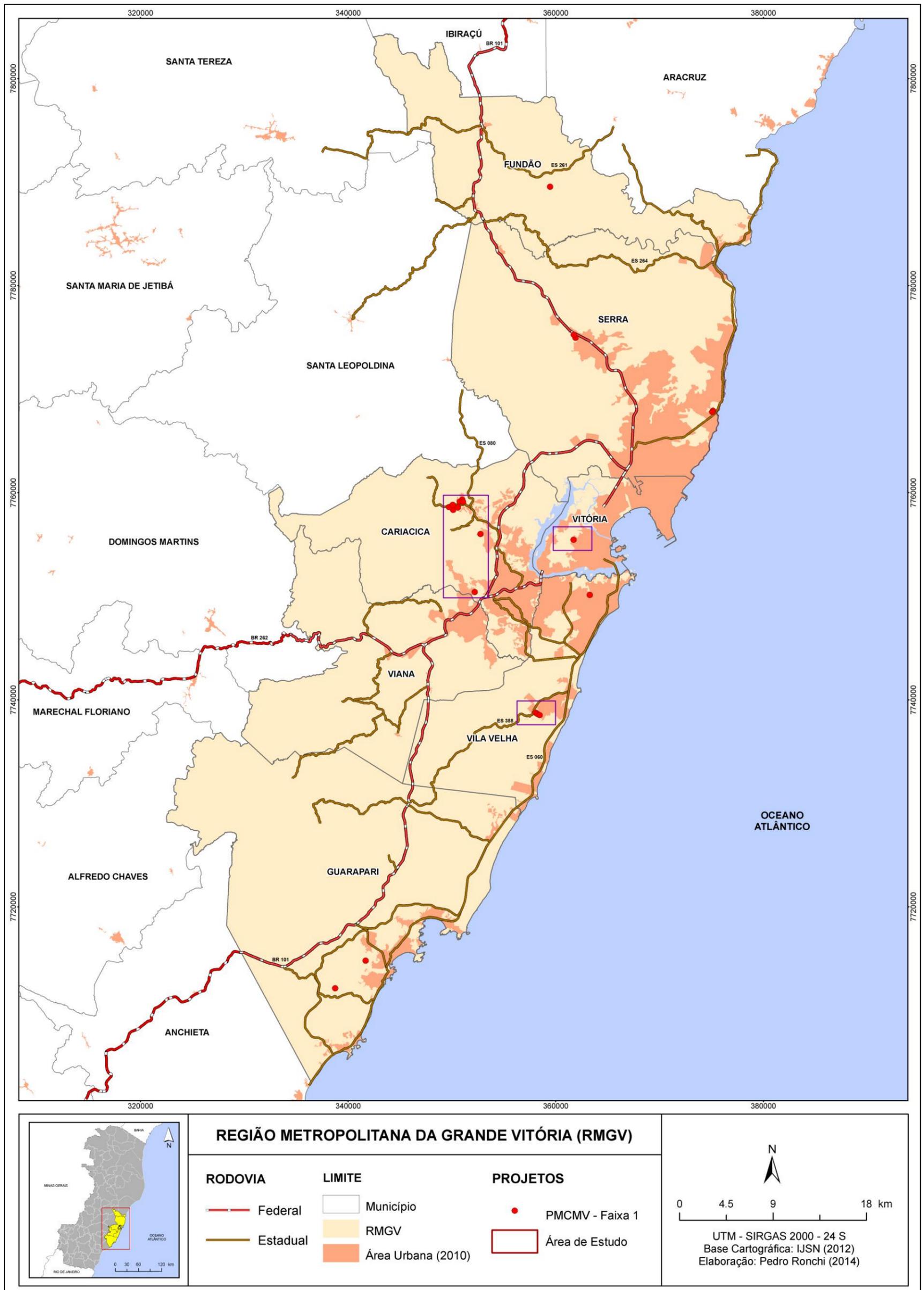
R\$ 1.600,00 e suas influências no processo de construção do espaço urbano, além de produzir cartografia temática sobre o Programa.

1.3. A ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo abrange a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Constituída em 1995 pela Lei Complementar Estadual nº 58, ela é formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Vila Velha e Vitória (Mapa 1). Possui área territorial de 2.316,49 km², que representa aproximadamente 5% da área total do território do Espírito Santo. Desde 1980 sua população cresceu 127%, passando de 418.273 habitantes para 1.687.704 (Censo, 2010), enquanto no Estado o crescimento foi de 74%. A Região Metropolitana possui uma densidade habitacional de 728 habitantes por quilômetro quadrado, sendo que no Espírito Santo o índice é de 76,3 habitantes por km².

As áreas mais urbanizadas estão na parte litorânea e nas proximidades dos principais eixos viários federais, que são as BR-262 e BR-101. A RMGV concentra também o complexo portuário do Estado. Dos sete portos em operação no Espírito Santo, cinco estão na Região Metropolitana. Cerca de 13% do território da RMGV, aproximadamente 300 km², são áreas urbanizadas, que representam 55% da área urbana do Estado (IJSN, 2011). A RMGV faz divisa a Oeste com municípios serranos e a Leste com o Oceano Atlântico. Ao Norte limita-se com o município de Aracruz e ao Sul com Anchieta.

O Mapa 1 mostra as três áreas selecionadas para os estudos de caso que possuem projetos habitacionais do PMCMV destinados às categorias sociais de baixa renda. Em Vitória onde está localizado o Residencial Tabuazeiro, no bairro com o mesmo nome, a obra já foi entregue. Em Vila Velha, o Residencial Vila Velha, localizado no bairro Jabaeté, está em fase de construção. E Cariacica, que dentre todos os municípios da RMGV, reúne o maior número de projetos do PMCMV na Faixa 1, que se encontram em diferentes estágios de execução.



Mapa 1 – Localização da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e das áreas de estudo de caso.

Nota: No trabalho analisamos os projetos do PMCMV destinados às famílias de baixa renda (Até R\$ 1.600,00) distribuídos em três municípios. Em Vitória o Residencial Tabuazeiro já habitado, localizado no bairro Tabuazeiro. Em Vila Velha o Residencial Vila Velha em construção, no bairro Jabaeté, segmentado em três projetos. Em Cariacica, diferente dos demais, discutimos o processo que deu origem aos nove projetos nas fases em construção e em aprovação.

1.4. METODOLOGIA

Metodologicamente o trabalho apresentado pode ser classificado como uma pesquisa analítica, que tem como objetivo discorrer sobre as características de determinado fenômeno, no caso, a relação que o PMCMV desempenha sobre o processo de transformação territorial da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e suas implicações sociais.

A escolha RMGV como área de estudo decorre do desejo de compreender melhor a problemática habitacional e as transformações que o PMCMV pode exercer sobre o espaço socialmente construído. A participação no Grupo de Estudos de Regiões Metropolitanas, coordenado pelo professor Cláudio Luiz Zanotelli, instigou a escolha da área e do tema em questão. A RMGV é a região mais urbanizada e adensada do Espírito Santo, e enfrenta muitos desafios relacionados aos problemas decorrentes de seu crescimento urbano. Dentre eles, a carência e a precariedade habitacional figuram como alguns dos principais.

A Metodologia de desenvolvimento do trabalho envolveu: **pesquisa documental e bibliográfica**; e **estudos de caso**: a) pesquisa, coleta de informações e registros de campo; e b) entrevistas com técnicos das Prefeituras, líderes comunitários, representantes de construtoras/incorporadoras, moradores, vizinhos e comerciantes próximos aos conjuntos habitacionais construídos pelo Programa destinados à faixa de renda até R\$ 1.600,00 em Vitória e Vila Velha.

Pesquisa documental e bibliográfica: A parte documental é constituída de legislação habitacional, regimentos e normas específicas e publicações técnicas sobre o PMCMV; documentos oficiais obtidos em órgãos públicos e dados quantitativos disponibilizados, em sua maioria, pela Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades (2014) e Prefeituras. A compilação dos dados permitiu a construção de gráficos, tabelas e mapas que servem de suporte às análises. A produção cartográfica foi realizada através do *software* ArcGIS 10.2.2 (ESRI) com base de dados georreferenciados fornecidos pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e prefeituras metropolitanas. A localização e georreferenciamento dos

empreendimentos do PMCMV na RMGV foram produzidos com base nas informações enviadas pelo Ministério das Cidades².

A pesquisa bibliográfica é composta pela leitura de livros, artigos, periódicos, dissertações e teses, além de consultas em sítios de jornais e institutos de pesquisas. O aporte teórico nos permitiu uma visão mais abrangente sobre o tema pesquisado. Como referencial teórico que nos auxiliou ao longo do desenvolvimento da pesquisa e na compreensão da problemática pesquisada podemos destacar autores como Maricato (1979; 2011) pesquisadora com longa experiência na área de planejamento urbano, política habitacional e fundiária brasileira.

Trabalhamos ainda com autores como Azevedo e Andrade (1982), Campos Jr. (2002) e Bonduki (2008), pesquisadores da questão habitacional que discutem as influências da produção estatal da habitacional no processo de construção e transformação social do espaço urbano. David Harvey (1980, 2005) nos forneceu importantes reflexões sobre as questões ligadas à Geografia urbana e sua importância na construção social do espaço, onde para ele a cidade é a expressão máxima desse processo. Silva (1981) examina as relações entre os problemas de uso do solo urbano e a moradia nas cidades. Destacamos também dissertações e teses de Corrêa (2012); Duarte (2008); Gonçalves (2010); Magris (2013); Royer (2009); Fix (2011) dentre outros que trazem análises críticas sobre o PMCMV e suas influências na transformação do espaço urbano e na vida das pessoas “beneficiadas”.

Busca-se trabalhar numa perspectiva crítica sobre a expansão das moradias no sentido de determinar como o espaço socialmente construído é colocado a serviço da acumulação do capital. As análises sobre a produção das moradias ajudam, por um lado, a compreender o processo de formação da cidade, e por outro lado, subsidiam na compreensão de como o espaço urbano se torna um elemento construtivo da expansão capitalista (MARICATO, 1979).

O centro do problema que envolve a questão habitacional, em específico tendo o PMCMV como carro chefe da atual política de habitação, reside no fato de que o capitalismo transformou a habitação em mercadoria, e como tal possui valor de

² O Ministério das Cidades forneceu dados dos empreendimentos do PMCMV por faixa de renda e município do Espírito Santo, com base de dados até 31/01/2014 (Anexo 2).

troca. O Estado, como promotor de investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços públicos desempenha papel preponderante no processo de (re)construção do espaço ao criar políticas de incentivo à produção habitacional via mercado capitalista (construtoras) que valoriza “[...] *seus capitais por meio da utilização da transformação do uso do solo urbano*” (SILVA, 1981, p. 33), seja por meio de subsídios públicos (PMCMV) ou via especulação imobiliária. Buscando entender os principais fatores e consequências na construção do espaço urbano da RMGV, causada, sobretudo, pela retomada na produção habitacional em larga escala pelo Estado, via PMCMV, procuramos identificar as contribuições e intervenções dessa política no processo de expansão urbana da RMGV.

Estudos de caso: Optou-se também por realizar três estudos de casos relacionados ao PMCMV destinados a famílias de baixa renda, em situações distintas: a) Cariacica; b) Residencial Vila Velha; e c) Residencial Tabuazeiro.

Concomitantemente ao processo de análise documental e revisão bibliográfica foram realizadas diversas visitas de campo com objetivo de reconhecer melhor as problemáticas que permeiam o objeto de estudo, que são os empreendimentos do PMCMV para baixa renda. As visitas de campo nas áreas escolhidas possibilitaram uma análise mais apurada dos problemas.

Durante as visitas de campo foram realizados registros fotográficos anotações e entrevistas com atores ligados ao tema e ao objeto de estudo. Todas as informações e dados levantados serviram de base analítica e deram subsídio ao desenvolvimento da pesquisa.

a) **Estudo de caso de Cariacica:** O primeiro caso analisa a experiência do município de Cariacica, localizado a Oeste da RMGV, escolhido por possuir o maior número de projetos em diferentes estágios: em aprovação, aprovados e previstos entre todos os municípios metropolitanos e do Estado.

No caso de Cariacica, diferente dos demais casos discutimos o processo que deu origem aos projetos em diferentes fases de execução, não analisamos especificamente um empreendimento como no caso de Vitória e Vila Velha. Foram feitas duas visitas de campo para reconhecimento dos terrenos. Uma das incursões de campo ocorreu no mês de fevereiro de 2014, juntamente com a turma dos alunos de graduação do curso de Geografia da UFES, sob a orientação do professor

Cláudio Luiz Zanotelli. Foram feitos registros fotográficos e anotações pertinentes ao tema pesquisado. Realizamos também, no mesmo mês, entrevista com o ex-subsecretário de Planejamento Urbano da Prefeitura de Cariacica, que trabalhou na gestão municipal (2005-2013), e que nos trouxe informações importantes sobre a experiência do município com relação aos pormenores que envolvem a implantação dos projetos habitacionais destinados à população de baixa renda do PMCMV.

b) **Estudo de caso do Residencial Vila Velha:** O segundo caso estudado trata do Residencial Vila Velha, localizado no bairro Jabaeté, município de Vila Velha. A escolha deste Projeto ocorreu por se tratar do maior conjunto habitacional para baixa renda em fase de construção pelo Programa no Espírito Santo. O referido empreendimento envolve 1.488 apartamentos, localizado na periferia de Vila Velha, em uma área socialmente problemática, ou seja, com baixa infraestrutura e muitos problemas sociais como insegurança.

No caso do Residencial Vila Velha foram realizadas cinco visitas de campo com o objetivo de conhecer a obra e a realidade social do seu entorno; realizar entrevistas e registros de campo. Visitamos nessa ocasião o conjunto habitacional do PMCMV e os bairros do seu entorno: Terra Vermelha, João Goulart, Morada da Barra e Barramares.

As visitas aos locais mencionados ocorreram nos meses junho, setembro, outubro e novembro de 2013 e março de 2014. Foram tiradas fotografias e realizadas anotações das condições estruturais e operacionais da obra e da região onde está inserida. Realizamos entrevistas semiestruturadas com questões em aberto³ com seis moradores e três comerciantes vizinhos ao Residencial mencionado. Entrevistamos também cinco moradores do conjunto habitacional composto de 400 casas que foram construídas e entregues pelo Governo do Estado, em 2011, por meio do Programa Nossa Casa, localizado há cerca de 250 metros do empreendimento do PMCMV. Realizamos ainda entrevista com o presidente da Associação de Moradores do bairro Jabaeté que nos acompanhou em caminhada pelo bairro enquanto relatava os processos e os principais fatos históricos da luta social pelo acesso a moradia na região conhecida como Grande Terra Vermelha. As

³ Entrevistas com algumas perguntas chaves, mas sem que houvesse um questionário amplo previamente elaborado. Os questionamentos eram feitos em função das respostas dos moradores.

entrevistas objetivavam identificar as experiências e impressões sobre o lugar e as possíveis mudanças, diretas ou indiretas, que o empreendimento pode acarretar na vida cotidiana das pessoas.

Realizamos também, em novembro de 2013, entrevista com o funcionário da empresa Decottignies Incorporadora e Construtora Ltda. que era o responsável pelo acompanhamento e supervisão da construção de dois, dos três blocos de apartamentos que compõe a obra, que totaliza 992 apartamentos. Essa entrevista foi mais detalhada, e na ocasião pudemos visitar três apartamentos: um em fase final de acabamento construtivo e os outros dois em estágio menos avançado de construção. Foi permitido tirar fotografias, fazer anotações e elaborar um croqui da planta de um dos apartamentos que possui tamanho de 43,54 m². Realizamos também entrevistas com servidores da Subsecretaria de Habitação de Vila Velha no mês de março de 2014 com objetivo de tirar algumas dúvidas sobre os processos de viabilização do Residencial e cadastramento das famílias e das principais dificuldades da municipalidade em relação ao PMCMV.

c) **Estudo de caso do Residencial Tabuazeiro:** Por último, examinamos o Residencial Tabuazeiro, localizado no bairro Tabuazeiro em Vitória, escolhido por ser o único conjunto habitacional entregue pelo PMCMV para as categorias sociais de baixa renda, e por isso serviu de referência na identificação dos principais problemas enfrentados pelos moradores no período após a ocupação do imóvel.

No caso do Residencial Tabuazeiro foi realizada, em janeiro de 2014, entrevista com o assessor técnico da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Vitória, responsável pelos projetos habitacionais do PMCMV do município e pelos trâmites burocráticos junto à Caixa Econômica. Além disso, visitamos o conjunto habitacional de Tabuazeiro em março de 2014 com objetivo de conhecer a realidade de um empreendimento do PMCMV já entregue e ocupado pelos moradores selecionados. Para tanto realizamos entrevistas com os moradores, comerciantes e vizinhos do conjunto, tiramos fotografias e elaboramos croqui de um dos apartamentos.

No caso, foram feitas entrevistas não estruturadas e de forma aleatória com dez moradores, ora realizadas dentro dos apartamentos, ora nas demais dependências (corredores e áreas comuns). O objetivo era conhecer as características do público-alvo, moradores do residencial selecionados pelo Programa, além de levantar dados

socioeconômicos que nos fornecesse mais detalhes sobre a vida cotidiana das famílias. Entrevistamos também moradores e comerciantes vizinhos ao conjunto habitacional para identificar os principais fatores de interferência no modo de vida dessas pessoas a partir da implantação do conjunto habitacional.

O trabalho engloba projetos habitacionais em diferentes estágios de execução (previstos, em aprovação, aprovados, em construção e entregues). Tal fato contribuiu sobremaneira para o enriquecimento analítico sobre a operacionalização do Programa.

Ressaltamos que os demais municípios que compõem a RMGV não possuíam projetos relevantes do PMCMV para as categorias sociais de baixa renda no período analisado, por isso optamos em aprofundar a pesquisa apenas nos municípios de Cariacica, Vila Velha e Vitória.

Estruturamos o trabalho em cinco capítulos. O Capítulo 1, que inclui a introdução, apresenta um breve resumo das problemáticas que envolvem o tema pesquisado, a área de estudo, os objetivos e a metodologia utilizada na operacionalização da pesquisa.

No Capítulo 2 elaboramos um breve histórico sobre a formação, institucionalização e expansão urbana da RMGV. Analisamos o crescimento e adensamento populacional concentrado na Região Metropolitana e as consequências desse fenômeno no processo de extensão da malha urbana. Discutimos a contribuição dos conjuntos habitacionais construídos na época do Banco Nacional de Habitação (BNH) e dos projetos atuais do PMCMV que estão em implantação e aqueles que serão implantados, como vetores de expansão metropolitana.

No Capítulo 3 analisamos o modelo de financiamento adotado pelo PMCMV, caracterizado pela forte concessão de subsídio e ampla oferta de crédito, tanto para as construtoras como para população em geral. Descrevemos as características operacionais, formas de funcionamento e modalidades do PMCMV analisando sua atuação no processo de reconfiguração do espaço urbano, focando especificamente na produção habitacional destinada às categorias sociais de menor renda (Até R\$ 1.600,00) conforme estipulado pelo Programa.

O Capítulo 4 apresenta uma análise dos resultados do PMCMV em diferentes unidades territoriais (Brasil, Espírito Santo e RMGV). Procuramos estabelecer comparações analíticas sobre a distribuição territorial dos projetos, apontar contradições e os principais problemas que dificultam a execução e operacionalização do Programa e os rebatimentos desse modelo na problemática urbana. As análises se concentram especificamente nos projetos que estão inseridos na Faixa 1 do PMMV.

O Capítulo 5 compreende as análises dos estudos de caso. Relatamos diversas questões inerentes ao PMCMV, oferecendo dados e informações que demonstram as realidades sociais que estão presentes nesse modelo de política habitacional implantado. A análise empírica recai sobre três objetos: O primeiro avalia a experiência de Cariacica e suas ações para efetivar projetos do PMCMV para a população de baixa renda do município. O segundo caso analisa os eventos relacionados à implantação e construção do Residencial Vila Velha, localizado no bairro Jabaeté em Vila Velha. O terceiro caso examina a vivência dos moradores do Residencial Tabuazeiro, em Vitória.

Por fim, o último capítulo se dedica às considerações finais sobre o PMCMV e à construção social do espaço urbano na RMGV.

2. BREVE DESCRIÇÃO DA FORMAÇÃO E EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

2.1. CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E ADENSAMENTO METROPOLITANO

O Espírito Santo passou por um marcante processo de transformação socioeconômica a partir da segunda metade da década de 1960. Esse processo mudou definitivamente o perfil urbano das cidades capixabas, sobretudo na Grande Vitória, principal lócus de atração populacional diante da sua importância comercial e política. Importa salientar que ao utilizarmos o termo Grande Vitória nos referimos à primeira aglomeração urbana que deu início à discussão para definição institucional de uma Região Metropolitana⁴ no Espírito Santo como unidade territorial de ação regional, que inicialmente era composta por cinco municípios: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Em 1995, após a institucionalização, passou a ser denominada Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), que atualmente engloba sete municípios, incluindo Fundão e Guarapari.

A partir de 1960, com a crise econômica gerada pela política de destruição de cafezais do Governo Federal, que era a principal base econômica do Estado, o Espírito Santo passou a reestruturar sua economia no modelo urbano mais voltado à transformação de matérias primas (ferro e celulose) para o mercado externo. Esse processo modificou as relações de trabalho, voltada essencialmente para a agricultura familiar, para o trabalho assalariado, evidenciando “[...] *a forma de produção tipicamente capitalista, em que o objetivo da unidade de produção não é mais a reprodução simples da família, mas a acumulação*” (SIQUEIRA, 2001, p. 59).

A adoção do modelo de desenvolvimento industrial provocou um acelerado fluxo migratório do campo em direção à Região Metropolitana. Mais de 200 mil pessoas foram “*expulsas*” do campo, sendo que cerca de 180 mil migraram para a região da Grande Vitória (CAMPOS Jr., 2002, p. 118). A Tabela 1 mostra a dinâmica

⁴ A partir de 1970 o censo demográfico dividiu os estados brasileiros em microrregiões, instituindo a microrregião de Vitória, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (IBGE, 1970). Essa microrregião é a mesma adotada pela Lei Complementar nº 58 de 1995 para definir os municípios que formariam a primeira versão da Região Metropolitana.

populacional do Espírito Santo no período entre 1940 a 2010, e revela o movimento de inversão populacional entre o espaço rural e o espaço urbano no Estado.

Tabela 1 – Evolução da população urbana e rural do Espírito Santo – 1940 a 2010

Período	Total	Rural	(%)	Urbana	(%)
1940	790.149	632.124	80%	158.025	20%
1950	957.238	758.052	79%	199.186	21%
1960	1.418.384	1.014.923	72%	403.461	28%
1970	1.599.333	877.417	55%	721.916	45%
1980	2.023.340	727.905	36%	1.295.435	64%
1991	2.598.505	675.677	26%	1.922.828	74%
2000	3.094.390	633.769	20%	2.460.621	80%
2010	3.514.952	583.480	17%	2.931.472	83%

Fonte: IBGE (Compilação dos Censos Demográficos de 1940 a 2010).

Em 1940 a população rural representava 80% do total estadual, e em 2010 apenas 17%. Concomitantemente aconteceu um processo inverso com a população urbana, saindo de 20% em 1950 para 83% em 2010.

Visando criar condições estruturais necessárias para viabilizar e fomentar a expansão da economia capixaba, o governo do Estado, a partir da década de 1960, promoveu obras de infraestrutura que foram fundamentais para integrar o Espírito Santo aos principais centros de consumo no mercado nacional e internacional. Os efeitos negativos decorrentes desse processo urbano-industrial, altamente concentrado na Região Metropolitana, foram o aumento populacional, a ocupação territorial desordenada e o agravamento do déficit habitacional. Entre a década de 1960 e 1980 chegaram à Grande Vitória cerca de “400 mil pessoas” (SIQUEIRA, 2001, p. 144) em busca de melhores condições de vida e de oportunidades de trabalho.

Na década de 1970 o Estado passou por uma fase de reestruturação econômica, marcada pela implantação dos “Grandes Projetos” industriais⁵. Nessa época foram implantados os principais complexos industriais no Estado, como os Portos de

⁵ A expressão “Grandes Projetos” é utilizada para designar as grandes indústrias existentes no Estado que foram implantadas a partir de 1970 (ROCHA e MORANDI, 1991, p. 33).

Tubarão, Praia Mole, Capuaba, Ubu e Portocel; Usinas de Pelotização da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica de Tubarão e da Samarco; e o Centro Industrial de Vitória (CIVIT) e da empresa Aracruz Celulose; entre outros. A instalação das indústrias, em conjunto com a implantação de infraestrutura de suporte, proporcionou uma nova dimensão econômica e consolidou o processo de transformação da estrutura produtiva estadual, possibilitando um novo padrão de acumulação e reprodução capitalista.

O processo de industrialização e urbanização determinou uma mudança socioespacial que promoveu a expansão periférica da Grande Vitória, multiplicando a desigualdade social. Exacerbou também a fragilidade dos instrumentos e políticas públicas voltadas à questão habitacional e ambiental em função da ausência de um planejamento urbano bem estruturado, capaz de prover as necessidades de uma população crescente que servia, em parte, como reserva da força de trabalho tanto para as indústrias como para a construção civil. O resultado foi uma expansão urbana periférica e contínua que produziu espaços segregados, ambientalmente fragilizados, precários e carentes de equipamentos e serviços públicos.

2.2.A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) foi constituída no contexto de crescimento populacional e agravamento dos problemas urbanos. O objetivo principal era promover a integração de políticas de interesse comum entre os municípios metropolitanos, objetivando, entre outras ações, reduzir as desigualdades sociais e econômicas existentes na Grande Vitória.

O rápido crescimento e aglomeração urbana da Grande Vitória, a partir a década de 1970, desencadearam as discussões sobre a necessidade de definição institucional de uma região metropolitana de ação regional, semelhante a outras existentes no país. A elaboração do Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória (PEE) e a criação do Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT) são marcos iniciais desse processo em 1976 (IJSN, 2005). A promulgação da Constituição Federal em 1988 delegou aos estados competência para instituir

regiões metropolitanas através de leis complementares. Em 1995 a Lei Complementar nº 58 instituiu a RMGV, com vistas “[...] à *organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano*”.

Inicialmente a RMGV compreendia cinco municípios: Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, mas em decorrência do processo de conurbação foram incorporados os municípios de Guarapari (1999) e Fundão (2001). Do total da área de 2.316.49 km² da RMGV, cerca de 299,97 km² são áreas efetivamente urbanizadas⁶ que corresponde a 13% da área total da Região Metropolitana, mas que representa 55% do perímetro urbano do Estado. Tal fato demonstra que, apesar da Região Metropolitana possuir um extenso território ainda existe imensos vazios urbanos relativamente disponíveis e à espera de valorização (ZANOTELLI et al., 2013).

A Região Metropolitana e sua área de influência concentram a maior parte das atividades industriais, de serviços e comércio do Estado. Anuário de 2013 divulgado pelo Instituto Euvaldo Lodi (IEL), ligado a Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES), mostrava que dentre as 200 maiores empresas capixabas, 148 (74%) localizavam-se nos municípios metropolitanos. Em 2011, o Produto Interno Bruto (PIB) da RMGV era R\$ 58.057,490 e representava 59,4% do Espírito Santo (IJSN, 2012).

No entanto, apesar da importância econômica, as desigualdades socioeconômicas existentes entre os municípios que compõem a RMGV são muito expressivas e ao mesmo tempo contraditórias. A Tabela 2 mostra que em 2011 a capital Vitória possuía um PIB per capita de R\$ 28.357.258, valor quase cinco vezes superior ao município de Cariacica (R\$ 6.120.139). Considerando que Cariacica possui população e problemas sociais e econômicos superiores à capital, e que os investimentos nessas áreas são condicionados à capacidade financeira de cada município, em consequência da concentração de atividades e de riquezas em seus territórios, essa situação tende a agravar as desigualdades sociais (ZANOTELLI, et al., 2013).

⁶ As áreas efetivamente urbanizadas são aquelas ocupadas por edificações de forma contínua (mancha urbana), em geral, menores que os perímetros urbanos (IJSN, 2011), mas que possuem no seu interior espaços vazios, como terrenos vagos e espaços ambientais protegidos por lei.

Tabela 2 – PIB per capita da RMGV – 2011

Localidade	População 2010	PIB (R\$ mil)	Participação (%)		Ranking (ES)
			ES	RMGV	
Vitória	327.801	28.357.258	29,0%	48,8%	4º
Serra	409.267	13.727.354	14,1%	23,6%	7º
Vila Velha	414.586	7.240.296	7,4%	12,5%	18º
Cariacica	348.738	6.120.139	6,3%	10,5%	16º
Viana	65.001	1.148.867	1,2%	2,0%	17º
Guarapari	105.286	1.136.048	1,2%	2,0%	52º
Fundão	17.025	327.528	0,3%	0,6%	13º
RMGV	1.687.704	58.057.490	59,4%	100%	-
Espírito Santo	3.514.952	97.693.458	100%	-	-

Fonte: IJSN (2011).

A RMGV assim como as demais Regiões Metropolitanas Brasileiras é o resultado de um processo histórico de estruturação das relações de poder que culminaram no aprofundamento das desigualdades socioespaciais (MATTOS, 2011). Apesar de possuir um relevante arcabouço institucional, um Conselho Metropolitano de Desenvolvimento (Comdevit)⁷, um Fundo Metropolitano de Desenvolvimento (Fumdevit) e uma Secretaria Executiva⁸ de apoio técnico, a RMGV não consegue se estruturar adequadamente por não ser um “ente federativo” e não ter meios fiscais e poder político próprio. Fato que gera carências políticas e administrativas que prejudicam a operacionalização do sistema gestor metropolitano, descaracteriza sua própria funcionalidade e a impede de atender e realizar seus propósitos e objetivos de maneira satisfatória.

Na realidade, o sistema gestor, instituído pela Lei nº 58 de 1995, não consegue efetivar o processo de planejamento metropolitano, em grande parte devido ao descompasso entre as abordagens técnica e política. Para o IPEA (2013) o principal obstáculo na gestão da RMGV é de natureza política e não institucional. É notória a

⁷ O Comdevit é composto por dezessete conselheiros do poder público e da sociedade civil e tem como finalidade apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da RMGV.

⁸ O Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) atua como Secretaria Executiva de apoio técnico ao Comdevit.

ausência de articulação entre os entes administrativos (Estado e municípios), além da falta de um poder decisório centralizado que seja capaz de lidar com os diferentes interesses políticos e, ao mesmo tempo, fornecer respostas conjunturais às demandas existentes e futuras.

2.3. EXPANSÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

A dinâmica de crescimento populacional pela qual passou o Espírito Santo, a partir da década de 1960, foi um fato marcante e que fomentou o crescimento urbano da Região Metropolitana. A mudança estrutural que redirecionou a base econômica no Estado ocasionou um rápido crescimento populacional e urbano altamente concentrado na RMGV, causando inúmeros problemas: sociais (déficit habitacional, carência de equipamentos e serviços públicos, aumento da criminalidade); urbanos (expansão desordenada, infraestrutura deficitária) e ambientais (ocupação de mangues e morros, poluição do ar e das águas).

As grandes intervenções habitacionais promovidas pela Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), agentes promotores da habitação do Banco Nacional de Habitação (BNH), contribuíram na ocupação de novas áreas e foram importantes vetores de expansão urbana nos municípios da RMGV que tiveram conjuntos habitacionais implantados. A produção em larga escala da moradia popular determinou a ocupação territorial e promoveu uma nova dinâmica social de uso do solo.

Até a Década de 1960 o crescimento urbano da RMGV se processou basicamente de forma horizontal e fragmentada, deixando muitos espaços urbanos vazios. A partir dos anos de 1970 começa a predominar o processo de verticalização da área central de Vitória e posteriormente do bairro Praia do Canto. Na década de 1990 a lógica de produção e apropriação dos espaços urbanos se estendeu ao município de Vila Velha promovendo a verticalização litorânea (CAMPOS Jr., 2002).

A expansão urbana da Grande Vitória se intensificou a partir da década de 1970 e se prolongou de forma mais intensa até 2000. No período de trinta anos, tanto a

paisagem quanto o perímetro urbano da Grande Vitória se modificou fortemente, de modo que o traçado que delimitava o avanço da mancha urbana⁹ sobre as áreas vazias se transformou rapidamente, fazendo com que toda a malha urbana fosse quase que totalmente redesenhada (IJSN, 2001). Desde 1970 até 2013 a mancha urbana mais que quadruplicou de tamanho, sofrendo uma expansão de 202,5 km² como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 – Expansão da mancha urbana contínua da Grande Vitória em Km² – 1970 a 2013

Unidade Territorial	Expansão absoluta (km ²)						Expansão percentual (%)				
	1970	1978	1998	2007	2013	1970/2013	1970/1978	1978/1998	1998/2007	2007/2013	1970/2013
Cariacica	12.4	20.7	46.2	47.4	54.5	42.1	67,2	122,5	2,6	14,9	338,9
Serra	7.7	30.7	68.0	81.4	92.3	84.7	300,6	121,3	19,7	13,5	1.104,1
Viana	1.0	6.1	12.6	13.4	15.1	14.0	482,0	106,9	6,5	12,1	1.337,6
Vila Velha	17.7	26.8	48.8	49.5	53.2	35.5	51,3	81,7	1,4	7,6	200,0
Vitória	18.7	27.1	40.0	44.1	44.9	26.2	45,1	47,6	10,3	1,8	140,5
Grande Vitória	57.6	111.5	215.6	235.8	260.0	202.5	93,8	93,3	9,4	10,3	351,8
Expansão por período (km ²)	-	53.9	104.1	20.2	24.2	144.9	-	-	-	-	-

Fonte: IJSN (2013). No prelo.

Em 1970 o território da Grande Vitória, que compreendia cinco dos sete municípios da atual composição da RMGV, os quais eram Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, possuíam uma área urbana de 57.6 km² que foi se expandindo à medida que a população urbana aumentava. Após oito anos, em 1978, a mancha urbana praticamente duplicou de extensão, chegando a 111.5 km², um crescimento de 93,8% em relação a 1970, com taxa média anual de expansão de 6,75 km², a maior taxa entre todos os períodos. Chama atenção, nesse período, o crescimento percentual dos municípios de Viana (482%) e Serra (300,6%).

⁹ O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 conceitua a mancha urbana como um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. (Art. 32., § 1º).

Em 1998, vinte e oito anos depois, a mancha urbana praticamente dobra de tamanho novamente em relação ao período passado de 1978, chegando a 215.6 km², aumento de 93,3%, com taxa média de expansão anual de 3,72 km². O intervalo de 28 anos, que vai de 1970 a 1998, foi o período em que a mancha urbana mais se expandiu, foram 104.1 km².

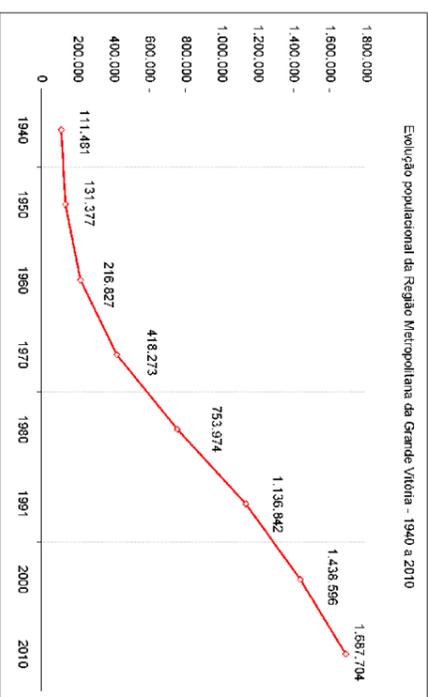
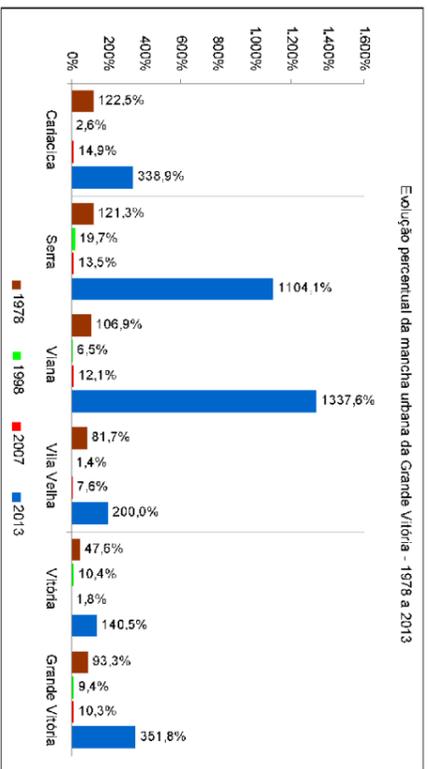
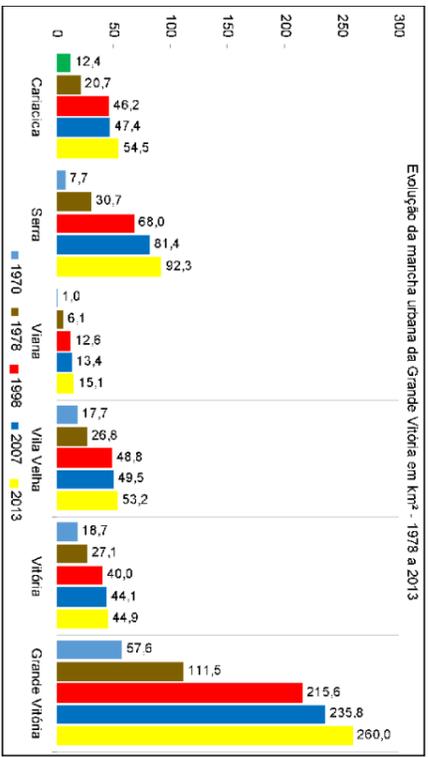
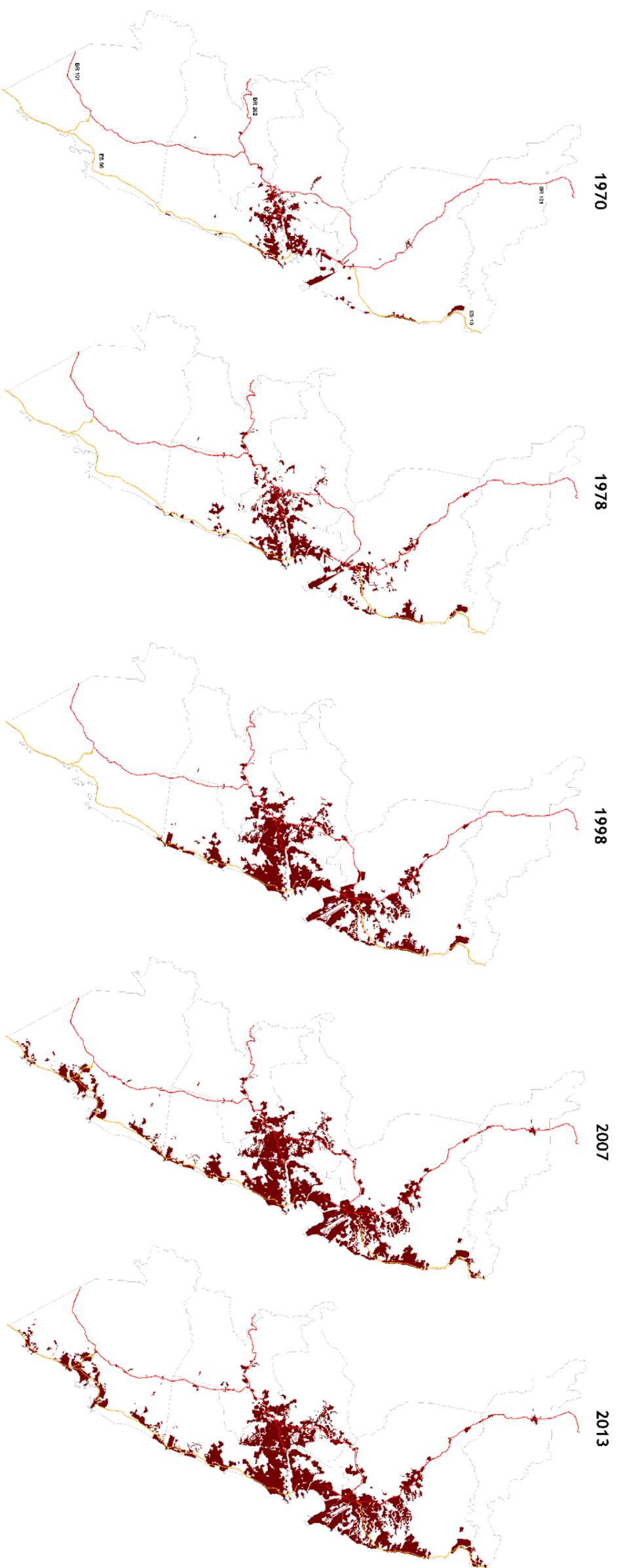
Após um acelerado processo de expansão até 1998, a RMGV começa a passar por um processo de ocupação dos espaços vazios remanescentes nas áreas centrais dos municípios. As áreas periféricas continuam a expandir em um ritmo menor, mas são nos vazios urbanos centrais que a urbanização vai se consolidar. Prova disso é que de 1998 a 2007 a expansão foi 20.2 km², crescimento de 9,4%, chegando a 235.8 km². De 2007 a 2013 cresceu 10,3%, expansão de 24.2 km², chegando a uma área ocupada de 260 km em 2013. No período analisado de 1970 a 2013 a evolução foi de 351,8% com uma taxa expansão anual de 4.71 km².

O Mapa 2, realizado com base nos dados vetorizados¹⁰ pelo IJSN (2013)¹¹ utilizando imagens de satélite obtidas em 1970, 1978, 1998 e 2013, possibilita compreender melhor o processo de expansão espaço-temporal e adensamento urbano dos municípios de Cariacica, Serra, Vila Velha, Vitória e Viana que integram a RMGV.

Em 1970 a mancha urbana se concentrava numa faixa territorial mais “próxima” da baía de Vitória e sua extensão compreendia um raio de aproximadamente 10 km², a partir do centro de Vitória, entre o porto de Tubarão e a parte sul de Vila Velha e Oeste de Cariacica. Na época a população da RMGV era composta de 418.273 habitantes.

¹⁰ A vetorização é a técnica utilizada no Sistema de Informações Geográficas (SIG) pela qual é possível realizar manualmente, na tela do computador, a delimitação e identificação de espaços semelhantes de ocupação do uso da terra.

¹¹ Estudo em fase final para publicação. No prelo. IJSN (2013).



Fonte: IJSN (2013).
 Nota: Compõe a Grande Vitória os municípios de Caracica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.
 A Região Metropolitana da Grande Vitória é composta por sete municípios: Caracica, Fundação Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.

EXPANSÃO DA MANCHA URBANA NA GRANDE VITÓRIA - 1970 A 2013



Base Cartográfica: IJSN
 Limite e Rodovias (2012)
 Expansão urbana (2013)
 Elaboração: Pedro Ronchi (2014)

Mapa 2 – Expansão urbana da Grande Vitória de 1970 a 2013. Fonte: IJSN (2013) no prelo.
 Nota: O município de Guarapari não foi coberto pelas imagens antes de 2007.

Em 1970 o município de Vitória era o mais urbanizado, principalmente na parte sul, que abrange a ilha principal e ao norte na faixa continental composta pelos bairros Jardim da Penha e Mata da Praia. Nesse período os “espaços vazios”¹² da capital Vitória foram sendo ocupados rapidamente devido ao processo de adensamento populacional causado pelas migrações campo-cidade, como consequência as áreas remanescentes passaram por um elevado processo de valorização e especulação por parte do setor imobiliário.

No município de Cariacica a mancha urbana se concentrava em 1970 nas áreas mais próximas de Vitória e nas proximidades da BR-262. No entanto, diferente de Serra, a implantação dos conjuntos habitacionais do BNH não foi um dos vetores de expansão urbana, pois somente 3,5% do total de moradias construídas pela COHAB no Espírito Santo foram para o município. A expansão da malha urbana de Cariacica se processou em virtude dos inúmeros e generalizados parcelamentos do solo urbano, que deu origem a diversos loteamentos irregulares (IJSN, 2001).

No período de 1970 a 1978 a mancha urbana expande 53,9 km² chegando a 111,5 km². Ocorre uma desconcentração das áreas centrais e uma forte expansão e espraiamento em direção principalmente ao município de Serra com a ocupação de áreas centrais, com destaque para bairros como Parque Residencial Laranjeiras, Jardim Tropical, Jardim Limoeiro, e mais ao Sul do Município, próximo à BR-101 os bairros Vista da Serra I e Caçaroca, entre outros. Na parte litorânea, próximo à rodovia ES 010, chama a atenção o elevado crescimento dos bairros Residencial Jacaraípe, Bairro das Laranjeiras, Praimar e Parque das Gaivotas.

Nesse período a ocupação do território ultrapassa os limites das rodovias federais com destaque para o início do processo de ocupação dos terrenos próximos ao contorno da BR-101, em Cariacica. Em Viana, a expansão e ocupação urbana ocorrem mais intensamente ao longo da BR-262. Ao Norte, em Vila Velha, a Região da Grande Terra Vermelha começa a ser mais densamente ocupada. Da década entre 1970 e 1980 a população da RMGV cresceu 80% chegando a 753.974 habitantes, que representava 37% da população do Estado.

¹² Consideramos “espaços vazios” os espaços sem construção, sem ocupação, mas inseridos no processo territorial e paralelamente com funções e objeto de propriedade pública ou privada.

No período de 20 anos, entre 1978 a 1998, ocorreu o maior crescimento absoluto da mancha urbana sobre os espaços vazios. Houve simultaneamente um forte processo de adensamento da malha urbana nos municípios. As áreas centrais passaram por um novo ciclo de ocupação, assim como as faixas ao longo das rodovias federais e estaduais, e nas faixas litorâneas nos municípios de Vila Velha e Serra.

Historicamente, o período registra o maior aumento populacional absoluto já ocorrido na RMGV, passando a ter 1.438.596 habitantes no ano 2000 e a concentrar 46% da população do Estado. No período total, que compreende 1970 a 2013, a maior expansão urbana absoluta entre os municípios ocorreu em Serra, onde foram ocupados 84.7 km² do território, uma evolução total de 1,104%, seguido por Cariacica com 42.1 km² (338,9%) e Vila Velha com 35.5 km² (200%). Em Vitória, que desde a década de 1960 já apresentava uma área muito urbanizada, cresceu no mesmo período 26.2 km², uma evolução de 140,5%.

Chama atenção o município de Viana que mesmo sendo um dos primeiros núcleos de ocupação da RMGV, apresentou um número absoluto de expansão urbana muito inferior aos demais, 14 km², mas registrou a maior evolução percentual entre todos os municípios 1.337,6%, saindo de 1 km² em 1970 de área ocupada para 14 km² em 2013.

2.4. A MORADIA POPULAR COMO VETOR DE EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

A dinâmica de crescimento urbano a partir dos anos de 1960 intensificou a procura por moradia na Grande Vitória. A alternativa para tentar amenizar a demanda foi à construção de grandes conjuntos habitacionais por meio dos agentes locais de produção de moradia do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Nos anos de 1960 a 1980 as produções habitacionais da Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB) e Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP) direcionaram o movimento de ocupação das áreas vazias metropolitanas, acelerando o processo de urbanização e fragmentação do território (Ver Mapa 3, p. 41). Os conjuntos habitacionais contribuíram para atrair

pessoas em busca de melhores condições de vida e principalmente oportunidade de trabalho (IJSN, 1985).

A Tabela 4 apresenta a evolução populacional ocorrida na RMGV de 1940 até 2010. À medida que aumentava a população dos municípios, se expandia também a mancha urbana, sendo os conjuntos habitacionais um dos vetores nesse processo como veremos mais adiante. Em 1940 a população da RMGV representava 15% do Estado, percentual que praticamente dobrou na década de 1970 (26%), chegando em 2010 com cerca da metade (48%) da população estadual habitando na Região Metropolitana.

Tabela 4 – Evolução populacional da RMGV e Espírito Santo – 1940 a 2010

Unidade	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285	348.738
Fundão	8.630	8.096	7.655	8.170	9.215	10.204	13.009	17.025
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400	105.286
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181	409.267
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452	65.001
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965	414.586
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304	327.801
RMGV	111.481	131.377	216.827	418.273	753.974	1.136.842	1.438.596	1.687.704
Espírito Santo	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232	3.514.952
RMGV/ES (%)	15%	15%	19%	26%	37%	44%	46%	48%

Fonte: IBGE (Compilação dos Censos Demográficos de 1940 a 2010).

Municípios vizinhos à capital, como Cariacica, Vila Velha e Serra foram os que mais adensaram nesse período. Em 1940 os três municípios representavam 35% da população da RMGV, percentual que dobrou até 2010 e chegou a 70%. O processo de expansão e impulsionamento da mancha urbana é um mecanismo imobiliário capitalista recorrente.

Hoje os empreendimentos do PMCMV para a população de baixa renda que ganham até R\$ 1.600,00, assim como na época dos conjuntos habitacionais do BNH, estão localizados também em áreas periféricas dos municípios, locais onde o preço dos terrenos (em comparação com as áreas urbanas mais centrais) possibilita melhores ganhos de capital para o mercado imobiliário.

Na época da implantação dos conjuntos do BNH, a RMGV passava por um forte fluxo migratório. De maneira geral, os conjuntos foram implantados em vazios urbanos, afastados da malha urbana e distantes dos núcleos populacionais consolidados. Porém, alguns foram construídos também o “*mais próximo possível das áreas industriais*” (ZANOTELLI, 1998; MAGRIS, 2013) e eram destinados aos trabalhadores do pólo industrial de Tubarão.

Atualmente, os empreendimentos do PMCMV para categorias sociais de baixa renda estão sendo construídos em um contexto econômico e urbano diferente da época do BNH. Como as habitações não se destinam a atender especificamente o setor industrial, localizam-se quase que na totalidade, em áreas muito mais longínquas dos centros urbanizados, como podemos perceber no Mapa 3.

Os conjuntos habitacionais do PMCMV, destinados à população que ganha em média até três salários mínimos, estão em locais de transição entre o urbano e o rural (franjas urbanas) como demonstra a Figura 1. Com exceção de Vitória, são locais na maioria das vezes ocupados de forma irregular por loteamentos. São ambientes com problemas de ordem socioeconômica, carentes de equipamentos e serviços públicos e que necessitam de mais atenção do Estado.

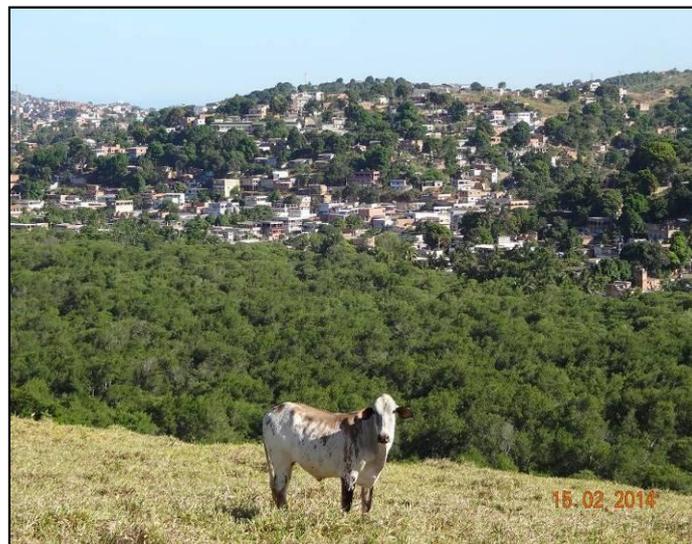
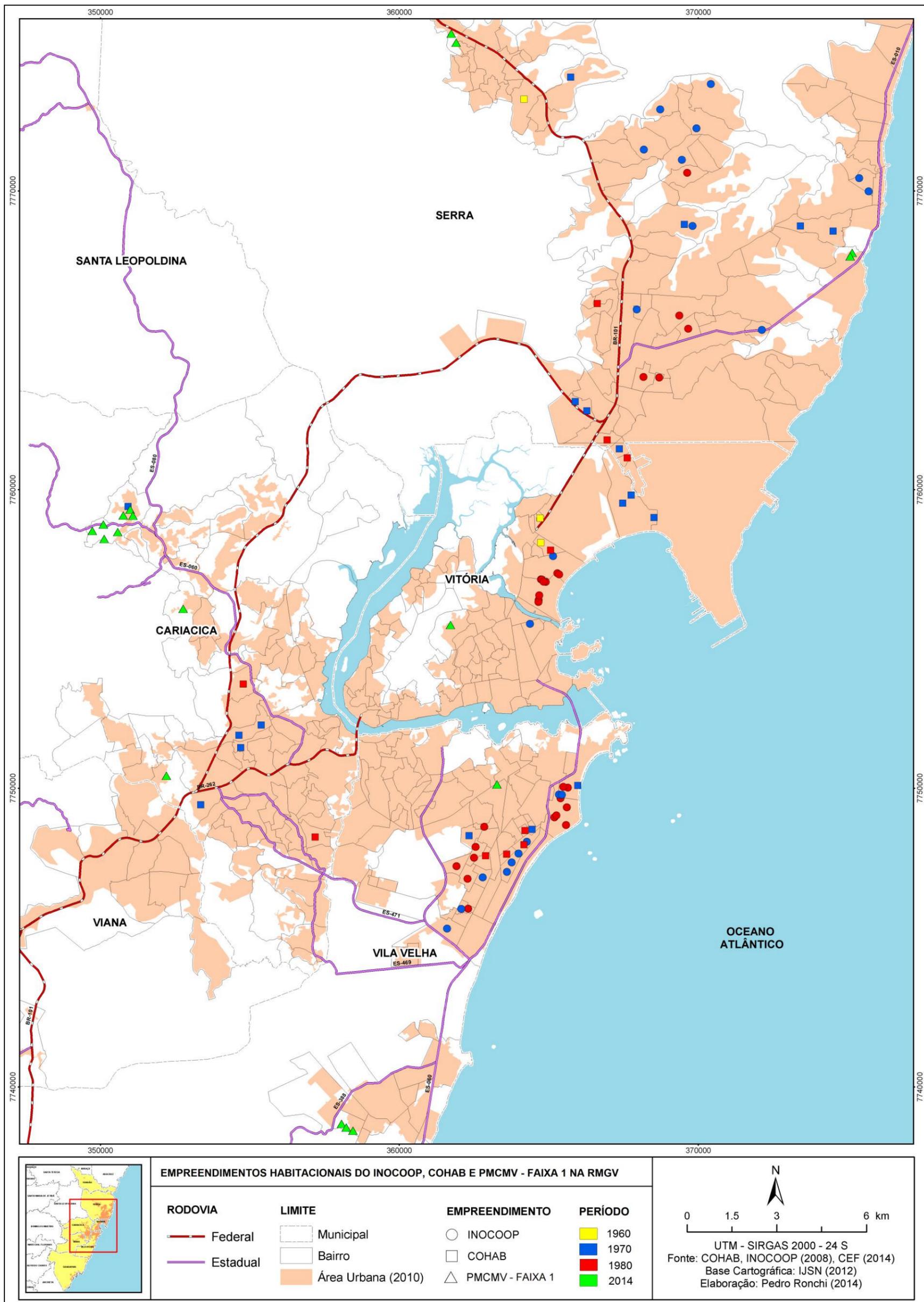


Figura 1 – Área de transição entre o espaço urbano e o rural de Cariacica. Ao fundo o bairro Flexal II. Fonte: Pedro Ronchi (2014).



Mapa 3 – Localização dos empreendimentos habitacionais do INOCOOP, COHAB e do PMCMV na RMGV de 1960 a 2014.

Nota: O mapa aponta a localização dos empreendimentos construídos pelo INOCOOP e COHAB no período de 1960 a 1980 e os projetos (contratados, aprovados, em construção e entregues) pelo PMCMV de 2009 a janeiro de 2014. Cabe lembrar que os empreendimentos do INOCOOP e COHAB incluem aqueles destinados às categorias sociais de todas as faixas de renda até três e de três a cinco salários mínimos. Já os projetos do PMCMV são para famílias com rendimento de até três salários mínimos (PMCMV – Fase 1) ou R\$ 1.600,00 (PMCMV – Fase 2).

Para se ter ideia da problemática social e do impacto populacional que os empreendimentos do PMCMV podem ocasionar no seu entorno, o bairro Jabaeté, localizado em Vila Velha, tinha em 2010, cerca de 2.517 pessoas e 969 domicílios particulares permanentes¹³ (IBGE, 2010).

Em 2011 foram entregues 400 casas pelo Governo do Estado através do Programa Nossa Casa. Mais 1.488 apartamentos deverão ser entregues no bairro pelo PMCMV, no conjunto Residencial Vila Velha, destinados às famílias de baixa renda. Assim, o número de domicílios praticamente triplicará num curto espaço de tempo, passando para 2.857 residências.

Considerando que a densidade habitacional dos programas de habitação popular, como o PMCMV e do Programa Nossa Casa é de quatro pessoas por domicílio, o bairro terá em cinco anos aproximadamente um acréscimo de mais 7.552 habitantes, aumento de 200% da população atual, ao que deverá se acrescentar o crescimento natural da população. Tendo em vista que somente o território denominado Grande Terra Vermelha abriga cerca de 43.467 pessoas e a construção de equipamentos públicos cresce abaixo da demanda¹⁴, o cenário futuro com relação à prestação dos serviços públicos tende a se agravar.

Até os anos de 1960 a urbanização da RMGV era fragmentada e dispersa e a população se concentrava em pequenos núcleos. A partir de 1970 ocorre um processo de expansão mais acelerado em virtude do aumento populacional advindo do movimento migratório campo-cidade. Nesse período começaram a se formar bairros nas áreas periféricas da Região Metropolitana que serviram de alojamento para o excedente populacional. No entanto, a baixa qualidade das moradias revelava as condições em que se submetiam os moradores. Aproximadamente 48% dos domicílios da Grande Vitória estavam em condições precárias de infraestrutura (SIQUEIRA, 2001).

O rápido processo de expansão da Grande Vitória, a partir da década de 1970, gerou uma significativa demanda habitacional nos principais núcleos urbanos. A dificuldade de acesso à habitação nas áreas centrais, em função dos altos custos

¹³ Domicílios permanentes são aqueles construídos a fim de servir exclusivamente para habitação e que na data de referência do Censo serviam de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE).

¹⁴ Até 2011 a Grande Terra Vermelha, composta por 11 bairros, tinha 13 escolas municipais e estaduais e somente duas unidades de saúde (IJSN, 2011) para atender uma população de 43 mil habitantes.

causados pela especulação imobiliária, fez com que tanto a população da “classe média”¹⁵, que não conseguia mais arcar com os elevados preços dos aluguéis, quanto a população de baixa renda fossem empurradas para a periferia em busca de moradias mais acessíveis (IJSN, 1987).

O resultado do crescimento populacional contribuiu sobremaneira na expansão da RMGV, notadamente nos espaços periféricos e ambientalmente fragilizados. Em 1980, cerca de 37% da população da Grande Vitória habitava em áreas impróprias, como mangues e morros. Foram nessas áreas, economicamente viáveis para a classe dominada social e economicamente, que surgiram as habitações precárias e autoconstruídas.

O contingente populacional de indivíduos vivendo em áreas subintegradas e precárias na década de 1980 chegava a 262.120 pessoas, distribuídas em 83 áreas habitacionais consideradas pelo IBGE como “aglomerados subnormais”¹⁶. Em Vitória, quase metade da sua população (48%) morava em áreas precárias. Na mesma época, no município de Vila Velha existiam mais pessoas vivendo em condições de precariedade habitacional (53%) do que em áreas dotadas de melhor infraestrutura e qualidade de vida (IJSN, 1987).

O modelo de crescimento econômico alicerçado na indústria de transformação de produtos primários, pautado sob a lógica capitalista, contribuiu para agravar ainda mais os problemas sociais na Grande Vitória. O crescimento populacional ocorrido no Espírito Santo, principalmente entre o período de 1950 a 1990, resultou num quadro de escassez na oferta de habitação popular, sobretudo para as populações de menor renda.

De acordo com o IJSN (1979) o déficit habitacional em 1979 no Estado chegava a 86 mil domicílios. Levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (2013) estimou que o déficit habitacional do Espírito Santo em 2010 chegava a 106.444 mil domicílios (FJP, 2013)¹⁷. Diante do exposto, observamos que após três décadas a

¹⁵ Há múltiplas definições para “classe média”, consideramos aqui os estratos relativos às categorias correspondentes aqueles domicílios que ganham mensalmente de R\$ 1.064,00 a R\$ 4.561,00 e que denominaremos de “Classe C”.

¹⁶ Aglomerado subnormal é o termo utilizado pelo IBGE para retratar uma área com baixos padrões de urbanização de acordo com alguns critérios.

¹⁷ Déficit habitacional total de domicílios particulares permanentes por situação de domicílio em 2010.

política habitacional não conseguiu conter e tão pouco amenizar a demanda por moradias.

Importante salientar que em 2009 o IJSN divulgou que o déficit habitacional no Estado era de 21.683 moradias (IJSN, 2009). Ao longo da pesquisa nos referimos a esse déficit para ilustrar as disparidades existentes entre os levantamentos oficiais e a demanda de moradias inseridas no PMCMV. A diferença quanto aos resultados de 2009 e 2013 se deve à base de dados utilizada. Em 2009 o cálculo foi realizado com base no universo do Cadastro Único do Governo Federal. Em 2013 a base utilizada foi a da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Conquanto, acreditamos que o déficit habitacional seja um problema muito maior do que demonstram os dados oficiais. No nosso entendimento, o número pode ser bem mais elevado e a metodologia empregada para os levantamentos, realizados pelos institutos de pesquisa de referência no assunto, não conseguem mensurar a real necessidade habitacional. Haja vista o elevado número de pessoas interessadas em obter uma moradia quando aparece uma oportunidade como a oferecida pelo PMCMV. Por exemplo, em quatro municípios da RMGV (Cariacica, Serra, Vila Velha e Vitória), que representam 43% da população do Estado, o número de pessoas cadastradas pelas prefeituras foi superior a 68 mil pessoas, o que representa 64% do déficit levantado pelo FJP em 2010. Veremos essa problemática mais adiante.

Para reduzir o crescente déficit habitacional no Estado, e ,sobretudo nos municípios da Grande Vitória, foram instituídas, em 1965, a Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES) e, em 1968, o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Espírito Santo (INOCOOP-ES). Essas instituições foram os principais agentes promotores da política habitacional do Governo Federal, com amparo do BNH. Por meio delas foi construído o maior número de moradias para as categorias sociais com renda até cinco salários mínimos no Espírito Santo concentradas na RMGV.

Resumidamente, entre as ações voltadas à questão habitacional no Espírito Santo, destaca-se a criação do Instituto do Bem Estar Social Espírito Santense (IBES), através da Lei 4.627 de 22/02/1952, órgão vinculado à Fundação Casa Popular (FCP). Apesar de ser um marco, o IBES construiu apenas um conjunto habitacional com 294 casas no bairro Ibes, localizado em Vila Velha.

Em âmbito municipal Vitória assumiu o protagonismo no Estado com a Lei Municipal nº 1.419 de 22/06/1965 que criou a Companhia de Habitação de Vitória (COHAB-VT), uma sociedade de economia mista municipal inserida no âmbito da Política Nacional de Habitação e do Banco Nacional de Habitação (BNH) cujo principal objetivo era “a erradicação dos núcleos de habitação sub-humana” (Art. 1º) existente no município.

A partir de 1968, o Governo do Estado assumiu o controle da Companhia por meio da Lei Estadual nº 1.860 de 29/10/1968 que passou a ser denominada Companhia Habitacional do Espírito Santo (COHAB-ES), vinculada à Secretaria de Estado do Bem Estar Social (SEBES) e passou a ser o principal agente promotor da política habitacional do Estado. A Tabela 5 mostra a quantidade de habitações produzidas pela COHAB entre 1966 a 1986 na Grande Vitória.

Ao todo, no Estado, em vinte anos foram construídas 27.070 unidades, sendo 22.885 unidades (84%) na Grande Vitória (IJSN, 1987, p. 32). Cabe ressaltar que a totalidade das moradias eram praticamente constituídas de casas que, ao longo do tempo, passaram por modificações urbanísticas, adaptações do tipo “puxadinho”, em função das necessidades familiares.

Tabela 5 – Moradias construídas pela COHAB na Grande Vitória no período de 1960 a 1986

Unidade	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Total	(%) Grande Vitória
Cariacica	0	488	1.480	1.968	9%
Serra	76	1.901	10.248	12.225	53%
Viana	0	0	2.270	2.270	10%
Vila Velha	0	2.368	1.224	3.592	16%
Vitória	929	425	16.774	22.885	12%
Grande Vitória	6.111	5.182	16.774	22.885 ¹	100%

Fonte: IJSN (1987).

Nota: ¹ Encontramos uma diferença de 423 unidades em relação ao computado por documentos da COHAB, citados em Zanotelli (1998, p. 918) até 1986.

A partir da década de 1980 até o ano de 1986 a produção de unidades habitacionais na Grande Vitória foi mais intensa. A especulação imobiliária provocou aumento no preço da terra e expansão dos conjuntos para áreas periféricas que se tornaram

atrativas para a implantação dos projetos habitacionais. A construção de acessos e infraestruturas em função do aumento da oferta de unidades habitacionais, a partir de 1980, mais expressivamente no município de Serra, onde foram construídas 10.248 unidades, o que representa 53% das moradias construídas na RMGV, mostra que a moradia popular desempenhou papel relevante no processo de expansão urbana da RMGV.

A construção de centenas de moradias populares impulsionou a ocupação periférica da Grande Vitória, que se expandia na medida em que a população aumentava. A edificação dos extensos conjuntos foi tão relevante no processo de reconfiguração do espaço urbano que o nome de muitos desses conjuntos por vezes era o mesmo dado ao bairro, ou o próprio conjunto constituía o bairro, onde as moradias eram construídas (DUARTE, 2008). Tal fato nos leva a refletir sobre a imposição da lógica capitalista na construção do lugar e no “emolduramento” do imaginário popular. À medida que a habitação é tratada como mercadoria e é colocada *a priori* dos acontecimentos sociais, figurando como um referencial histórico do lugar, “*primeiro o Conjunto Habitacional e posteriormente o bairro*” (ibidem, p. 169) percebemos uma inversão na ordem dos fatores, ou seja, a política habitacional subordinada aos interesses da reprodução das relações capitalistas de produção do espaço.

Esse aspecto histórico, em parte se explica pelo fato de que geralmente os conjuntos habitacionais eram construídos em extensos vazios na malha urbana, e acabava sendo o principal e marcante acontecimento do lugar. Essa desconexão com a malha urbana contribuía para o parcelamento do solo de forma desordenada, irregular e ilegal, figurando como tônica da dinâmica urbana nas décadas de 1970 e 1980 (OLIVEIRA, 2008). Em efeito, parte de fazendas eram ocupadas pelos conjuntos e outra parte reservada para os loteamentos regulares ou irregulares (PERUZZO, 1984 *apud* ZANOTELLI, 1998).

Com relação à tipologia dos empreendimentos produzidos pela COHAB, havia uma classificação de tamanho de acordo com a renda. Os apartamentos variavam de 37 m² para aqueles de um quarto, até 72 m² com três quartos. As casas eram de dois ou três quartos, variando de 34 m² com único dormitório até 92 m² para aquelas com

três quartos. O tipo embrião¹⁸ variava entre 10 m² a no máximo 24 m². Essa medida mínima do embrião parece irreal, no entanto, foram construídas quarenta unidades em Boa Vista, Vila Velha, e uma quantidade não identificada de casas construídas em Pedro Feu Rosa, na Serra (IJSN, 1987), como também no bairro São Pedro, localizado em Vitória, no âmbito de outro programa habitacional nos anos de 1980, o PROMORAR (ZANOTELLI, 1998).

A partir da crise econômica e da extinção do BNH na década de 1980, com o direcionamento dos recursos para a Caixa Econômica Federal a COHAB não conseguiu mais contemplar as populações de baixa renda. Diante da redução dos recursos federais, de pessoal, e de uma política de arrocho salarial em que vivia o país, fato que causou um grande aumento da inadimplência a partir de 1980. Diante disso a COHAB “*acabou priorizando sua produção à classe social com renda acima de cinco salários mínimos*” (IJSN, 1987, p. 199), fugindo totalmente dos seus objetivos que era atingir a população economicamente menos favorecida.

O INOCOOP, Constituído em 1968 com participação de empresários da construção civil (CAMPOS Jr., 2005), tinha como objetivo criar e orientar cooperativas habitacionais no Estado, como forma de viabilizar a implantação do programa de cooperativas do Banco Nacional de Habitação (BNH) e promover a construção de moradias como forma de reduzir o crescente déficit habitacional no Estado e, sobretudo na Grande Vitória.

A principal atuação do INOCOOP na construção de unidades habitacionais foi concentrada em três municípios da RMGV: Serra, Vila Velha e Vitória, e em alguns poucos municípios do interior do Estado, como Linhares (770 unidades) e Cachoeiro de Itapemirim (335 unidades). Com relação ao público alvo, a principal diferença entre a COHAB e o INOCOOP era a faixa de rendimento. Enquanto o primeiro se destinava às categorias sociais mais pobres, na faixa de até três salários mínimos, as Cooperativas produziam habitações para as categorias com renda entre cinco a dez salários mínimos. Em um período de 18 anos, desde a sua implantação até 1986, o INOCOOP produziu 29.248 moradias em todo o Espírito Santo, conforme mostra a Tabela 6.

¹⁸ Embrião é um tipo de construção de casa destinado a uma família de baixa renda que consistia em um módulo inicial habitável onde a própria família deveria desenvolver melhorias e ampliação.

Tabela 6 – Moradias construídas pelo INOCOOP no Espírito Santo e Grande Vitória nas décadas de 1970 e 1980

Unidade Territorial	Década de 1970	Década de 1980	Total	(%) GV	(%) ES
Serra	3.058	10.698	13.756	52%	47%
Vila Velha	5.088	6.139	11.227	42%	38%
Vitória	0	1.697	1.697	6%	6%
Grande Vitória	8.146	18.534	26.680 ¹	100%	91%
Espírito Santo	9.289	19.959	29.248	-	100%

Fonte: IJSN (1987).

Nota: ¹ Encontramos uma diferença de 118 unidades em relação ao constatado em Zanotelli (1998, p. 918, Vol. 3) a partir de dados dos IJSN (1986).

Ao todo no Espírito Santo foram 17.143 casas e 11.183 apartamentos. A Grande Vitória concentrou 91% de todos os empreendimentos com 26.680 unidades. No município de Serra foi construído o maior número de habitações: 13.756 unidades, mais da metade da Grande Vitória (52%); seguido por Vila Velha com 11.227 (42%); e Vitória com 1.697 (6%) unidades. Em Cariacica e Viana, no mesmo período, não foram construídas moradias pelo INOCOOP. Na década de 1980 a produção de moradias representou 68% do total produzido, ou seja, mais que o dobro da década anterior, fato que demonstra um crescente interesse pelos imóveis, mas ao mesmo tempo revela a elevada carência habitacional.

Com relação à tipologia dos imóveis, a maioria das unidades construídas na RMGV era predominantemente de casas, semelhante à produção da COHAB. Ao passo que o Programa Minha Casa, Minha Vida registra maior produção de apartamentos. O custo da terra e a padronização urbanística dos empreendimentos, objetivando aumentar o lucro empresarial, são fatores que norteiam a escolha pela tipologia da moradia.

A Tabela 7 possibilita uma análise comparativa entre a produção da COHAB e do INOCOOP no Espírito Santo e na Grande Vitória nos anos de 1970 e 1980. Ambas tiveram uma produção semelhante até 1986, sendo construídas 56.318 moradias no total. A COHAB produziu 27.070 unidades em todo o estado, sendo 22.885 (85%) na Grande Vitória. A produção do INOCOOP foi de 29.248 unidades, sendo 91% (26.680) na Região Metropolitana.

Tabela 7 – Moradias construídas pela COHAB e INOCOOP no Espírito Santo e Grande Vitória nas décadas de 1960 a 1980

Unidade Territorial	1960 a 1979		1980 a 1986		Total		Total Grande Vitória	(%) C		(%) I	
	C	I	C	I	C	I		GV	ES	GV	ES
Cariacica	488	0	1.480	0	1.968	0	1.968	9%	7%	-	-
Serra	1.977	3.058	10.248	10.698	12.225	13.756	25.981	53%	45%	52%	47%
Viana	0	0	2.270	0	2.270	0	2.270	10%	8%	-	-
Vila Velha	2.368	5.088	1.224	6.139	3.592	11.227	14.819	16%	13%	42%	38%
Vitória	1.278	0	1.552	1.697	2.830	1.697	4.527	12%	10%	6%	6%
Grande Vitória	6.111	8.146	16.774	18.534	22.885	26.680	49.565 ¹	100%	85%	100%	91%
Espírito Santo	9.317	9.289	17.753	19.959	27.070	29.248	0	-	100%	-	100%
Total no Estado	18.606		37.712		56.318		0	-	-	-	-

Fonte: IJSN (1987). Legenda: (C) COHAB, (I) INOCOOP.

Nota: ¹ Encontramos diferença de 541 unidades a menos que as 50.106 constatadas por Zanotelli (1998) a partir das fontes do IJSN (1987), COHAB (1998) e IBGE (1991).

O município de Serra foi o que mais recebeu unidades habitacionais, foram 25.981 moradias, 53% da Grande Vitória e 45% do Espírito Santo, seguido por Vila Velha, com 14.819 habitações. A maior concentração de unidades nesses municípios, sobretudo em áreas periféricas, revela a direção em que os projetos habitacionais seguiam, afastando cada vez mais da centralidade da capital. O que contribuiu sobremaneira para expansão da mancha urbana, sendo, portanto, pilares de atração populacional e promotores de aceleração do processo de urbanização periférica. Mas muitos desses conjuntos vieram a servir às empresas do pólo industrial de Tubarão (Vale e CST), conforme aponta Zanotelli (2000) e Gonçalves (2010).

Além de estarem localizados nas periferias, muito dos imóveis da COHAB e INOCOOP também eram construídos nas áreas limítrofes dos bairros, ou seja, em locais de transição entre o espaço urbano e o rural (franjas urbanas). Tal fato contribuiu para que os bairros, ou as áreas que posteriormente se constituíram em bairros, em função da própria construção do empreendimento, ganhassem novas dimensões e funções espaciais.

Temporalmente há um distanciamento da centralidade, representada pela capital Vitória, cada vez mais em direção às áreas periféricas, fato que influenciou sobremaneira na expansão da malha urbana. Advertimos que a mudança do tipo de edificação de uso residencial unifamiliar para multifamiliar também influenciou esse

processo, assim como o valor da terra nessas áreas. O espraiamento urbano em direção à periferia é melhor percebido no município de Serra, tanto os empreendimentos da COHAB quanto os do INOCOOP seguiam cada vez mais na direção norte do município, o que vai de par com a expansão da mancha urbana, conforme mostra o Mapa 2, e com a redução dos vazios no perímetro urbano (ZANOTELLI, et al., 2013). Tal fato evidencia as diferenças espaciais nas cidades, retratando a estratificação social, econômica e cultural dos seus habitantes. Percebe-se que os moradores do município de Cariacica não foram contemplados com imóveis promovidos pelo INOCOOP, e com poucas unidades da COHAB, acentuando uma situação de segregação espacial em relação aos demais municípios. Apesar de Cariacica em 1980 possuir 25% população da Grande Vitória, durante vinte anos, somente 3,5% moradias construídas pelos agentes do BNH no Estado foram construídas no município.

A construção de moradias populares em áreas afastadas da malha urbana, além de promover uma fragmentação territorial, fomentou a ocupação irregular das áreas próximas a esses empreendimentos. À medida que novas áreas eram urbanizadas e gradativamente começava a surgir uma rede de equipamentos e serviços, havia uma tendência das áreas do entorno se valorizarem, fazendo com que as áreas periféricas se tornassem alvos de especulação imobiliária via a multiplicação de loteamentos irregulares e ocupações ilegais. Setores empresariais da construção civil e os proprietários de terra se beneficiavam dessa premissa, impulsionados principalmente pelos recursos provenientes do BNH.

Nesse contexto, a população com menor poder aquisitivo, sem condições de adquirir um terreno ou moradia própria, aproveitava a chegada da infraestrutura básica promovida a ocupação ilegal ou a autoconstrução da moradia em loteamentos irregulares sem infraestrutura no entorno dos bairros onde os conjuntos habitacionais haviam sido implantados.

Nesse sentido, fica evidente que o modelo de promoção habitacional legitimado pela intervenção da política habitacional do BNH no Estado falhou em não promover paralelamente uma política fundiária que organizasse basicamente o uso da terra (MARICATO, 2001). Tentou-se corrigir essa disfunção com o Projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada) como forma de racionalizar o uso do solo urbano e melhorar as condições de serviços de infraestrutura das

idades de forma a corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária. No entanto, a preocupação social básica da política do BNH era limitada à área dos conjuntos de moradia. A política atual em que se insere o PMCMV se diferencia do modelo passado ao destinar recursos para obras de infraestrutura, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para que projetos dessa natureza sejam realizados no entorno dos conjuntos. Porém, a política do PMCMV também não primou pela organização do uso da terra no entorno (MARICATO, 2011) como forma de promover uma regulação fundiária.

O planejamento e ocupação do entorno eram deixados à mercê da livre ocupação, com pouca ou quase nenhuma fiscalização por parte dos gestores públicos, favorecendo o crescimento urbano desordenado e precário. No entanto, mesmo nos conjuntos habitacionais construídos, tanto pela baixa qualidade urbanística dos imóveis, das dificuldades em cumprir com as obrigações mensais impostas pelos financiamentos provocaram abandonos, ocupações e mudanças de caráter dos conjuntos que evoluíram com o tempo. Da mesma forma parte dos conjuntos habitacionais da COHAB, originalmente destinados aos que ganhavam menos de 3 ou 5 salários mínimos, acabaram sendo ocupados pelos assalariados do polo de Tubarão, cujos salários eram os melhores do conjunto do proletariado urbano. Como exemplo, os conjuntos habitacionais Hélio Ferraz, Carapina I e Eurico Sales em Serra (ZANOTELLI, 1998).

3. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA

Com a extinção do BNH, em 1986, num contexto nacional de crise econômica e inflacionária vivenciada pelo Brasil nos primeiros anos da década de 1980, o que levou a uma forte queda do poder de compra da “classe média” (principal alvo da política habitacional do BNH), vários órgãos¹⁹ se sucederam na gestão da política habitacional até da criação do Ministério das Cidades (MCidades). Criado em 2003, o Ministério surgiu como uma alternativa à ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente (MARICATO, 2011).

Para BONDUKI (2008, p. 96) a criação do MCidades possibilitou o tratamento “*integrado da questão urbana*” porque agrega as áreas fundamentais no desenvolvimento social como habitação, saneamento e mobilidade urbana. Fato que representa grande avanço institucional histórico em relação à “*tradicional fragmentação que tem sido regra na gestão pública*”. Atualmente é o órgão centralizador da política habitacional e tem como objetivo formular e fomentar a construção de um modelo de política mais justa e igualitária em meio a inúmeros problemas acumulados a partir da extinção do BNH.

Com a eleição do governo Lula em 2002, criou-se a expectativa para a implantação de uma política habitacional que pudesse atender melhor as necessidades das camadas mais pobres, há muito esquecidas pela política habitacional. Em 2005 foi sancionada a Lei nº 11.124 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o objetivo de “*viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável*”.

O SNHIS foi estruturado de forma a integrar “*as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social*”, atuando sob a coordenação do MCidades.

O processo construtivo da nova política habitacional tinha um viés mais democrático e participativo do que em épocas passadas (MARICATO, 2011). Prova disso foi à realização das Conferências das Cidades, ocorridas nos anos de 2003, 2005 e 2007,

¹⁹ Levantamento realizado por Cardoso (2013) aponta os órgãos responsáveis pela política habitacional após a extinção do BNH.

que aprovaram os princípios gerais da política urbana, criaram o Conselho Nacional das Cidades (Concidades)²⁰ e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Instrumentos que marcam a retomada do financiamento habitacional para as categorias sociais de média e baixa renda por meio do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O objetivo desses mecanismos era concentrar o máximo de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para financiar a construção de moradias para as camadas sociais de baixa renda.

Nesse processo de reformulação da gestão política habitacional, a Medida Provisória nº 252, de 2004, conhecida como “MP do bem”, desempenhou um papel relevante ao implantar mecanismos de renúncia fiscal em benefício do setor imobiliário. Essa “isenção” fiscal na alienação de imóveis residenciais trouxe mais flexibilidade para a utilização do FGTS, ao possibilitar o saque em intervalos de quatro anos desde que fosse utilizado para a aquisição de imóvel residencial ou amortização de financiamento habitacional.

Outra medida importante foi a Resolução nº 460, de 2004, do Conselho Gestor do FGTS, que criou um sistema de descontos “*nos financiamentos a pessoas físicas da área de Habitação Popular*” como forma de reduzir os custos do financiamento. A maior flexibilidade no uso do FGTS teve um forte impacto na ampliação dos financiamentos para as famílias com renda até de três salários mínimos, historicamente as menos beneficiadas pelas políticas habitacionais.

A partir de 2006 o FNHIS passou a dispor de R\$ 1 bilhão de reais anuais, valor histórico direcionado pelo Governo Federal ao setor imobiliário de interesse social. O objetivo era o fortalecimento das Prefeituras e Estados na implantação de políticas habitacionais, como forma de promover a “*construção de moradias de baixo custo, urbanização de assentamentos precários nas regiões metropolitanas e aquisição de lotes*” (MCidades, 2008)²¹. Cardoso (2013) ressalta que o fortalecimento financeiro em âmbito regional mostrava a necessidade de construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional. O objetivo era fazer com que a política habitacional pudesse contar

²⁰ O Concidades, criado em 2004, é um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, integrante da estrutura do MCidades.

²¹ Manual para Apresentação de Propostas. Ministério das Cidades (2008). Disponível. http://download.ads.caixa.gov.br/_arquivos/assitencia_tecnica/doc_basic_24/Urbanizacao_Assentamentos_Precarios_FNHIS.pdf. Acesso em: março de 2012.

com subsídios diretos, de forma a viabilizar e facilitar o acesso à habitação às famílias de baixa renda. Essa foi uma importante mudança de paradigma segundo Cardoso:

(...) a criação do FNHIS marca um momento inovador na política habitacional, em que se manifesta um claro compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda, atendendo assim a uma demanda que se manifestava já claramente a partir das críticas à atuação do BNH (CARDOSO, 2013, p. 31).

Em função da ampliação da exportação de *commodities*, fato que trouxe um expressivo acúmulo financeiro das reservas internacionais (superávit primário²²), o Governo Federal começou uma progressiva liberação de recursos públicos para diferentes eixos de desenvolvimento econômico, incluindo a área habitacional.

A partir de então, o cenário de crescimento econômico brasileiro passou a experimentar uma substancial redução dos indicadores de pobreza e desigualdade²³. Todavia, devemos reconhecer que a redução dos indicadores se deve, em grande parte, aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família²⁴ e da elevação gradativa do valor do salário mínimo.

Tais fatores tiveram forte influência na consolidação crescente do poder de consumo e ascensão da “Classe C”, que passou a fazer parte das estratégias comerciais do setor imobiliário sendo visto como um “nicho de mercado” até então pouco explorado. Cabe ressaltar que a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), em estudo lançado em 2012²⁵, definiu uma nova faixa de renda para a categoria social denominada “Classe C” com base na renda familiar. O estudo considera que as famílias que possuem renda mensal entre R\$ 1.064,00 e R\$ 4.561,00 compõem a Classe C. Fazendo um paralelo, percebemos que os

²² Em 2006 o superávit primário (situação em que todos os gastos do Governo Federal são menores do que a receita do país) superou a meta de 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB).

²³ Entre março de 2002 e junho de 2009 o índice de pobreza, nas metrópoles, caiu de 42,5% para 31,1%, no mesmo período a desigualdade (índice de Gini) caiu de 0,53 para 0,49 (IPEA, 2009).

²⁴ O Programa Bolsa Família, criado em 2004, é um programa de transferência de renda para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. O valor mínimo é R\$ 32,00 e máximo R\$ 230,00 por família. De acordo com a Caixa Econômica Federal, mais de 13 milhões de famílias são atendidas pelo Programa. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/Social/Transferencia/bolsa_familia/index.asp>. Acesso em : julho 2014

²⁵ Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/vozesdaclassemedia/wp-content/uploads/Perguntas-e-Respostas-sobre-a-Defini%C3%A7%C3%A3o-da-Classe-M%C3%A9dia.pdf>>. Acesso em: janeiro de 2014.

valores são semelhantes às Faixas 2 e 3 de financiamento do PMCMV, que vai de R\$ 1.601,00 até R\$ 5.000,00 respectivamente.

Diante de um cenário de crescimento econômico positivo o Governo Federal lançou em 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 1), um amplo programa de investimentos de estímulo à economia brasileira com vultuosos recursos a serem investidos em diferentes áreas econômicas. A previsão era investir no período de 2007 a 2010 cerca de R\$ 503,9 bilhões, sendo que para as áreas de habitação e saneamento o valor destinado foi de R\$ 218,8 bilhões²⁶, o que representava 43,4% do total. O plano foi estruturado em blocos de investimentos (transportes, energia, equipamentos, habitação) que se subdivide em diferentes frentes de investimentos²⁷.

Em 2010 o Governo lançou a segunda versão do Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC 2, com praticamente o dobro de recursos previstos para serem investidos em relação à primeira edição (R\$ 955 bilhões)²⁸ no período entre 2011 a 2014. Do montante citado, cerca de R\$ 278 bilhões foram destinadas às áreas de saneamento e habitação, um aumento nessa área de 27,1% em relação ao PAC 1, mas que proporcionalmente diminuiu 29,1% em relação ao montante total de investimentos.

A previsão total de investimentos do PAC 1 e PAC 2 foi de R\$ 1,4 trilhões de Reais, dos quais R\$ 497 bilhões foram destinadas para as áreas de saneamento e habitação. O PAC 1 e o PAC 2 foram lançados num momento em que o Banco Central adotava uma progressiva redução da taxa básica de juros (Taxa SELIC) como forma de melhorar o desempenho da economia e consequentemente promover o crescimento do PIB.

No mesmo contexto de incentivo à economia foram lançados o PMCMV 1 (2009) e o PMCMV 2 (2011) como demonstra o Gráfico 1. O PMCMV é o carro chefe da política habitacional e a base de sustentação financeira do mercado imobiliário além de ser

²⁶ Dados do 4º Relatório do Ministério do Planejamento com prestação de contas do PAC divulgado em abril de 2012. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/11253a1ec7b6dfcc6217343076441f1f.pdf>>. Acesso em: março de 2013.

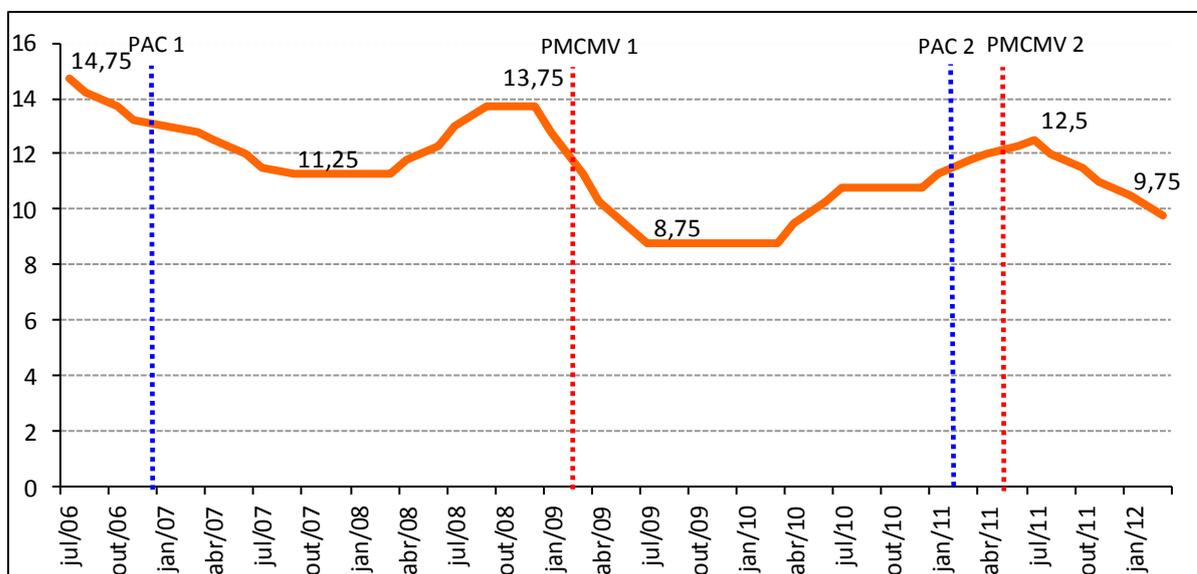
²⁷ As subdivisões dos principais eixos de investimentos do PAC foram obtidas no link:<http://repositorio.dados.gov.br/governo-politica/administracao-publica/pac/DICIONARIO%20DE%20DADOS.pdf>. Acesso em: Agosto de 2014.

²⁸ Dados do 2º balanço do PAC divulgado pelo Ministério do Planejamento em novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/PAC2/2Balanco/>>. Acesso em: março de 2013.

uma das principais ações de importância na área social, o que promove a visibilidade do Governo Federal no contexto político.

Paralelamente à queda gradativa dos juros ocorreu uma enorme expansão e facilidade de acesso ao crédito²⁹, fato que proporcionou a inserção de inúmeros consumidores no mercado nacional que passaram a contribuir ainda mais para alavancar e sustentar a economia nacional como um todo, sobretudo dando mais oportunidade para as pessoas adquirirem a moradia própria.

Gráfico 1 – Evolução da taxa básica de juros (Taxa Selic) no Brasil no contexto do PAC e do PMCMV no período de julho de 2006 a janeiro de 2012



Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN). Histórico das taxas de juros³⁰.

Em 2008 os financiamentos concedidos pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) atingiram o maior nível da sua história: R\$ 30 bilhões de reais. Em apenas um ano, o volume de recursos superou o resultado alcançado em quase uma década (1995 a 2002). A partir de 2008 o volume de financiamentos do SBPE continuou a crescer substancialmente. Em 2013 os empréstimos para a aquisição e

²⁹ Entre 2004 e 2011 o Brasil atravessou o mais longo e intenso ciclo de crédito desde os anos 1980. Essa expansão foi liderada desde o início pelo segmento voltado para as Pessoas Físicas, que passou de 5,9% do PIB em janeiro de 2004 para 15,3% em dezembro de 2011.

³⁰ Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>>. Acesso em: março de 2013.

construção de imóveis, com recursos das cadernetas de poupança do SBPE, totalizaram R\$ 109,2 bilhões de reais (Abecip, 2014)³¹.

Dado o volume de recursos disponibilizados, as empresas de construção civil se apressaram em aproveitar o momento de crescimento e expansão do crédito para ampliar sua produção. Tal fato provocou um “boom” imobiliário, ou seja, número de ofertas muito acima da capacidade de absorção do mercado. Levantamento realizado por Magris (2013, p. 65) mostra que no período entre 2010 e 2011 “somente a Índia conseguiu superar o Brasil em termos de elevação dos ‘valores’ dos imóveis”.

Enquanto o mundo passava por uma crise financeira decorrente da crise imobiliária do mercado de hipotecas dos Estados Unidos, conhecida como a crise dos subprimes³², o Brasil despontava como um dos mercados mundiais com maiores elevações nos preços dos imóveis. Cabe dizer que tiveram êxito as medidas adotadas pelo Governo Federal como forma de minimizar os impactos da crise mundial e proteger o mercado nacional, dentre eles o da construção civil. Ações como o aumento de R\$ 7 mil para R\$ 25 mil reais no limite de empréstimo para compra de material de construção; isenção do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para compra de carros, móveis e eletrodomésticos compunham o “pacote” que sustentava a economia do país.

Na área habitacional, a principal medida do Governo Federal frente à crise mundial, foi, sem dúvida, o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida. Um dos objetivos do Programa era criar condições de ampliação do mercado habitacional para atender às famílias com renda de até dez salários mínimos, priorizando aquelas com renda até três salários mínimos.

Apresentado como uma das principais ações do Governo frente à crise econômica, o PMCMV se propunha a ampliar o acesso à moradia, reduzir o déficit habitacional e

³¹ Informação retirada do site da Abecip. Disponível em: <http://www.abecip.org.br/m5.asp?cod_no_ticia=21014&cod_pagina=416>. Acesso em: agosto de 2014.

³² Os *subprimes* são créditos de alto risco, que em um ambiente financeiro desregulado são vendidos como papéis seguros alcançando taxas elevadas de rentabilidade. A crise imobiliária, ao fazer cair subitamente os preços e reduzir a liquidez dos imóveis, deflagrou uma crise financeira cujo cerne era a desregulação das finanças globais (CARDOSO, 2013).

estimular a criação de empregos por meio de investimentos e subsídios para o setor da construção civil³³.

Entretanto, cabe ressaltar que apesar das reais necessidades habitacionais das famílias, é notório que os objetivos do Programa foram traçados para tentar resolver os problemas de demanda excessiva do setor da construção civil. Azevedo e Andrade (1982) ao analisarem a política habitacional no período de 1945 até o fim do BNH (1986) afirmaram que as épocas em que há maior volume de investimentos em habitação para as famílias de baixa renda são aquelas em que o governo pretende legitimar sua política. Nesse sentido, Magris (2013) ressalta que o PMCMV se valeu de um problema grave, que é a falta de moradias, para se legitimar enquanto principal programa social de acesso à moradia

Tanto o discurso como o próprio slogan divulgado na ocasião do lançamento do PMCMV já preconizavam as principais frentes de atuação do Governo para amenizar os impactos da crise financeira mundial “*Crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*”, como mostra a Figura 2.



Figura 2 – Slogan do PMCMV – Fase 1 de 2009.

³³ De acordo com o Ministério das Cidades, em 2013, somente o PMCMV foi responsável pela abertura direta e indireta de 1,2 milhão de postos de trabalho no setor. Em 2009, primeiro ano do Programa, foi criado mais de 158 mil empregos dentro do Minha Casa Minha Vida. Informação disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=917>>. Acesso em: setembro de 2014.

No entanto, a principal finalidade do Programa era alavancar o mercado imobiliário capitalista para que este pudesse usufruir dos benefícios oferecidos pelo Programa e assim explorar um campo amplo, promissor e lucrativo. Como contrapartida, o mercado deveria produzir moradias de forma a contribuir para a redução do enorme déficit de habitação existente no país.

O PMCMV se estabeleceu como uma proposta anticíclica em resposta à crise que afetou os mercados financeiros e marcou a retomada na produção em larga escala de moradias populares há muito tempo esquecida, desde o BNH. Entretanto, para a retomada foram utilizadas as mesmas fontes de recursos da época do Regime Militar, ou seja, o Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), o SBPE e o FGTS.

Como forma de viabilizar a execução do PMCMV o Governo Federal adotou medidas que dessem maior segurança jurídica às empresas de construção civil editando leis tributárias³⁴ capazes de garantir a segurança fiduciária para incorporadores, construtores e investidores, dando a eles o direito de retomar o imóvel em caso de inadimplência.

Nota-se que uma das finalidades intrínsecas ao PMCMV, além da produção imobiliária em larga escala para famílias com renda de até dez salários mínimos, era também criar condições para o mercado imobiliário superar os efeitos financeiros da crise de 2008.

Nesses aspectos reside um contrassenso da política habitacional, a qual busca contrabalançar e favorecer ambigualmente os “dois lados da moeda”. De um lado o mercado capitalista, representado pelas empresas imobiliárias, que são historicamente muito favorecidos financeiramente nesse processo, e por outro lado, as famílias beneficiadas, especialmente as de menor renda (até três salários mínimos), que necessariamente precisam se submeter às condições e regras criadas pela política habitacional para ter acesso às moradias, muitas vezes em condições estruturais de baixa qualidade e distantes das áreas centrais das cidades.

³⁴ Dentre as leis que garantiram mais segurança e maior abertura de mercado podemos citar a Lei nº 10.931/2004 (Sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias); Lei nº 11.033/2004 (Altera a tributação do mercado financeiro e de capitais) e a Lei nº 11.196/2005 (Institui Regime Especial de Tributação).

Nota-se que o desempenho do setor da construção civil está fortemente atrelado à oferta de financiamentos, onde a política habitacional, diga-se PMCMV, é construída e direcionada para resolver e destravar o mercado imobiliário por meio da oferta de crédito.

Ou seja, em uma economia com graves problemas de distribuição de renda, como o Brasil, o acesso ao crédito é peça fundamental utilizada pelo Governo para promover o desenvolvimento dos setores econômicos, dentre eles o mercado imobiliário, como forma de “atender” às demandas da sociedade.

3.1. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é um programa habitacional de crédito e subsídio, cuja incorporação e construção se destina tanto para pessoas jurídicas (construtoras e incorporadoras) quanto para pessoas físicas (por meio do PMCMV-Entidades). Até o momento foram lançadas três edições do Programa. Entretanto, o lançamento do PMCMV 3³⁵ durante o andamento mais avançado da nossa pesquisa não nos permitiu incorporar dados dessa nova fase, pois já vínhamos balizando nossos estudos nos dados e informações que obtivemos das fontes oficiais (Caixa Econômica, Ministério das Cidades, Prefeituras, entre outros) da Fase 1 e Fase 2 do PMCMV.

A primeira fase do Programa (PMCMV 1) foi lançada em 2009 e tinha como meta construir um milhão de moradias para faixa de renda domiciliar até dez salários mínimos, mas priorizava famílias com renda de três até cinco salários mínimos, que representavam 80% das moradias previstas (Cartilha do PMCMV, 2009). A segunda fase (PMCMV 2), lançada em junho de 2011, ampliava a meta em mais 2,4 milhões de unidades habitacionais a serem construídas até o final de 2014.

³⁵ No dia 03/04/2014 o Governo Federal lançou a terceira etapa do Programa, o PMCMV 3, com meta de construir mais 3 milhões de moradias. Com isso, se somado às metas das três edições do PMCMV o número de unidades chegará a 6,4 milhões de moradias. A novidade nessa nova fase é que o Governo Federal autorizou o uso de madeira para a construção de imóveis na Região Norte destinados a pequenos agricultores, trabalhadores rurais, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas com renda mensal de até R\$ 1.600,00. Tal fato demonstra um pequeno avanço no sentido de adaptar as moradias às especificidades regionais.

A segunda fase buscava ajustar algumas ações em função das críticas e experiências da primeira etapa, como melhoria no padrão construtivo e de acabamento; tais como: ampliação no tamanho das moradias; prioridade para mulheres chefes de família e pessoas com deficiência; entre outras. A Tabela 8 mostra as diferenças entre as metas e os valores estipulados (faixas de renda familiar) nas duas edições do PMCMV.

Tabela 8 – Diferenças entre as metas e valores do PMCMV por faixa de renda entre as Fase 1 (2009) e Fase 2 (2011)

Renda familiar em salário mínimo (s.m.)	Fase 1 (2009)		Fase 2 (2011)		Fase 1 + 2
	Renda Familiar	Meta Inicial (Unidades)	Renda Familiar	Meta Inicial (Unidades) ¹	Meta Total (Unidades)
De 0 a 3 s.m.	R\$ 1.395,00	400.000	Até R\$ 1.600,00	1.200.000	1.600.000
De 3 a 5 s.m.	R\$ 2.790,00	400.000	De R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00	600.000	1.000.000
De 5 a 10 s.m.	R\$ 4.650,00	200.000	De R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00	200.000	400.000
Total das metas		1.000.000		2.000.000	3.000.000

Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilhas PMCMV 2009 e 2011).

Nota¹: Meta divulgada no lançamento da Fase 2 em 2011. Em 2012 a meta foi ampliada para 2,4 milhões de unidades.

O PMCMV além de se estruturar por diferentes faixas de rendimento conforme dispõe o Art. 1º da Lei nº 11.977/2009, estabelece também diferentes tipos de modalidades de financiamento para aquisição das moradias, que são: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-Entidades) e o Minha Casa Minha Vida destinado às cidades com população abaixo de 50.000 habitantes. Cada modalidade apresenta características específicas de acordo com o público alvo.

A Tabela 8 e o Quadro 1 apresentam as metas e modalidades de financiamento por faixa de renda, sendo que a Faixa 1 tem a maior meta e o maior número de modalidades. No entanto, isso não significa que a referida faixa seja a mais contemplada em termos de produção efetiva, se comparado às demais faixas de rendimento, como veremos adiante.

Diante das diferentes modalidades de financiamento existentes no PMCMV, a nossa pesquisa se limitará a discutir mais especificamente os processos que envolvem o PMCMV – Faixa 1, destinado às famílias com renda até R\$ 1.600,00 e que envolve basicamente as quatro modalidades de financiamento. Na RMGV praticamente todos os empreendimentos do PMCMV estão nas áreas urbanas, com exceção do município de Fundão onde foram construídas três moradias pelo PNHR.

Quadro 1 – Modalidades de financiamento e fonte de recursos do PMCMV por faixa de renda

Faixa	Renda Familiar Mensal	Modalidade	Fonte de Recursos
1	Até R\$ 1.600,00	PNHU – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) MCMV – Entidades (Fundo de Desenvolvimento Social – FDS) Município com até 50 mil habitantes (Oferta Pública) PNHR – Rural Grupo 1 (Renda até R\$ 15 mil anual)	OGU ¹
2	De R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00	FGTS PNHU PNHR – Rural Grupo 2 (R\$ 15 a R\$ 30 mil anual)	OGU + FGTS ¹
3	De R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00	FGTS PNHU PNHR – Rural Grupo 3 (R\$ 30 a R\$ 60 mil anual)	FGTS ²

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014)³⁶.

Notas: ¹ OGU (Orçamento Geral da União), FGTS (Fundo de Garantia de Tempo de Serviço).

² É descontado um percentual de 8% referente ao FGTS sobre o valor do salário recebido pelo empregado e depositado em uma conta vinculada ao contrato de trabalho podendo ser utilizado para financiamento habitacional.

Torna-se relevante pontuarmos as características gerais dos subprogramas que envolvem a faixa de renda 1, que abarca a produção empresarial de moradias nas zonas urbanas com população acima de 50 mil habitantes (incluídas no PNHU – FAR). Salienta-se também que, a modalidade PMCMV-Entidades mesmo podendo viabilizar a construção de moradias na RMGV, até o momento não havíamos identificado nenhum projeto relacionado a essa modalidade nos municípios da RMGV voltado as categorias sociais de baixa renda.

³⁶ Caixa Econômica Federal. Disponível em: <http://www.sindusconsp.com.br/envios/2014/eventos/mc mv/ppts/ApresentacaoCEF20_03_14.ppt>. Acesso em: outubro de 2013.

- **Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)**, via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), foi regulamentado pelas Portarias nº 325 e nº 326 de 2009, realizado em parceria do Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades e Caixa Econômica com os Estados e municípios. Destina-se à produção e aquisição de novas unidades habitacionais³⁷, aquisição de terreno e/ou construção em terreno próprio. Essa modalidade é a mais ampla e atende tanto às famílias em áreas urbanas com renda mensal de até dez salários mínimos (a partir de 2011 passou a ser até R\$ 5 mil) quanto às famílias no meio rural, segundo a renda anual, de acordo com o grupo em que se encaixa, sendo R\$ 15 mil (no Grupo 1), de R\$ 15 a R\$ 30 mil (Grupo 2) e R\$ 60 mil (Grupo 3). O PNHU combina as condições estabelecidas pelo PMCMV ou como aquelas da Carta de Crédito do FGTS. Famílias com renda de até 6 salários mínimos têm direito aos subsídios habitacionais (em 2011 passou a ser R\$ 3.275,00), como forma de complementação da capacidade financeira e de garantir do pagamento do imóvel assegurando, assim o equilíbrio econômico-financeiro das instituições e agentes financeiros do SFH

A origem dos recursos, tanto para o PNHU quanto para o PNHR, advém do Orçamento Geral da União (OGU), sendo que a maior parte é destinada ao PNHU porque o déficit habitacional é mais concentrado nas regiões metropolitanas das grandes cidades. O atendimento às famílias de baixa renda, até R\$ 1.600,00, é feito por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) com subsídio do OGU. A parcela paga pelo beneficiário é de 5% da renda mensal, com prestação mínima de R\$ 25,00 podendo chegar até R\$ 80,00 (5% de R\$ 1.600,00) com prazo de financiamento de dez anos.

- **Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)**, regulamentado³⁸ pelo Ministério das Cidades, se destina à população que vive e trabalha no campo (agricultores e trabalhadores rurais), ou que pertence a comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas). Para viabilização dos empreendimentos, essas populações precisam ser organizar em

³⁷ São considerados imóveis novos para os fins do PMCMV aqueles cujo "habite-se" tenham sido expedidos a partir de 26/03/2009 e desde que não tenham sido habitados (Ministério das Cidades).

³⁸ As principais regulamentações do PNHR são dadas pela Lei Federal nº 11.977/2009, Decreto 6.962/2009 e Portarias 326/2009, 462/2009, 181/2010, 395/2011 e Portaria 406/2011 do Ministério das Cidades.

Entidades Organizadoras (EO's) podendo ser tanto de caráter público (prefeituras, governos estaduais, distrito federal, e respectivas companhias de habitação) quanto privado (entidades representativas dos grupos associativos sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).

O financiamento é limitado a famílias segundo três grupos de renda familiar: Grupo 1 (Rendimento anual de até R\$ 15.000,00), Grupo 2 (Rendimento anual de R\$ 15.000,00 a R\$ 30.000,00) e Grupo 3 (Rendimento anual de até R\$ 60.000,00). A origem dos recursos provém de duas fontes: Subsídio (OGU) e financiamento do FGTS.

- **PMCMV para municípios com até 50 mil habitantes**, regulamentado pela Portaria nº 363 de 2013, define que os municípios, com população até 50 mil habitantes, que não fazem parte de nenhuma Região Metropolitana podem participar de uma oferta pública de recursos do Governo Federal (recursos do OGU) para construção de unidades habitacionais. Antes da Portaria o acesso aos recursos do PMCMV não eram estendido a esses municípios. A seleção das famílias interessadas, cuja renda mensal seja até R\$ 1.600,00 fica a cargo das prefeituras, como contrapartida o município ou o Estado devem fazer a doação do terreno e a elaboração e execução do trabalho social junto aos beneficiários finais.
- **Programa Habitacional Popular Entidades (MCMV-Entidades)**³⁹ é destinado a famílias com renda familiar mensal até R\$ 1.600,00. Os financiamentos são concedidos por intermédio das cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), advindos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), tendo, portanto, origem distinta da produção empresarial do PNHU onde os recursos são provenientes do FAR. Para liberação dos recursos a Caixa Econômica (agente operador do FDS) impõe uma série de exigências legais para que as Entidades (sem fins lucrativos) tenham acesso ao financiamento. As Entidades ficam responsáveis pela produção das unidades habitacionais, seja na área urbana ou rural.

³⁹ A resolução nº 141/2009 regulamenta a utilização de recursos da União previstos no Art. 17 da MP 459, de 25/2009, e no Art. 16 do Decreto nº. 6.819 de 13/2009, criando o MCMV-Entidades.

Embora o PMCMV disponibilize recursos para Entidades sem fins lucrativos, dando mais abertura à participação popular, a distribuição dos mesmos não é processada de forma equitativa. A grande maioria dos recursos é destinada à produção empresarial, via construtoras e incorporadoras por meio do PNHU. Comparativamente, em 2011, o “*programa para produção empresarial obteve financiamento de R\$ 38 bilhões enquanto o programa para produção associativa por autogestão alcançou R\$ 800 milhões*”⁴⁰.

A baixa produção de unidades pelo MCMV-Entidades na RMGV demonstra essa disparidade e expõe uma necessidade de mudança por parte do Programa. Dados enviados pela Caixa Econômica sobre a produção do PMCMV na RMGV até janeiro de 2014 revelam que somente 3 unidades foram contratadas e entregues pelo PMCMV-Entidades, todas elas localizadas na zona rural do município de Fundão. Enquanto que nas modalidades PNHR e PNHU haviam sido contratadas 3.359 moradias e entregue 128 unidades no município de Vitória, dentro da mesma faixa de renda (Até R\$ 1.600,00).

Para realização dos empreendimentos, as empresas devem obedecer às exigências mínimas construtivas pré-estabelecidas para cada cidade ou região, conforme Portaria nº 139, de abril de 2009, que estabeleceu valores máximos das unidades habitacionais (apartamento e casa), segundo as faixas de renda familiar com distintos níveis de subsídio conforme a faixa de renda. Como exemplo apresentamos o Quadro 2 que demonstra os valores fixados pelo Programa para que as empresas possam construir as moradias destinadas às categorias sociais com renda domiciliar de até R\$ 1.600,00 que se enquadram na Faixa 1.

Os valores representam o teto máximo que o Governo Federal paga às construtoras de acordo com a localização regional dos imóveis. Os valores foram estabelecidos pela Portaria nº 465 de outubro de 2011 e posteriormente reajustados pela Portaria nº 435 de agosto de 2012.

⁴⁰ VERISSIMO, Vivian. “Minha Casa Minha Vida é pior que BNH dos militares”. Artigo disponível em: <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2011/11/minha-casa-minha-vida-e-ior-que_bnh_24.html>. Acesso em agosto 2013.

Quadro 2 – Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV – Faixa 1 por localidade – Portaria nº 435 de agosto 2012

UF	Localidade	Valor máximo de aquisição da unidade	
		Apartamento	Casa
DF	Capital	76.000,00	76.000,00
	Municípios da RIDE/DF que se enquadram no disposto no item 4, do Anexo I da Portaria nº 465 de 2011	60.000,00	60.000,00
GO, MS e MT	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	56.000,00
BA	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	57.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região Metropolitana	63.000,00	63.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000,00	59.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	56.000,00
AL, MA, PB, RN e SE	Capital e respectiva região Metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	54.000,00
PI	Capital e respectiva região Metropolitana	61.000,00	61.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	54.000,00
AC, AM, AP, PA, RO, RR e TO	Capital e respectiva região Metropolitana	62.000,00	62.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	58.000,00
ES	Capital e respectiva região Metropolitana	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000,00	58.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	56.000,00
MG	Capital e respectiva região Metropolitana	65.000,00	65.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	58.000,00
RJ	Capital e respectiva região Metropolitana	75.000,00	75.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000,00	69.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	60.000,00
SP	Municípios integrantes das regiões metropolitanas da Capital, de Campinas e Baixada Santista e município de Jundiaí.	76.000,00	76.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	70.000,00	70.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	60.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região Metropolitana	64.000,00	64.000,00
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000,00	60.000,00
	Municípios com população menor que 50 mil habitantes	-	59.000,00

Fonte: Ministério das Cidades (Portaria nº 435 de agosto de 2012 com valores reajustados da Portaria nº. 465 de outubro de 2011)

O quadro mostra os valores atualizados em 2012. O reajuste foi concedido após a presidenta Dilma visitar um apartamento “maquiado”, ou seja, preparado especialmente para ela visitar durante o evento de entrega de 1.640 apartamentos em Ribeirão das Neves, na Grande Belo Horizonte⁴¹. Ao romper o protocolo e visitar outro apartamento a presidente percebeu que as demais unidades não tinham o mesmo padrão construtivo daquela que havia visitado. Diante disso determinou que todas as unidades seguissem o mesmo padrão, inclusive as de Ribeirão das Neves, com piso cerâmico em todos os cômodos e não somente restrito ao banheiro e cozinha.

Os valores máximos de aquisição estabelecidos pelo Programa compreendem todo o ciclo de operacionalização e produção da moradia, desde a aquisição do terreno, despesas cartoriais e tributárias, trabalho social, projeto e edificação, instalação de equipamentos de uso comum, e construção de infraestrutura interna (rede de água e energia). A instalação da rede elétrica é de responsabilidade da distribuidora de energia elétrica, conforme normas estabelecidas pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), segundo Resolução Normativa nº 414 de 9 de setembro de 2010.

Com relação à instalação da rede de água e esgoto, a construtora é responsável por construir internamente toda a estrutura e ligá-la à rede coletora oficial. Para a viabilização dos projetos o PMCMV estabelece a necessidade de contrapartida do governo municipal e estadual⁴². Na maioria dos casos os empreendimentos destinados a famílias de baixa renda são construídos em áreas periféricas, desprovidas geralmente de equipamentos públicos, carentes de rede de esgoto e de energia, assim é preciso que o poder público local viabilize a implantação das moradias por meio da adaptação da infraestrutura básica, conforme estabelece a Resolução citada.

Cabe ressaltar que a adequação da infraestrutura para atender às exigências do Programa é um dos fatores que têm contribuído para o atraso nas obras das moradias destinadas às famílias de baixa renda (Faixa 1 até R\$ 1.600,00).

⁴¹ Notícia divulgada no site: <<http://www. hojeemdia.com.br/noticias/politica/apos-denuncia-de-apartamento-maquiado-dilma-anuncia-piso-de-ceramica-no-minha-casa-minha-vida-1.113436>>. Acesso em: setembro de 2013.

⁴² A atuação do Governo do Estado se dá em maior grau por meio das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica (Empresa EDP) e de abastecimento de água e tratamento de esgoto (CESAN), no caso do Espírito Santo.

Diferentemente dos terrenos são construídas, em maior escala, as unidades habitacionais nas faixas de renda acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 5.000,00 localizados em áreas urbanas mais centrais. Notoriamente o valor da terra influencia diretamente na localização periférica dos empreendimentos da Faixa 1.

Magris (2013) analisando a influência da produção imobiliária do Programa e os *“seus rebatimentos sobre a produção do espaço urbano de Serra”*, focando essa faixa de rendimento, mostra que a estratégia das construtoras/incorporadoras no referido município é concentrar os empreendimentos em bairros mais valorizados, como forma de viabilizar mais rapidamente a venda das unidades e obter o lucro.

A seguir expusemos as regras gerais de funcionamento e operacionalização do PMCMV – Faixa 1. A explanação se limita a discutir o fluxo de funcionamento desse segmento de renda por ser o foco da nossa pesquisa, mas também discute paralelamente a inserção nas faixas de renda mais alta (Faixa 2 e 3). A exposição das regras tem como objetivo facilitar a compreensão da dinâmica que envolve os principais interessados: Caixa Econômica, Prefeituras, construtoras e as pessoas que adquirem as moradias. As normas que precisam ser seguidas servem de parâmetro e orientação básica aos interessados em participar do Programa. Realizamos basicamente uma exposição descritiva para facilitar na melhor compreensão, com algumas intervenções e contribuições no sentido de discutir melhor a funcionalidade do Programa.

As unidades habitacionais construídas para as famílias de baixa renda pelo PMCMV destinam-se a famílias cujo rendimento não ultrapasse R\$ 1.600,00 (valor de 2014). Além disso, as famílias interessadas em “concorrer” a uma das residências não devem possuir moradia própria e nunca terem sido beneficiadas por nenhum outro programa habitacional. Importante salientar que na primeira fase do Programa essa faixa de renda era tratada como sendo de 0 a 3 salários mínimos, porém na segunda fase as faixas de renda deixaram de ser vinculadas a salários mínimos, como citado anteriormente.

As regras e limitações impostas para essa faixa de renda dificultam e restringem a produção de moradia para esse público específico. Por exemplo, o teto máximo (Ver Quadro 2, p. 66) para a construção de unidades é um dos fatores limitadores nas áreas urbanas, principalmente nas capitais, onde os terrenos são supervalorizados.

Em Vitória a municipalidade alega que não há, praticamente, mais espaço público disponível para realização de empreendimentos de interesse social de grande porte, ou seja, construção de grandes conjuntos habitacionais. No entanto, apesar de existirem em Vitória inúmeros terrenos vazios de propriedade da Prefeitura (ZANOTELLI e FERREIRA, 2014), ao que tudo indica⁴³, a municipalidade não planeja implantar nessas áreas projetos de habitação social vinculados ao PMCMV. Essa mesma lógica ocorre nos municípios vizinhos à capital. O PMCMV só consegue viabilizar empreendimentos de interesse social (Faixa 1) nas áreas periféricas, ou seja, no limite da área urbana.

Todos esses fatores influenciam e expõem as disparidades existentes nas faixas de renda e refletem diretamente na disposição espacial dos empreendimentos sobre o espaço urbano. A população pobre continua a ser cada vez mais “empurrada” para fora cidade⁴⁴, via programas habitacionais, enquanto os espaços centrais são cada vez mais esvaziados (Ver Mapa 12, p. 164) e “reservados” pela força do capital imobiliário, via construtoras e incorporadoras que se utilizam da oferta de crédito e financiamentos facilitados para realizar seus exorbitantes por meio da abertura de capitais na bolsa de valores (Tone, 2010⁴⁵; FIX, 2011; Magris, 2013).

O PMCMV – Fase 1 distribuiu a meta de um milhão de moradias por Unidade da Federação com base no levantamento do déficit habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro. Cada Estado tinha um percentual de moradias em função do maior ou menor déficit de residências. Porém, essa forma de distribuição apenas estabeleceu uma cota máxima para que os Estados tivessem acesso aos recursos.

Na prática, essa distribuição não foi condizente com a realidade porque não levou em consideração as diferenças territoriais e sociais nas regiões brasileiras, muito menos estava de acordo com a capacidade de execução e acompanhamento das

⁴³ Em 2013 a Secretaria de Habitação de Vitória nos informou que não existia nenhum outro projeto habitacional do PMCMV destinado às famílias de baixa renda a ser implantado no município. Essa informação é confirmada pelos dados da Caixa Econômica disponibilizados até janeiro de 2014 onde não havia nenhum projeto do PMCMV em andamento para essa faixa de renda em Vitória.

⁴⁴ A questão da expulsão da população pobre das áreas centrais, via Programas habitacionais, é melhor discutida e exemplificada no capítulo 5, por meio da análise do mapa de origem dos inscritos para o PMCMV em Vila Velha.

⁴⁵ TONE, Beatriz Bezerra. Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício. (2010). Dissertação de Mestrado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

Prefeituras, principais órgãos viabilizadores da política habitacional nessa faixa de renda. Tal fato causou grande descompasso entre a contratação das unidades nos Estados, como veremos no capítulo seguinte. A distribuição serviu mais para legitimar e subsidiar a meta preestabelecida por faixa salarial proposta pelo Programa do que para atender efetivamente à necessidade.

Para a construção efetiva dos empreendimentos nas faixas de menor renda existem dois caminhos ou fluxos operacionais pré-definidos pela Caixa Econômica, cada um com normas e procedimentos que devem ser seguidos pelas Prefeituras e empresas interessadas em viabilizar os projetos habitacionais.

O primeiro fluxo é definido quando o município ou o Governo do Estado tomam à dianteira e exercem papel protagonista no processo de construção das moradias e conseguem desapropriar terrenos ou doá-los, quando já são proprietários, ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Após a assinatura do contrato entre a Caixa Econômica e as construtoras, o FAR coloca os terrenos à disposição das empresas para que elas construam os imóveis. A Figura 3 apresenta o fluxo operacional quando o terreno é doado pela Prefeitura ou pelo Estado.

No segundo caminho (fluxo) as empresas são responsáveis em fornecer o terreno e construir as moradias de acordo com orçamento aprovado pela Caixa Econômica, incluindo o valor do terreno (Figura 4). Esse é um dos principais motivos que fazem com que as construtoras busquem terrenos mais baratos, geralmente nas periferias urbanas, como forma de potencializar seus lucros. Além disso as prefeituras enfrentam muitas dificuldades administrativas e entraves fundiários que corroboram no processo de periferização da política habitacional.

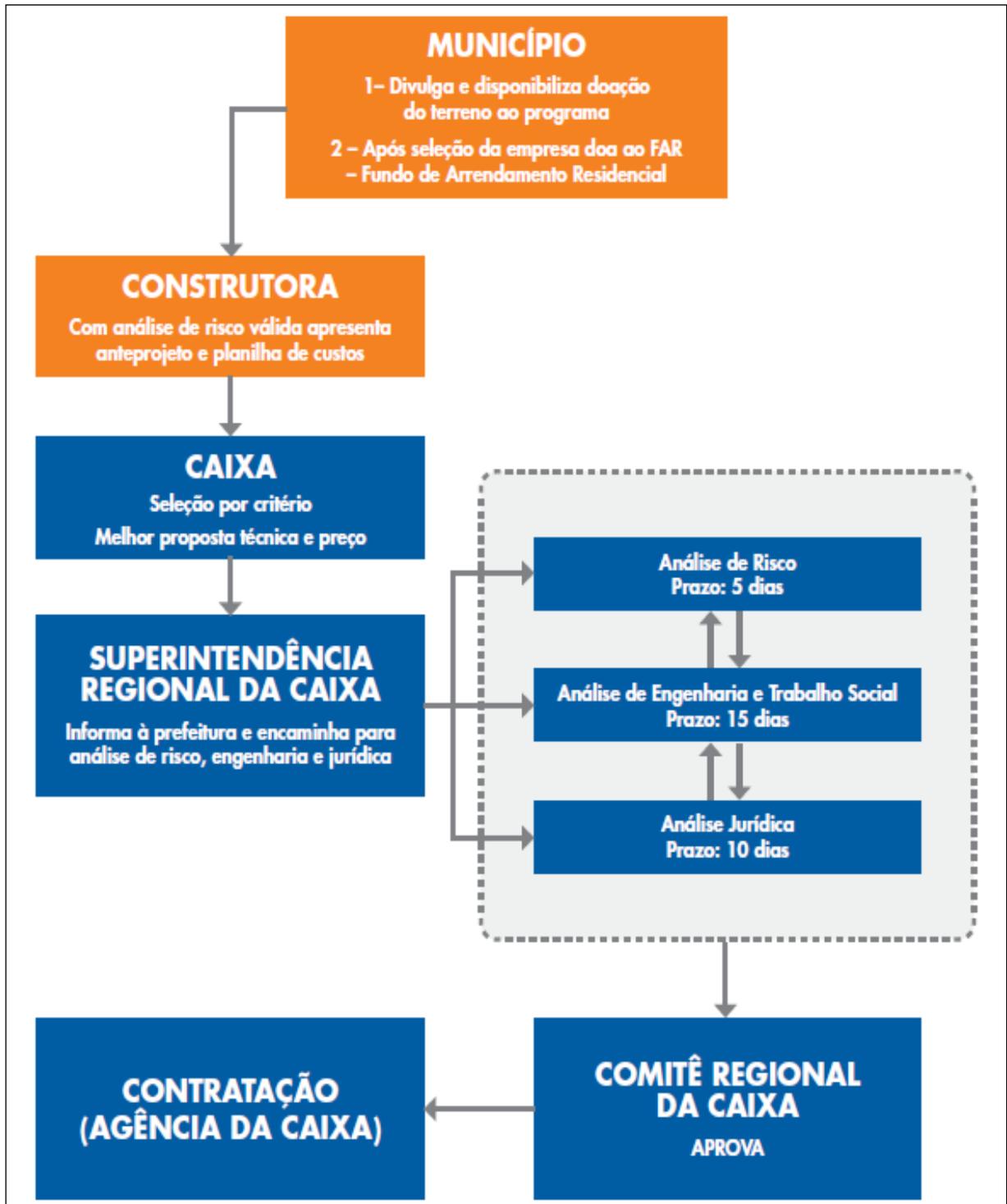


Figura 3 – Fluxo operacional do PMCMV – Faixa 1 com terreno doado pela Prefeitura ou Estado. Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilha do PMCMV, 2009).

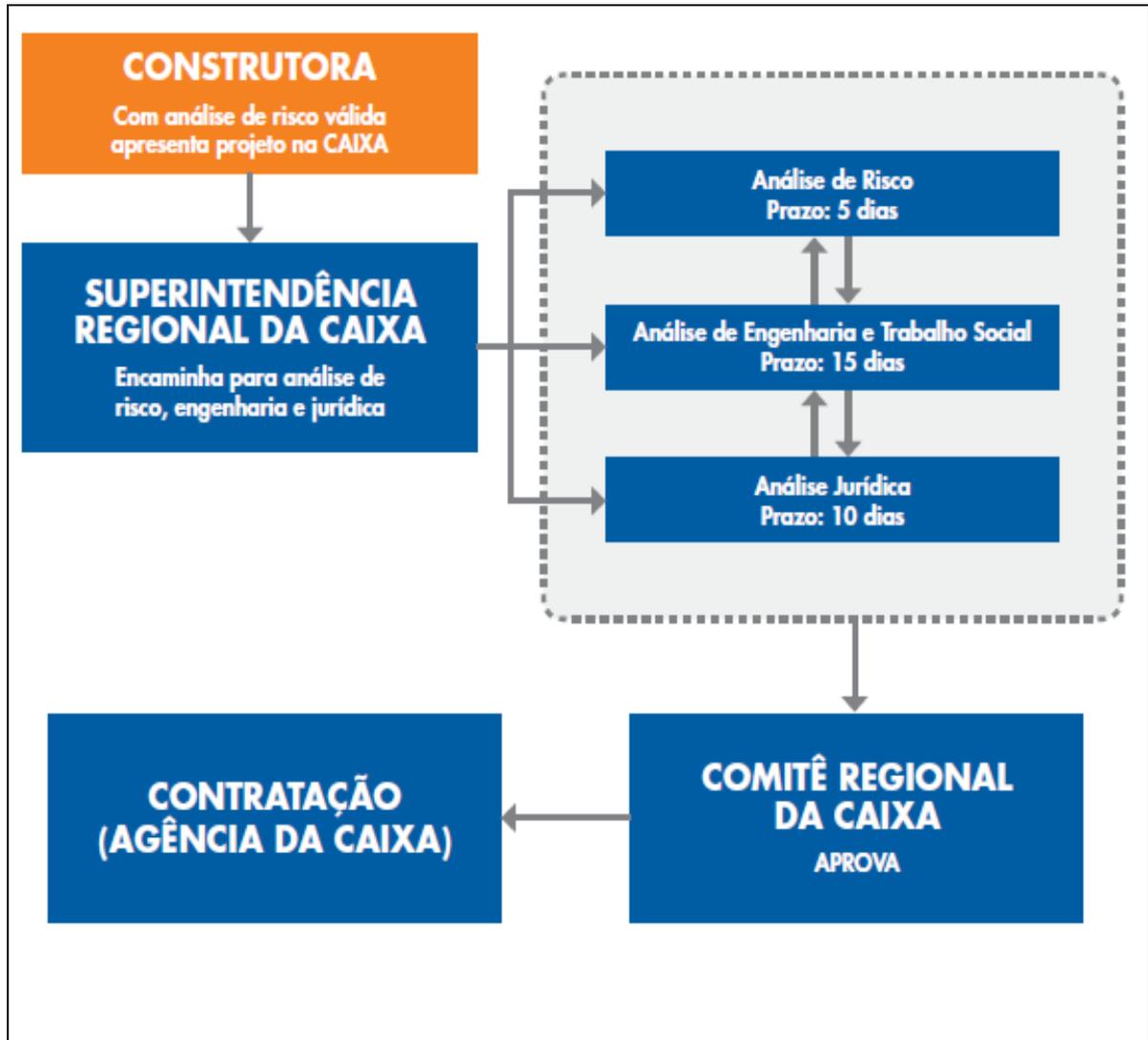


Figura 4 – Fluxo operacional do PMCMV – Faixa 1 com terreno da construtora.
Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilha do PMCMV, 2009).

Em ambos os processos o município é responsável pelo serviço social, ou seja, por realizar o cadastro das famílias interessadas em participar do sorteio de uma unidade habitacional (casa ou apartamento) dentro do PMCMV. Geralmente a informação de que irá ocorrer o cadastramento das pessoas interessadas não é muito divulgada pela municipalidade e se restringe aos sites institucionais. À mídia local se encarrega de replicar a informação. Mas, como o processo envolve o tema casa própria, que é um sonho de consumo de grande parcela da população, em pouco tempo a notícia se espalha. Devido à enorme procura, na maioria das vezes, o cadastramento é realizado em espaços amplos, como quadras e ginásios esportivos, que são estruturas mais adequadas para atender à grande quantidade de pessoas e evitar tumultos.

Em 2010 a Prefeitura de Vitória realizou o cadastramento das pessoas interessadas em participar do sorteio de 128 moradias do PMCMV no Ginásio Álvares Cabral. Em três dias de cadastramento foram inscritas 6.681 famílias interessadas nas moradias⁴⁶. Ressalta-se que o número de pessoas inscritas em Vitória é maior do que o déficit habitacional de toda a RMGV que era de 5.364 pessoas (IJSN, 2009). Por outro lado, dentre o elevado número de inscritos, é comum existirem pessoas que já possuem imóvel próprio como veremos no Capítulo 5.

Em 2012 o município de Serra também realizou o cadastramento das famílias. Foram 29 mil pessoas interessadas em conseguir uma das sete mil unidades que a Prefeitura anunciou que pretendia construir no município⁴⁷. Mas, até o presente momento, nenhuma moradia foi construída. Somente em outubro de 2013 é que foi assinada a ordem de serviço para a construção de 608 moradias destinadas às famílias de baixa renda no município, localizadas no bairro Ourimar, na região de Vila Nova de Colares.

Após o cadastro realizado pela prefeitura cabe à Caixa Econômica avaliar e selecionar o perfil das famílias inscritas. A avaliação das condições socioeconômicas segue os seguintes critérios de priorização: famílias desabrigadas ou que morem em áreas de risco; que tenham a mulher como chefe de família; que possuam familiares com deficiência física; além de famílias com número elevado de membros como dependentes. Além disso, é comum as prefeituras estabelecerem o direito à inscrição no Programa as famílias que residam há pelo menos dois anos no município e que não possuam imóvel próprio ou já tenham sido beneficiadas por programas habitacionais.

As famílias selecionadas após a avaliação socioeconômica entram na fila de espera e aguardam o sorteio das unidades, realizado pela Caixa Econômica. Ressalta-se que existe um cadastro de reserva de pessoas acima do número de unidades de cada empreendimento. Uma margem de 3% do total de moradias para ser utilizado em caso de desistência ou de “desenquadramento” dos requisitos básicos.

⁴⁶ Notícia veiculada no site da Prefeitura de Vitória. Disponível em: <<http://vitoria.es.gov.br/secom.php?pagina=noticias&idNoticia=4123>>. Acesso em outubro de 2013.

⁴⁷ Matéria divulgada pela mídia local. Disponível em: <<http://www.jornalcorreioapixaba.com.br/noticias/serra-es-divulga-cadastro-atualizado-de-programa-habitacional/>>. Acesso em: outubro de 2013.

As famílias contempladas com o imóvel ficam obrigadas a pagar o valor da prestação da moradia, estipulado pela Caixa de acordo com o nível de renda familiar, durante um período de 10 anos. Em caso de inadimplência acima de três prestações o imóvel é retomado e repassado para o próximo da lista que figura no cadastro de reserva. O valor mínimo da prestação para a Faixa 1 do PMCMV é de R\$ 25,00, que é o valor pago pelas famílias que declaram não possuir rendimento⁴⁸. Transcorrido o prazo de 10 anos, o imóvel passa a ser de propriedade do morador, independente do montante pago e do saldo devedor.

Um importante aspecto com relação à viabilidade do Programa recai sobre os Estados e Municípios ao assinarem o termo de adesão⁴⁹ por assumirem o compromisso de realizar as intervenções necessárias de infraestrutura (fornecimento de água, esgotamento sanitário, distribuição de energia elétrica, transporte público) que possibilitem à viabilização da construção dos imóveis. Como estratégia para potencializar a construção das moradias populares e atrair mais construtoras, é comum os municípios adotarem medidas de renúncias fiscais via legislação municipal.

Dentre as principais ações do Estado e do Município, se destaca: a criação de legislação de isenção ou redução de tributos; facilitação no tramite das licenças ambientais e na liberação de alvará de instalação e construção para as empresas; além de maior empenho e aporte de recursos financeiros e de serviços envolvendo principalmente as concessionárias públicas de energia e água. Na RMGV algumas prefeituras criaram legislação específica concedendo benefícios econômicos para as empresas construírem moradias populares⁵⁰. Vemos nesse aspecto o Estado criando condições necessárias para que o capital possa produzir seus lucros (HARVEY, 2005).

Além disso, cabe aos municípios: elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação de projetos do PMCMV, criando e delimitando Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); promover a celeridade quanto ao licenciamento

⁴⁸ O aumento da inadimplência das famílias beneficiadas pelo PMCMV levou o Governo Federal a criar instrução normativa nº 45, reduzindo o valor das parcelas de R\$ 50,00 para R\$ 25,00.

⁴⁹ Cláusulas e compromissos que fazem parte do Termo de Adesão do PMCMV que trata a Lei nº 11.977/2009.

⁵⁰ Lei nº 8.066/2010 de Vitória, Lei nº 4.851/2009 de Vila Velha, Lei nº 4.753/2009 de Cariacica concedem benefícios fiscais para empresas incorporadoras e construtoras no âmbito do PMCMV.

ambiental; articular junto às concessionárias de serviços públicos alternativas para viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, entre outros compromissos. Tudo isso é previsto e regulamentado pela legislação, contudo, apesar da assinatura do Termo de Adesão ao Programa (Anexo 4) firmado entre o município e a Caixa, a produção de unidades habitacionais para Faixa 1 do PMCMV não consegue deslançar, pois para cumprir os compromissos estabelecidos é preciso que o poder público seja proativo e tenha interesse em promover a construção de moradias de interesse social.

A produção efetiva do PMCMV para as famílias de baixa renda se concretiza em função do interesse financeiro das construtoras, que definem em parceria ou não, junto às prefeituras e/ou o Estado, a localização das moradias. Uma vez definido o terreno a construtora submete a documentação e o projeto técnico detalhado à Superintendência Regional da Caixa Econômica, que faz a análise de risco e aprova ou não o projeto da obra.

Em caso de aprovação é assinado o contrato para a execução do projeto habitacional. Importa salientar que o número de unidades contratadas somente é divulgado pelo Governo Federal após a assinatura do contrato com as empresas, assim é possível monitorar o cumprimento da meta. De outro lado, o Governo Federal se apressa em assinar contratos com as construtoras e realizar o seu marketing institucional⁵¹ sobre o montante de moradias contratadas pelo PMCMV.

Antes do início dos trâmites burocráticos as empresas de construção civil buscam orientação e apoio junto às prefeituras e/ou o Estado no sentido de verificar se as contrapartidas exigidas pelo Programa, por meio do Termo de Adesão podem ou não ser cumpridas⁵². Essa ação está diretamente ligada à análise de risco e constitui uma importante etapa para viabilizar o empreendimento junto à Caixa Econômica. Contudo, a padronização das unidades habitacionais tem sido usada como estratégia pelas empresas para conseguir dar mais celeridade ao processo de

⁵¹ Constantemente o Governo Federal divulga resultados dos números gerais e não estratificados de moradias contratadas pelo PMCMV. As categorias sociais de baixa renda são sempre menos atendidas. Discutiremos as diferentes fases do Programa (Unidades contratadas e entregues) no capítulo seguinte.

⁵² Informação repassada pelas construtoras Decottinies e A B Construtora que operam no PMCMV – Faixa 1 na RMGV via telefone e e-mail em setembro de 2013.

aprovação junto à Caixa (MAGRIS, 2013), assim se perde menos tempo na execução dos projetos.

A padronização ou construção em série é uma estratégia muito utilizada pelas construtoras para melhorar seus lucros, pois permite o barateamento do custo do metro quadrado. Considera-se que habitações de baixo custo empregam materiais de construção de qualidade inferior, o que em tese compensaria, ainda mais financeiramente às empresas. É claro que esses procedimentos impõem um limite máximo de despesas por parte das construtoras, resultando em habitações de má qualidade e com deficiências construtivas.

Dados da Caixa Econômica⁵³ apontam problemas estruturais nas moradias do PMCMV. Tal fato demonstra a falta de fiscalização efetiva tanto da Caixa Econômica quanto dos Conselhos de Engenharia (CREA). Além desses problemas, a padronização reproduz modelos habitacionais idênticos sem levar em consideração os aspectos físicos, climatológicos e culturais existentes nas regiões brasileiras, impondo assim, um padrão arquitetônico único, semelhante à lógica construtiva dos conjuntos habitacionais do antigo BNH.

Nesse aspecto, como vimos, a terceira edição do PMCMV autorizou o uso de madeira para a construção de imóveis do Programa na Região Norte, o que demonstra um avanço com relação às políticas passadas e ao próprio Programa. Tais moradias serão destinadas a pequenos agricultores, trabalhadores rurais, extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos e indígenas com renda mensal até R\$ 1.600,00⁵⁴.

Atualmente o PMCMV especifica duas tipologias de imóveis a serem construídos para a faixa de menor renda: casa com 35 m² e apartamento com 42 m² de área, subdivididos em sala, cozinha, banheiro, dois dormitórios e área de serviço. Os padrões e especificações técnicas construtivas proporcionam menor custo de construção tendo em vista que são produzidos em larga escala, de forma padronizada. Para os apartamentos há um limite de verticalização de até 4

⁵³ Em dois meses a Caixa Econômica recebeu 3,6 mil reclamações sobre danos em imóveis do Minha Casa, Minha Vida. Fonte: Agência Brasil, 17/05/2013.

⁵⁴ Informação disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/06/ministe-rio-autoriza-uso-de-madeira-em-unidades-habitacionais-no-norte/>>. Acesso em: agosto de 2014.

pavimentos, o que evita o uso de elevadores e conseqüentemente de custos de manutenção para os moradores.

Apesar da demanda habitacional ter padrões relativamente heterogêneos, em termos de necessidades, o PMCMV destinado às famílias de baixa renda estabelece um padrão mínimo e um grau de acabamento único para as moradias, fato que tem sido objeto de crítica em função da baixa qualidade dos materiais. A Figura 5 apresenta a planta da casa sugerida pelo PMCMV que serve de modelo para as empresas. Salienta-se que as construtoras podem ou não usar este formato, no entanto, o que define a estrutura e a disposição dos cômodos é o terreno.

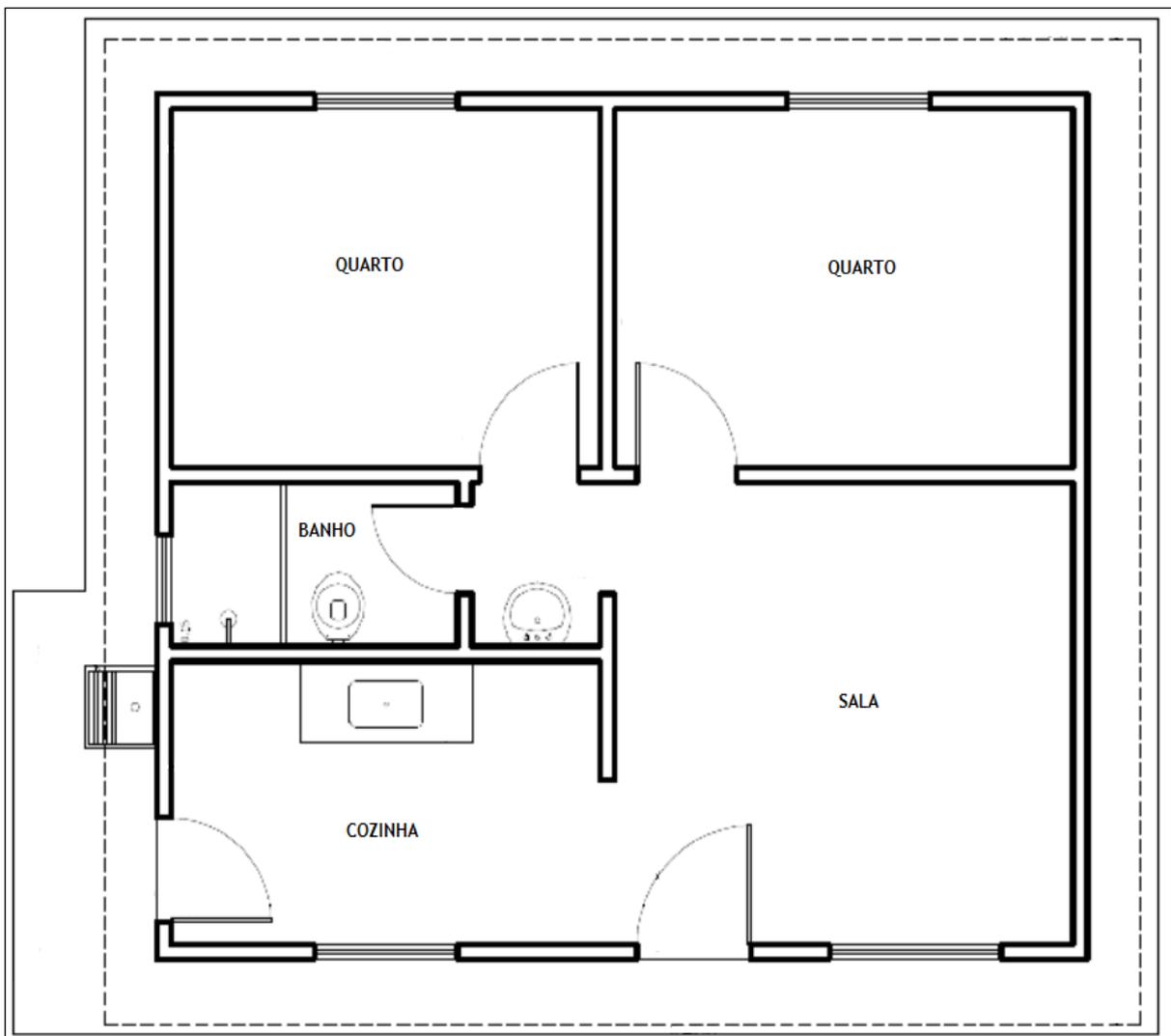


Figura 5 – Modelo de planta da casa de 35 m² sugerida pelo PMCMV – Faixa 1.
Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilha do PMCMV, 2009).

Diante das dimensões apresentadas, cabe indagar se este padrão proporciona moradias realmente dignas para as famílias que as ocuparão, tendo em vista que a densidade habitacional dos imóveis do Programa na RMGV é de quatro pessoas por domicílio. E ainda, que tipo de espaço urbano está sendo construído por intermédio do PMCMV. Tanto em escala municipal quanto nacional, há uma enorme diversidade de realidades socioespaciais onde grande parte da população, que demanda uma habitação social, não se encaixa nos padrões estabelecidos pelas diretrizes do Programa. Nesse aspecto, Cardoso salienta que:

Características como diferenças regionais na dinâmica econômica, tamanho da família, aspectos culturais e novas possibilidades de inovações tecnológicas são reiteradamente ignoradas neste tipo de política, que tende a reproduzir tipologias e processos construtivos tradicionais que homogeneizam as necessidades objetivas e subjetivas das populações as quais estes projetos se destinam (CARDOSO, 2011, p. 9).

A tipologia dos imóveis que mais tem sido construída na RMGV pelo PMCMV, na faixa de menor renda, é constituída por conjuntos habitacionais verticalizados (prédios de até quatro andares). No nosso entendimento uma das maiores influências na escolha desse padrão construtivo é o preço dos terrenos.

A verticalização tende a reunir o maior número de pessoas em um menor espaço, isto se considerado o tamanho da área total ocupada pelo empreendimento e não somente a área do imóvel. Como mencionamos, a densidade habitacional dos imóveis do Programa na RMGV é de quatro moradores, seja apartamento ou casa. A Figura 6 mostra a planta do apartamento sugerida pelo PMCMV destinado às famílias de baixa renda.

Uma singularidade do PMCMV relaciona-se à limitação de unidades por conjunto habitacional. O Programa limita a quantidade máxima de unidades por empreendimento (projeto) em blocos de no máximo 500 moradias. O objetivo é evitar a construção de enormes conjuntos habitacionais, a exemplo do BNH, cujas características desse modelo eram a segregação espacial, qualidade urbana inferior e baixo nível de habitabilidade.

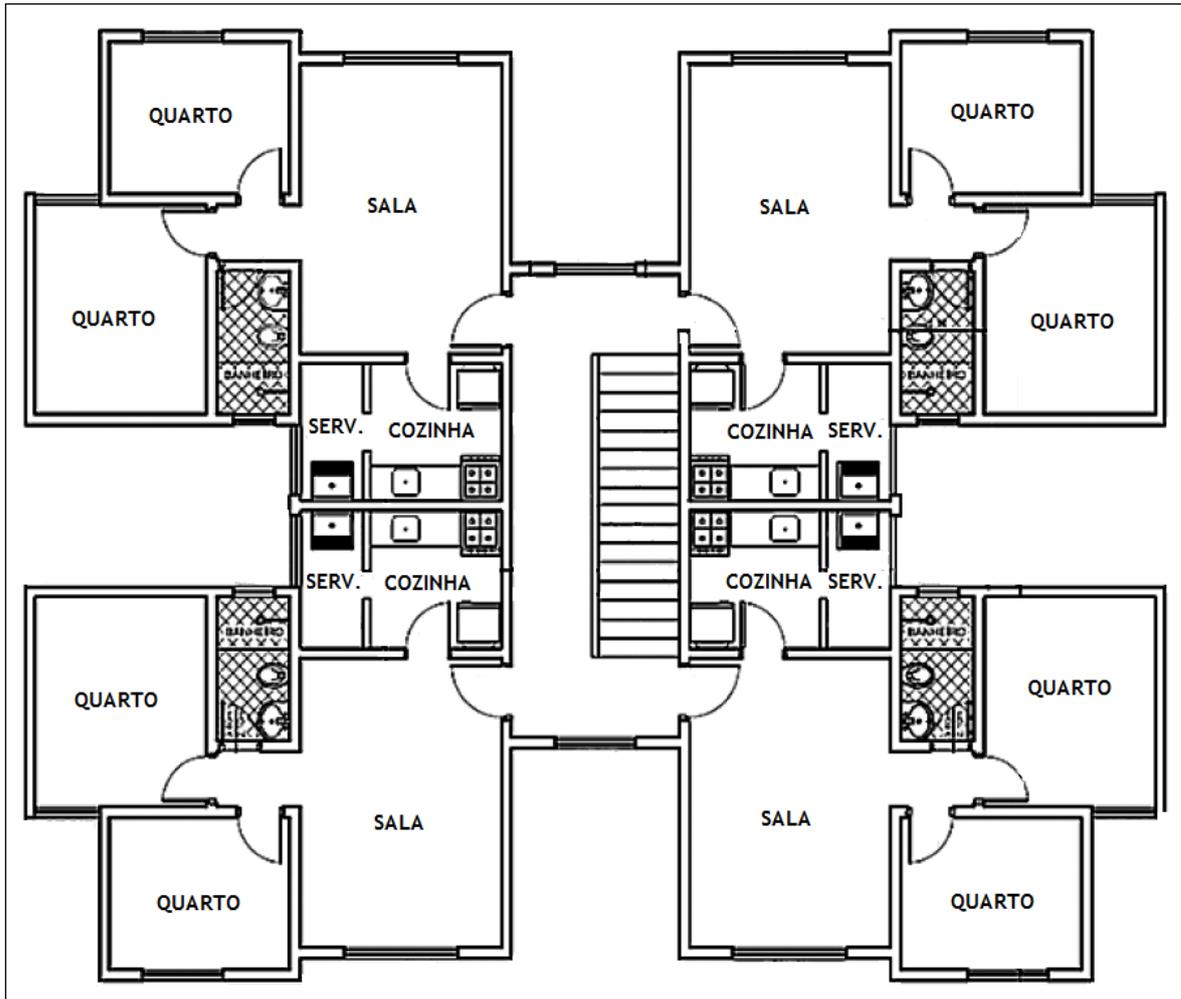


Figura 6 – Modelo de planta do apartamento de 42 m² sugerido pelo PMCMV – Faixa 1.
 Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilha do PMCMV, 2009).

Cardoso (2013) salienta que a limitação da quantidade de unidades não é empecilho para o mercado empresarial, que consegue aprovar projetos segmentados em conjuntos de grandes extensões, mas de forma fracionada com mesma tipologia. Ou seja, as construtoras apresentam uma planta genérica à Caixa Econômica e reproduzem projetos similares em terrenos próximos, produzindo assim, conjuntos habitacionais adjacentes, mas que na realidade formam um único empreendimento, conforme pode ser observado no exemplo da Figura 7.



Figura 7 – Complexo Paraisópolis em São Paulo construído pelo PMCMV – Faixa 1.
Fonte: Caixa Econômica Federal (Relatório de Sustentabilidade, 2012)⁵⁵.

A localização periférica dos empreendimentos do PMCMV destinados às categorias sociais de baixa renda é, sem dúvida, o principal ponto de críticas entre pesquisadores (GONÇALVES, 2010; MARICATO, 2011; MAGRIS, 2013) e é um problema que o Programa não tem conseguido resolver. Parte desse problema reside no fato de que desde o lançamento do Programa seria o mercado imobiliário que iria definir a localização dos empreendimentos. Deste modo a localização dos imóveis para baixa renda se consolida de forma inadequada, comumente em áreas periféricas das cidades, distantes dos centros de trabalho e onde os equipamentos e serviços são insuficientes.

A mesma lógica de periferização das moradias de interesse social se aplica mesmo quando o Estado está à frente desse processo, como mostra a Figura 8 do maior conjunto habitacional para famílias de baixa renda em construção na RMGV.

⁵⁵ Relatório disponível em: < http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/relatorio_sustentabilidade/RS_CAIXA_2012.pdf>. Acesso em: outubro de 2013.



Figura 8 – O PMCMV e a periferização no município de Vila Velha.
 Fonte: Rodney Braum (2013). Disponível em: www.panonamico.com.br

Importa ressaltar que os recursos para as obras de infraestrutura básica, como saneamento, abastecimento de água, rede elétrica, entre outros não estão vinculados ao PMCMV (modalidade habitação), mas fazem parte outras modalidades de investimentos do PAC (transporte, saneamento, energia) e que necessariamente precisam de projetos distintos para ser implantados. Cabe lembrar que o PAC foi estruturado em blocos de investimentos (transportes, energia, equipamentos, habitação) subdividido em diferentes frentes de investimentos. Fica a cargo do poder público (Estado e Prefeituras) a responsabilidade de criar projetos de infraestrutura que sejam paralelos à implantação das moradias. Um descompasso nesse processo pode acarretar atrasos na implantação das unidades habitacionais, fato que está diretamente relacionado aos projetos habitacionais voltados às famílias de baixa renda. Importante salientar que a implantação de obras de infraestruturas normalmente é um processo demorado, enquanto isso os contemplados pelo PMCMV – Faixa 1 arcam com o ônus.

Ainda que a legislação básica e as instruções normativas estabeleçam parâmetros para a aprovação dos projetos, priorizando a contratação de empreendimentos localizados em áreas com infraestrutura básica, essa diretriz não se aplica na prática. O que tem ocorrido na RMGV é que grande parte dos terrenos selecionados

para a implantação das moradias de interesse social do PMCMV estão em áreas desprovidas de infraestrutura básica, saneamento sobretudo. A escolha dessas áreas periféricas mais “baratas” está mais relacionada aos interesses das construtoras em realizar seus lucros do que propriamente atender a real necessidade da população. Haja vista que os moradores selecionados pelo Programa não têm “escolha”, precisam se submeter às condições da política habitacional indo morar onde lhe ofertam a moradia.

4. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Antes de abordarmos as contradições existentes no processo de operacionalização do e na distribuição do PMCMV pelo território torna-se relevante fazer um breve histórico das metas estabelecidas pelo Programa como forma de avaliar os resultados alcançados. Salientamos que nesse capítulo trabalharemos basicamente com dados fornecidos pelo Ministério das Cidades sobre a produção de moradias (contratação e entrega) do Programa referente ao período de 2009 até janeiro de 2014.

Na primeira edição de 2009, o PMCMV tinha como meta construir um milhão de moradias abrangendo todos os Estados da Federação. A distribuição do total de unidades que cada Estado deveria alcançar foi baseada na estimativa do déficit habitacional realizado em 2007 pela Fundação João Pinheiro (FJP)⁵⁶. O estudo apontou um déficit de 6.2 milhões de domicílios, sendo que 5.1 milhões (82,6%) estavam localizados nas áreas urbanas, sendo que 89,4% do déficit concentravam-se na faixa de renda de até 3 salários mínimos.

Com base no percentual do déficit habitacional existente em cada Estado o Governo Federal realizou a distribuição da meta de unidades que deveriam ser contratadas por cada Unidade da Federação, segundo a faixa de rendimento das famílias, conforme mostra a Tabela 9. Nota-se que houve maior direcionamento dos empreendimentos para as Regiões Sudeste (36,4%) e Nordeste (29,8%), enquanto que Centro-Oeste, Sul e Norte foram contemplados com 7%, 12% e 14,8% das moradias respectivamente.

Apesar do Programa apontar que haveria maior prioridade para as famílias com renda de até 3 salários mínimos, que compõem maior parcela do déficit habitacional, percebe-se que a distribuição das unidades não seguiu essa priorização. A faixa de renda de 3 a 6 salários mínimos teve o mesmo número de unidades que a faixa de menor renda, ou seja, 400 mil moradias.

⁵⁶ Fundação João Pinheiro. Déficit habitacional no Brasil 2007. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2009. Disponível em:< <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/109-deficit-habitacional-no-brasil-2007/file>>. Acesso em: junho de 2013.

Tabela 9 – Distribuição da meta prevista de moradias a serem contratadas pelo PMCMV na Fase 1 no Brasil, por faixa de renda – 2009

Unidade Territorial	Faixa de Renda (Salário Mínimo)			Total	(% Meta total)
	0 a 3	3 a 6	6 a 10		
CENTRO-OESTE	27.916	27.914	13.958	69.788	7,0%
Mato Grosso do Sul	4.898	4.898	2.449	12.245	1,2%
Mato Grosso	5.357	5.356	2.678	13.391	1,3%
Distrito Federal	6.615	6.615	3.308	16.538	1,7%
Goiás	11.046	11.045	5.523	27.614	2,8%
NORTE	59.090	59.090	29.545	147.725	14,8%
Acre	1.576	1.576	788	3.940	0,4%
Roraima	1.117	1.117	559	2.793	0,3%
Amapá	1.836	1.836	918	4.590	0,5%
Rondônia	3.398	3.398	1.699	8.495	0,8%
Tocantins	4.120	4.119	2.059	10.298	1,0%
Amazonas	8.896	8.895	4.448	22.239	2,2%
Pernambuco	17.882	17.882	8.941	44.705	4,5%
Pará	20.265	20.267	10.133	50.665	5,1%
NORDESTE	119.398	119.397	59.698	298.493	29,8%
Sergipe	4.521	4.520	2.260	11.301	1,1%
Rio Grande do Norte	7.690	7.690	3.845	19.225	1,9%
Alagoas	7.873	7.872	3.936	19.681	2,0%
Paraíba	8.523	8.522	4.261	21.306	2,1%
Piauí	8.734	8.735	4.367	21.836	2,2%
Ceará	20.658	20.658	10.329	51.645	5,2%
Maranhão	29.102	29.102	14.551	72.755	7,3%
Bahia	32.297	32.298	16.149	80.744	8,1%
SUDESTE	145.592	145.592	72.796	363.980	36,4%
Espírito Santo	6.739	6.738	3.369	16.846	1,7%
Rio de Janeiro	29.863	29.863	14.931	74.657	7,5%
Minas Gerais	35.397	35.394	17.697	88.488	8,8%
São Paulo	73.593	73.597	36.799	183.989	18,4%
SUL	48.004	48.007	24.003	120.014	12,0%
Santa Catarina	9.620	9.620	4.810	24.050	2,4%
Paraná	17.669	17.669	8.834	44.172	4,4%
Rio Grande do Sul	20.715	20.718	10.359	51.792	5,2%
Meta	400.000	400.000	200.000	1.000.000	100%

Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilha do PMCMV, 2009).

A Tabela 10 apresenta a composição da meta na Região Sudeste, que concentra a maior quantidade de habitações entre todas as Regiões. São Paulo abarca mais da metade da meta prevista para toda a Região Sudeste, com 183.989 unidades, 50,5% do total de 363.980. Minas Gerais e Rio Janeiro apresentam metas semelhantes 24,3% e 20,5% respectivamente, totalizando 163.145 unidades. O Espírito Santo tem o menor percentual 4,6% dos imóveis, sendo 16.846 moradias.

Tabela 10 – Meta do PMCMV – Fase 1 para Região Sudeste, por faixa de renda – 2009

Estado	Faixa de Renda (S.M)			Total	Percentual (%)	
	0 a 3	3 a 6	6 a 10		Região	País
Minas Gerais	35.397	35.394	17.697	88.488	24,3%	8,8%
São Paulo	73.593	73.597	36.799	183.989	50,5%	18,4%
Espírito Santo	6.739	6.738	3.369	16.846	4,6%	1,7%
Rio de Janeiro	29.863	29.863	14.931	74.657	20,5%	7,5%
Total	145.592	145.592	72.796	363.980	100%	36,4%

Fonte: Caixa Econômica Federal. (Cartilha do PMCMV, 2009).

Considerando o fim do Governo Lula em 2010 e a eleição de sua sucessora, a Ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, diante da importância política e dimensão social alcançada pelo PMCMV, o Governo Federal deu continuidade ao Programa e também a política habitacional lançando o PMCMV 2 em 2011.

A nova etapa tinha como meta inicial construir 2 milhões de moradias até o final de 2014. Meta que foi ampliada no ano seguinte (2012) em mais 400 mil unidades. Assim, somando-se as metas do PMCMV (Fase 1 e 2) têm-se um total de 3,4 milhões de moradias distribuídas em três faixas de rendimento.

Diferentemente da primeira edição do PMCMV a nova etapa do Programa promoveu a distribuição das metas por faixa de renda. Mais condizente com a realidade social, ou seja, destinou maior número de moradias, 90% das unidades, às categorias sociais de menor renda (Faixa 1 e 2) conforme demonstra a Tabela 11 com as diferenças das metas estabelecidas pelo Programa em suas duas edições.

Tabela 11 – Diferenças de metas entre as fases do PMCMV

Faixa de renda ¹	PMCMV 1		PMCMV 2	
	Meta de unidades	(%)	Meta de unidades	(%)
Faixa 1	400.000	40%	1.200.000	60%
Faixa 2	400.000	40%	600.000	30%
Faixa 3	200.000	20%	200.000	10%
Total	1.000.000	100%	2.000.000	100%

Fonte: Caixa Econômica Federal (Cartilhas do PMCMV)

Notas: ¹ Na primeira fase as faixas de renda eram representadas em salários mínimos.

² Meta correspondente à data de lançamento das fases.

Com relação à abrangência, a primeira fase priorizou as capitais e respectivas regiões metropolitanas e municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes⁵⁷. Essa restrição populacional teve um efeito negativo para o Espírito Santo porque somente onze municípios capixabas tinham população acima do patamar indicado, sendo que seis deles estavam inseridos na RMGV⁵⁸.

Em agosto de 2013 o Ministério das Cidades publicou a Portaria nº 363 que permite que municípios com menos de 50 mil habitantes também sejam contemplados pelo Programa. Também limita a quantidade máxima de unidades habitacionais a ser contratada, sendo 30 unidades para municípios com população inferior a 20 mil habitantes, e 60 unidades para aqueles com até 50 mil habitantes.

A nova diretriz possibilitou a inserção no Programa de praticamente todos os municípios brasileiros, permitindo que os mesmos pudessem apresentar projetos para a construção de moradias populares para famílias de baixa renda.

Na primeira fase do PMCMV estavam previstos investimentos de R\$ 34 bilhões de Reais até 2011⁵⁹. Sendo R\$ 25,5 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU), R\$ 7,5 bilhões do FGTS e mais R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) destinados à cadeia produtiva. Na segunda etapa a previsão de investimentos chega a R\$ 71,7 bilhões, sendo R\$ 62,2 bilhões do OGU

⁵⁷ Portaria do Ministério das Cidades nº 168, de 12 de abril de 2013.

⁵⁸ Fundação com 17.025 habitantes ou: não foi contemplado pelo PMCMV – Fase 1.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/caderno_habitacao_minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em: outubro de 2013.

e R\$ 9,5 bilhões do FGTS⁶⁰. No total, considerando os valores iniciais de lançamento das duas fases do PMCMV, os investimentos deveriam ser de R\$ 105,7 bilhões, o que representava 21,3% da fatia do PAC 1 e 2 destinadas às áreas de saneamento e habitação, que era de R\$ 496,8 bilhões. Esses valores em 2014 quase dobraram (R\$ 205 bilhões) e somente 1.5 milhões de moradias tinham sido entregues até janeiro do mesmo ano (Quadro 3).

Em fevereiro de 2011 o Governo Federal divulgou que havia superado a meta proposta pelo PMCMV de 2009 que era contratar um milhão de moradias⁶¹. No final de 2011 o Programa conseguiu atingir seu objetivo dentro do prazo estipulado inicialmente, e entregou 1.080.505 moradias, superando a meta inicial em 8,1%. Todavia, na Fase 2 do Programa, com meta de 2,4 milhões de moradias, o percentual até janeiro de 2014 era de 22,8%, com 547.473 unidades entregues, o que demonstra que o ritmo de construção das moradias na segunda fase do Programa está mais lento.

Quadro 3 – Evolução das moradias contratadas e entregues em comparação com as metas da Fase 1 e 2 do PMCMV de 2009 a janeiro de 2014

Fase	Meta de Moradia	Ano	Unidades			Percentual da Meta		Investimento por Ano (R\$) ²
			Contratada por Ano	Entregue por Ano	Acumulado Entregue por Fase e Ano	PMCMV Fase 1	PMCMV Fase 2	
1	1.000.000	2009	284.530	250.160	250.160	25,0%		15.098.450.513
		2010	702.225	519.360	769.520	77,0%		37.149.157.346
		2011	461.902	310.985	1.080.505	108,1%		30.821.962.487
2	2.400.000	2012	788.536	268.893	349.398 ¹		14,6%	49.464.970.164
		2013	985.952	185.914	535.312		22,3%	69.843.234.123
		2014	36.329	12.161	547.473		22,8%	3.190.673.974
Total	3.400.000		3.259.474	1.547.473				205.568.448.606

Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01//2014.

A partir de 2011, com o lançamento do PMCMV 2, as metas foram unificadas, totalizando 3,4 milhões de moradias. Notas: ¹ Valor corresponde ao excedente de moradias da meta da fase 1 (80.505) mais as unidades entregues em 2012 (268.893). ² Valor de investimentos superior aqueles inicialmente divulgados pelo Governo no lançamento do PMCMV nas fases 1 e 2, que somavam R\$ 105,7 bilhões, talvez pela previsão inicial orçamentária.

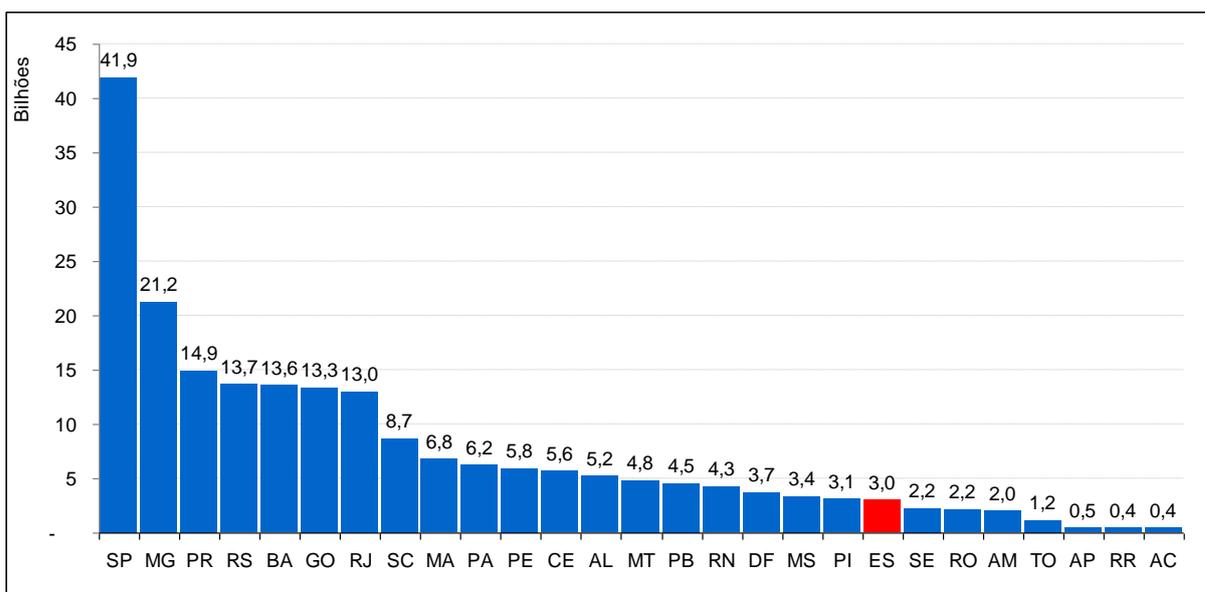
⁶⁰ Informação disponível em: <<http://www.programadogoverno.org/minha-casa-minha-vida-2/>>. Acesso em: setembro de 2014.

⁶¹ Informação divulgada no blog da Presidência da República. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/minha-casa-minha-vida-supera-meta-e-contrata-mais-de-1-milhao-de-moradias/>>. Acesso em outubro 2013.

Importa informar que as unidades contratadas são aquelas em que oficialmente já ocorreu à assinatura de contrato de construção entre a Caixa Econômica e as construtoras. Elas podem estar em diferentes fases: preparação (quando a obra ainda não iniciou), em construção e concluída (quando a obra foi finalizada, mas não entregue). As unidades entregues são aquelas em que as obras foram concluídas e as moradias devidamente entregues às famílias selecionadas pelo Programa. Com base nos dados, percebemos que existe uma grande disparidade entre o número de moradias contratadas e entregues. Da meta total de 3,4 milhões de moradias (Fase 1 e 2) cerca de 95,9% das unidades haviam sido contratadas, enquanto que menos da metade (45,5%) foram entregues.

Os investimentos estão diretamente relacionados ao número de unidades contratadas e entregues por Estado conforme mostra o Gráfico 2. Os estados do Sudeste são os que concentram mais recursos (38%) entre as Regiões brasileiras, mas também possuem a maior quantidade de moradias contratadas (1.145.286), 35% do total das contratadas (3.259.474) conforme explicita a Tabela 12.

Gráfico 2 – Distribuição dos recursos do PMCMV por Estado de 2009 a janeiro de 2014 em (R\$) bilhões de reais



Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01//2014.

No Espírito Santo os investimentos de 2009 até janeiro 2014 chegaram a R\$ 3 bilhões, proporcionalmente o que havia sido previsto para o Espírito Santo até 2011, indicando uma distribuição conforme a meta estabelecida pelo Programa baseado no déficit habitacional (Ver Tabela 9, p. 84).

Se compararmos o Gráfico 2 com a Tabela 12 apresenta o número de moradias contratadas nota-se que a proporcionalidade é respeitada. O Estado tinha 1,7% do total de moradias previstas para a primeira fase do Programa em 2009 (Ver Tabela 10, p. 85). No período de 2009 a janeiro de 2014 (Fases 1 e 2) as moradias contratadas correspondiam a 1,4% do percentual total do país, ou seja, apenas 0,3% abaixo do previsto em 2009. O percentual do valor investido no Espírito Santo até janeiro de 2014 (R\$ 3 bilhões) representava 1,4% do total gasto no país (R\$ 205 bilhões).

A Tabela 12 apresenta a comparação entre o total de unidades contratadas e entregues no país por Unidade da Federação e por Região. A Região Sul é a que proporcionalmente está mais avançada em termos de construção das moradias, chegando a 66% das unidades contratadas. No outro extremo está a Região Norte onde os índices de unidades entregues em relação às contratadas é o menor entre as Regiões (30%), percentual muito abaixo da média nacional (47%). Já no Sudeste os percentuais acompanham a média nacional (47%).

Chama atenção os estados do Amapá (5%) e Amazonas (18%) e o Distrito Federal (16%) que apresentam fraco desempenho produtivo se comparado ao percentual de moradias contratadas em relação às que já foram entregues. São os únicos municípios com índice abaixo de 20%. Na Região Sudeste o Espírito Santo e o Rio de Janeiro são os estados mais atrasados em termos construtivos. Ambos alcançam 33% e 31% respectivamente, enquanto em Minas Gerais o percentual é de 58%.

Embora o montante de recursos definidos inicialmente no lançamento do PMCMV fosse distribuído por Unidade da Federação de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional dos Estados, essa distribuição, na verdade, estabeleceu cotas máximas de acesso aos recursos. Todavia, na prática o que definiu a demanda e o acesso aos recursos de financiamento da Caixa Econômica foram às demandas das empresas.

Tabela 12 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV – Fase 1 e 2 no Brasil, por faixa de renda – 2009 até janeiro de 2014

Unidade Territorial	Contratadas (C)				Entregues (E)				% (E)/(C)
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total	
Distrito Federal	16.434	18.890	7.768	43.092	11	4.840	2.235	7.086	16%
Goiás	51.759	109.250	22.859	183.868	19.186	93.307	6.142	118.635	65%
Mato Grosso	24.545	26.051	3.819	54.415	6.689	19.445	1.272	27.406	50%
Mato G. do Sul	47.701	27.914	7.841	83.456	14.336	17.876	1.820	34.032	41%
Centro-Oeste	140.439	182.105	42.287	364.831	40.222	135.468	11.469	187.159	51%
Alagoas	57.195	34.616	5.825	97.636	16.405	22.790	2.405	41.600	43%
Bahia	183.036	40.795	26.934	250.765	64.253	27.302	6.877	98.432	39%
Ceará	62.455	26.338	5.200	93.993	13.665	20.212	1.504	35.381	38%
Maranhão	114.740	21.960	4.183	140.883	35.396	12.320	1.429	49.145	35%
Paraíba	29.123	33.372	6.169	68.664	8.198	31.255	803	40.256	59%
Piauí	51.103	13.935	2.490	67.528	17.297	10.348	689	28.334	42%
Rio G. do Norte	33.300	32.782	4.906	70.988	12.325	26.171	1.335	39.831	56%
Sergipe	18.634	16.321	6.754	41.709	5.319	9.436	1.562	16.317	39%
Nordeste	549.586	220.119	62.461	832.166	172.858	159.834	16.604	349.296	42%
Acre	6.996	1.056	458	8.510	2.042	585	54	2.681	32%
Amazonas	29.556	5.815	5.702	41.073	5.468	1.274	833	7.575	18%
Amapá	8.746	25	381	9.152	396	23	58	477	5%
Pará	91.128	16.999	9.501	117.628	23.091	8.207	2.096	33.394	28%
Pernambuco	62.342	36.654	10.025	109.021	16.817	25.760	1.767	44.344	41%
Rondônia	27.078	6.395	3.715	37.188	4.369	4.660	1.066	10.095	27%
Roraima	7.912	563	74	8.549	2.548	531	74	3.153	37%
Tocantins	21.259	3.502	1.021	25.782	3.600	2.194	524	6.318	25%
Norte	255.017	71.009	30.877	356.903	58.331	43.234	6.472	108.037	30%
Espírito Santo	17.441	15.003	14.435	46.879	3.341	9.144	2.810	15.295	33%
Minas Gerais	126.886	168.096	25.962	320.944	49.935	128.671	7.476	186.082	58%
Rio de Janeiro	105.284	45.828	36.944	188.056	22.219	25.830	10.299	58.348	31%
São Paulo	180.674	273.433	135.300	589.407	51.261	177.561	44.299	273.121	46%
Sudeste	430.285	502.360	212.641	1.145.286	126.756	341.206	64.884	532.846	47%
Paraná	64.244	132.095	20.269	216.608	29.962	112.061	9.065	151.088	70%
Rio G. do Sul	70.171	129.715	20.280	220.166	30.580	104.278	7.246	142.104	65%
Santa Catarina	31.422	81.830	10.262	123.514	14.231	58.905	3.807	76.943	62%
Sul	165.837	343.640	50.811	560.288	74.773	275.244	20.118	370.135	66%
Brasil	1.541.164	1.319.233	399.077	3.259.474	472.940	954.986	119.547	1.547.473	47%

Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

A distribuição das moradias baseada “*em um princípio universalista*”, fez com que no final de 2010 alguns Estados ultrapassassem as cotas estabelecidas para eles no Programa, enquanto que outros estavam muito aquém de alcançar a sua meta (CARDOSO, 2013, p. 35). Estados como São Paulo ficaram dentro da cota

estabelecida, como pode ser visto na comparação entre as Tabelas 12 e 9. Rio de Janeiro e Espírito Santo ficaram com a cota abaixo do que foi inicialmente estabelecido. Mas, resta a comparar esses percentuais ao déficit habitacional (como vimos para o Espírito Santo) para tirar conclusões definitivas.

Com relação ao objetivo principal do Governo Federal de priorizar “*famílias com renda de até 3 salários mínimos*”⁶² percebe-se, que o Programa não consegue atingir a meta estipulada para a Faixa 1, conforme mostra a Tabela 13. Enquanto o percentual de moradias entregues em relação ao total de contratadas no país é de 47%, para a Faixa 1 essa relação chega a 31%. Tal fato revela um descompasso em relação à produção se comparado ao índice nacional e ao índice da Faixa 2 que chega a 72%. Na Faixa 1, o montante de 1.541.164 moradias contratadas, índice superior ao previsto na primeira fase do Programa (2009), é superior às contratações nas demais faixas de renda. No entanto, com relação ao ritmo de produção, o montante de 472.940 moradias entregues fica abaixo da Faixa 2, que tem praticamente o dobro de unidades entregues (954.986).

Tabela 13 – Percentual de moradias entregues em relação às contratadas pelo PMCMV no Brasil, por faixa de renda – 2009 a janeiro de 2014

Faixa de Renda	Moradia					Investimento (R\$)	(%)
	Contratada (C)	(%)	Entregue (E)	(%)	% (C)/(E)		
Faixa 1	1.541.164	47%	472.940	31%	31%	74.291.944.333	36%
Faixa 2	1.319.233	40%	954.986	62%	72%	101.628.458.944	49%
Faixa 3	560.288	17%	119.547	8%	21%	29.648.045.329	14%
Total	3.259.474	100%	1.547.473	100%	47%	205.568.448.606	100%

Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

A Faixa 3 também apresenta um baixo desempenho na relação entre as unidades contratadas e entregues, o que nos leva acreditar que existem algumas explicações para isso, como: menor déficit habitacional para essa faixa de rendimento (R\$ 3.275,00 a R\$ 5.000,00)⁶³; juros mais altos de financiamento; menos subsídios do

⁶² Caixa Econômica Federal. Cartilha Minha Casa, Minha Vida (2009).

⁶³ Em 2007 o déficit habitacional para essa faixa de rendimento familiar (5 a 10 salários mínimos) representava 4,1% do déficit nacional (FJP, 2007). Dado disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/109-deficit-habitacional-no-brasil-2007/file>>. Acesso em: setembro de 2013.

Governo, e preços mais elevados dos imóveis, condição que pode fazer com que muitos interessados optem por buscar mais qualificação, tanto de localização como de acabamento do imóvel.

Tal constatação revela uma contradição existente no PMCMV que, diferentemente da proposta original de priorizar as faixas de menor renda, não consegue efetivar essa priorização por diversas razões (burocracia; preço dos terrenos; desinteresse das Prefeituras, Estados e construtoras; morosidade no licenciamento ambiental; entre outros). Fato é que, 62% das moradias entregues até janeiro de 2014, foram para a categoria social com renda domiciliar mensal entre R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00 (Faixa 2). E 70% do total das residências entregues foram direcionados para o público com renda acima de R\$ 1.601,00 (Faixa 2 e 3) como mostra a Tabela 13.

4.1. BREVE ANÁLISE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO POR MUNICÍPIO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO ESPÍRITO SANTO

Com o lançamento da segunda fase do Programa (PMCMV 2) a meta para a contratação de unidades habitacionais para os Estados foi ampliada. No caso do Espírito Santo mais trinta e dois municípios capixabas, com população de até 50 mil habitantes foram inseridos no PMCMV. Esse novo formato permitiu um diferencial do Programa com relação às políticas passadas (BNH) porque abrange municípios que nunca haviam sido contemplados por nenhum outro Programa ou política habitacional. No entanto, a lógica do mercado de produzir moradias para as categorias sociais de baixa renda, em áreas periféricas das cidades, continua a mesma, como pode ser observado nos municípios do interior do Estado, por exemplo Colatina, Linhares e São Mateus. Em Colatina os conjuntos habitacionais, voltados às categorias sociais de baixa renda, têm sido construídos em áreas periféricas, em locais onde os preços dos terrenos são mais baixos, fato que por um lado promove “*maior lucro para o empreendedor*”, mas por outro lado faz com que os futuros moradores fiquem “*distantes dos locais de oferta de emprego e serviços urbanos essenciais*” (ALBANI, 2012).

A ampliação do número de municípios demonstra uma maior flexibilidade da política habitacional, no entanto revela também que a demanda por moradia é um problema amplo que não é somente exclusividade das metrópoles. O déficit habitacional atinge municípios grandes e pequenos, e o PMCMV notoriamente possui um grande diferencial nesse aspecto ao possibilitar o acesso aos recursos a todos os municípios, sejam eles populosos ou não. De todos os municípios selecionados com até 50 mil habitantes para o PMCMV no Estado, o município de Mucurici, localizado no extremo Norte do Espírito Santo, possui a menor população, de apenas 5.655 habitantes. Nova Venécia, no norte do Estado, era o mais populoso, com 46.031 moradores. Ambos possuem unidades contratadas e entregues pelo PMCMV, fato que demonstra a diversidade e o alcance regional do Programa.

Os habitantes dos municípios com população acima de 50 mil habitantes representam 19% da população do Estado (Censo 2010), e a inclusão deles contribui na redução do déficit habitacional existente no interior do Espírito Santo. Assim, de forma positiva, a segunda versão do PMCMV favoreceu municípios interioranos tirando o foco e a exclusividade das áreas metropolitanas, certamente mais necessitadas em função dos graves problemas existentes advindos de uma elevada e desorganizada ocupação territorial.

Até janeiro de 2014 o PMCMV estava presente em 94% dos municípios do Estado. Nos 78 municípios capixabas, 73 deles haviam sido alcançados pelo Programa. A maioria dos municípios tinham empreendimentos contratados na faixa de menor rendimento e, à medida que a faixa de renda aumenta, diminui a participação dos municípios, o que caracteriza uma maior necessidade e conseqüentemente demanda de obras para a população de baixa renda.

A Tabela 14 mostra que desde o lançamento do PMCMV em 2009 até janeiro de 2014 haviam sido contratadas 46.879 moradias no Espírito Santo e 15.295 tinham sido entregues, o que representa 33% do total. Constata-se no Espírito Santo uma distribuição por faixa salarial semelhante ao encontrado no país, no entanto, quando se trata da faixa de renda domiciliar de até R\$ 1.600,00 a distribuição no Estado apresenta indicadores piores do que no nível nacional.

Na Faixa 1 as unidades contratadas correspondem a 37% do total do Estado, sendo que no país é 47%. Já as moradias entregues no Estado representam 22% do total das entregues, enquanto que no país esse percentual é de 31%. Somente 19% das

unidades contratadas no Estado haviam sido entregues, enquanto que no Brasil chegava a 31%.

Tabela 14 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV no Espírito Santo de 2009 até janeiro de 2014

Faixa de Renda		Contratadas (C)			Entregues (E)			(E)/(C)	
		Total	(%) ES	(%) BR	Total	(%) ES	(%) BR	(%) ES	(%) BR
1	Até R\$ 1.600,00	17.441	37%	47%	3.341	22%	31%	19%	31%
2	De R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00	15.003	32%	40%	9.144	60%	62%	61%	72%
3	De R\$ 3,276,00 a R\$ 5.000,00	14.435	31%	12%	2.810	18%	8%	19%	30%
Total		46.879	100%	100%	15.295	100%	100%	33%	47%

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

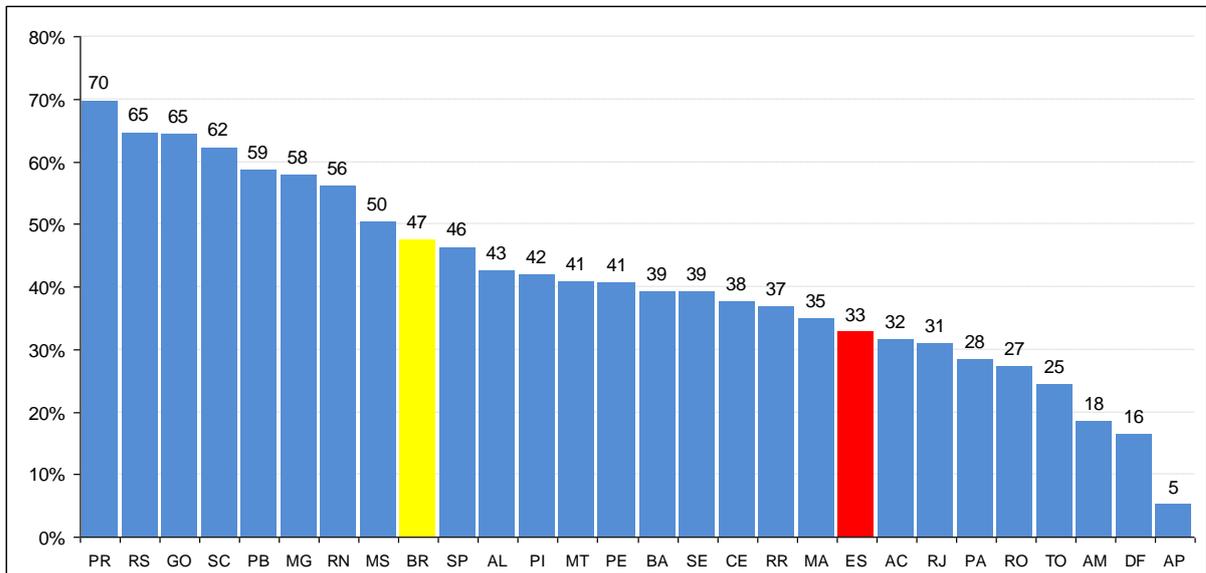
A Faixa 2 (R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00) corresponde a aproximadamente 1/3 (32%) das moradias contratadas no Espírito Santo e 60% das moradias entregues. No Brasil esse índice é de 40% para as contratadas e 62% para as unidades entregues. Nesse Faixa, a proporção de moradias entregues com relação às unidades contratadas é de 61%, enquanto que no Brasil chega a 72%.

Famílias com renda domiciliar entre R\$ 3.276,00 até R\$ 5.000,00 (Faixa 3) representam 31% das moradias contratadas e somente 18% da entregues. No país essa proporção é de 12%, e para unidades entregues de 8%. A proporção de unidades entregues em relação às contratadas no Estado chega a 19%, enquanto que no país chega a 30%.

Semelhantemente ao BNH, da forma que está sendo operacionalizado, o PMCMV tem contemplado em um ritmo muito maior as categorias sociais com renda acima de R\$ 1.600,00, o que demonstra descompasso uma vez que o Programa não tem atendido o seu objetivo inicial, que é priorizar as famílias de baixa renda diminuindo o déficit habitacional.

Comparando os dados do Espírito Santo com os demais estados, o percentual de unidades entregues em relação às unidades contratadas, em todas as faixas de renda, o Estado ocupa a décima oitava posição entre os estados, com índice de 33%, inferior ao índice nacional de 47%, como demonstra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Ranking com proporcional de moradias entregues em relação às contratadas pelo PMCMV no Brasil, por Estado de 2009 a janeiro de 2014



Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

Os estados da Região Sul apresentam melhores desempenhos, ao contrário das Regiões Nordeste e Norte, que apresentam índices semelhantes aos do Espírito Santo. Uma possível explicação quanto a isso reside no fato de que o poder executivo estadual pode não ter se empenhado em implantar projetos habitacionais em parceria com o Governo Federal no âmbito do PMCMV, deixando a cargo das prefeituras.

Ao que tudo indica o Governo Estadual optou por investir mais no seu próprio programa denominado “Programa Nossa Casa”, mais voltado às moradias rurais. O Programa Nossa Casa, apesar dos bons resultados alcançados, entregou 2.180 moradias urbanas e rurais no Estado desde 2011⁶⁴, sendo 582 moradias na RMGV (Cariacica, Viana e Vila Velha). Ainda assim, a quantidade é muito baixa se comparado ao alcance e à produção habitacional do PMCMV no Espírito Santo. As 2.180 moradias representam 4,7% do total de 46.879 moradias contratadas pelo PMCMV no Estado, e 12% das contratadas somente na Faixa 1 do Programa.

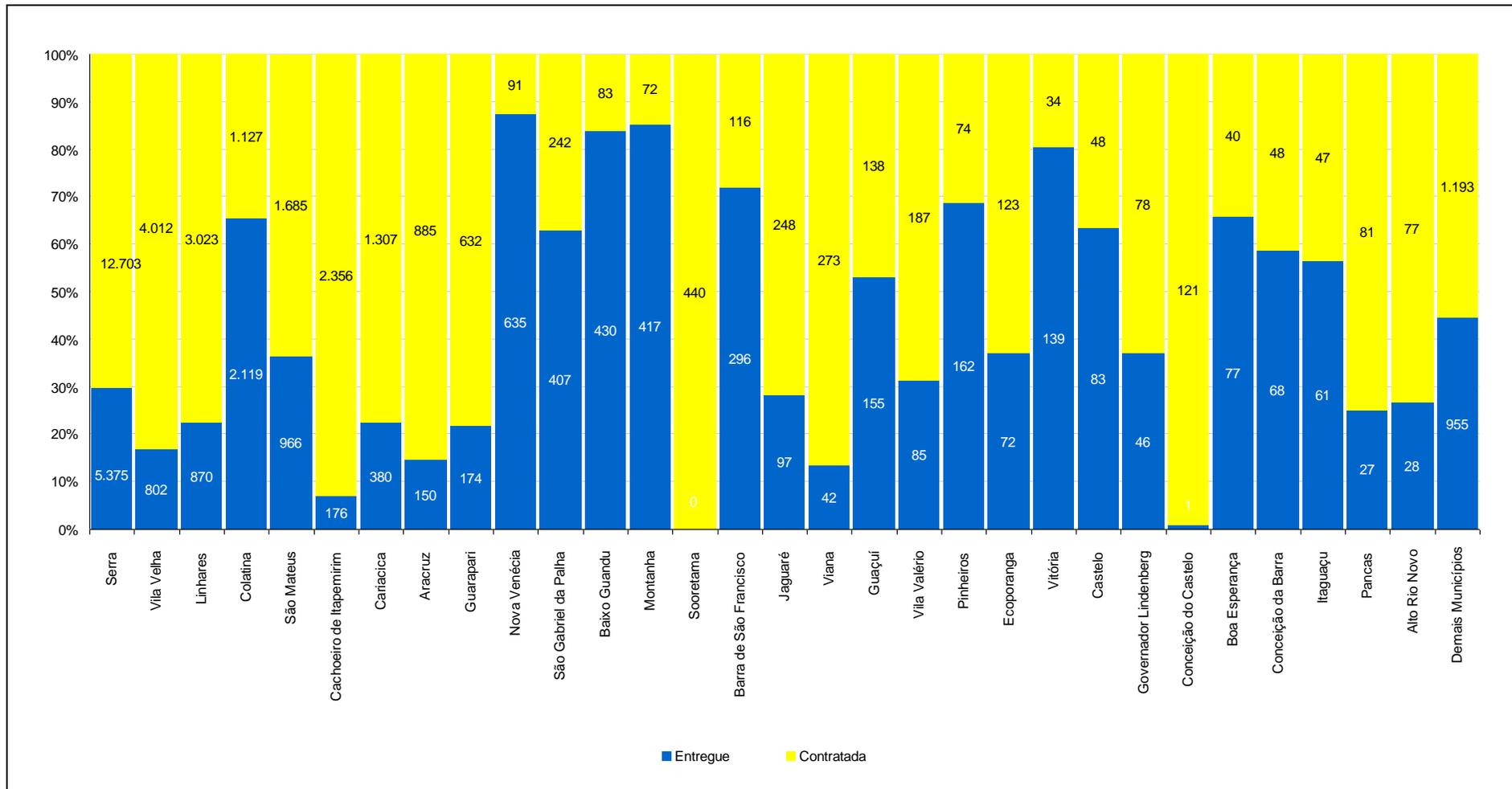
⁶⁴ Informação divulgada pelo Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (Idurb) em 24/04/2014, disponível em: < <http://www.es.gov.br:81/Lists/Notcias/DispForm.aspx?ID=169490>>. Acesso em: setembro de 2014.

Na RMGV o município de Serra desponta com o maior número de unidades contratadas pelo PMCMV no Espírito Santo, são 18.078 unidades em todas as faixas de renda, o que representa 39% do total do Estado. Em seguida está Vila Velha, com 4.814 unidades contratadas, cerca de 10% do total. Nestes dois municípios metropolitanos está localizada quase a metade de todos os empreendimentos contratados do PMCMV no Estado, fato que demonstra a importância desses territórios para o mercado imobiliário (GONÇALVES, 2010; MAGRIS, 2013).

Dos 73 municípios do Estado que possuem empreendimentos do PMCMV, 30 deles têm mais de 100 unidades contratadas, conforme apresenta o Gráfico 4. Dos dez municípios com maior número de moradias contratadas quatro deles pertencem à RMGV: Serra, Vila Velha, Cariacica e Guarapari, que juntos somam 25.385 unidades contratadas e 6.731 moradias entregues, o que representa 54% de todos os imóveis contratados no Estado e 44% de todas as moradias entregues.

O município de Serra também aparece com maior número de moradias entregues entre todos os municípios, foram 5.375 unidades até 2014, que representa 35% de todas as unidades entregues no Espírito Santo. Cabe ressaltar que municípios localizados fora da Região Metropolitana se destacam no total geral de unidades entregues, como Colatina com 2.119 unidades, São Mateus (966) e Linhares (870).

Gráfico 4 – Ranking dos municípios com maior número de moradias contratadas e entregues no Espírito Santo de 2009 a janeiro de 2014.



Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

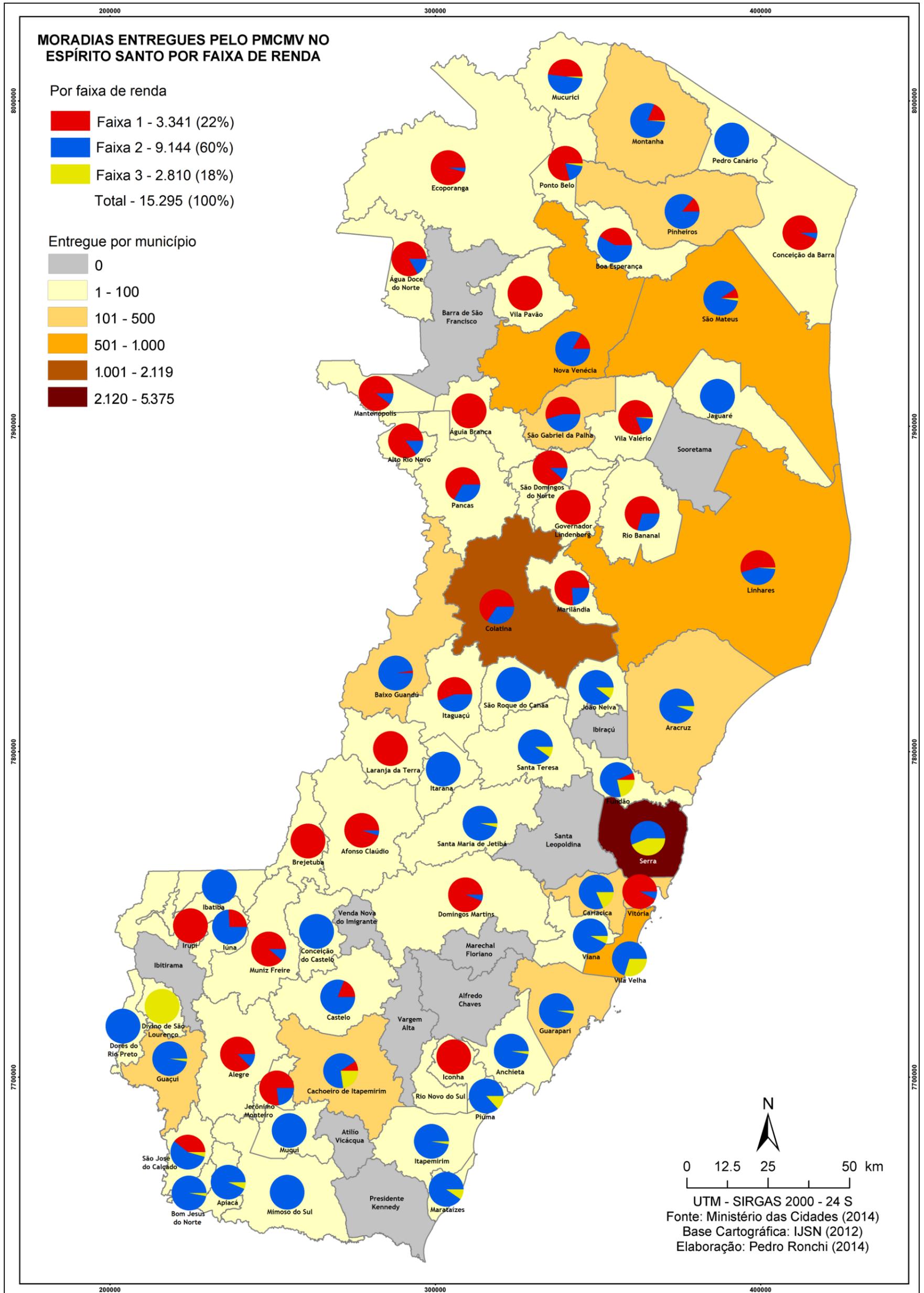
O Mapa 4 indica a quantidade de imóveis construídos e entregues pelo PMCMV nos municípios do Espírito Santo por faixa de renda. Pode-se observar a predominância da Faixa 2 (60% do total) na RMGV e nos municípios do Sul do Estado. Enquanto que no Norte, região que apresenta maiores indicadores de pobreza no Estado, há predomínio das moradias na Faixa 1, que representam 22% do total.

Na Faixa 2 (R\$ 1.601,00 a R\$ 3.275,00) o município de Serra também se destaca com o maior número de unidades entregues, foram 3.019 moradias, 33% do total de moradias entregues nessa faixa no Espírito Santo. Existe uma grande disparidade entre o número de unidades construídas na Serra em relação aos demais municípios. No município, a produção de moradias é mais de três vezes superior ao segundo município com mais moradias, São Mateus, onde foram entregues 854 unidades.

No Estado, na Faixa 3 – que abriga as camadas sociais atendidas pelo PMCMV com maior renda (R\$ 3.276,00 a R\$ 5.000,00) – Foram produzidas 2.810 unidades, o que representa 18% de todas as unidades entregues no Espírito Santo. Mais uma vez o município de Serra é disparadamente o que teve maior número de unidades entregues nessa faixa de renda, foram 2.356 unidades, 84% de todas as moradias entregues no Estado. O município de Serra é o mais dinâmico em termos de crescimento imobiliário do PMCMV, porém, não somente é o principal mercado para produção do PMCMV (Faixas 2 e 3) como também é foco dos investimentos das grandes construtoras/incorporadoras nacionais que chegaram ao Estado a partir de 2006 (GONÇALVES, 2010; MAGRIS, 2013).

Os municípios do Norte e Oeste do Estado, como vimos, se destacam na produção de moradias na Faixa 1. Colatina possui o maior número de unidades entregues, foram 1.387 moradias, 42% do total do Estado. Seguida por Linhares, com 474 unidades (14%) e São Gabriel da Palha com 223 moradias (7%). Vitória, que pertence à RMGV, aparece em quarto lugar com 128 moradias entregues (4%)⁶⁵.

⁶⁵ Em julho de 2014 a Presidenta Dilma Rousseff veio ao Estado entregar a primeira etapa do Residencial Vila Velha, composto por 496 apartamentos, localizado no bairro Jabaeté, no município de Vila Velha. Importante salientar que, com a entrega dessas residências a proporção entre unidades contratadas e entregues do PMCMV destinados às categorias sociais de baixa renda, em relação às demais faixas de rendimento (Faixa 2 e 3). Como visto, até janeiro de 2014 o PMCMV havia entregado 131 moradias na RMGV na Faixa 1, sendo 3 em Fundão e 128 em Vitória, número que representava 4% dos imóveis contratados (3.359) na RMGV nessa faixa de renda. Assim a quantidade de moradias entregues na RMGV passa a ser de 627 unidades, que representa 19% em relação aos contratados, um aumento significativo de 15%.



Mapa 4 – Morádias entregues pelo PMCMV nos municípios do Espírito Santo por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014.
 Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

A produção habitacional para as categorias sociais de baixa renda não é maior porque as construtoras alegam que a margem de lucro nessa faixa de renda é muito apertada, especialmente se tiverem que adquirir o terreno. Apesar dos incentivos fiscais o interesse das empresas em construir para a faixa de menor renda é muito baixo. É preciso que tanto as prefeituras como o Governo do Estado interfiram nesse processo de maneira mais contundente, pois da forma que está sendo operacionalizado o PMCMV, com as construtoras decidindo onde e como investir, a tendência é que cada vez mais a produção de moradias seja direcionada para as categorias sociais de maior rendimento, que também são contempladas com subsídios do Programa.

A produção imobiliária para baixa renda nos municípios do interior segue a mesma lógica de periferização imposta pelo mercado imobiliário. Todos os conjuntos habitacionais implantados nas principais cidades do interior, como Colatina, Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e São Mateus estão em locais afastados dos núcleos urbanos consolidados. Em áreas inapropriadas para habitação, como naquelas de acentuada declividade ou em planícies sujeitas a alagamento. Podemos citar como exemplo a implantação de 1.592 moradias que compõem os conjuntos habitacionais Residencial Rio Doce e Residencial Mata do Cacau, localizadas no bairro Aviso, no município de Linhares, Norte do Estado. Os conjuntos foram construídos na planície próxima às margens do Rio Doce. Antes das moradias ficarem prontas três enchentes atingiram a área (novembro de 2011, janeiro de 2012 e dezembro de 2013). O alagando causou a paralização da obra. A Figura 9 mostra a última enchente.

Devido aos alagamentos recorrentes a obra foi embargada⁶⁶ pelo Ministério Público do Espírito Santo que solicitou novos estudos técnicos para apontar se área era realmente apta para o empreendimento. O Órgão determinou que fossem realizadas obras de engenharia necessárias para cessar as causas do alagamento, e determinou multas estipuladas em R\$ 63 milhões a serem aplicadas aos responsáveis: construtora; Prefeitura de Linhares e Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA), órgão estadual que concedeu a licença ambiental. A paralização das obras atrasou ainda mais a conclusão do

⁶⁶ Ação Cível Pública disponível em: <<http://mpes.gov.br/anexos/noticias/206716238432013.doc>>. Acesso em: outubro de 2014.

empreendimento prevista para 2012. A Prefeitura de Linhares informou, em junho de 2014, que realizaria a entrega das moradias somente após a construção de diques para drenagem e contenção das águas, com conclusão prevista para dezembro de 2014⁶⁷.



Figura 9 – Alagamento nas casas do Residencial Mata do Cacau em Linhares construído pelo PMCMV – Faixa 1.

Fonte: Jornal A Gazeta (16/01/2014).

No caso dos residenciais alagados em Linhares é questionável a atuação do órgão responsável em conceder o licenciamento ambiental de um loteamento de casas populares em um local ambientalmente frágil com históricos de alagamento. O próprio Ministério Público em seus autos informa que a empresa AB Engenharia, contratada para fazer a obra, apresentou dois estudos ao IEMA, endossados pelo engenheiro responsável, dizendo que “as áreas não eram passivas de alagamentos causados pela cheia do Rio Doce” (ESPÍRITO SANTO, 2012, p. 2). Os argumentos foram aceitos tanto pelo instituto ambiental quanto pela Prefeitura de Linhares e ambos expediram as licenças urbanísticas e ambientais para a realização da obra. Nesse sentido, ressaltamos a importância e a observância do Plano Diretor Urbano em estabelecer zoneamentos como forma de impedir a construção de empreendimentos em áreas alagáveis.

⁶⁷ Notícia divulgada em 13/06/2014. Disponível em: <<http://www.sitedelinhares.com.br/noticias/politica/casas-populares-do-aviso-serao-entregues-ate-dezembro-reunioes-moradores-comecam-hoje-11>>. Acesso em: junho de 2014.

A fim de explicar o ocorrido o superintendente da Caixa Econômica Federal no Espírito Santo disse que havia sido realizado um estudo hidrológico dos últimos 100 anos para estimar a área de risco de alagamentos, no entanto, segundo ele, a chuva que caiu no Estado na época “*superou a maior enchente registrada*”⁶⁸. Não conseguimos localizar o estudo mencionado, mas recente pesquisa abordando especificamente essa problemática trouxe informações que ajudam a esclarecer os fatos.

A pesquisa, que analisa dados sobre cotas máximas (em centímetros) e precipitação mensal acumulada para o rio Doce, revelou que realmente no mês de dezembro de 2013 ocorreu um evento “*extremo de precipitação e subida do nível do rio Doce em comparação aos demais meses do ano*” Gil et al. (2014). No entanto os dados analisados no período de 2003 a 2013 apontavam que o valor da cota máxima vinha aumentando desde 2005 e apresentava “*níveis acima da cota de alerta (350 cm) e da cota de inundação (380 cm)*” (ANA, 2010 *apud* Gil et al. (2014). Tal fato merecia mais cuidado dos órgãos ambientais de fiscalização e licenciamento por ser um importante prognóstico, no entanto parece que foram ignorados.

A pesquisa aponta ainda outros graves problemas que deveriam ser observados antes da liberação da área para construção das moradias. Verificou-se que algumas unidades habitacionais encontravam-se fora da área da Zona Especial de Interesse Social (ZEI), e que inclusive algumas delas estavam dentro da Área de Preservação Permanente (APP), em desrespeito à Lei Federal nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) e à Resolução nº 03/1991 de tombamento da Mata Atlântica (ESPÍRITO SANTO, 1991) que estipulou uma faixa de 1 km de largura de proteção para cada margem do Rio Doce. As atividades permitidas para essa área deveriam promover a recuperação de áreas degradadas. A pesquisa mostra claramente que a recuperação dessas áreas não foi cumprida, fato “*que contribuiu para que as águas do rio, sem encontrar nenhum obstáculo, ocupassem a margem fluvial*” Gil et al. (2014) até atingir e alagar o conjunto do PMCMV.

É importante salientar que a localização das moradias para famílias de baixa renda, em áreas periféricas da cidade, em particular, lugares inapropriados, prejudica o

⁶⁸ Informação retirada do site:<<http://www.sitedelinhares.com.br/noticias/politica/casas-populares-do-aviso-serao-entregues-ate-dezembro-reunioes-moradores-comecam-hoje-11>>. Acesso em: agosto de 2014.

processo de produção das moradias em virtude da demora na expedição do licenciamento ambiental da obra. Geralmente as empresas precisam cumprir uma série de condicionantes impostas pelo órgão ambiental competente, no caso o IEMA, para deixar o terreno e o canteiro de obras em condições adequadas para receber o empreendimento. Ou seja, em terrenos mais bem localizados o licenciamento tende a ser mais rápido devido à própria condição estrutural favorável do terreno. Mas, no caso de Linhares a emissão das licenças ambientais pelo IEMA demonstra falha no processo.

Aprofundaremos melhor o papel do PMCMV na reconfiguração do espaço urbano da Serra e demais municípios metropolitanos mais adiante, ao analisarmos a produção do PMCMV na RMGV.

4.2. A DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Até janeiro de 2014 o Programa Minha Casa Minha Vida havia contratado 25.919 unidades habitacionais entre todas as faixas de renda na Região Metropolitana da Grande Vitória, distribuídas pelos sete municípios que a compõe. Esse número representa 55% das unidades contratadas no Estado. A meta inicial do Programa era que todos os empreendimentos contratados no país fossem construídos e entregues até o final de 2014. Porém, essa meta poderá até ser alcançada na Faixa 2, pois neste caso a atuação das empresas na construção das moradias é mais direta e por isso mais dinâmica. No início de 2014 a meta inicial estava muito longe de ser atingida como mostra a Tabela 15.

Difícilmente a meta deverá ser cumprida na faixa de maior renda (Faixa 3) e menor renda (Faixa 1), essa última em particular, se encontra muito atrasada com relação à produção das moradias. A tabela mostra um panorama geral sobre a produção de moradias (contratadas e entregues) do PMCMV por faixa de renda nos municípios da RMGV em relação ao Espírito Santo e ao Brasil.

De todos os municípios da RMGV o município de Serra é o que possui disparadamente o maior número de unidades contratadas e entregues conforme

explicitam os Gráficos 5 e 6. O município concentra 70% das unidades contratadas e 77% da entregues na RMGV.

Tabela 15 – Moradias contratadas e entregues pelo PMCMV no Brasil, Espírito Santo e RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014

Unidade Territorial	Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3		Total	
	C	E	C	E	C	E	C	E
Cariacica	120	-	740	310	827	70	1.687	380
Fundão	3	3	33	33	10	10	46	46
Guarapari	204	-	509	169	93	5	806	174
Serra	1.392	-	5.243	3.019	11.443	2.356	18.078	5.375
Viana	-	-	312	39	3	3	315	42
Vila Velha	1.512	-	2.106	564	1.196	238	4.814	802
Vitória	128	128	44	10	1	1	173	139
RMGV	3.359	131	8.987	4.144	13.573	2.683	25.919	6.958
Espírito Santo	17.441	3.341	15.003	9.144	14.435	2.810	46.879	15.295
Brasil	1.541.164	472.940	1.319.233	954.986	399.077	119.547	3.259.474	1.547.473

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014. Legenda: (C) Contratada (E) Entregue.

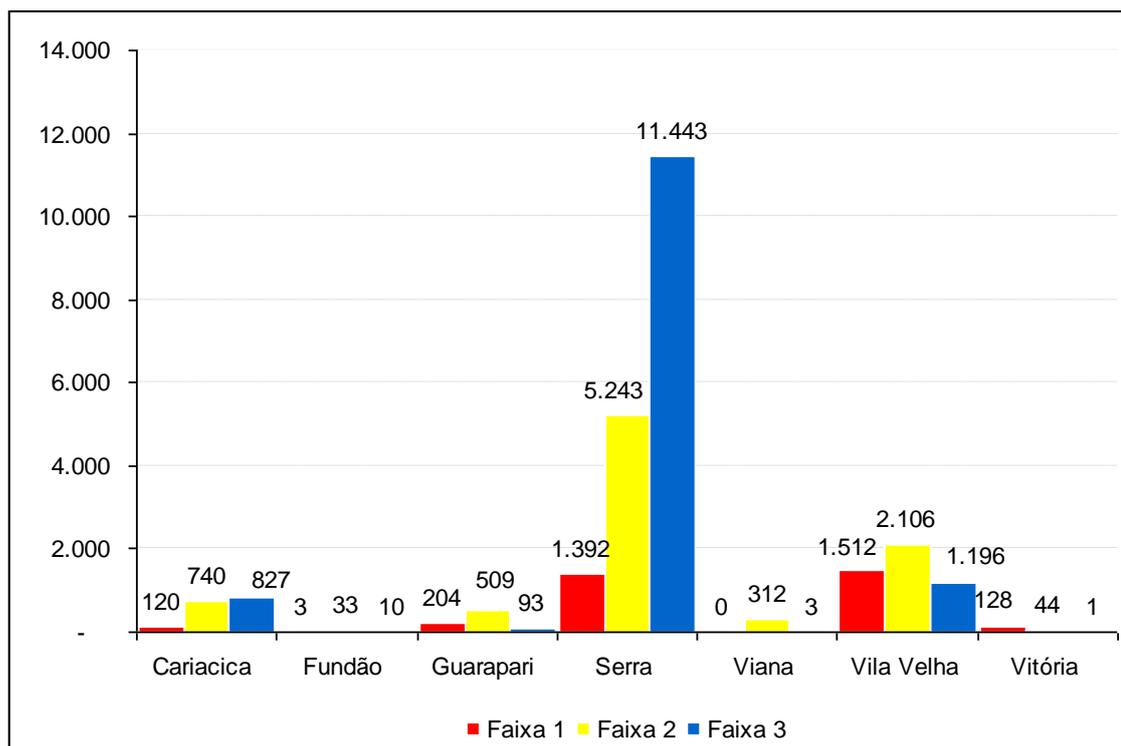
Os referidos gráficos demonstram que o PMCMV tem desempenhando um papel importante no processo de “*reconfiguração espacial*” do município (MAGRIS, 2013) e está se consolidando como um dos principais agentes promotores da moradia no município e na RMGV beneficiando inúmeras pessoas nas diferentes categorias sociais de renda.

A elevada quantidade de unidades contratadas nos municípios da RMGV, em especial na Serra, não demonstra, entretanto, que o Programa tem alcançado total êxito. Existem dificuldades na efetivação da construção das unidades na faixa de menor rendimento que são originadas, em grande parte, pela lógica capitalista inerente ao Programa, que é um dos grandes entraves a ser superado no âmbito da política habitacional. Cabe lembrar que o teto⁶⁹ estabelecido para a produção

⁶⁹ O Decreto nº 7.825 de outubro de 2012 aumentou o teto para os imóveis nas Faixas 2 e 3 nos grandes centros urbanos como Brasília (DF), São Paulo (SP) e Rio de Janeiro (RJ), passando de R\$ 170 mil para R\$ 190 mil. E nas cidades com mais de um milhão de habitantes o valor passou de R\$ 150 para R\$ 170 mil. Porém, na Faixa 1 o teto continua o mesmo, variando de R\$ 54 mil até R\$ 76 mil dependendo da Região ou Estado (Ver Quadro 2, p. 66).

empresarial nessa faixa de renda (R\$ 60 mil) no Espírito Santo é muito inferior às Faixas 2 e 3 (R\$ 150 mil). O teto de R\$ 60 mil não tem contribuído para melhorar a produção direcionada às famílias de baixa renda, pelo contrário tem sido um fator limitante.

Gráfico 5 – Moradias contratadas pelo PMCMV nos municípios da RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014



Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

Como notamos a produção do PMCMV no país assim como na RMGV, destinadas às categorias sociais que possuem menor renda, não consegue alavancar, reproduzindo os mesmos erros ocorridos durante a época do BNH. Tal fato *revela a contradição entre o discurso (foco nos mais pobres) e a prática (predomínio de habitações para a “classe média”)* como afirma MAGRIS (2013, p. 183).

Tal contrassenso é nitidamente percebido no município de Serra, onde milhares de imóveis são construídos por intermédio do PMCMV para atender as faixas de maior rendimento (Faixas 2 e 3). No entanto no referido município, até o momento, não foi construída nenhuma habitação para a Faixa 1, como mostra a Tabela 15. Essa

mesma lógica é reproduzida, em menor proporção, em outros municípios da RMGV, como Cariacica, Guarapari, Viana e Vila Velha.

A produção e entrega de moradias destinadas às famílias de baixa renda é muito incipiente e desproporcional se comparado às demais faixas de renda. Tal fato demonstra a fragilidade e incapacidade que a política habitacional, calcada no PMCMV, tem em alcançar um dos seus principais objetivos que é reduzir o déficit habitacional para as famílias que possuem menor rendimento, tanto a nível nacional quanto regional.

Enquanto que a produção habitacional do PMCMV na RMGV para as categorias sociais de menor renda (Até R\$ 1.600,00) é muito baixa, para as famílias com rendimentos maiores (R\$ 1.601,00 a R\$ 5.000,00) sobram imóveis. Reportagem do jornal A Tribuna, publicada em 26/03/2014, no encarte específico de imóveis (Figura 10) informa que as construtoras tinham “*mais de 10 mil apartamentos e casas em oferta*” do PMCMV. Dentre os imóveis haviam várias opções oferecidas pelas construtoras. Apartamentos e casas, com preços a partir de R\$ 97 mil, valor acima do teto da Faixa 1, mas dentro do teto máximo das Faixas 2 e 3. Os empreendimentos localizados, em sua maioria, nos municípios da RMGV como Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana, mas também no interior do Estado nas cidades de Linhares, São Mateus e Colatina.

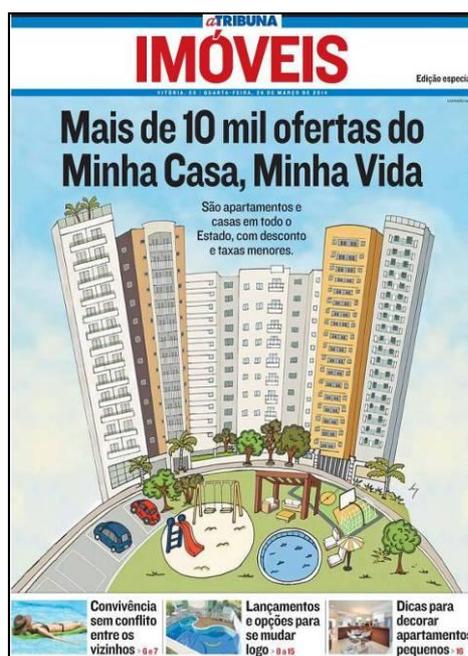


Figura 10 – Anúncio com oferta de imóveis do PMCMV – Faixas 2 e 3 na RMGV.
Fonte: Jornal A Tribuna. Caderno de Imóveis (26/03/2014).

A intervenção governamental na economia por meio do PMCMV contribuiu fortemente para o crescimento do mercado imobiliário. Uma das consequências disto foi o aumento do preço dos imóveis nas cidades brasileiras, com índices superiores aos da inflação e da própria elevação salarial dos brasileiros. Não por acaso a maior variação nos preços dos imóveis ocorreu no ano seguinte após o lançamento da primeira fase do Programa. No primeiro semestre de 2010 o aumento do valor dos imóveis foi de 7,9% enquanto que a inflação acumulou alta de 3,1% no mesmo período⁷⁰.

A crescente valorização imobiliária elevou “*os preços das habitações a patamares de insolvência, incompatíveis com a renda da maioria da população brasileira*”. Essa constante necessidade de expansão do mercado imobiliário, que é inerente ao sistema capitalista, “*esbarrou no obstáculo da baixa renda da população brasileira*” (MAGRIS, 2013, p. 53) e como consequência gerou aumento no estoque dos imóveis produzidos. Tal situação é entendida por Harvey como sendo fruto da própria contradição do capitalismo. Segundo ele:

Constantemente, os capitalistas tendem a expandir o volume e o valor total das mercadorias no mercado, enquanto tentam maximizar seus lucros mantendo os salários achatados, o que restringe o poder aquisitivo das massas. Nesse caso, há uma contradição, que, periodicamente produz uma crise de realização; isto é, um volume de mercadorias no mercado sem compradores à vista. (Harvey, 2005, p. 43)

O setor imobiliário, “*ávido por expandir seus mercados, tem no limite de renda da população um obstáculo à expansão de sua atuação*” (Magris, 2013, p. 54). Nesse sentido é que as construtoras sempre pressionam o Governo para aumentar o teto de financiamento das moradias situadas nas Regiões Metropolitanas. Como vimos, a Portaria nº 465/2011 reajustou os valores máximos do teto dos imóveis pago às construtoras, e é bem provável que o teto aumente novamente diante da pressão que o Governo Federal tem sofrido por parte dos empresários do ramo imobiliário⁷¹.

⁷⁰ Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/08/precos-de-imoveis-continuarao-acima-da-inflacao-indica-secovi.html>>. Acesso em: setembro de 2014.

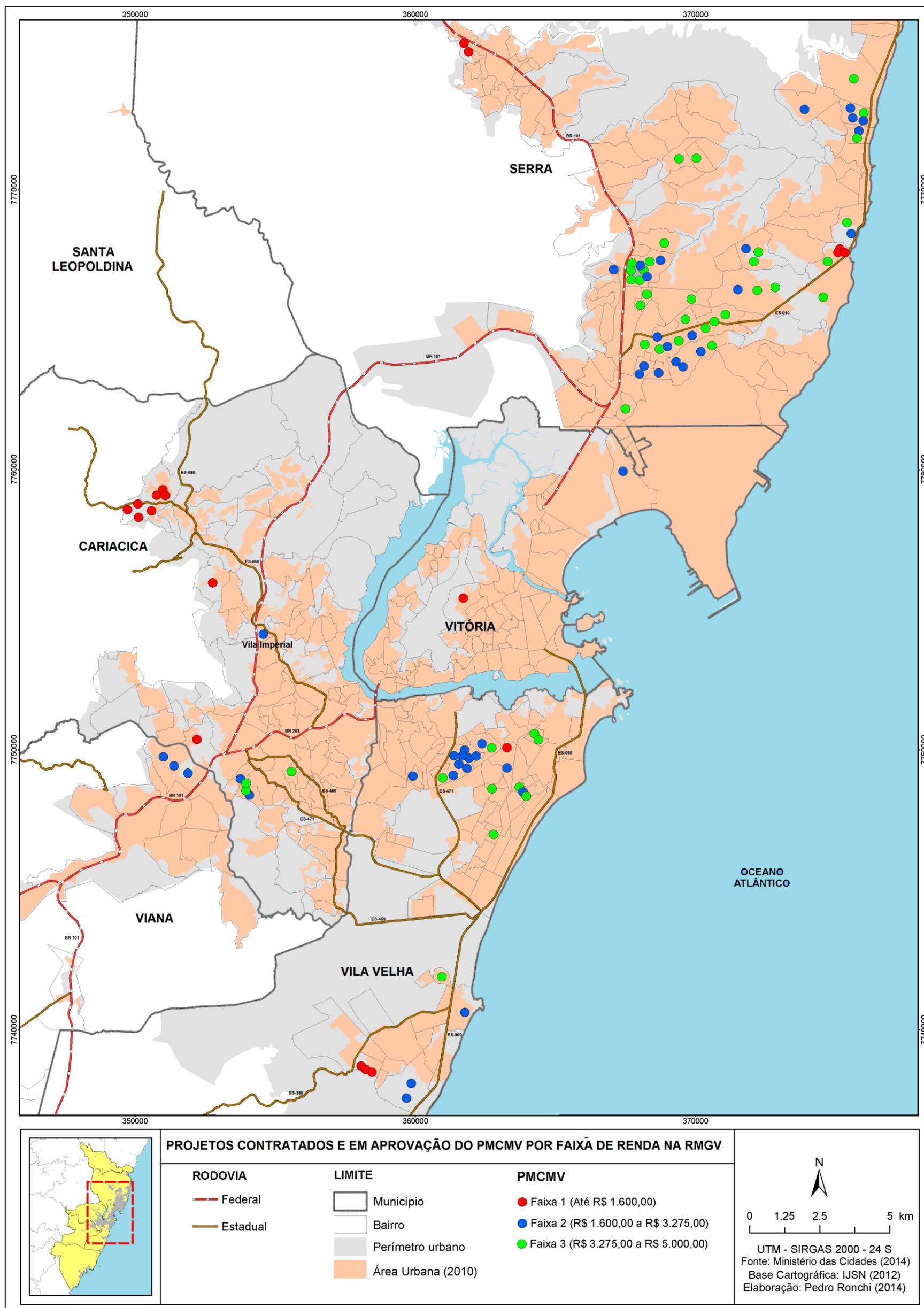
⁷¹ Notícias sobre a pressão dos empresários foram divulgadas em diversos sites no mês de setembro de 2014. Entre eles se destacam: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0HD2TD20140918>>; <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/setor-imobiliario-pede-alta-de-15-no-valor-de-faixas-de-renda-do-mcmv-diz-mrv>>; <<http://economia.terra.com.br/setor-imobiliario-quer-mudancas-no-minha-casa-minha-vida,9b529a955fa88410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD.html>>. Acesso em: setembro de 2014.

Não obstante, o reajuste do teto é mais voltado às categorias sociais de maior renda sobretudo, em benefício das construtoras que o utilizam como estratégia para potencializar a produção e conseqüentemente aumentar o lucro. Enquanto que as camadas de menor renda ficam engessadas nas regras e limitações do PMCMV.

O Mapa 5 mostra a distribuição de todos os empreendimentos contratados e em aprovação pelo PMCMV na RMGV por faixa de renda. É possível perceber a localização periférica das moradias voltadas à população de baixa renda (Faixa 1), principalmente em Cariacica. Enquanto que os imóveis direcionados para as categorias sociais de maior rendimento (Faixas 2 e 3) localizam-se nas áreas centrais, próximas aos bairros mais valorizados, como podem ser observadas no caso do município de Serra.

Além da concentração nas partes centrais, os empreendimentos para as famílias de maior renda domiciliar, seguem uma tendência de ocupação na faixa litorânea, tanto ao Norte de Serra quanto ao Sul de Vila Velha como apresenta no Mapa 5. O marketing imobiliário se utiliza estrategicamente dos fatores físicos e ambientais, como a proximidade do mar, para valorizar seu produto, encantar o consumidor e realizar mais facilmente a venda. Observa-se que cada vez mais os empreendimentos do PMCMV (Faixas 2 e 3) têm sido construídos nessas áreas, contribuindo assim para a reconfiguração do espaço urbano e influenciando a dinâmica de uso e ocupação da terra nos municípios da RMGV onde estão sendo implementados os projetos.

As moradias destinadas à população de baixa renda ficam localizadas onde os preços dos terrenos são mais baixos em comparação às áreas centrais e mais urbanizadas. Ficam longe das áreas urbanas dotadas de melhor infraestrutura (caso de Cariacica) e dos principais centros comerciais (caso de Vila Velha). Já a grande maioria dos imóveis destinados às famílias com renda mais elevada (Faixas 2 e 3) são implantadas em áreas urbanas já consolidadas e que possuem melhores condições de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e privados.



Mapa 5 – Localização dos empreendimentos contratados e em aprovação do PMCMV nos municípios mais populosos da RMGV, por faixa de renda de 2009 a janeiro de 2014.

Nota: Optou-se por mostrar os municípios da RMGV que possuem maior quantidade de projetos do PMCMV.

A construção das moradias na Faixa 1 influencia diretamente na dinâmica dos lugares e contribui para o avanço da mancha urbana sobre os espaços vazios. Pois ao serem implantados atraem necessariamente investimentos em infraestrutura, demanda por novos equipamentos públicos além de uma série de serviços básicos que contribuem para movimentar o comércio local, como revendedores de gás, mercearia e padaria, material de construção, bares, igrejas, etc. Ou seja, como estão em locais carentes desses serviços, a tendência é que no entorno dessas moradias seja gradativamente viabilizada toda uma rede serviços para atender à nova demanda populacional.

Cabe salientar, em especial, que os conjuntos habitacionais verticais construídos para famílias de baixa renda não possuem central de gás, que é uma das exigências de segurança do corpo de bombeiros porque diminui os riscos de acidentes. Utiliza-se nos apartamentos as “famosas” botijas de gás. A opção por não construir uma central de gás é em função da redução do custo final para os moradores, segundo nos informou a Secretaria de Habitação de Vitória.

A construção de grandes conjuntos habitacionais para às famílias de baixa renda nas áreas periféricas das cidades contribui para a transformação do espaço e exerce forte influência na expansão da mancha e da malha urbana das cidades. Por exemplo, na cidade de Londrina, no Paraná, a prefeitura está tentando expandir o perímetro urbano sobre a zona rural em aproximadamente 4 km para implantar um conjunto habitacional do PMCMV com cerca de 7 mil moradias⁷².

Em Manaus foi construído o Residencial Viver Melhor (Figura 11) que é praticamente uma cidade com 8.895 moradias conjugadas (7.806 apartamentos e 1.087 casas) para abrigar uma população superior a 30 mil pessoas. Localizado na periferia da cidade, em uma área de expansão urbana, o maior conjunto habitacional do país ocupa uma área de 170 hectares⁷³.

A implantação dos empreendimentos do PMCMV nas áreas periféricas da RMGV tende a contribuir para expansão urbana da cidade, assim como tem ocorrido pelo país.

⁷² Matéria publicada no Jornal de Londrina, versão online, disponível em: <<http://www.jornaldelondrina.com.br/cidades/conteudo.phtml?id=1463476>>. Acesso em: novembro de 2013.

⁷³ O terreno foi doado pelo Governo do Estado ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) pela Lei Ordinária nº 3.497/2010.



Figura 11 – Residencial Viver Melhor em Manaus com 8.895 moradias do PMCMV – Faixa 1.
Fonte da imagem: Amazonas Atual⁷⁴.

Na RMGV caso sejam construídos todos os projetos do PMCMV destinados às famílias de baixa renda, que estão em diferentes fases de execução (previstos, em aprovação, aprovados, em construção e entregues), que juntos totalizam 11.021 unidades habitacionais (como veremos no próximo capítulo), tendem a gerar mudanças espaciais e estruturais nas áreas do seu entorno de forma a mudar gradativamente o uso e ocupação do solo.

Dessa forma, o PMCMV pode se constituir como um dos principais vetores de expansão urbana metropolitana, sobretudo nos municípios onde a implantação dos projetos está ocorrendo de forma mais dinâmica, como Cariacica e Serra.

⁷⁴ Imagem disponível em: <<http://amazonasatual.com.br/estado-usa-200t-de-asfalto-em-heliporto-pa-ra-dilma-nao-enfrentar-transito/>>. Acesso em: setembro de 2014.

4.3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO VETOR DE EXPANSÃO URBANA NA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Como vimos à produção imobiliária do PMCMV para as famílias de maior renda contribui mais para o processo de verticalização urbana, devido à localização em áreas mais centrais e valorizadas da cidade. Enquanto que os empreendimentos voltados às categorias sociais de baixa renda, dada sua localização periférica, são vetores da expansão da mancha urbana.

A RMGV concentra a maioria das moradias do Programa no Estado (55%), fato que demonstra a importância da Região Metropolitana no cenário Estadual, mas ao mesmo tempo revela a carência habitacional e o déficit acumulado em função do crescimento populacional a partir da década 1970. Apesar do número elevado de unidades contratadas na RMGV em comparação ao Estado, à produção (unidades entregues) para baixa renda (Faixa 1) é muito mais elevada nos municípios interioranos do que na Região Metropolitana (como mostra o Mapa 4). Chama a atenção a enorme disparidade entre o total de moradias contratadas e entregues por faixa de renda na RMGV. A Tabela 16 demonstra que na Faixa 1 a relação entre unidades contratadas é de 13% e nas Faixas 2 e 3 é de 87%.

Tabela 16 – Comparação entre moradias contratadas e entregues pelo PMCMV na RMGV, por faixa de renda

Estágio	Faixa 1		Faixa 2 e 3		Total Faixas 1, 2, 3
	Unidades	% Total	Unidades	% Total	
Contratada	3.359	13%	22.560	87%	25.919
Entregue	131	2%	6.827	98%	6.958
Entregue/Contratada (%)	4%	-	30%	-	27%

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

No que se refere às unidades entregues, a diferença é ainda mais exorbitante. 98% do total de imóveis entregues foram destinados ao público de maior renda, e apenas 2% foram entregues às famílias de baixa renda. Nas Faixas 2 e 3 o percentual de entrega de moradias em relação às contratadas é de 30%, enquanto que na Faixa 1 é de apenas 4%. Dentre todos os empreendimentos contratados na RMGV, aqueles

destinados às famílias de baixa renda, quase que na sua totalidade, estão localizados em áreas urbanas periféricas, influenciando diretamente na ocupação de novos espaços. Até janeiro de 2014, as 3.359 moradias contratadas estavam distribuídas em doze projetos habitacionais em diferentes fases de execução (aprovado, em construção e entregue) como mostra a Tabela 17.

Tabela 17 – Projetos contratados pelo PMCMV – Faixa 1 na RMGV por situação

Nº.	Situação	Nome do Projeto	Construtora	Bairro	Município	Unidade
1	Aprovado ¹	Jardim da Serra II	A B	Jardim da Serra II	Serra	784
2	Em Construção	Resid. Ourimar - Condomínio 1	ARPAES	Ourimar	Serra	304
3	Em Construção	Resid. Ourimar - Condomínio 2	ARPAES	Ourimar	Serra	304
4	Em Construção	Cond. Viver um Sonho Lindo	Dom Diego	Camuruci	Guarapari	192
5	Em Construção	FETAES Guarapari	FETAES	Zona Rural	Guarapari	12
6 ²	Em Construção	Resid. Vila Velha - 1ª etapa ²	A B	Jabaeté	Vila Velha	496
7	Em Construção	Resid. Vila Velha - 2ª etapa	Decottigines	Jabaeté	Vila Velha	496
8	Em Construção	Resid. Vila Velha - 3ª etapa	Decottigines	Jabaeté	Vila Velha	496
9	Em Construção	Edifício Boechat	ARPAES	Cobilândia	Vila Velha	24
10	Em Construção	Resid. Apolônio de Carvalho	ARPAES	Operário	Cariacica	120
11	Entregue	Viver no Campo	APAGEES	Zona Rural	Fundão	3
12	Entregue	Residencial Tabuazeiro	Estrutural	Tabuazeiro	Vitória	128
Total de unidades contratadas						3.359

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

Notas: ¹ Aprovado significa que o empreendimento foi contratado, porém as obras ainda não foram iniciadas. ² No decorrer do desenvolvimento do nosso trabalho a primeira etapa do Residencial Vila Velha foi entregue em julho de 2014 pela Presidenta Dilma Rousseff.

Entre os projetos contratados, o Residencial Ourimar - Condomínio 1 com 784 moradias, localizado no município de Serra, era o único que tinha sido aprovado⁷⁵ pela Caixa Econômica e que ainda não estava em construção. No município de Serra existem mais dois projetos que somam 608 moradias cujas obras se iniciaram

⁷⁵ Projeto “aprovado” é aquele que já recebeu o aval da Caixa Econômica e teve contrato assinado com a empresa para a construção das moradias, mas que ainda está em fase de licenciamento ambiental pelos órgãos competentes (Secretaria Municipal e IEMA). Dependendo dos impactos ambientais e sociais o órgão pode conceder ou não a licença de execução da obra.

em meados desse ano. O município de Serra tem ao todo 1.392 moradias do Programa contratadas na Faixa 1, o que representa 41% das unidades contratadas na RMGV.

A maior parte das moradias contratadas na RMGV para a faixa de baixa renda está em fase de construção, são 2.444 unidades, que representam 73%, e estão distribuídas em três municípios: Cariacica (120), Guarapari (204), Serra (608) e Vila Velha (1.512). Projetos entregues são apenas dois, com 131 unidades ao todo. Apesar do baixo resultado alcançado pelo Programa até 2014 em termos de construção de moradias para as famílias de menor renda, os dados mostram que ao longo do tempo, com a conclusão das obras em andamento, essa faixa de renda terá um significativo acréscimo de moradias entregues, o que fará melhorar os índices em relação às demais faixas de renda (Faixas 2 e 3). Apesar da morosidade no processo de construção, em comparação com as outras faixas, as moradias destinadas às famílias de baixa renda são as mais importantes em termos de redução do déficit habitacional dado à concentração nessa faixa.

Além dos 12 projetos contratados pelo PMCMV na RMGV (Tabela 17), a Caixa Econômica informou que existem mais 8 projetos em fase de aprovação localizados no município de Cariacica e somam 1.952 unidades habitacionais, distribuídas em três bairros periféricos do município: Bubú (400), Limão (992) e Prolar (368), como explicita a Tabela 18.

Tabela 18 – Moradias do PMCMV – Faixa 1 a serem aprovadas em Cariacica

N.	Nome	Bairro	Construtora	Unidade
1	Residencial Leopoldina I e II	Bubú	A B	400
2	Residencial Limão - 1ª etapa	Limão	Decottignies	192
3	Residencial Limão - 2ª etapa	Limão	Decottignies	288
4	Residencial Limão - 3ª Etapa	Limão	Decottignies	288
5	Residencial Limão - 4ª Etapa	Limão	Decottignies	224
6	Residencial Prolar - Condomínio 1	Prolar	ARPAES	192
7	Residencial Prolar - Condomínio 2	Prolar	ARPAES	160
8	Residencial Prolar - Condomínio 3	Prolar	ARPAES	208
Total de moradias a serem aprovadas				1.952

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

Considerando os novos projetos Cariacica se tornará o município com maior número de empreendimentos a serem implantados pelo PMCMV – Faixa 1 na RMGV⁷⁶. Todos os empreendimentos contratados e em aprovação contabilizam 2.072 novas moradias em Cariacica. Atualmente, o único empreendimento em construção no município é o Residencial Apolônio de Carvalho, localizado no bairro Operário, composto por 120 apartamentos (Figura 12).

O empreendimento é dividido em seis edifícios, cada um com 20 apartamentos medindo 42 m². Trata-se do primeiro conjunto habitacional implantado no município pelo PMCMV na Faixa 1 e se destaca no bairro por ser a única verticalização em meio a ocupações horizontais.



Figura 12 – Obra no Residencial Apolônio de Carvalho no bairro Operário em Cariacica – 2014.
Fonte: Site da Construtora ARPA⁷⁷.

A baixa produção de moradias populares do PMCMV – Faixa 1 até 2014 revela que o grande gargalo do Programa é o atraso na execução dos projetos, seja por questões burocráticas (licitação para contratação das empresas, aprovação dos projetos, concessão de licenças ambientais, etc.) como na execução da obra que vai

⁷⁶ Em um empreendimento podem ser executados mais de um projeto com limite de 500 unidades habitacionais (moradias) por segmento ou bloco.

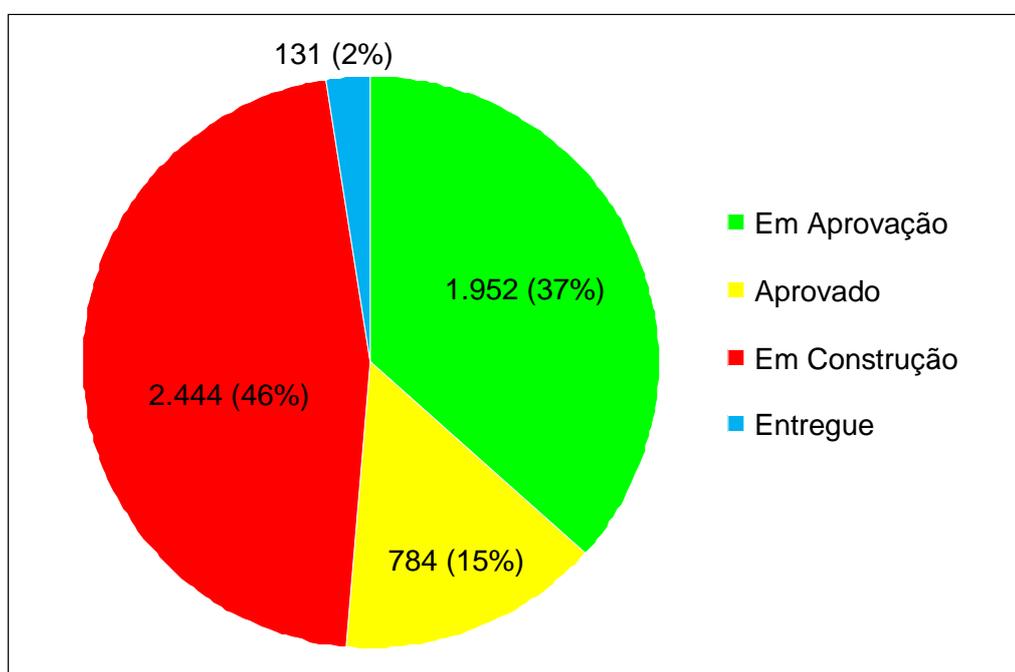
⁷⁷ Informação disponível em: < <http://www.construtoraarpa.com.br/projetos/r/1>>. Acesso em : julho de 2014.

desde a preparação do terreno, localizado em áreas periféricas com pouca infraestrutura, até a própria lentidão da obra que está diretamente relacionada à capacidade estrutural e financeira da construtora.

A evolução da obra também depende dos repasses financeiros da Caixa Econômica, tendo em vista que às construtoras aguardam a visita técnica do engenheiro da Caixa para fazer a medição⁷⁸ mensal e assim liberar os recursos conforme a etapa construtiva que foi realizada.

O Gráfico 6 apresenta as diferentes fases de execução em que se encontram os projetos habitacionais do Programa Faixa 1 na RMGV. Reúne os projetos contratados (Tabela 18) e os que estão em fase de aprovação, que juntos somam 5.311 unidades. Desse total 37% estavam na fase preliminar de viabilização técnica (em aprovação), 46% em construção, 15% haviam sido aprovadas aguardavam os trâmites legais para serem construídos, e apenas 2% haviam sido entregues.

Gráfico 6 – Fase de execução dos projetos do PMCMV – Faixa 1 na RMGV – 2014



Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

⁷⁸ O termo “medição” é usado para medir a evolução dos serviços executados na obra objetivando viabilizar os desembolsos mensais de financiamento à construção do empreendimento.

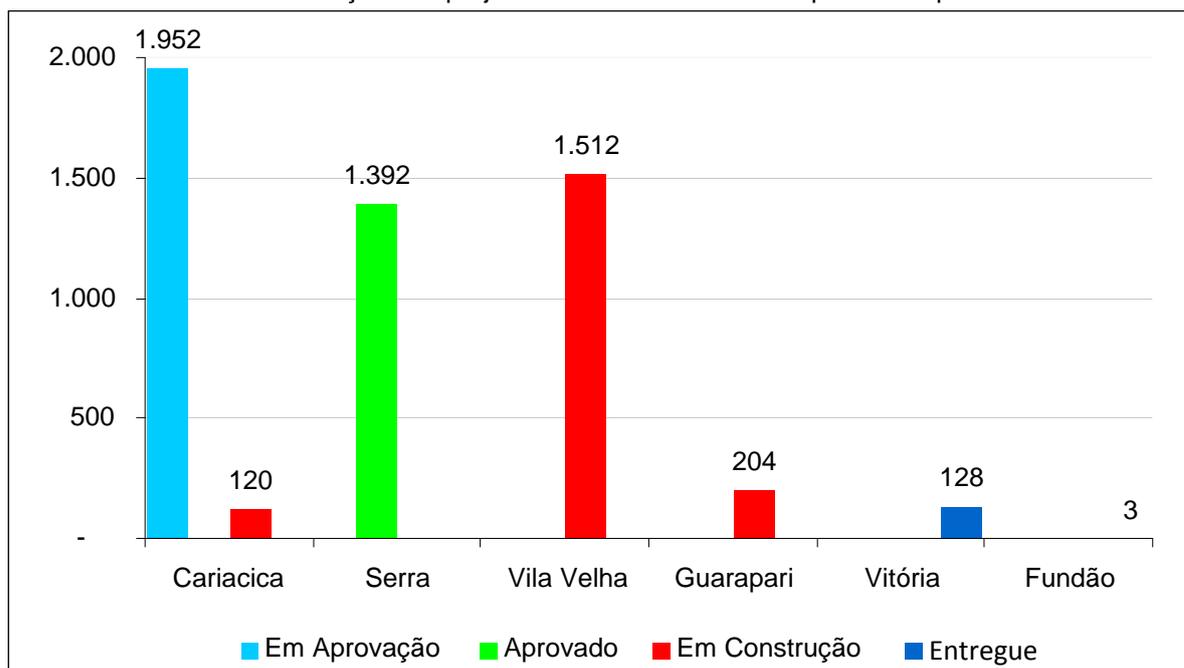
Importante relatar alguns passos para construção e aprovação dos projetos habitacionais. Após a aprovação técnica do projeto (planta com respectivos detalhes técnicos) pela Caixa Econômica o próximo passo é a assinatura do Termo de Contratação entre a Caixa Econômica e as construtoras. A partir daí as empresas solicitam as licenças ambientais junto aos órgãos competentes (Prefeitura Municipal ou IEMA). A fim de obter a aprovação: da área (Licença Prévia – LP) do projeto (Licença de Instalação – LI); e do início da construção (Licença de Operação – LO). Todas as licenças estabelecem condicionantes ambientais que precisam ser cumpridas de modo a não afetar as etapas de implantação do empreendimento. Somente depois da emissão da licença de operação é que as construtoras começam efetivamente a execução dos projetos.

Como forma de evitar que sejam construídos extensos conjuntos habitacionais o PMCMV limita o número máximo de unidades por projeto em 500 unidades. Por isso é comum, em um único canteiro de obra, ser executado mais de um projeto, inclusive por construtoras diferentes. Como exemplo, podemos citar o caso do Residencial Vila Velha, localizado em Vila Velha, com 1.488 unidades divididos em três segmentos (projetos) com 496 unidades cada um deles.

Observando o canteiro de obras parece se tratar de um único projeto, e assim é geralmente, anunciado pela Caixa ou prefeitura. Todavia a fragmentação do empreendimento é uma estratégia muito utilizada pelas construtoras para aprovar junto à Caixa Econômica projetos similares e padronizados, fato que diminui os custos e potencializa os lucros das empresas, como vimos no Capítulo 3.

O Gráfico 7 apresenta os estágios de execução dos projetos do PMCMV – Faixa 1 por município da RMGV. Cariacica se destaca com maior número de unidades em fase de aprovação (1.952), assim como Serra em número de aprovados (1.392) e Vila Velha com 1.512 moradias em construção. Em três municípios existem projetos em construção: Cariacica, Guarapari e Vila Velha totalizando 1.836 unidades. O grande número de empreendimentos nas fases “em aprovação” e “aprovado” demonstra que existe ainda um longo caminho até que as moradias fiquem prontas e sejam entregues aos respectivos moradores.

Gráfico 7 – Fases de execução dos projetos do PMCMV – Faixa 1 por município da RMGV – 2014



Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

No processo de execução dos empreendimentos voltados às famílias de baixa renda o licenciamento ambiental é um dos elementos de entrave, porém necessário. A adaptação dos projetos às condições ambientais dos terrenos é um processo mais demorado se comparado há outras áreas centrais e mais qualificadas ambientalmente.

Considerando que os projetos habitacionais para essa faixa de renda, comumente, são localizados em áreas periféricas, onde os terrenos são mais “problemáticos” ambientalmente e desprovidos de infraestrutura básica (rede de saneamento, elétrica e de abastecimento de água).

Como exemplo, a Figura 13 mostra parcialmente o terreno localizado em Bubú (Cariacica) onde a empresa AB Construtora pretendia construir o empreendimento Residencial Leopoldina etapa I e II do PMCMV na Faixa 1 com 400 moradias e tanto tentava em outubro de 2013, aprovar junto ao IEMA a licença ambiental.

Percebe-se que o terreno apresenta uma declividade acentuada em alguns locais, com cota altimétrica acima 30% de declividade, como apontou o parecer técnico do IEMA em vistoria ao local, tornando necessárias obras de terraplanagem para adequar o terreno a implantação do projeto. A Lei Federal nº 6.766/1979 que trata do

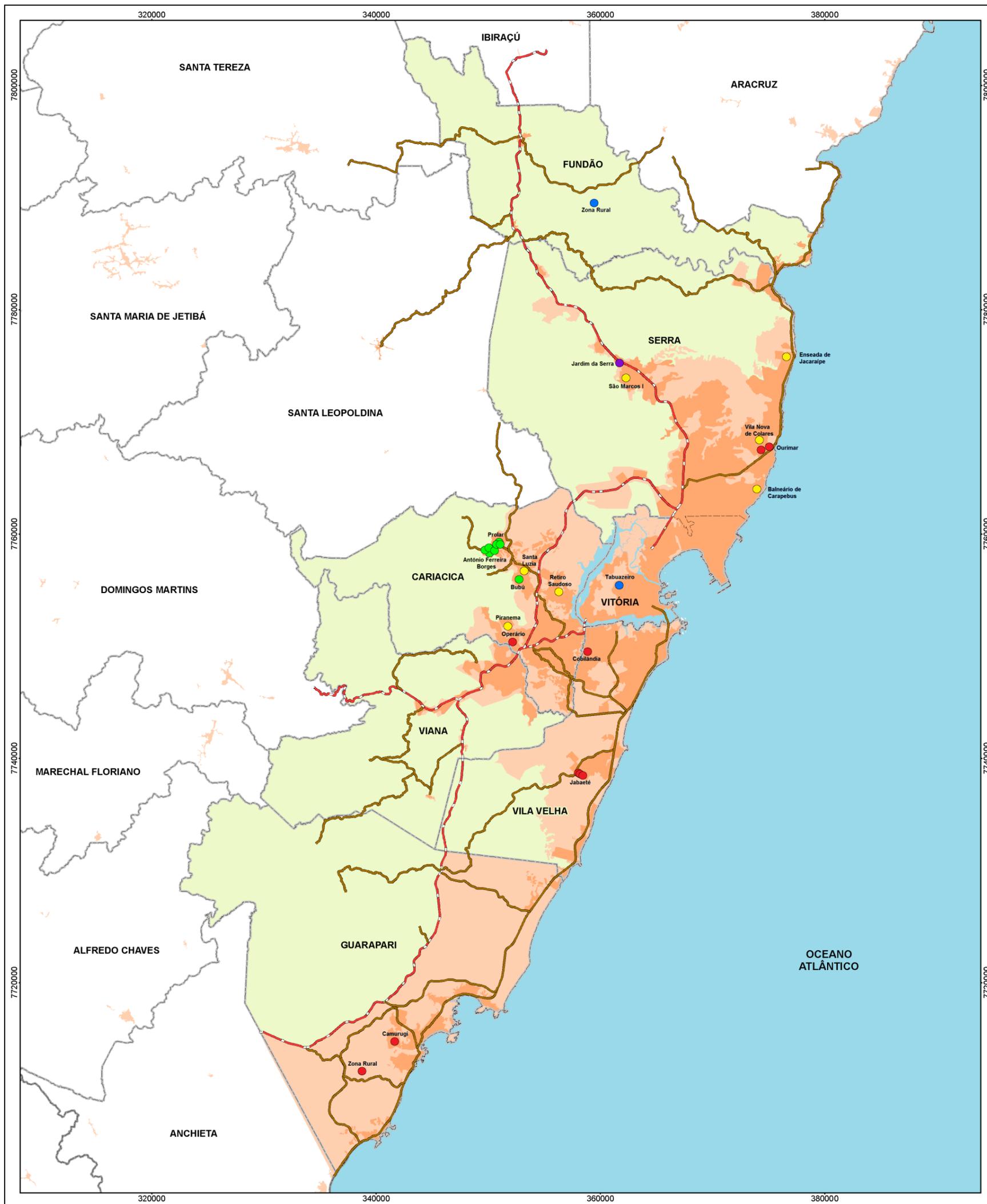
sobre o parcelamento do solo não permite a construção de qualquer empreendimento em locais com essas características.



Figura 13 – Terreno no bairro Bubú, em Cariacica, com declividade acentuada onde poderão ser implantadas 400 moradias pelo PMCMV – Faixa 1.
Fonte: Pedro Ronchi (2014).

O Mapa 6 mostra a localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 nos municípios da RMGV. Com exceção de Vitória e Fundão, todos os outros conjuntos habitacionais que estão em diferentes estágios (previsão, em aprovação, aprovados, em construção e entregues) situam-se em áreas periféricas dos municípios. Exceto Vitória, localizada no centro da RMGV, entretanto, o Residencial Tabuazeiro, implantado na capital, foi construído em uma área que não é central na cidade.

Guarapari tem dois projetos, um na área urbana e outro no espaço rural, assim como Fundão, onde o único projeto habitacional também está na zona rural. Os projetos na zona rural foram viabilizados através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Os demais empreendimentos situados na área urbana foram viabilizados pelo Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).



ESTÁGIO DOS PROJETOS		LIMITE	RODOVIA
● Previsão	(5.710)	 Município	— Federal
● Em Aprovação	(1.952)	 Perímetro Urbano	— Estadual
● Aprovado	(1.392)	 Área Urbanizada (2010)	
● Em Construção	(1.836)	 RMGV	
● Entregue	(131)		

N

0 4.5 9 18 km

UTM - SIRGAS 2000 - 24 S
 Fonte: Ministério das Cidades (2014)
 Base Cartográfica: IJSN (2012)
 Elaboração: Pedro Ronchi (2014)

Mapa 6 – Localização dos projetos habitacionais do PMCMV – Faixa 1 por estágio nos municípios da RMGV. Fonte: Ministério das cidades. Base de dados até 31/01/2014.

Exercem influência no processo de produção periférica da cidade os mecanismos do mercado de terras. A disponibilidade de terrenos com capacidade para abrigar os extensos conjuntos do PMCMV na faixa de baixa renda necessariamente precisa estar diretamente relacionada ao ganho das empresas, que dependem da escala de produção para potencializar os lucros. Terrenos distantes dos centros urbanos da RMGV são mais baratos que os localizados nas áreas centrais. Além dessa “vantagem” as empresas contam com subsídios do Programa para construir as moradias, não importa onde os empreendimentos são construídos, a regra é a mesma.

Outra questão que chama a atenção é a densidade habitacional das famílias de baixa renda inseridas no PMCMV. Na RMGV essa relação é de quatro pessoas por unidade⁷⁹. De maneira que, quando todos os empreendimentos (contratados e em aprovação) que constituem 5.311 unidades, somados aos projetos previstos⁸⁰ (Cariacica 3.710 e Serra 2.000⁸¹ unidades) totalizará 11.021 unidades. A entrega desses empreendimentos trará um acréscimo populacional de aproximadamente 44 mil pessoas a periferia urbana da RMGV. Nesse sentido a construção das moradias, associada à elevada densidade populacional, tendem a exercer papel protagonista no processo de expansão urbana da RMGV. Situação semelhante ocorreu com os conjuntos habitacionais da COHAB e INOCOOP nas décadas de 1960 e 1980, pois à medida que novas “áreas vazias” são ocupadas aumentava gradativamente a ocupação no seu entorno.

Todo esse contingente populacional tende a exercer grande influência na dinâmica dos lugares, de forma a alterar significativamente as relações socioeconômicas e ambientais, pois demandará grande oferta de equipamentos e serviços públicos e privados.

Os empreendimentos de baixa renda na RMGV estão localizados próximos de espaços ambientais legalmente protegidos (parques e reservas), como ocorre em

⁷⁹ Considerando a densidade habitacional do Residencial Tabuazeiro, entregue em Vitória; estimativas do Residencial Vila Velha, em construção; e do Residencial Apolônio de Carvalho, em aprovação. Todos com média de quatro moradores por unidade habitacional.

⁸⁰ Além dos empreendimentos já contratados e em aprovação a Secretaria de Habitação de Cariacica informou que existe previsão de implantação de mais 3.710 moradias (ver tabela 19, p. 134) no município.

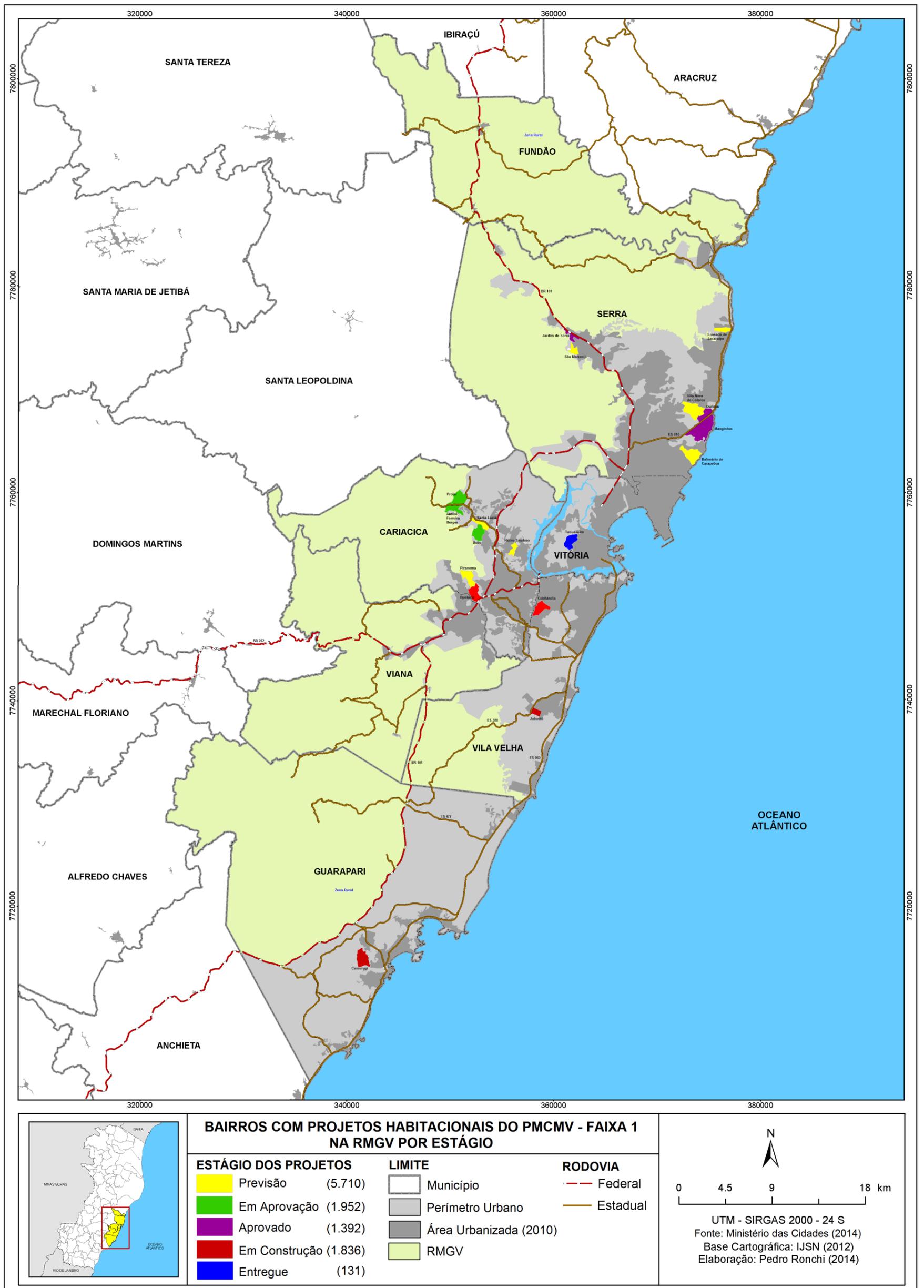
⁸¹ A Prefeitura de Serra tem previsão para construir 2.000 moradias pelo PMCMV – Faixa 1 distribuídas pelos bairros de São Marcos, Enseada de Jacaraípe, Balneário de Carapebus e Vila Nova de Colares. A Informação foi repassada pela Secretaria de Habitação da Prefeitura de Serra em outubro de 2014.

Vitória e Vila Velha. O aumento populacional ocasionado pela ocupação dos imóveis tende a exercer uma forte pressão sobre esses ambientes. E como a fiscalização ambiental geralmente não consegue dar conta da demanda, via educação ambiental ou mesmo da própria ação direta dos fiscais, é bem provável que os espaços sejam cada vez mais impactados.

Os empreendimentos do PMCMV para baixa renda, localizados nas áreas de transição entre o espaço urbano e o rural, à medida que se multiplicam e são consolidados em áreas cada vez mais distantes (Ver Mapa 5, p. 109) aprofundam as dificuldades de deslocamento dos moradores para os locais de trabalho e até mesmo em busca de novas oportunidades de emprego. Em geral o aumento de linhas e frotas de ônibus para essa nova população ocorre gradualmente em função da demanda e do custo benefício para as empresas de transporte.

O Mapa 7 demonstra a localização dos bairros onde estão os empreendimentos do PMCMV para baixa renda e os bairros onde há previsão de implantação de novos conjuntos. Diferentemente dos imóveis construídos pela COHAB e INOCOOP na RMGV, os empreendimentos do PMCMV para baixa renda são constituídos predominantemente por conjuntos habitacionais verticalizados (prédios com 16 apartamentos). Na época do BNH havia maior diversidade das tipologias construtivas, por exemplo, no município de Serra predominou os conjuntos horizontais enquanto que em Vila Velha se construiu mais conjuntos verticais. No Espírito Santo o PMCMV tem produzindo conjuntos habitacionais horizontais nos municípios do interior enquanto que na RMGV predomina os conjuntos verticais. No entanto, resta a analisar melhor essas tipologias em outros municípios.

Os empreendimentos que estão no estágio de previsão, em aprovação e aprovados estão localizados em áreas mais distantes daqueles que estão em construção ou que já foram entregues. Tal fato mostra uma realidade intrínseca à política habitacional, que não mudou desde a época do BNH, que é segregação socioespacial das famílias de baixa renda, pois à medida que novos projetos surgem a tendência é que a localização deles seja sempre em áreas cada vez mais distantes dos projetos anteriormente implantados.



Mapa 7 – Localização dos bairros com projetos do PMCMV – Faixa 1 em diferentes estágios na RMGV.

Nota: Os projetos nos estágios de aprovado, em construção e entregue correspondem aos empreendimentos que já foram contratados pela Caixa Econômica Federal, e somam 3.359 unidades. O empreendimento de Fundão está localizado na zona rural do município e não foi apontado no mapa.

5. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA VOLTADO ÀS CATEGORIAS SOCIAIS DE BAIXA RENDA: ESTUDOS DE CASOS EM CARIACICA, VILA VELHA E VITÓRIA

A Região Metropolitana apresenta características singulares nas áreas periféricas dos municípios que a compõem. O termo “periferia” define os espaços urbanos geograficamente localizados nas extremidades de uma área urbana. A periferia é medida pelo grau de afastamento das áreas centrais, historicamente mais consolidadas e com melhores indicadores de urbanização. Caracterizada como espaços recentes de ocupação e expansão da área urbana, marcados pela precariedade e carência de equipamentos e serviços públicos.

A RMGV não apresenta uma periferia “heterogênea”. Cada município apresenta particularidades espaciais e sociais. Então, consideramos necessário apontar algumas características que distinguem as três áreas periféricas selecionadas para os estudos de caso.

Em Vitória a área periférica onde fica o Residencial Tabuazeiro apresenta melhores condições de infraestrutura que os demais casos. Vitória possui uma área urbana relativamente pequena e muito urbanizada sendo que mesmo as áreas distantes dos principais pontos comerciais e eixos viários apresentam facilidades de acesso de locomoção para as populações periféricas.

A periferia de Vila Velha onde fica o Residencial do PMCMV é mais fragmentada, espacializada e distante da centralidade comercial do município. Além dos problemas da falta de infraestrutura as áreas periféricas localizadas na planície costeira ao sul do município são constantemente atingidas por alagamentos.

As áreas periféricas localizadas a Oeste do município de Cariacica, onde se localizam os principais projetos do PMCMV na Faixa 1 apresentam também baixo grau de infraestrutura. São áreas distantes dos principais eixos viários e centros comerciais que estão em fase de urbanização, pois ficam localizadas nos espaços de transição do meio urbano para o rural.

Embora existam condomínios de alto padrão construtivo em áreas periféricas da RMGV, eles não podem ser considerados como espaços precários por possuírem

características socioeconômicas e de infraestrutura diferentes daquelas encontradas nas áreas periféricas mencionadas acima.

Programas habitacionais de fomento à produção de moradias para a classe social de menor renda, como o PMCMV, buscam amenizar o déficit habitacional, porém a localização periférica dos conjuntos habitacionais, em áreas de transição urbano-rural, tem gerado transformações espaciais e contribuído no processo de expansão urbana da Região Metropolitana.

5.1. OS PROJETOS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM CARIACICA

A produção de unidades habitacionais para à população de baixa renda nos municípios que compõe a RMGV é muito desproporcional se comparado às faixas de maior renda do PMCMV. O processo de viabilização das moradias populares tem se mostrado muito mais lento e uma das problemáticas identificadas é que as maiores construtoras não demonstram tanto interesse nos projetos, e apontam como barreira o preço da terra.

Afirmam, entre outras coisas, que a margem de retorno financeiro é muito pequena, sendo preciso trabalhar no limite da margem de lucro, onde os riscos são maiores. Tal alegação é um discurso muito utilizado em todo o território nacional, e reflete diretamente na produção do PMCMV – Faixa 1. Na RMGV, esse discurso também é reproduzido e os reflexos disso são perceptíveis porque atingem diretamente a produção de moradias.

Esses discursos podem também servir de estratégia para extrair mais lucros da terra por meio de sublocação, doações de terrenos, etc. Em recente pesquisa sobre a produção imobiliária e a renda da terra, Ferreira (2014) aponta que empreendimentos do PMCMV localizados em áreas periféricas da RMGV apresentam elevadas taxas de lucro para as construtoras. Como exemplo tem-se o empreendimento Vila Imperial (inserido no Mapa 5, p.109) composto por 420 apartamentos, localizado no bairro Santana em Cariacica. O imóvel é financiado pelo PMCMV dentro das faixas de maior renda familiar (Faixas 2 e 3) e apresenta maior taxa de retorno de investimentos entre os 13 empreendimentos pesquisados pelo autor nos diferentes segmentos econômicos. Ferreira aponta que são três as

características que envolvem o projeto habitacional e que exercem influência direta na alta taxa de lucro: o preço da terra; o tamanho da área construída e o número de unidades (FERREIRA, 2014, p. 125).

Os empreendimentos pesquisados por Ferreira, não são especificamente do PMCMV – Faixa 1, porém indicam a possibilidade de haver, dentro do PMCMV, ganhos substanciais inclusive por meio do monopólio na execução das obras.

Isso pode ser elucidado pelo fato de que dos nove projetos contratados entre os dez que estão nos estágios “aprovados” e “em construção”, localizados na zona urbana da RMGV e que somam 3.216 moradias (Ver Tabela 17, p. 113) na Faixa 1, estão distribuídos entre 4 construtoras (A B Empreendimento Comercial Ltda., Construtora ARPA e Serviços Ltda., Decottignies Incorporadora e Construtora Ltda., Dom Diego Construtora e Incorporadora Ltda. – EPP). Duas dessas empresas, a ARPA com 1.232 (38%) e Decottignies com 992 unidades (31%), são responsáveis pela construção de 69% dessas moradias (2.224 moradias). Tal fato não só dificulta a concorrência, mas também pode potencializar os lucros das construtoras ao manterem a hegemonia no “monopólio” dos contratos.

Outro fator que tem contribuído no atraso das obras na RMGV diz respeito ao papel das prefeituras como principal agente público de implantação da política habitacional efetiva no município, sobretudo para população de baixa renda. Quando a prefeitura ou o Estado são proativos no processo e disponibilizam (doam) o terreno para as empresas efetivarem a construção das moradias, o processo tende a ser mais ágil. Primeiro, porque a iniciativa partiu do poder público e os trâmites burocráticos tendem a ser agilizados (celeridade), isso é uma prerrogativa do próprio PMCMV. Segundo, porque há interesse político como pano de fundo, já que a entrega de moradias populares costuma ser um evento muito divulgado e concorrido entre políticos que desejam mais exposição pública.

É comum também, no início de uma nova gestão municipal, os prefeitos recém-empossados divulgarem para os cidadãos suas pretensões, geralmente obras e serviços que a administração pretende fazer, e via de regra, os programas de apelo e necessidade social, sobretudo na área habitacional, são o foco principal:

Devido à grande necessidade da população da Serra, definimos a **habitação** como uma das metas prioritárias desta gestão [...] Agora

estamos dando a primeira ordem de serviço para 600 casas, mas nos próximos meses vamos ampliar este número em mais 1.400 unidades do **programa**, totalizando 2.000 casas. (Discurso do prefeito de Serra alguns meses após a posse⁸² assinando ordem para início da construção das primeiras moradias do PMCMV – Faixa 1. [grifo nosso]⁸³

Porém, entre o discurso e a construção das unidades habitacionais há um longo caminho que muitas vezes se estende às gestões posteriores. A alegação de que falta terreno para viabilizar a construção de moradias populares, tais como “*O município não tem área para doar...*” (MAGRIS, 2013); “*a prefeitura local aqui também tem dificuldade [...] ela não tem terras suficientes*” (CORRÊA, 2012) são declarações difundidas pelos gestores públicos para justificar a falta de adesão ao PMCMV – Faixa 1. Todavia, o argumento de que faltam terrenos para a realização de programas sociais, principalmente de cunho habitacional como o PMCMV – Faixa 1, é o principal entrave para a construção das moradias nos municípios da RMGV. Soa mais como “pretexto” para tirar do município a responsabilidade pela inviabilização da política habitacional.

Em Cariacica, por exemplo, há inúmeras áreas públicas, assim como em Vila Velha, na Serra e até mesmo em Vitória, como mostra ZANOTELLI et al. (2014) ao identificar vários terrenos pertencentes ao município de Vitória com área aproximada de 10 hectares. O autor aponta ainda que existem áreas de propriedade do Patrimônio Federal no centro da cidade que poderiam, prioritariamente, serem destinadas à habitação social. Os Planos Diretores Municipais (PDM) delimitam as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) destinadas às moradias populares, mas cabe ao poder público desapropriar as áreas.

Assim, a gestão inadequada do território permite que o sistema capitalista aja livremente nos processo de transformação e apropriação do território sem a devida intervenção do Estado. Tal afirmação pôde ser comprovada por meio de uma entrevista⁸⁴ realizada com o ex-subsecretário da Secretaria de Planejamento Urbano do município de Cariacica, que trabalhou na prefeitura no período de 2008 a 2013.

⁸² Matéria disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/cg-coordenadoria-de-governo/2013/09/autoriza-da-construcao-de-casas-para-600-familias>>. Acesso em: abril de 2014.

⁸³ Na verdade são 608 casas que começaram a ser construídas em meados de 2014 no bairro Ourimar, região de Vila Nova de Colares (Ministério das Cidades, 2014).

⁸⁴ A entrevista foi realizada em abril de 2014 na residência do entrevistado, que não trabalha mais na administração pública do município.

O entrevistado revelou um caso esclarecedor sobre a problemática envolvendo a questão da terra, ao relatar que a *“prefeitura estava prestes a desapropriar um terreno quando descobriu, por acaso, que ao lado tinha um terreno muito melhor e que pertencia ao próprio município”*. Percebe-se que o problema da ineficiência e/ou desconhecimento sobre o território por parte do município é real, e expõe o desinteresse pela questão habitacional dos gestores públicos como um todo, sobretudo a nível municipal, em buscar alternativas para resolver os problemas relacionados à questão fundiária. Nota-se desorganização cadastral e deficiência na política habitacional. Esse parece ser um problema corriqueiro, conforme ressalta Maricato:

Os governos municipais não estão se esforçando o quanto deveriam para fazer uma política urbana (fundiária e imobiliária) para, com a aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, ampliar a oferta de terras para moradia social e elaborar políticas municipais para habitação social (MARICATO, 2008, p. 38).

O entrevistado ao relatar sobre a situação fundiária do município, disse que nas décadas de 1970 foram aprovados vinte e três loteamentos no município e que atualmente existem *“poucas áreas ocupadas de forma completamente irregular”*, somente em pequenas áreas localizadas nas *“franjas dos loteamentos ou nas áreas públicas dos loteamentos existe uma população irregular”*⁸⁵. No entanto tal afirmação é questionável, visto que ainda existem muitos loteamentos irregulares e sem infraestrutura que foram criados a partir da legislação municipal e aprovados pela Lei nº 6.766 de 1974 que trata sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Levantamento realizado por NASCIMENTO (2014, p. 34), revela que dos 125 km² de área do perímetro urbano de Cariacica cerca de 60 km², o *“equivalente a 48% possui parcelamentos, sejam eles aprovados, irregulares ou ilegais”*.

Questionado se a Prefeitura não poderia utilizar as áreas públicas existentes dentro dos loteamentos para implantação do PMCMV, o entrevistado disse que as parcelas destinadas à utilização pública *“estavam sempre em fundo de vale ou em topo de morro”*, ou seja, *“eram sempre a pior área do loteamento”* não sendo *“adequadas para implantar equipamentos públicos”* muito menos conjuntos habitacionais de

⁸⁵ Pessoas que não possuem posse do terreno ou escritura imobiliária junto ao município.

interesse social. Além da referida dificuldade, o entrevistado afirma que o “*Estado é o maior latifundiário de Cariacica*”, mas que apesar disso, não “*abraçou*” a causa do PMCMV.

Efetivamente, durante visita de campo constatou-se que havia fazendas de propriedade do Governo do Estado, localizadas no bairro Cariacica Sede, áreas do Instituto de Atendimento Sócio Educativo do Espírito Santo (UNIS) e da Penitenciária Feminina. Percebe-se claramente desarticulação política entre o poder público municipal e estadual quanto à viabilização de terrenos para a construção de moradias populares. A informação revelada pelo entrevistado, de que o Estado não “abraçou” a causa, puderam ser confirmada com base nos dados do Ministério das Cidades, Caixa Econômica e prefeituras metropolitanas sobre a produção de moradias para baixa renda. Pois a participação do Estado na efetivação dos projetos é muito baixa, tanto no processo de doação de terrenos⁸⁶ quanto na busca por parceria junto às prefeituras.

Outro relato que demonstra parte da problemática que envolve a questão fundiária e compromete a efetividade dos programas sociais, especificamente o PMCMV – Faixa 1, é a incoerência ou subserviência aos interesses fundiários do poder judiciário do Estado no processo que favorece a lógica capitalista no modelo especulativo da propriedade. Relata o entrevistado, que a prefeitura ao procurar um terreno para desapropriar e implantar moradias para famílias de baixa renda identificou uma área, avaliada pela municipalidade em R\$ 800 mil Reais, pelo qual tentou negociar com o proprietário. Diante da negativa do proprietário a municipalidade solicitou ao poder judiciário estadual que avaliasse a propriedade, cujo valor chegou a R\$ 1,2 milhões. A prefeitura depositou o valor em juízo e solicitou ao judiciário que concedesse posse ao município para a utilização da área. Para surpresa e espanto dos técnicos da prefeitura, seis meses depois a justiça comunicou que havia descoberto um erro no processo de avaliação, pois no dia que o perito foi ao local, o poder judiciário não convocou o proprietário para acompanhar a inspeção do terreno. Tal fato colocaria em risco a avaliação judicial e, portanto seria necessária nova avaliação. A municipalidade teve que arcar novamente com os custos de uma nova avaliação e nove meses depois a mesma propriedade foi

⁸⁶ Na RMGV identificamos que somente o terreno do Residencial Vila Velha, em Vila Velha, havia sido doado pelo Governo do Estado.

reavaliada, pelo mesmo órgão de justiça, em R\$ 2,5 milhões. Ou seja, em menos de um ano, a justiça mais que dobrou o valor da propriedade, um ganho para o proprietário de 48%. Felizmente a municipalidade desistiu da desapropriação, mas não do empreendimento⁸⁷, que foi alocado em outra área da cidade.

Diante de tamanha disparidade e incoerência, nota-se a influência direta da ação pública, no caso, o poder judiciário, que, por meio de avaliações técnicas incoerentes, corrobora e interfere na valorização exacerbada da terra e consequentemente na renda dos proprietários fundiários que certamente se utilizam dessas prerrogativas como instrumento para especulação do preço da terra. Além disso, o papel determinante do judiciário, nesse caso, nos mostra que, nem sempre a administração municipal é o ator principal que trava na produção de moradias para baixa renda. É preciso evitar generalizações, apesar de que, o papel preponderante na produção de moradias populares recai sobre as prefeituras.

A falta de empenho por parte dos órgãos municipais pode ser exemplificada na RMGV. Dos sete municípios que a compõem, somente o município de Vitória possui base cartográfica que identifica com precisão todos os lotes municipais, apontando os respectivos proprietários, sejam eles públicos ou privados. No banco de dados georreferenciado da capital é possível acessar algumas características de cada lote, como área, inscrição imobiliária, tipo de uso, entre outros.

Para chegar a esse nível de detalhamento o município necessariamente precisa investir tanto em tecnologia quanto em profissionais qualificados, tendo em quadro técnico composto por analistas de sistemas e de geoprocessamento, geógrafos, engenheiros e arquitetos. Além disso, a atualização do banco de dados se dá de forma integrada, de acordo com cada tema específico, sendo de responsabilidade de cada secretaria atualizar os dados vinculados à sua competência. A maioria das informações é de fácil acesso, e estão disponíveis para consulta pública⁸⁸. No entanto, alguns paradigmas ainda precisam ser quebrados, por exemplo, a burocracia para se obter os nomes dos proprietários dos terrenos no município, tanto pela sociedade civil quanto por parte dos pesquisadores.

⁸⁷ O empreendimento é o Residencial Apolônio Carvalho com 120 unidades, localizado no Sul de Cariacica, próximo à BR-262 (Ver Mapa 10, p. 139).

⁸⁸ O GeoWeb é o sistema que permite consultar as informações georreferenciadas do município. É acessado pelo link: <www.geowebvitoria.es.gov.br>. Acesso em: abril de 2014.

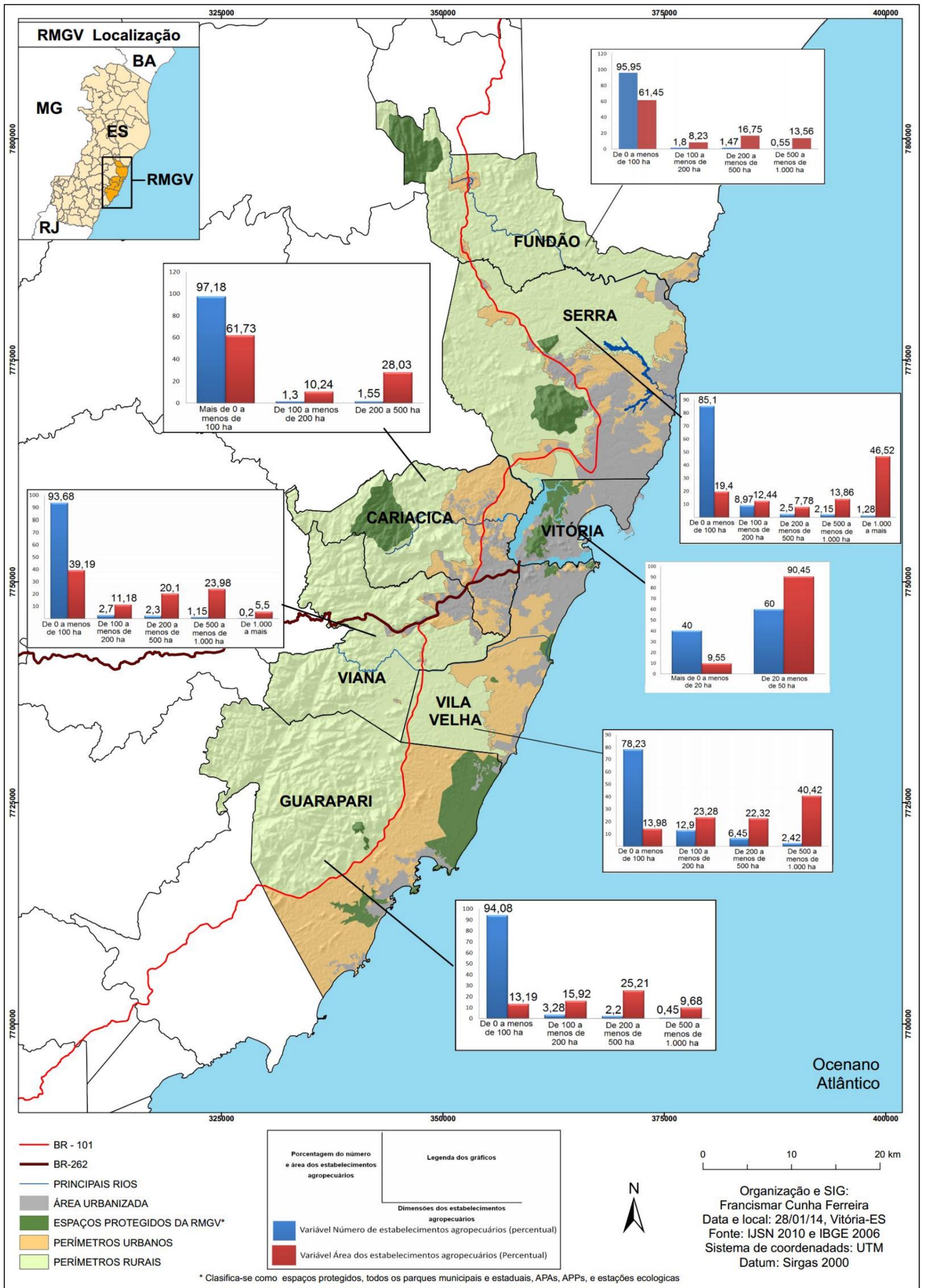
Na RGMV somente a capital possui tal nível de detalhamento. Durante entrevista o ex-servidor de Cariacica relatou que durante sua permanência na administração municipal, a prefeitura havia “*contratado empresa especializada*” para fazer o levantamento topográfico e fundiário municipal, mas que na mudança de gestão esse trabalho foi “*interrompido*”. Porém, esse problema não é exclusivo dos municípios. O Espírito Santo também não possui banco de dados com base cartográfica georreferenciada que permita identificar prontamente todas as áreas, sejam de domínio público ou privado.

Toda essa problemática nos leva a concluir que a falta de terra pode não ser o principal problema que impede a implantação efetiva da política habitacional para famílias de baixa renda. Apesar dos discursos de que a terra é o entrave, as experiências e relatos (entrevistas⁸⁹) têm demonstrado desconhecimento do próprio território, associado à falta de planejamento governamental e de investimentos dos recursos públicos que priorizem a questão habitacional e, principalmente, a ausência de empenho e comprometimento por parte dos gestores públicos. Especificamente no caso do Espírito Santo e, sobretudo em alguns municípios da RMGV, é uma das principais causas da falta de uma produção mais efetiva de moradias do PMCMV – Faixa 1.

Pesquisas realizadas pelo Grupo de estudos sobre a Região Metropolitana do Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), revelaram que existe uma enorme quantidade de “vazios urbanos” na RMGV. Apenas 38,5% do perímetro urbano dos municípios têm uma mancha mais ou menos contínua e 61,56% são terrenos vazios e/ou livres (ZANOTELLI, et al., 2013). O Mapa 8 demonstra que existe na RMGV uma grande concentração fundiária (latifúndios) além de áreas vazias no perímetro urbano “*à espera de usos industriais, comerciais, residenciais*”, à espera de valorização das terras, que está sendo ou será concretizada por meio dos investimentos que o Governo do Estado tem planejado para a RMGV (ES-2030)⁹⁰.

⁸⁹ Entrevistas realizadas com servidores públicos, representante de associação de moradores, representante das construtoras, moradores e comerciantes vizinhos às obras do PMCMV e habitantes de conjunto habitacional do PMCMV.

⁹⁰ Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030. Documento lançado pelo Governo do Estado em dezembro de 2013 com diretrizes e metas a serem alcançadas no tempo proposto.



Mapa 8 – Vazios urbanos e concentração fundiária na RMGV em 2012.
Fonte: ZANOTELLI et al., 2013.

Os investimentos, na maioria dos casos, são grandes intervenções de infraestrutura que demandam milhões de Reais, que envolvem os principais modais viários no Estado (portos, ferrovias, aeroporto e rodoviárias). Em muitos casos, essas obras, principalmente as rodoviárias cortam ou permeiam esses latifúndios, e há também terras devolutas e terrenos pertencentes ao poder público.

Na discussão sobre o papel da terra quanto às questões habitacionais na RMGV, o município de Cariacica possui 50,5% do perímetro urbano de áreas vazias o que demonstra ser um caso emblemático (ZANOTELLI et al., 2014). Nas áreas rurais do município existe uma grande concentração fundiária que está sob o domínio de poucos proprietários (Ferreira, 2014). Cabe lembrar que, os empreendimentos do PMCMV para famílias de baixa renda localizam-se atualmente em áreas de transição entre o meio rural e o urbano, e que existe tendência de que, cada vez mais o meio rural, do entorno das cidades, sejam os locais para implantação dos futuros projetos habitacionais destinados a essas famílias.

Se existem terrenos disponíveis nas áreas centrais, porque os municípios não priorizam o uso deles? Provavelmente seria muito mais econômico desapropriar os terrenos nessas áreas, mesmo valorizados, tendo em vista que a construção de moradias populares para além dos limites da cidade traz grandes consequências para a população pois encarece a *“extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes”*, além de *“aprofundar as segregações socioespaciais”* e os custos de mobilidade urbana (ROLNIK e NAKANO (2009, p. 48).

Atualmente o município de Cariacica é o único da RMGV que possui projetos a serem aprovados do PMCMV para famílias de baixa renda. São oito projetos que somados chegam a 1.952 moradias. Além dos projetos a serem aprovados e do que está em construção com 120 moradias (Ver Tabela 17, p. 113), o município planeja implantar mais três projetos habitacionais que somam 3.710 moradias, distribuídas em três bairros, conforme apresenta a Tabela 19 e o citado Mapa 8.

Tabela 19 – Moradias previstas para serem construídas pelo PMCMV – Faixa 1 em Cariacica

Nome do empreendimento	Bairro	Unidades
Residencial Jardim Piranema	Piranema	1.152
Residencial Jardim Saudoso	Retiro Saudoso	758
Residencial Santa Luzia	Santa Luzia	1.800
Total		3.710

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento de Cariacica – SEMDUR/GCO (2014).

Caso sejam efetivado todos os projetos que estão em diferentes fases de execução (previsão, em aprovação e em construção) o município de Cariacica se tornará o município com o maior número de moradias construídas para as categorias sociais de baixa renda da RMGV e do Espírito Santo pelo PMCMV, totalizando 5.782 unidades, o que representa 12,3% do Espírito Santo e 22,3% da RMGV. Cabe ressaltar que Cariacica, durante a vigência do BNH, foi o município que menos recebeu moradias populares em toda a RMGV, foram apenas 3% de todas as unidades construídas no Estado.

A produção de moradias populares pelo PMCMV para baixa renda nos municípios da RMGV merece ser mais bem aprofundada. Trabalhos recentes voltados às faixas de renda mais alta foram realizados no município de Serra (Gonçalves, 2010; Magris, 2013), e Cariacica (Barbosa, 2013; Ferreira, 2014). No entanto, optamos em descrever como base nas informações adquiridas pela entrevista concedida pelo ex-servidor municipal de Cariacica as experiências envolvendo o processo de viabilização das unidades do PMCMV – Faixa 1 no município. Chamou a atenção a grande quantidade de projetos aprovados e previstos do Programa em Cariacica. Nesse sentido, resolvemos investigar melhor os principais fatores que contribuíram para isso.

Como relatamos no Capítulo 4, existem dois fluxos de operacionalização do PMCMV para baixa renda. No primeiro o município ou Estado doam o terreno para que as empresas possam construir as moradias. No segundo as construtoras entram com o terreno. No caso de Cariacica nenhum dos terrenos foi doado pelo município para a implantação dos projetos, mas a prefeitura tomou a iniciativa de procurar terrenos mais adequados e indicá-los às empresas. Lembrando que, o valor dos

empreendimentos tem um teto máximo para serem construídos, incluindo o preço do terreno. Essa regra tem se tornado cada vez mais um limitador de produção de moradias populares devido à valorização imobiliária, especialmente nas grandes cidades.

O processo para a identificação dos terrenos teve como base o cadastro de pessoas interessadas em participar de programas habitacionais, não só do PMCMV como de qualquer outro, e foi realizado pela própria administração municipal. De posse da lista das pessoas interessadas a prefeitura identificou as regiões (bairros) da cidade onde havia mais demanda habitacional.

De posse dos dados, a municipalidade buscou terrenos que fossem compatíveis com o total de unidades que deveria suprir, não totalmente, mais da melhor forma possível, a carência de moradia, tanto da população local⁹¹ quando do município como um todo. Cabe lembrar que o PMCMV determina uma priorização das famílias inscritas, portanto um projeto em um bairro abre oportunidade para todos os interessados do município.

A localização dos empreendimentos está diretamente relacionada à “*disponibilidade*” e aos preços dos terrenos, ou seja, nas áreas periféricas do município, sobretudo no limite urbano-rural, como próximo ao bairro Cariacica Sede, onde estão grande parte dos projetos do PMCMV – Faixa 1. Todavia, apesar de existirem terrenos públicos em áreas centrais no município há casos a de terrenos privados como o “*vazio urbano de Campo Belo*”, uma área “*esquecida*” pelo poder público desde a década de 1970, medindo aproximadamente 70 hectares (NASCIMENTO, 2014). Trata-se de uma área que poderia ser desapropriada para a construção de moradias de interesse social, mas o poder público municipal “optou” por escolher e indicar terrenos na periferia.

A experiência de Cariacica na demarcação de áreas definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEI's) foi citada pelo Ministério das Cidades na Cartilha do Programa denominada “Como produzir moradia bem localizada com

⁹¹ Áreas indicadas no Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS de Cariacica. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/tiagorublescki/audincia-pblica-pr-urbi-cariacica>>. Acesso em: outubro de 2013.

recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?”⁹² organizada por Raquel Rolnik (2010).

Não obstante, ressalta-se que no município existem loteamentos vazios, fora das ZEI's em áreas centrais e que poderiam ser aproveitados pela Prefeitura para implantação dos projetos habitacionais, como relatamos anteriormente. Além, disso verifica-se que os projetos para baixa renda do PMCMV em Cariacica estão sendo efetivados nas ZEI's mais distantes da centralidade urbana, como veremos adiante, e não nas ZEI's localizadas em áreas mais centrais do município.

Nesse processo percebe-se também, que o tamanho da área é um dos limitadores da quantidade de moradias. Ou seja, quanto maior e mais qualificada a área, maior a quantidade de unidades que poderão ser construídas, e maior será o número de pessoas beneficiadas, tendo em vista que a densidade habitacional do PMCMV – Faixa 1 é a mesma, tanto para casas quanto apartamentos (4 moradores por domicílios).

Após identificação e qualificação dos terrenos foi realizado o enquadramento do projeto a área do terreno. A partir disso foi assinado o Termo de Compromisso entre a Prefeitura e a Caixa que também contratou a construtora que ofereceu o menor preço pela obra. Então a Prefeitura divulgou a quantidade de unidades que pretendia construir e em que local seriam construídas. O empenho da Prefeitura de Cariacica na busca pelos terrenos certamente contribuiu para acelerar o processo de viabilização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1. Tal conquista demonstra o importante papel que o poder público municipal exerce como protagonista na implantação da política habitacional no município.

Não é por acaso que Cariacica possui um número importante de projetos do PMCMV – Faixa 1 na RMGV⁹³. Existem 12 empreendimentos em diferentes fases: 01 em construção (120 unidades); 08 em aprovação (1.952 unidades); 03 previstos (3.710 unidades). A atuação da prefeitura, nesse caso, revela a diferença de Cariacica em relação aos demais municípios da RMGV. Nesse sentido, a Tabela 20

⁹² Publicação disponível em <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0535/Cartilha_-_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf>. Acesso em: maio de 2014.

⁹³ Vitória também é exceção com relação à doação de terrenos, pois foi até janeiro de 2014, o único município da RMGV que doou terreno para a construção de moradias populares no âmbito do PMCMV.

apresenta informações sobre os empreendimentos Em Construção e Em Aprovação totalizando 2.072 unidades distribuídas em quatro bairros.

Tais empreendimentos são formados por conjuntos de apartamentos de quatro andares. A escolha por construir edifícios verticais ao invés de conjuntos horizontais de casas, como tem acontecido na RMGV, para as categorias sociais de renda baixa está diretamente relacionada há pelo menos quatro fatores: tamanho do terreno (mesma área, maior número de empreendimentos); menor custo de produção (padronização das unidades); gestão administrativa (aprovação do projeto); e interesse empresarial (lucratividade).

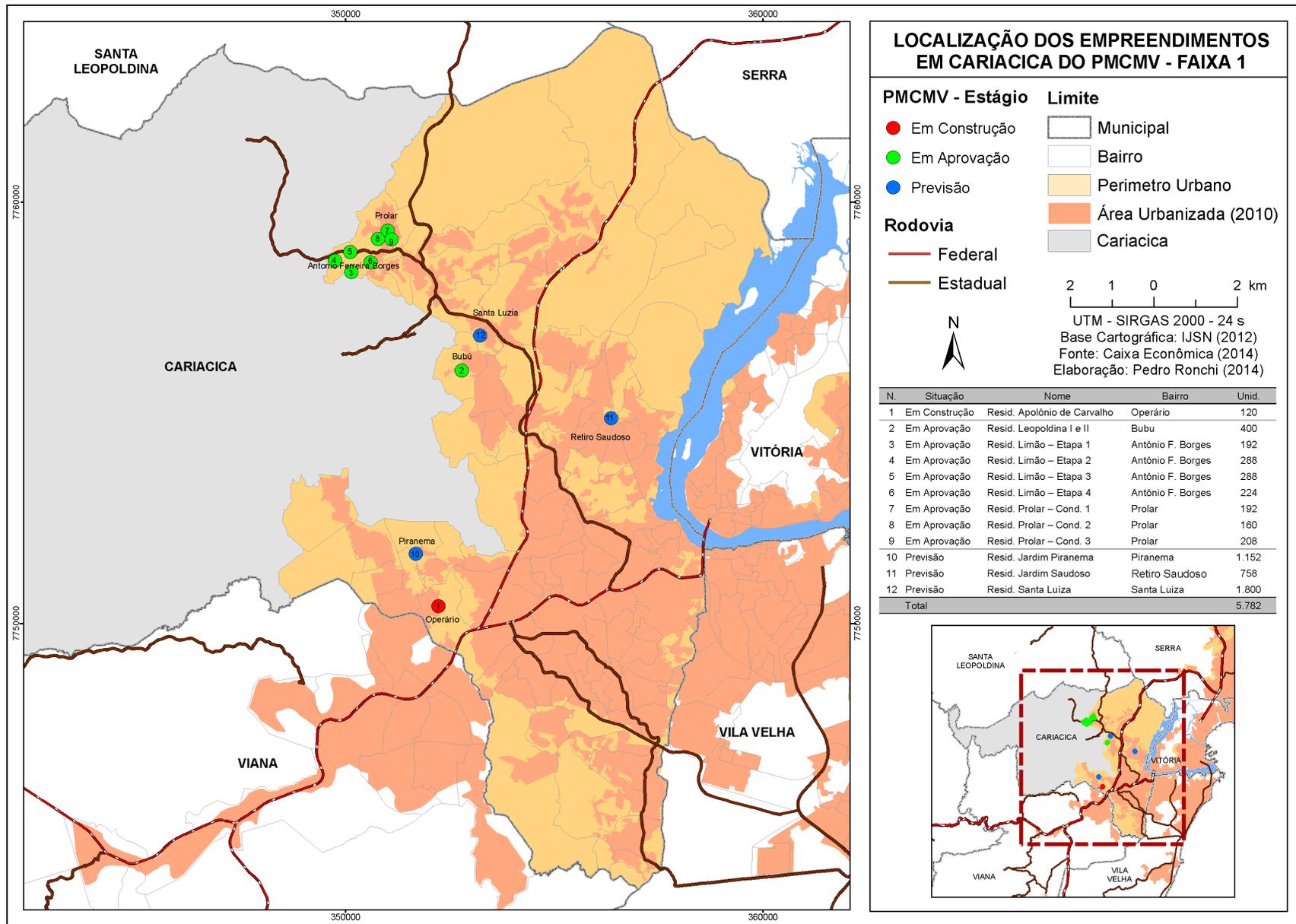
Tabela 20 – Projetos do PMCMV – Faixa 1 em Cariacica Em Aprovação e Em Construção

Qt.	Estágio	Nome	Bairro	Construtora	Unid.
1	Em Construção	Resid. Apolônio de Carvalho	Operário	ARPAES Construtora	120
2	Em Aprovação	Residencial Leopoldina I e II	Bubú	A B Empreendimentos	400
3	Em Aprovação	Residencial Limão – Etapa 2	Antônio Ferreira Borges	Decottignies Construt.	192
4	Em Aprovação	Residencial Limão – Etapa 2	Antônio Ferreira Borges	Decottignies Construt.	288
5	Em Aprovação	Residencial Limão – Etapa 3	Antônio Ferreira Borges	Decottignies Construt.	288
6	Em Aprovação	Residencial Limão – Etapa 4	Antônio Ferreira Borges	Decottignies Construt.	224
7	Em Aprovação	Residencial Prolar – Cond. 1	Prolar	ARPAES Construtora	192
8	Em Aprovação	Residencial Prolar – Cond. 2	Prolar	ARPAES Construtora	160
9	Em Aprovação	Residencial Prolar – Cond. 3	Prolar	ARPAES Construtora	208
Total					2.072

Fonte: Caixa Econômica Federal. Base de dados até 31/01/2014.

Notas. A Lei nº 4.772/2010 promoveu a junção de bairros em Cariacica e o bairro Limão passou a integrar o bairro Antônio Ferreira Borges.

A tabela apresenta uma concentração de empreendimentos sob a responsabilidade de apenas três construtoras. Parte dessa concentração pode ser explicada pelo fato de que para participar do processo de concorrência as empresas devem estar cadastradas na Caixa e atender a todas as especificações técnicas. Além disso, pode ocorrer certo tipo de “monopólio” tendo em vista que empresas consolidadas e com maior conhecimento do mercado imobiliário regional, bem como dos procedimentos administrativos e burocráticos, podem se beneficiar desse processo.



Mapa 9 – Localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 em Cariacica por estágio – 2014.

Também podemos citar que o nível de concorrência é baixo diante do desinteresse das empresas que alegam que o retorno financeiro para construir casas populares é muito baixo. Este último argumento foi o que mais observamos na RMGV e o que também revelaram as entrevistas⁹⁴.

No que refere à localização e distribuição dos empreendimentos na Faixa 1 em Cariacica o Mapa 9 explicita que a maioria dos imóveis foram projetados em áreas periféricas. São áreas de expansão da cidade, nas franjas urbanas, ou seja, nos limites entre a cidade e o campo, e possivelmente onde os preços dos terrenos são mais baixos em comparação a outras áreas.

O Mapa 9 também demonstra que em Cariacica existe uma concentração de empreendimentos nos bairros Antônio Ferreira Borges (antigo Limão)⁹⁵ com 992 unidades e Prolar com 560 moradias, ambos localizados no extremo oeste do município. Não conseguimos identificar exatamente o motivo dessa concentração nesses dois bairros mas supomos que é devido à demanda habitacional identificada pela Prefeitura de Cariacica.

É importante salientar que o número de unidades habitacionais é limitado em até 500 unidades por projeto arquitetônico. Ou seja, um mesmo canteiro de obras pode abrigar mais de um projeto, porém cada segmento deve respeitar o número máximo de unidades impostas pelo PMCMV⁹⁶. Essa é uma regra estabelecida como forma de evitar a construção de imensos conjuntos habitacionais.

Os bairros Antônio Ferreira Borges (Limão) e Prolar somavam juntos 5.030 habitantes (Censo 2010). Considerando que a densidade habitacional dos imóveis do PMCMV para Faixa 1 é de quatro pessoas por unidade, e os projetos habitacionais nos bairros somam 1.552 moradias, esses bairros terão um acréscimo populacional de 123%, aproximadamente 6.208 habitantes a mais do que em 2010.

As áreas urbanas “periféricas” de Cariacica, onde os empreendimentos deverão ser construídos é também o limite do perímetro urbano da cidade. São áreas inseridas

⁹⁴ Entrevistas realizadas com: ex-subsecretário da Secretaria de Desenvolvimento de Cariacica; técnicos da Secretaria de Habitação de Vitória e de Vila Velha; e funcionário da construtora Decottignies.

⁹⁵ A Lei nº 4.772/2010 que dispõe sobre a Organização Territorial promoveu a fusão de bairros do município de Cariacica, passando de 289 para 100 bairros.

⁹⁶ Como exemplo, o Residencial Vila Velha, que está em construção no bairro Jabaeté é composto por 1.488 unidades habitacionais, distribuídas em três projetos arquitetônicos, cada um com 496 unidades.

ainda dentro de um contexto rural como apresenta a Figura 14. A construção destes conjuntos habitacionais, assim como ocorreu na época da implantação dos conjuntos do BNH, tende a ser um fator impulsionador de expansão urbana em virtude do adensamento e da atração de serviços e equipamentos variados.



Figura 14 – Área de transição urbana e rural de Cariacica. Ao centro o bairro Alice Coutinho. Foto: Pedro Ronchi (2014).

A implantação dos grandes conjuntos habitacionais, em locais isolados, além de fragmentar o território, tende a promover uma enorme pressão de ocupação nas áreas do seu entorno, como vimos. Nesse sentido, cabe ao poder público articular a integração de toda essa demanda à cidade, buscando sempre evitar ou minimizar os impactos, sejam eles ambientais, sociais ou estruturais sobre o território. A implantação dessas novas habitações certamente promoverá uma dinâmica urbana no local que acarretará uma nova configuração espacial no território e os problemas decorrentes deste processo poderão e deverão ser minimizados pelo Estado.

A Figura 15 mostra o terreno onde a Prefeitura de Cariacica indicou para que se construa um dos maiores conjuntos habitacionais do município. O terreno fica localizado no bairro Antônio Ferreira Borges (Antigo bairro Limão). Na verdade a área extrapola o limite do bairro e pode ser caracterizada como um espaço periurbano (área de transição entre o urbano e o rural) onde há predomina a vegetação de pastagem



Figura 15 – Área prevista para construção de 992 moradias no bairro Antônio Ferreira Borges em Cariacica. Fonte Google Street View (2012).

O projeto prevê a implantação de 62 prédios de quatro andares, com 16 apartamentos cada edifício, totalizando 992 unidades habitacionais. Estima-se que o Residencial terá uma população de 3.968 habitantes⁹⁷. O Censo de 2010 contabilizou 1.738 habitantes no bairro, ou seja, menos da metade das pessoas previstas para o Residencial. A Figura 16 apresenta a perspectiva do empreendimento.



Figura 16 – Projeto do Residencial Limão com 992 moradias do PMCMV – Faixa 1 no bairro Antônio Ferreira Borges, Cariacica. Fonte: Site da Empresa de Projetos e Obras (OPOS)⁹⁸.

⁹⁷ As informações sobre o terreno e o empreendimento constam no processo nº 62635573, disponibilizado pelo IEMA.

⁹⁸ Disponível em: <http://opos.com.br/?portfolio_item=projeto-do-empreendimento-residencial-limao>. Acesso em: junho de 2013.

O aumento populacional que o conjunto ocasionará na região tende a ser um ponto de tensão e resistência por parte dos moradores do próprio bairro e bairros vizinhos. Provavelmente porque poderá acirrar a disputa pelos serviços e equipamentos públicos, por exemplo no atendimento dos postos de saúde e na demanda de vagas nas escolas. Além de modificar as características do habitat quase rural da área. Entrevista com moradores do Residencial Tabuazeiro em Vitória revelou situação semelhante. Tais problemas ocorrem porque a implantação de novos equipamentos públicos para suprir a demanda vem sempre a *posteriori* à inauguração dos conjuntos.

Contudo, o Residencial Limão é mais um dos projetos do PMCMV destinado à população de baixa renda que enfrenta problemas para ser implantado. Primeiro porque o relevo é ondulado e possui trecho com declividade acentuada acima de 30% de declividade, conforme apontou o relatório preliminar de licença ambiental do IEMA. Essa característica do terreno vai de encontro à Lei Federal nº 6.766/1979 sobre uso do solo urbano que não permite parcelamento com a referida declividade. Esse problema é semelhante ao terreno do empreendimento do bairro Bubú como relatamos (Ver Figura 11, p. 111).

O segundo problema está relacionado ao projeto de esgotamento sanitário e abastecimento de água, proposto pela construtora, que não é compatível com a dimensão do empreendimento, ou seja, está abaixo da capacidade da demanda, sendo necessário adaptá-lo, o que envolve mais custos e tempo.

Nesse caso, em específico, uma das condicionantes ambientais imposta pelo IEMA para a liberação da licença de implantação da obra é a construção de um sistema próprio de esgotamento sanitário porque não existe uma rede de coleta próxima à área. Tal fato eleva o custo e tende a atrasar a execução da obra.

Esses dois empecilhos dizem respeito somente ao processo de solicitação da licença ambiental para a execução da obra, que até meados de 2014 havia sido negada pelo IEMA em virtude de uma série de outras condicionantes que a construtora não havia cumprido.

Contudo, a viabilização para a construção de moradias populares para famílias de baixa renda, seja por meio do PMCMV ou de programas pontuais, como o Nossa Casa do Governo do Estado, indicam que o discurso de que a falta de terra é a maior barreira não condiz com a realidade. Como já demonstramos, existem muitos

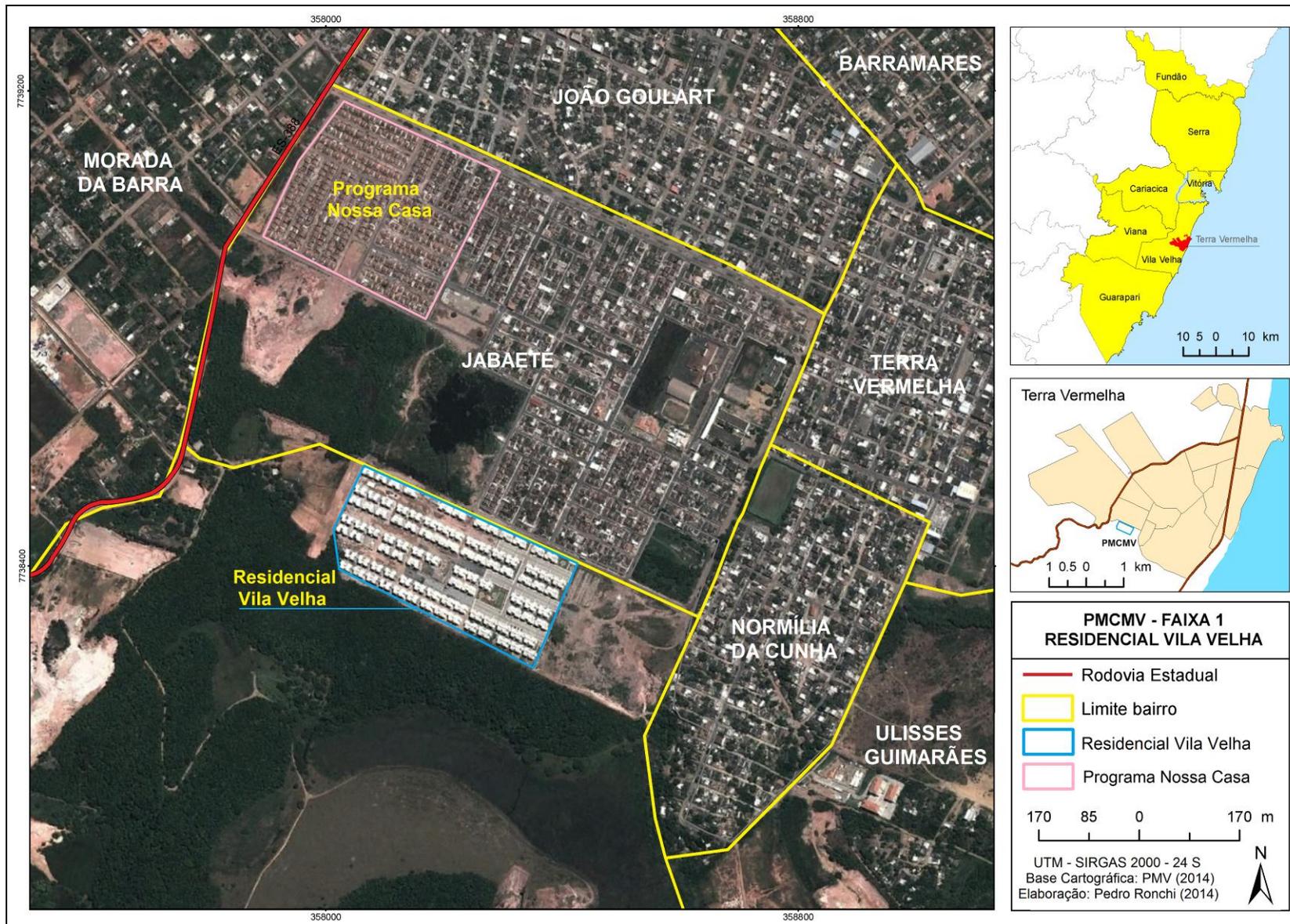
vazios urbanos disponíveis nos municípios da RMGV e em Cariacica, inclusive há terras públicas.

A terra pode até ser apontada como um dos obstáculos para a efetivação da política habitacional para baixa renda, mas não é a principal barreira. Mesmo porque terrenos não faltam para que as empresas do ramo imobiliário efetivem seus lucros, principalmente nas faixas de maior renda do PMCMV, como pode se notar nos empreendimentos Vila Imperial e Vila Platina, da Faixa 2 do PMCMV, construídos em Cariacica, com taxas de lucro significativas como mostra FERREIRA (2014, p. 115 a 130). Se houve um “*boom imobiliário*” de imóveis construídos para as famílias com renda maior, como expõe a reportagem do jornal A Tribuna (Ver Figura 10, p. 106), é porque existem terrenos disponíveis, ou seja, “*vazios urbanos*” no mercado que estão sendo apropriados pelas construtoras (ZANOTELLI, 2013; 2014).

Todavia, o poder público, sem total domínio sobre o seu próprio território, tem demonstrado ineficiência para gerir e produzir um estoque de terras para esses projetos. Também não tem sido capaz de utilizar os mecanismos do Estatuto das Cidades, como o IPTU progressivo, o direito de preempção, entre outros, que permitem densificar a cidade e pressionar os proprietários de terra a colocá-las no mercado. Há necessidade ainda da atuação de um poder judiciário que faça valer efetivamente os Artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira que trata sobre a função social da “*propriedade urbana*”.

5.2. A CONSTRUÇÃO DO RESIDENCIAL VILA VELHA NA REGIÃO DE TERRA VERMELHA EM VILA VELHA

De todos os projetos contratados (aprovados, em construção, entregues) no Espírito Santo, do PMCMV – Faixa 1, o maior deles em número de unidades habitacionais fica no município de Vila Velha. O empreendimento denominado Residencial Vila Velha, que está em construção desde 2011 fica localizado na Avenida F, s/n, no bairro Jabaeté, região da Grande Terra Vermelha, conforme mostra o Mapa 10.



Mapa 10 – Localização do Residencial Vila Velha do PMCMV – Faixa 1 no município de Vila Velha.
Fonte: Imagem (Google Earth, 2013).

A idealização do empreendimento ocorreu em função da disponibilidade e dimensão do terreno que comportava um projeto habitacional de grandes proporções. A área está inserida em uma Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) destinada à habitação social. Segundo informação da Subsecretaria de Habitação de Vila Velha⁹⁹, o terreno havia sido adquirido em 2010 pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)¹⁰⁰ para implementação de projetos habitacionais de interesse social, o qual passou a ser efetivado por meio do PMCMV¹⁰¹.

O empreendimento se destaca pela sua dimensão como há muito tempo não se via na RMGV, desde a época do BNH, que construiu os maiores conjuntos habitacionais do Estado. O Residencial Vila Velha é composto por 1.488 apartamentos distribuídos em 93 edifícios com quatro pavimentos cada um. Cada edifício contém 16 apartamentos. O conjunto habitacional é dividido em três segmentos, cada um deles é formado por 31 edifícios, totalizando 496 apartamentos por segmento.

O Quadro 4 mostra as características do segmento 3 em construção pela empresa Decottignies Construções e Incorporadora Ltda. mesma construtora do segmento 2. O segmento 1 estava sendo construído pela AB Construtora Ltda. Detalhamos somente o segmento 3 porque só conseguimos os dados relativos a ele repassados pelo encarregado da obra, funcionário da Decottignies.

A Caixa Econômica Federal nos informou que o valor total do contrato para a construção do empreendimento era de R\$ 68.174.115,88 e que até 13/05/2014 haviam sido investidos R\$ 58.045.713,08 o que representava 85% do valor total.

⁹⁹ Informação repassada através de entrevista com técnicos da Subsecretaria de Habitação de Vila Velha em março de 2014.

¹⁰⁰ Antes do PMCMV muitos projetos habitacionais em Vila Velha, bem como no Espírito Santo eram implantados por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com incentivos fiscais municipais (Lei 4.012 de 2002).

¹⁰¹ Vitória e Vila Velha são os únicos casos onde os terrenos foram doados para construção das moradias populares do PMCMV. A diferença é que no caso de Vitória a Prefeitura fez a doação e, em Vila Velha foi o Estado.

Quadro 4 – Característica geral do Residencial Vila Velha – Segmento 3

Dados	Característica	Dados
Geral	Número de prédios	31
	Total de unidades habitacionais	496
	Apartamento reservado a PNE ¹	26
	Vaga de estacionamento	273
Área (m ²)	Área de lazer descoberta (parque/quadra)	314,73 m ²
	Área de lazer coberta (quiosque)	40,96 m ²
	Área de passeio (via de uso comum)	5.511,36 m ²
	Área central de lixo	61,18 m ²
	Área total do terreno	24.918,13 m ²
	Área construída dos prédios	24.057,52 m ²
Valor total contratado (R\$)		22.851.416,54

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014) e Decottignies Construtora e Incorporadora (2013).

Notas: ¹ PNE - Portadores de Necessidades Especiais.

Antes da concepção da obra o terreno já era parcelado, ou seja, segmentado em três blocos, com áreas de 24.918,13 m²; 23.913,25 m² e 25.388,42 m², totalizando 74.219,80 m², conforme demonstra a ficha do espelho de cadastro imobiliário fornecida pela Secretaria de Tributos Imobiliários de Vila Velha (Anexo 1). Os terrenos foram adquiridos pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) em 01/10/2010¹⁰² pelo valor de R\$ 913.983,12; R\$ 860.877,00 e R\$ 870.141,10 respectivamente totalizando R\$ 2.645.001,22. O valor da desapropriação foi em média de R\$ 36,00 o m². Contudo, ao lado do empreendimento existe uma área de 1.620 m² (em Jabaeté) que foi colocada à venda no primeiro semestre de 2014 no valor de R\$ 800 mil reais (Figura 17). Nesse caso, o metro quadrado seria de R\$ 494,00 quase 14 vezes o preço do terreno do Residencial Vila Velha.

¹⁰² Informação do Ministério das Cidades repassada em 22/04/2014.



Figura 17 – Especulação imobiliária no entorno do empreendimento do PMCMV com o Residencial Vila Velha ao fundo.

Fonte: Pedro Ronchi (2014)

Pressupomos que a construção do empreendimento já proporciona uma movimentação especulativa nos terrenos do seu entorno. Certamente o mercado imobiliário, bem como os pequenos proprietários, já começam a colher os frutos advindos da implantação da obra, utilizando como argumento especulativo a melhoria de infraestrutura que provavelmente deverá ser implantada na região. Além do mais a obra por si só já promove uma valorização da área.

A Figura 18, de novembro de 2013, demonstra uma movimentação no uso da terra o entorno do Residencial Vila Velha a partir da implantação do empreendimento do PMCMV. Numa área de 4.3 hectares foram iniciadas obras de terraplanagem.



Figura 18 – Movimentação no uso do solo na área do entorno do empreendimento do PMCMV – Faixa 1 em Vila Velha.

Fonte: Pedro Ronchi (2013).

Em setembro de 2014, descobrimos que o terreno foi colocado a venda em um site especializado. A Figura 19¹⁰³ apresenta a localização do terreno. Chama a atenção no anúncio os pontos de referência utilizados para a identificação da área, onde aparece o conjunto habitacional do PMCMV.

Em contato com a empresa, via e-mail, buscamos informações sobre as razões da não apresentação do valor do terreno no site. Fomos informado de que o anúncio “*já tinha sido retirado do site*”, mas não souberam informar o motivo, uma das hipóteses segundo eles “*poderia ter sido a venda do produto*”.

Diante do exposto, temos a impressão de que acontece na área o equivalente ao que ocorreu nos conjuntos á época do BNH, em que os proprietários de gleba de terras vendidas aos agentes do PMCMV reservam outras glebas no entorno do empreendimento com os fins de multiplicarem suas rendas.

¹⁰³ Anúncio do terreno disponível em:<<http://es.bomnegocio.com/>>Acesso em: setembro de 2014.



Figura 19 – Localização do terreno colocado à venda ao lado do empreendimento do PMCMV – Faixa 1 em Vila Velha.

Fonte: www.es.bomnegocio.com. Acesso em setembro de 2014. Reproduzido pelo autor.

Com relação à especulação imobiliária das terras nos bairros próximos ao Residencial Vila Velha, foi realizada pesquisa comparativa de preços de terrenos colocados à venda em sites imobiliários (Ferreira, 2014). O Quadro 5 explicita que o terreno (Figura 17) à venda próximo ao PMCMV é o que apresentava maior valor por metro quadrado em relação ao preço da terra em outros bairros da região. Já os terrenos do Residencial aparecem no final da lista.

A valorização dos terrenos no entorno dos empreendimentos do PMCMV influenciam diretamente na dinâmica imobiliária local promovendo uma valorização das terras e consequente especulação. A valorização dos terrenos em função do PMCMV é um fenômeno nacional. Maricato (2011), citando levantamento realizado pela Empresa Brasileira de Estudo de Patrimônio (Embraesp), apontava que:

[...] o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV. (Maricato, 2011, p.70 e 71).

Reportagem divulgada em 2010¹⁰⁴ no jornal Folha de São Paulo, com empresários do ramo imobiliário que atuam no PMCMV aponta que muitos terrenos chegaram a dobrar de preço após a implantação dos imóveis do PMCMV, em função do aumento da concorrência entre as empresas em busca de terrenos vazios.

Quadro 5 – Levantamento de preços de terrenos em bairros da Região de Terra Vermelha onde está localizado o Residencial Vila Velha – 2014

Bairro	Valor (R\$)	Área (m ²)	Média (m ²) R\$
Jabaeté (vizinho ao Residencial Vila Velha)	800.000,00	1.620	493,83
Morada da Barra	60.000,00	180	333,33
João Goulart	90.000,00	270	333,33
Terra Vermelha	50.000,00	150	333,33
Morada da Barra	40.000,00	150	266,67
Morada da Barra	75.000,00	300	250,00
Morada da Barra	190.000,00	900	211,11
Jabaeté	28.000,00	135	207,41
Morada da Barra	60.000,00	300	200,00
Morada da Barra	55.000,00	300	183,33
Terra Vermelha	1.800.000,00	10.000	180,00
Morada da Barra	40.000,00	242	165,29
Jabaeté	800.000,00	5.000	160,00
Morada da Barra	55.000,00	360	152,78
João Goulart	20.000,00	150	133,33
Morada da Barra	35.000,00	300	116,67
Morada da Barra	40.000,00	360	111,11
Morada da Barra	15.000,00	150	100,00
Jabaeté	10.000,00	135	74,07
Jabaeté	10.000,00	135	74,07
Morada da Barra	18.000,00	360	50,00
Jabaeté (Residencial Vila Velha - Etapa 1)	913.983,12	24.918	36,68
Jabaeté (Residencial Vila Velha - Etapa 2)	860.877,00	23.913	36,00
Jabaeté (Residencial Vila Velha - Etapa 3)	870.141,10	25.388	34,27
Média geral	289.000,05	3.988	176,53
Valor médio do m ² (média geral R\$/m ²)			72,46

Fonte: Levantamento realizado em sites de empresas do ramo imobiliário em março de 2014.

Fonte: Francismar Cunha Ferreira. Tabela do Núcleo de Estudo sobre as Regiões Metropolitanas, UFES.

¹⁰⁴ Matéria disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me1606201002.htm>>. Acesso em: abril de 2014.

Voltando ao nosso caso de estudo, assinala-se que a obra em andamento do Residencial Vila Velha está muito atrasada em relação ao cronograma. A previsão de entrega era para maio de 2012¹⁰⁵, mais em função de diversos problemas fica difícil definir a data em que o empreendimento será concluído por completo. Tivemos a oportunidade de visitar a obra do Segmento 1 em março de 2014, quando as obras estavam em estágio avançado. A inauguração desse Segmento foi realizada pela Presidenta Dilma em julho de 2014.

Nos segmentos 2 e 3 ainda há muito que avançar, sendo que no último segmento, foi construída, basicamente, a parte estrutural dos prédios. Não há previsão de conclusão para as etapas 2 e 3. A Figura 20 mostra a área de implantação do empreendimento, dividida em três segmentos. A estimativa, segundo a construtora, é de que cada segmento tenha uma população de 1.984 habitantes. Considerando os três segmentos, serão 5.952 moradores, ou seja, uma densidade habitacional de 4 pessoas por domicílio, índice superior ao do município (3,13 hab/dom) e do próprio bairro Jabaeté (3,53 hab/dom).



Figura 20 – Terreno segmentado do Residencial Vila Velha do PMCMV – Faixa 1.
Fonte: Imagem (Google Earth, 2014).

¹⁰⁵ Informação retirada do site <<http://pref-v-velha.jusbrasil.com.br/politica/6939093/parceria-com-governo-federal-e-estadual-vai-construir-1500-moradias-populares-em-jabaete>> na ocasião da solenidade de apresentação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Vila Velha que anunciava o empreendimento do Residencial Vila Velha em Jabaeté.

O aumento populacional provocado pelos empreendimentos tende a dificultar ainda mais o acesso aos equipamentos públicos existentes. Uma vez que novos equipamentos não são implantados no mesmo ritmo. A Figura 21 apresenta parte do Residencial que está na fase mais avançada de construção.

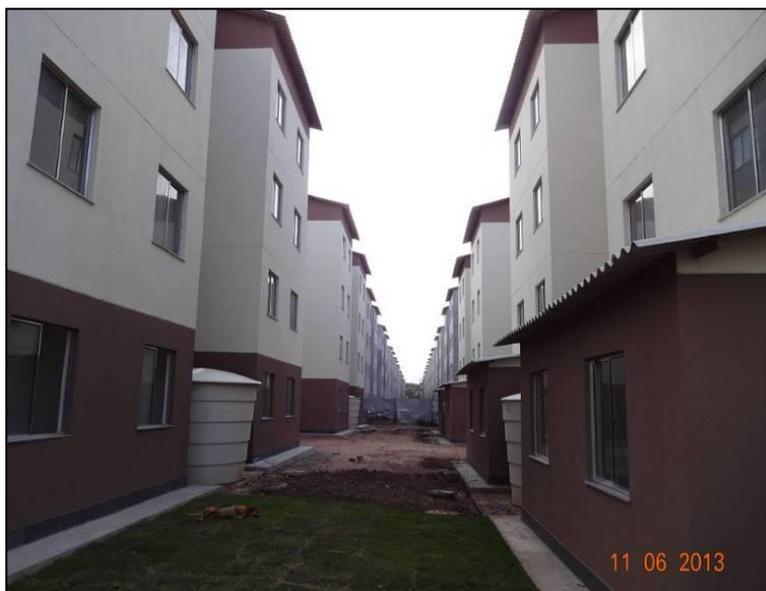


Figura 21 – Vista parcial da área de circulação do Residencial Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

As unidades habitacionais seguem as exigências mínimas construtivas do PMCMV para a faixa de menor renda, mas as construtoras podem replicar os mesmos padrões urbanísticos de outros projetos (padronização já mencionada no Capítulo 3, p. 79). Tal ação não afeta a qualidade do empreendimento e diminui os custos com a elaboração de novos projetos. O Residencial possui apartamentos compostos por sala de estar, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, medindo 43,54 m².

A Figura 22 demonstra a planta de um dos apartamentos que visitamos. Trata-se de uma unidade localizada no Segmento 2 do Residencial Vila Velha. Os prédios têm 4 pisos e 4 apartamentos por andar seguindo o mesmo “padrão” da planta sugerida pela Cartilha do PMCMV (Ver Figura 6, p. 80). O Programa prevê que 3% das unidades deverão ser destinadas a idosos ou a Portadores de Necessidades Especiais (PNE)¹⁰⁶. No Residencial Vila Velha 78 unidades foram adaptadas para

¹⁰⁶ Portaria nº 610 de 27 de dezembro de 2011.

esse público. Todas elas ficam localizadas no primeiro piso de forma a facilitar o acesso para essas pessoas.

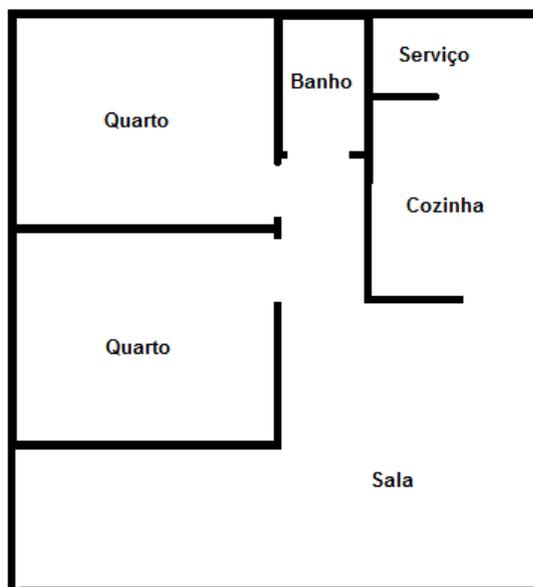


Figura 22 – Planta do apartamento de 43,54 m² do Residencial Vila Velha. Fonte: Pedro Ronchi (2013). Esboço feito *in loco* pelo autor.

O Residencial Vila Velha localiza-se em uma área periférica, cerca de 15 km distante do centro da cidade de Vila Velha, num espaço de transição entre o meio urbano e a área rural. Da mesma forma que o empreendimento Residencial Limão em Cariacica (Ver Figura 15, p. 141), o conjunto habitacional de Vila Velha se projeta para além do limite de bairros. Assim, a localização periférica de tais conjuntos do PMCMV demonstra que a implantação deles já caracteriza e compõe, em sua própria essência, a expansão do espaço urbano, e podem trazer sérias consequências para a cidade, como aponta Rolnik e Nakano:

O modo de produção de moradias populares para além dos limites da cidade tem consequências graves que acabam prejudicando a todos. Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre os locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos da mobilidade urbana (ROLNIK e NAKANO, 2009, p. 48).

O Residencial Vila Velha em construção construído na Grande Terra Vermelha, região com baixa infraestrutura urbana, precariedade habitacional, fragilidade social

e problemas ligados à insegurança social. A ocupação desse território começou a partir da década de 1970, por meio de loteamentos irregulares e ilegais. A partir da segunda metade de 1980, a ocupação irregular do território foi estimulada por políticos tradicionais no município, que conhecendo a situação jurídica complexa, devido à falta de regularização das propriedades, e interessados em angariar mais votos, estimularam movimentos de ocupação de partes da área por populações excluídas (Sartório, 2012)¹⁰⁷. O baixo padrão de infraestrutura nos bairros que compõem a Grande Terra Vermelha é facilmente percebido devido às inúmeras ruas sem pavimentação adequada e aos diversos valões a céu aberto encontrados durante caminhada pela região, como mostra a Figura 23.



Figura 23 – Ruas despavimentadas e valões a céu aberto demonstram o baixo nível de infraestrutura nos bairros vizinhos ao Residencial Vila Velha do PMCMV – Fase 1.
Fonte: Pedro Ronchi (2013 e 2014).

Após quatro décadas de ocupação territorial, problemas de saneamento básico, como no caso dos valões, aguardam uma solução. Como a região é uma planície e as enchentes são fatos recorrentes em períodos chuvosos, os problemas de saúde se agravam nessas condições. O aumento populacional ocasionado pelos empreendimentos do PMCMV, especialmente aqueles destinados às famílias de baixa renda, tendem a agravar essa situação. Mas, espera-se também que esses

¹⁰⁷ O autor em sua pesquisa de graduação aborda o histórico de ocupação dos bairros que compõem a Grande Terra Vermelha retratando as problemáticas existentes.

habitantes consigam se articular junto às Associações de bairro e se tornem uma força a mais para reivindicar soluções para problemas sociais junto ao poder público.

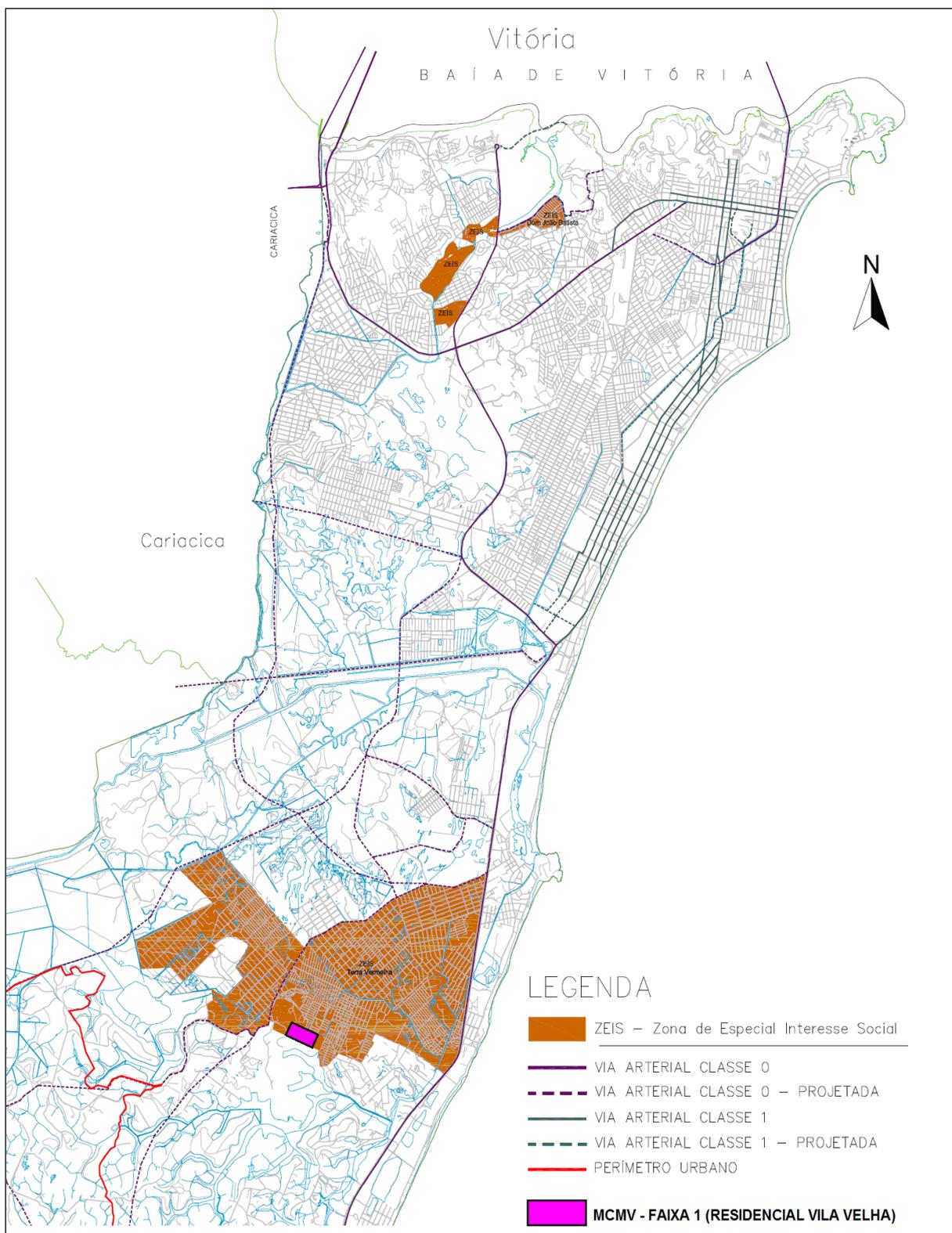
No caso do conjunto residencial de Jabaeté, a Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), nos informou em 31/03/2014 que foi realizada análise da viabilidade prévia para a implantação do empreendimento. Assim, constatou-se que o local já era servido de redes coletoras de esgoto e abastecimento de água, e que a demanda pela água seria suportada pela rede de abastecimento da Companhia. Quanto à coleta de esgoto, as primeiras 496 unidades seriam interligadas à Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) do bairro Jabaeté. Para as outras 992 unidades seria preciso construir elevatórias para bombear o esgoto até a Estação do bairro Ulisses Guimarães, localizado há cerca de 1.600 metros do empreendimento.

A Grande Terra Vermelha, assim com o bairro Jabaeté, lócus do empreendimento em questão, são espaços onde a municipalidade direciona praticamente toda a sua política habitacional voltada às famílias de baixa renda. Pois a Região integra a maior Zona Especial de Interesse Social (ZEI's) do município, como pode ser observado no Mapa 11 de Zoneamento do Plano Diretor Urbano (PDU)¹⁰⁸ do município.

Mesmo a área possuindo solos inapropriados para edificações, principalmente de grande porte, pois fica situada na planície de inundação do Rio Jucú¹⁰⁹, o município e o Estado continuam a promover direta ou indiretamente a ocupação dessas áreas, seja pela deficiência na fiscalização urbanística que permite o surgimento de novas edificações em locais impróprios (áreas de alagamento, loteamento irregular, etc.), bem como pela implantação de programas habitacionais para baixa renda.

¹⁰⁸ O Plano Diretor Municipal de Vila Velha foi instituído pela Lei nº 4.575 de 2007 e atualmente está em revisão.

¹⁰⁹ Vila Velha é um dos municípios da RMGV que mais sofre os impactos no período de chuvas. O município possui muitas áreas abaixo do nível do mar e os canais construídos na década de 1950 para o escoamento das águas fluviais, sem manutenção periódica, contribuem para os constantes alagamentos no município. Bairros inteiros costumam ficar alagados por vários dias no período chuvoso.



Mapa 11 – Zonas de Especial Interesse Social (ZEI's) de Vila Velha.

Fonte: Plano Diretor Municipal (PDU) de Vila Velha (2007). Adaptado pelo autor.

O primeiro projeto de habitação social implantado no bairro Jabaeté foi entregue em 1997 pelo Governo Federal por meio do Programa Habitar Brasil. Foram construídas

97 casas de alvenaria, que foram “*distribuídas entre os movimentos sociais na época*”, conforme relatou o presidente da Associação de Moradores do bairro Jabaeté¹¹⁰. É notória a precariedade das habitações construídas pelo poder público para abrigar as famílias pobres na época, conforme mostra a Figura 24. Atualmente as moradias construídas pelo PMCMV – Faixa 1, apesar das críticas e problemas relacionados tanto à parte urbanística quanto ao tamanho dos imóveis, a qualidade deles é muito superior aos do Programa Federal Habitar Brasil. As moradias do PMCMV possuem cômodos melhores distribuídos como mostram as plantas dos imóveis propostas pelo PMCMV no Capítulo 3 (Ver Figuras 5 e 6, p. 77 e 79) e os croquis (Ver Figuras 22 e 32, p. 153 e 176).



Figura 24 – Casa remanescente construída na década de 90 pelo Programa Habitar Brasil em Jabaeté, Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

Os movimentos sociais da região sempre foram protagonistas junto ao poder público, tanto no uso e ocupação do solo, quanto na questão da reivindicação de uma política habitacional para a população de baixa renda. Tanto as associações de moradores dos bairros, como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) “*impediram diversas vezes ocupações irregulares no bairro*” (SARTÓRIO, 2012, p. 101). A Tabela 21 apresenta o histórico e a produção dos programas habitacionais implantados pelo poder público no bairro Jabaeté.

¹¹⁰ Entrevista realizada com o Sr. Rosildo em outubro de 2013 durante uma das visitas de campo aos bairros próximos ao Residencial Vila Velha.

Tabela 21 – Programas habitacionais implantados e a implantar no bairro Jabaeté, em Vila Velha, para famílias de baixa renda – 1997 a janeiro de 2014

Ano	Âmbito	Programa	Tipologia	Unidades
1997	Federal	Habitar Brasil	Casa	97
2003	Municipal	Vila Velha Calamidade Pública	Casa	106
2007	Estadual	Programa de Habitação de Interesse Social	Casa	180
2011	Estadual	Nossa Casa	Casa	400
2014/15	Federal	Minha Casa, Minha Vida (em implantação)	Apartamento	1.488
Total				2.271

Fonte: Subsecretaria de Habitação de Vila Velha; Caixa Econômica e Banco Internacional do Desenvolvimento (BID); e Governo do Espírito Santo. Adaptado de Sartório (2012).

Percebe-se que os programas habitacionais implantados pela prefeitura em parceria com o Governo Estadual e Federal concentrou a produção de moradias para as famílias de baixa renda no bairro Jabaeté, que é o bairro mais afastado na parte Sul de Vila Velha.

Devido aos diversos programas habitacionais implantados o bairro Jabaeté figura como um “laboratório” de experiências de produção em série de moradias populares. Lamentavelmente não se observa bons resultados e pode-se considerar que este modelo de política habitacional aplicada tem fracassado, devido aos problemas sociais e ambientais acumulados ao longo do tempo e que ainda não foram resolvidos. Espera-se que a implantação do PMCMV seja o marco de mudança dessa realidade.

Os projetos habitacionais no passado foram implantados em diferentes épocas, em esferas de governo distinto (nível federal, estadual e municipal), mas a linha de produção em série não mudou. Manteve o baixo padrão construtivo, alocando famílias sem acompanhamento social, em áreas afastadas e carentes, e não melhorou substancialmente a qualidade de vida das pessoas beneficiadas. Tudo isso mostra que uma política habitacional não pode ser aplicada isoladamente, é preciso vir acompanhada de um pacote de ações de cunho social consistente e duradouro, sabendo que os resultados serão de longo prazo.

Ao longo do tempo a implantação das moradias viabilizadas pelos programas habitacionais em Jabaeté não veio acompanhada, na mesma proporção, por investimentos em infraestrutura básica, principalmente saneamento. Em visita ao

conjunto de 400 casas entregues em 2011 pelo Governo do Estado por meio do Programa Nossa Casa, percebemos que a rede de saneamento é um dos muitos problemas enfrentados pelos habitantes, como mostra a Figura 25. Entrevista com alguns moradores do conjunto revelou que vazamentos na rede de esgoto são constantes e que regularmente a Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN) é acionada para “reparar” o problema.



Figura 25 – Vazamento de esgoto no conjunto habitacional entregue em 2011 pelo Estado localizado no bairro Jabaeté, Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2014).

Percebe-se nesse caso, o desrespeito do poder público em relação às camadas mais pobres da sociedade ao viabilizar moradias sem atender devidamente às necessidades básicas. A inexistência ou deficiência de saneamento é até “compreensível” em áreas de ocupação irregular e ilegal, mas, em um conjunto habitacional implantado de forma “planejada”, recém-inaugurado, com finalidade específica problemas recorrentes de esgotamento sanitário tornam-se inaceitáveis.

O problema da rede de esgoto não é um caso isolado. As moradias construídas possuem 40,23 m², e são compostas por sala de estar, dois quartos, cozinha, banheiro e área de serviço externa. Apresentam baixo padrão construtivo, muitas já necessitando de reformas urbanísticas e até estruturais. Ao que tudo indica não parece que serão realizadas em curto prazo devido ao baixo nível de renda das famílias.

Além disso, antes mesmo das casas serem entregues aos beneficiados, cerca de oitenta famílias ocuparam algumas casas¹¹¹, como relatou um dos moradores “*minha tia avisou que o pessoal tinha começado a invadir as casas, aí a gente veio também*”. O Governo do Estado utilizou de um mandado de reintegração de posse e de efetivo policial para desocupar as moradias que foram ocupadas irregularmente.

Há relatos também de pessoas que receberam legalmente uma casa pelo Programa Nossa Casa, mas aproveitaram o movimento de ocupação ilegal para ocupar outra moradia vizinha a sua residência, chegando a construir um muro na frente das duas residências, deixando somente uma porta de entrada, como tentativa de ocultar o fato. Como este, há muito outros relatos sobre as irregularidades existentes no conjunto habitacional, como: pessoas que invadiram uma moradia para obter lucro locacional¹¹²; proprietários de outros imóveis; famílias com boa situação financeira que possuem automóvel seminovo; denúncias de venda das moradias¹¹³; entre outros. O Estado, ao que tudo indica, parece estar omissos em relação a estes casos, e parece não haver qualquer ação no sentido de tentar corrigir essas distorções em busca de justiça social.

Aliada a esses problemas a insegurança é apontada como a principal problemática do lugar. De acordo com os moradores, as “*guerras*” (tiroteio) entre gangues rivais pelo controle do tráfico de drogas são constantes, quase que diárias e que não é muito “*seguro*” sair de casa à noite. Em meio a esse contexto social complexo e localizado em uma área urbana carente e afastado geograficamente da centralidade municipal, o empreendimento Residencial Vila Velha surge como ponto de referência em função da sua dimensão e distinção na paisagem, dominada por construções horizontais (Figura 26). A obra do Residencial Vila Velha impressiona pela sua dimensão. Somente na parte frontal são 12 prédios enfileirados numa extensão linear de 186 metros. Os próprios moradores vizinhos ao empreendimento manifestaram desejo de conseguir um apartamento. Uma obra daquele tamanho, nova e desocupada chama a atenção, “*dá vontade de mora*” comentou uma moradora vizinha.

¹¹¹ Fonte: Gazeta online, 08/02/2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/20/12/02/familias-sao-obrigadas-sair-de-residencial-apos-invasao-no-es.html>>.

¹¹² O aluguel de uma residência, segundo os moradores, fica em torno de R\$ 200 a R\$ 300,00 por mês.

¹¹³ Segundo relatos dos moradores o preço de uma residência fica em torno de R\$ 20 mil reais. Normalmente os programas habitacionais como o PMCMV determinam que as casas não podem ser vendidas por um período de 10 anos.



Figura 26 – Residencial Vila Velha do PMCMV como ponto de referência no lugar.
Fonte: Pedro Ronchi (2014).

Cada etapa do empreendimento possui uma área de lazer comum, que inclui quiosque para festas, quadra de grama e playground (Figura 27). Os espaços entre os edifícios são cobertos por grama em meio a uma faixa cimentada para caminhada.



Figura 27 – Vista de uma das três áreas de lazer do Residencial Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

Todavia, a forma como foi concebido o projeto deverá causar inúmeros conflitos e transtornos, sobretudo, financeiros para os futuros moradores. A concepção da obra como condomínio e não loteamento fará com que todos os custos internos de manutenção sejam arcados pelos condôminos. A Lei nº 10.406/2002 determina que tudo o que está dentro da área do empreendimento é de responsabilidade dos

moradores. Por ser um espaço privado, os proprietários tem, por obrigação, que custear as despesas de conservação das áreas comuns, como taxa de iluminação interna, limpeza das vias, coleta de lixo, manutenção de equipamentos (lâmpada queimada, postes com problema, calçamentos danificados, entre outros).

O problema dos custos de manutenção que giram em torno da habitação é um dos principais motivos de inadimplências do PMCMV – Faixa 1 e também de críticas com relação ao Programa¹¹⁴. Como os moradores possuem nível de renda muito baixo, e uma parcela sequer possui renda formal, muitos não estão preparados financeiramente para arcar com as despesas para além de suas necessidades básicas (comer, vestir e morar), o que demonstra uma incompatibilidade entre o Programa e a real capacidade financeira das famílias. Como vimos o Governo Federal reduziu a prestação mínima de R\$ 50 para R\$ 25 reais em função desses problemas.

Tal situação poderá levar ao abandono dos apartamentos já que as taxas de manutenção têm custo mais elevado do que a capacidade de pagamento. É preciso considerar que os moradores já arcam com as prestações do imóvel¹¹⁵, e em muitos casos possuem parcelas do cartão fornecido pela Caixa (MóveisCard)¹¹⁶ que lhes dá crédito financeiro para mobiliar as casas. Além dos gastos com energia, água e gás. Assim, contas que não representam as necessidades básicas (alimentação e vestuário), como as taxas condominiais, podem não ser pagas, aumentando a inadimplência no Programa. Segundo a Caixa Econômica, o atraso no pagamento das mensalidades da Faixa 1 do PMCMV era de 19,9%. Já para as Faixas 2 e 3, a inadimplência estava em 1,74% e 2,09% respectivamente (Caixa, 2013)¹¹⁷.

A diferença básica entre condomínio e loteamento com residências é que no primeiro há um muro com uma única portaria de entrada, caracterizando o espaço

¹¹⁴ A Caixa Econômica Federal vem trabalhando junto às prefeituras no sentido de orientar na escolha do formato do empreendimento. Informação disponível em: <<http://www.abc.habitacao.org.br/index.php/caixa-estuda-acoes-para-diminuir-inadimplencia-no-programa-minha-casa-minha-vida/>>.

Acesso em: abril de 2014.

¹¹⁵ As prestações podem variar de no mínimo R\$ 25,00 para quem não tem renda comprovada até no máximo R\$ 80,00 que corresponde 5% da renda familiar que o PMCMV – Faixa 1 estipula sobre o valor de até R\$ 1.600,00.

¹¹⁶ MóveisCard é um cartão magnético criado pelo Governo Federal em 2013 e fornecido pela Caixa Econômica aos clientes do PMCMV. Dá direito a uma linha de crédito no valor de até R\$ 10.000,00 para a compra de bens de consumo duráveis (móveis e eletrodomésticos) com prazo de pagamento de 5 anos e juros que variam de 0,9% a 1,5% ao mês.

¹¹⁷ Informação disponível em:< <http://www.fortaleza.ce.gov.br/habitafor/noticias/habitacao/caixa-e-governo-federal-prestam-esclarecimentos-sobre-o-mcmv>>. Acesso em: setembro de 2013.

como um ambiente privado. Neste caso, a manutenção dos equipamentos não é feita pelo poder público, mas pelos moradores.

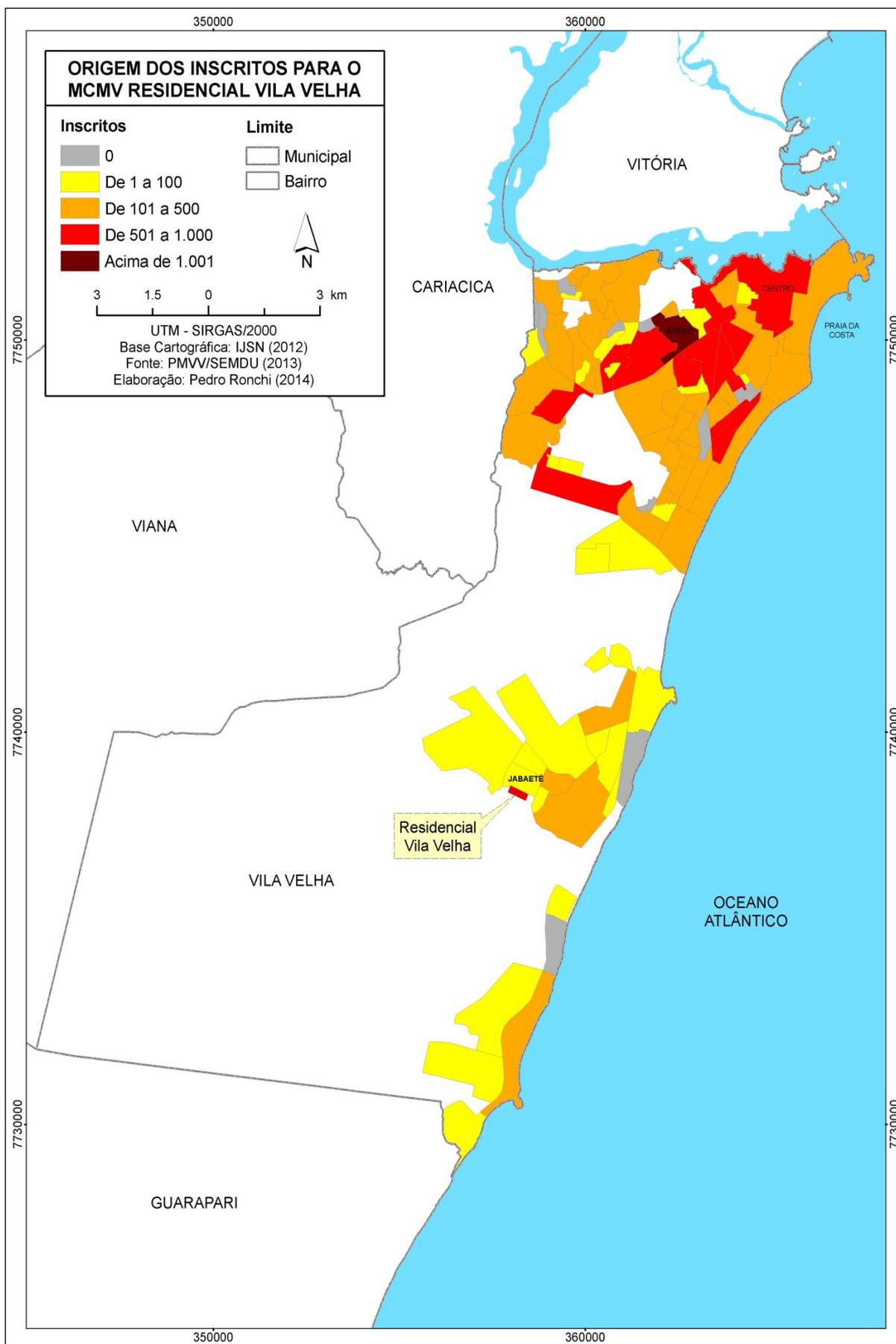
Durante entrevista com a subsecretaria de habitação de Vila Velha¹¹⁸ fomos informados de que a Prefeitura de Vila Velha tenta junto à Caixa Econômica reverter o “erro” na concepção do projeto, mas sem garantia de êxito. Por enquanto a obra continua em construção no formato de condomínio, com uma cerca separando o espaço privado do público (Figura 28). Em Vitória, ciente dessa problemática, a Prefeitura adotou medidas como forma de diminuir os custos para os moradores e construiu o Residencial Tabuazeiro, entregue em 2012, no formato de loteamento, como veremos adiante.



Figura 28 – Cerca do “condomínio” Residencial Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

O Mapa 12 explicita os bairros de origem das pessoas inscritas pela Prefeitura de Vila Velha a serem selecionadas para o Residencial Vila Velha. Demonstra, por um lado, a segregação imposta pelas políticas habitacionais de interesse social ao promover a expulsão das pessoas mais pobres das áreas centrais, dotadas de melhor infraestrutura, para áreas mais distantes. Por outro lado, talvez haja uma inscrição indiscriminada de pessoas que não necessitam de residência, como apontamos anteriormente.

¹¹⁸ Entrevista com os técnicos da Prefeitura realizada em março de 2014.



Mapa 12 – Bairros de origem das famílias inscritas no PMCMV – Faixa 1 do Residencial Vila Velha. Fonte: Ouvidoria da Prefeitura de Vila Velha (2013). Elaboração do mapa com base nos dados.

A Prefeitura de Vila Velha praticamente não impôs restrição para as pessoas se inscreverem no PMCMV de Jabaeté. Assim, qualquer pessoa com residência fixa de pelo menos um ano poderia se inscrever, aliás, essa foi à única restrição imposta pelo do município que identificamos. Assim a Prefeitura divulgou que faria o cadastro de pessoas interessadas em “*ganhar*” uma casa do PMCMV sem impor algumas restrições básicas. Desta forma, todos os interessados efetuaram sua inscrição, até aqueles que não se enquadravam nas regras do Programa¹¹⁹. A falta de critérios básicos e mais específicos fez com que houvesse em Vila Velha inscrições de pessoas que “*moravam em bairros nobres da cidade como Praia da Costa*” conforme relatou servidor que entrevistamos da Secretaria de Habitação de Vila Velha. A informação foi confirmada nos dados enviados pela Ouvidoria da própria prefeitura sobre os bairros que tiveram famílias inscritas (Ver Mapa 12, p. 164).

Além disso, houve inscrições de pessoas interessadas em “ganhar” uma moradia somente como “*forma de investimento*”; além de pessoas que já possuíam “*residência própria*” que estavam em busca de “*especulação imobiliária*”. O cadastro “*irresponsável gerou expectativa na população*” que realmente necessitava da moradia, e pode ter estimulado as “invasões” que ocorreram nas moradias populares que foram produzidas no município pelo Governo do Estado e como ponto de tensão e ameaça ao empreendimento do PMCMV que está sendo construído em Jabaeté, como veremos mais adiante. Em Cariacica e Vitória por exemplo, os critérios e as regras¹²⁰ de seleção foram melhores definidos como forma de filtrar o cadastro desde as inscrições.

A opção por realizar um cadastro com pouca restrição nos leva a acreditar que o objetivo era atrair o máximo de pessoas com intuito de criar uma “falsa expectativa” do sonho da casa própria utilizando a questão habitacional como pano de fundo político, conforme podemos perceber no discurso do prefeito na época:

[...] o município cadastrou 24 mil moradores que compõem o déficit habitacional de Vila Velha. Deste total, 75% se enquadram nos requisitos para participarem dos programas habitacionais de interesse social. (ASEVILA, 2011)¹²¹.

¹¹⁹ Ao todo foram 20.268 inscrições, sendo que somente 645 famílias foram selecionadas.

¹²⁰ Para se inscrever no Programa era preciso no mínimo comprovar renda de até três salários mínimos e residir há pelo menos um ano no município, entre outros.

¹²¹ Notícia disponível em: <http://www.asevila.org.br/index.php?id=/sala_de_imprensa/noticias/materia.php&cd_matia=1702>. Acesso em: maio de 2014.

O déficit habitacional anunciado pelo prefeito é questionável. Se assim fosse o déficit divulgado para o Espírito Santo em 2009 pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) estaria limitado à Vila Velha. Logo após o processo de inscrição a prefeitura descartou 25% dos inscritos, segundo pronunciamento do prefeito. O que se questiona é porque o município permitiu que todas as pessoas se inscrevessem?¹²². Ao que parece havia uma clara intenção de utilizar-se de uma necessidade real da população, que é a falta da moradia, para fins políticos¹²³. Em três dias a prefeitura de Vila Velha cadastrou 20.685 pessoas interessadas em um dos 1.488 apartamentos disponíveis no Residencial de Jabaeté.

Cerca de 93% dos bairros tiveram pessoas inscritas, inclusive de bairros “nobres” da cidade como o bairro Praia da Costa, onde a renda média é de R\$ 4.571,00 (IBGE, Censo 2010). O bairro Aribiri foi o local com maior número de inscritos, foram 1.026 inscrições, que representa 5,07% do total das inscrições e 10% dos habitantes do bairro. Nesse bairro a renda média é de R\$ 1.151,22 (IBGE, Censo 2010). O Quadro 6 mostra o ranking dos 20 bairros com maior número de pessoas inscritas no PMCMV para o Residencial de Jabaeté. Importante salientar que houve bairros onde mais de 30% dos habitantes fizeram inscrições, como Santa Mônica (32%) e Boa Vista com 29% dos moradores. No bairro Praia da Costa, que possui a maior renda média entre todos os demais municípios, foram 143 famílias cadastradas.

A expectativa criada pelo processo de inscrição despertou a vontade, pelo menos em parte dos inscritos, de se “aproveitar” desse processo. E indica que, talvez parte dos 17.190 domicílios vagos em Vila Velha (ZANOTELLI, 2013) venha de pessoas de bairros centrais que já dispõem de moradia e queiram “levar vantagem” em detrimento dos mais necessitados, sem moradia e/ou morando em lugares e em situação de precariedade, mesmo que em bairros centrais.

¹²² Apesar da prefeitura adotar critérios definidos pelo PMCMV para a seleção das famílias como: renda de até três salários mínimos, não possuir imóvel próprio e o tempo mínimo de moradia no município de 1 ano, no momento das inscrições tais comprovantes não eram conferidos.

¹²³ O prefeito não conseguiu se reeleger, apesar de ter tido melhor desempenho do que seu sucessor nos bairros urbanos “periféricos”.

Quadro 6 – Ranking dos bairros com maior número de inscrições para o Residencial Vila Velha

Bairro	Proponentes	(%) Inscritos/Total	Habitantes por bairro	(%) dos residentes inscritos por bairro
Aribiri	1.026	5,07%	10.222	10%
Ataíde	555	2,74%	6.600	8%
Boa Vista	912	4,51%	3.143	29%
Centro	530	2,62%	7.880	7%
Cobilândia	418	2,07%	8.003	5%
Coqueiral de Itaparica	532	2,63%	13.696	4%
Cristóvão Colombo	654'	3,23%	6.835	10%
Glória	687	3,40%	7.900	9%
Ibes	610	3,02%	6.677	9%
Itapoã	499	2,47%	22.808	2%
Jardim Marilândia	532	2,63%	7.822	7%
Novo México	496	2,45%	4.240	12%
Santa Inês	579	2,86%	6.786	9%
Santa Mônica	832	4,11%	2.612	32%
Santa Rita	615	3,04%	5.526	11%
Santos Dumont	495	2,45%	4.293	12%
Soteco	901	4,45%	8.189	11%
Vale Encantado	518	2,56%	10.047	5%
Vila Garrido	443	2,19%	8.338	5%
Subtotal	11.834	58,5	151.617	8%
Outros	8.398	41,5	262.969	3%
Total	20.232	100,00%	414.586	5%

Fonte: IBGE (Censo 2010) e Ouvidoria da Prefeitura de Vila Velha (2013).

De qualquer maneira, o habitat vira um negócio em toda a cadeia habitacional que vai desde a construção, a ocupação e ao “passa-se” ou aluga-se imóveis que, em princípio, não poderiam assim ser usados, pois a Lei 11.977/2009 que regulamenta os imóveis do PMCMV estabelece que, quem compra um imóvel do PMCMV – Faixa 1 tem 120 meses (10 anos) para pagar, e durante esse período não poderá alugar, ceder ou emprestar a outra pessoa, nem vendê-lo. Determina ainda que a comercialização do imóvel só pode ocorrer após a quitação do financiamento. As penalidades para quem aluga ou vende o imóvel de forma irregular exige a

devolução do valor total do subsídio concedido, acrescido de juros e atualização monetária.

A seleção das famílias é de responsabilidade da municipalidade, mas a análise dos dados que definem quais famílias deverão ficar com os imóveis é feita pela Caixa Econômica, de acordo com os critérios de priorização definido pela Lei nº 11.977 de 2009. Contudo, não conseguimos obter mais detalhes de como é realizada a priorização. Tentamos por diversas vezes, marcar entrevista com o superintendente regional da Caixa para tirar essas e outras dúvidas relacionadas ao PMCMV, mas sem sucesso.

O atraso na obra do empreendimento de Jabaeté é outro ponto de tensão constante, vivenciado tanto pelos selecionados que aguardam ansiosamente a entrega da sua moradia, quanto das famílias que vivem no município em condições insalubres e almejam conseguir uma moradia, e que às vezes aproveitam para ocupar imóveis em construção. O atraso na construção está relacionado ao fato de que a primeira empresa contratada abandonou a obra¹²⁴ por alegar dificuldades financeiras. O detalhe é que a ordem de serviço para a construção do empreendimento foi assinada apenas dois meses antes da empresa abandonar a obra. Ou seja, mal a construção do Residencial havia começado e já sofreu a primeira paralização. Mesmo as empresas tendo passado por um extenso *check list*¹²⁵ com 14 páginas com a descrição da documentação necessária para a análise da Caixa Econômica, no caso de Jabaeté, não assegurou a permanência da construtora.

O abandono da obra e descaso com os trabalhadores ao atrasar o salário, o que gerou revolta e indignação, primeiro das famílias dos trabalhadores e depois na população vizinha ao empreendimento. O acontecimento virou notícia na mídia local. Os trabalhadores da construtora revoltados também com as más condições do local de trabalho resolveram paralisar a obra. Todavia, ao invés da empresa negociar com os trabalhadores ela simplesmente desapareceu, conforme relata um ex-empregado:

¹²⁴ A empresa que abandonou a obra do Residencial Vila Velha foi a R Carvalho Construtora e Empreendimentos Ltda, com sede no Estado da Bahia. Na época, a empresa tinha 36 empreendimentos em andamento que totalizavam 12.528 unidades habitacionais em construção distribuídas pelos estados da Bahia, Pernambuco e Espírito Santo. Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2011/07/construtora-suspende-obras-e-deixa-5-mil-trabalhadores-parados-na-bahia.html>>. Acesso em: setembro de 2014.

¹²⁵ Relação de itens, com a documentação das empresas, a serem analisados pela Caixa Econômica está disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Check_list_PJ.pdf>. Acesso em: setembro de 2014.

Nós conseguimos, inclusive, negociar com a empresa, mas ela ficou de regularizar a situação toda, tanto é que o dia marcado para regularizar foi hoje (quarta-feira). Nós chegamos para trabalhar, mas a empresa sumiu, carregou todos os equipamentos e carregou todo o pessoal administrativo. (A Gazeta, 13/07/2011)¹²⁶.

Diante dessa situação e com os salários atrasados, os trabalhadores saquearam a obra, levando tudo que podiam carregar, como vergalhões, blocos de concreto, madeira, caixa d'água, entre outros materiais, como forma de amenizar as perdas salariais. Este caso é mais um de tantos problemas que afetam o andamento regular das obras do PMCMV na Fase 1.

Situação semelhante ao saque realizado pelos moradores e ocupantes em Jabaeté, mas por outros motivos de paralisação das construções, ocorreram nas obras de conjuntos do BNH nos anos 1980. Em particular no Conjunto Marajá na Serra, atualmente denominado Planalto Serrano.

Apesar das construtoras possuírem cadastrados na Caixa Econômica e passar por um processo de análise de risco da capacidade construtiva, não há garantias para os contemplados quanto ao prazo de recebimento dos imóveis. Essa situação gera um estado de insegurança, apreensão e ansiedade na população envolvida no processo. Como já relatamos, em Jabaeté, pouco antes do término e entrega de 400 casas populares, muitos dos contemplados pelo Programa Nossa Casa, insatisfeitos pela inércia e demora do Estado em entregar as unidades, além de outras pessoas, promoveram uma ocupação de pelo menos 80 residências do conjunto.

Aliás, a prática de ocupação de imóveis ocorre por razões diversas, muitas vezes não só por problemas na obra ou atraso na entrega, mas também por necessidade das famílias atingidas por desastres naturais ou que não tem um lugar para morar adequadamente. Isso tem sido cada vez mais recorrente no país, incluindo agora os imóveis do PMCMV. Há registros de ocupação nos estados do Ceará, Bahia, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia e São Paulo. Em Porto Velho a prefeitura considera a situação como sendo uma “*indústria de invasões*”, pois na

¹²⁶ Relato disponível no endereço: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/07/a_gazeta/minuto_a_/903221-obra-do-minha-casa-minha-vida-e-saqueada-em-terra-vermelha.html>.

cidade há registro de 1.064 famílias que ocuparam três condomínios do PMCMV a mais de um ano¹²⁷.

O aumento do número de casos de ocupação de imóveis aliado ao histórico de ocupação no bairro Jabaeté levou a Caixa Econômica a tomar medida preventiva no sentido de tentar coibir essa prática no imóvel do PMCMV em construção. Recentemente a Caixa fixou um cartaz na portaria do Residencial Vila Velha como forma de intimidar essa prática, como mostra a Figura 29.



Figura 29 – Aviso da Caixa Econômica para tentar coibir invasões no Residencial Vila Velha. Fonte: Pedro Ronchi (2014).

Com o abandono da obra do Residencial Vila Velha pela empresa R Carvalho, duas outras construtoras assumiram a execução do projeto: A B Construtora Ltda. e Decottignies Construções e Incorporadora Ltda. A primeira ficou responsável pela construção do segmento 1 (31 prédios com 496 apartamentos), que é a parte mais avançada da obra. A segunda ficou com os segmentos 2 e 3 (62 prédios com 992

¹²⁷ Informação publicada no jornal Folha de São Paulo, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/08/1331653-obras-do-minha-casa-tem-onda-de-invasao-de-sem-teto.shtml>>. Acesso em: março de 2014. A ocupação ocorreu em outubro de 2012 e até agosto de 2013 os conjuntos ainda estavam ocupados. Fonte: <http://www.sindiconet.com.br/10765/Informese/Adminis-traao/Ocupacao-irregular>>. Acesso em: agosto de 2014.

apartamentos). Ambas possuem seu próprio canteiro de obras, separados por tapume, e trabalham de forma independente.

Quanto ao canteiro de obras as construtoras buscam alternativas mais eficientes para promover a “racionalização” do projeto, empregando técnicas construtivas com objetivo de potencializar seus lucros. Como estratégia de redução de custos as empresas utilizam a terceirização ou a subcontratação de equipes especializadas para realizar atividades mais específicas, como pintura, reboco e pavimentação. A construtora Decottignies, por exemplo, trabalhava com 80% de trabalhadores próprios, e 20% terceirizados, segundo depoimento do técnico de engenharia da empresa. Dependendo da fase construtiva o canteiro de obras chegava a ter 400 pessoas trabalhando. A Figura 30 mostra o canteiro de obras do Residencial ao final de mais uma jornada de trabalho.



Figura 30 – Canteiro de obras do Residencial Vila Velha.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

Objetivando construir conjuntos habitacionais cada vez mais rápido, com custo reduzido, as construtoras utilizam equipamentos modernos para diminuir as perdas e agilizar o processo. Por exemplo, usam máquinas capazes de lançar, sob forte pressão, a massa do reboco na parede (reboco projetado é o nome da técnica) que permite economia de material, tempo e mão-de-obra (evita desperdício e não precisa do chapisco). Outro exemplo, a pintura interna dos apartamentos é feita por pistola de pressão, assim uma única pessoa é capaz de pintar um apartamento em

aproximadamente dez minutos¹²⁸. Por outro lado, a redução do desperdício de material favorece o meio ambiente.

Em uma obra de grande porte, como o Residencial Vila Velha em Jabaeté, as construtoras adotam estratégias mercadológicas para melhorar ainda mais a margem de lucro. A construtora Decottignies optou por comprar materiais que seriam usados em grande quantidade e que tinham melhores preços em outros estados, conforme nos relatou um dos engenheiros da construtora, responsável pelo acompanhamento da obra no segmento 2. Como exemplo podemos citar o caso das portas. Considerando que em cada apartamento contém 5 portas, multiplicada essa quantidade pelo total de apartamentos pelos quais a Decottignies é responsável por construir (992 apartamentos) seriam necessárias 4.960 portas. Por isso a empresa optou por compra-las no Rio Grande do Sul. Da mesma maneira foram comprados os pisos interno de todos os apartamentos, que vieram de Porto Alegre. Não sabemos se a empresa AB Construtora também utilizou dessa estratégia, se sim seriam mais 2.480 portas, totalizando 7.440 unidades.

A Figura 31 mostra a parte interna de um dos apartamentos que estava em fase final de conclusão. Demonstra que, nesse conjunto, apesar do atraso nas obras, os acabamentos bem como os produtos utilizados apresentavam uma qualidade relativamente boa.



Figura 31 – Parte interna de um apartamento do Residencial Vila Velha visto da sala de estar.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

¹²⁸ Depoimento do profissional contratado para fazer a pintura dos apartamentos no dia da visita à obra. Considerando que as unidades já estejam preparadas tecnicamente para receber a tinta.

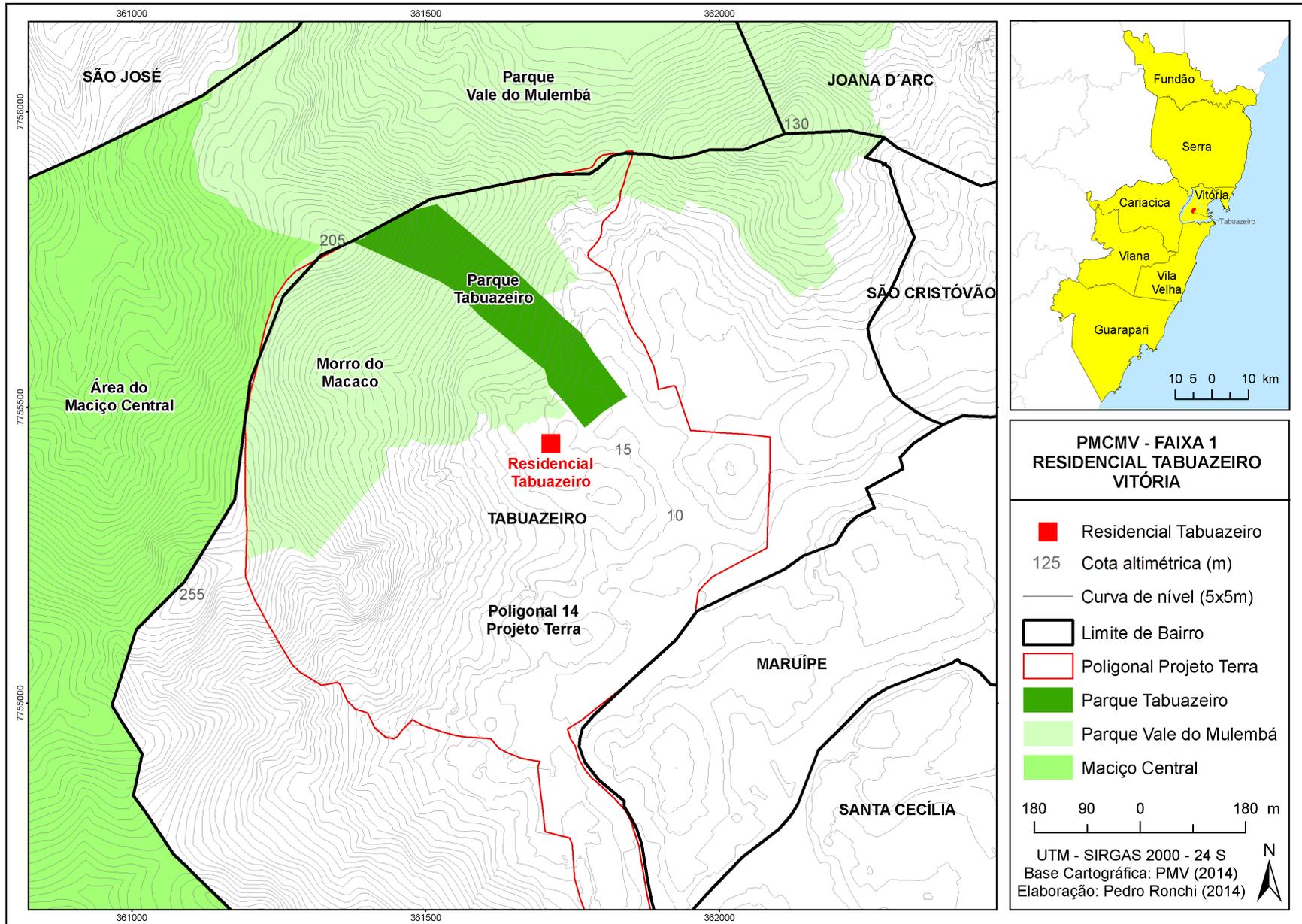
Todavia, percebemos que o Residencial Vila Velha, o maior empreendimento do PMCMV para pessoas de baixa renda em construção no Estado, enfrenta uma série de problemas que atrasam sua execução e conclusão. Parte dessa problemática reside no fato de que o Programa do Governo Federal destinado às categorias sociais com renda até R\$ 1.600,00 ainda está em fase de amadurecimento e aperfeiçoamento. Os problemas decorrentes deste processo são trabalhados à medida que são identificados e, então são corrigidos. Lembrando que o PMCMV – Fase 2 apresenta alguns avanços em relação à Fase 1, tanto na parte de legislação quanto nos padrões urbanísticos, financeiros e sociais.

5.3. A VIDA COTIDIANA NO RESIDENCIAL TABUAZEIRO EM VITÓRIA

O Residencial Tabuzeiro foi o primeiro empreendimento do PMCMV para baixa renda entregue na área urbana da RMGV. O conjunto habitacional fica localizado no bairro Tabuzeiro, próximo ao local conhecido como Morro do Macaco, lugar marcado pelo deslizamento de terra ocorrido em 1985 que vitimou 40 pessoas e desabrigou mais de 600 famílias. Na época, cerca de 200 dessas famílias tiveram que ser transferidas para o bairro Feu Rosa, no município de Serra, a partir de um convênio entre a Prefeitura de Vitória e a COHAB (PMV, 2012). Com a implantação do Residencial Tabuzeiro 29 daquelas famílias retornaram para Vitória, voltando a morar no bairro de origem, e de certa forma reconstruindo os laços afetivos com o lugar.

O Mapa 13 apresenta a localização do conjunto, que fica dentro de uma área com baixos índices socioeconômicos e ambientalmente frágil, conhecida como Poligonal 14 do Projeto Terra¹²⁹. Aliás, a localização do Residencial em uma área periférica do município, inserido num ambiente de disputa entre “gangues” é o principal fator de reclamação dos moradores, especialmente em relação à insegurança. Cerca de 30% (1.564 pessoas) da população do bairro Tabuzeiro (4.909 habitantes) residem no perímetro da Poligonal.

¹²⁹ O Projeto Terra, criado em 1998 pela Prefeitura de Vitória, passou a ser chamado Projeto Terra Mais Igual no período de 2004 a 2012. Busca desenvolver ações de forma integrada de todas as secretarias municipais para tentar resolver os problemas sociais e ambientais existentes nas áreas mais frágeis socioeconômica e ambientalmente do município.



Mapa 13 – Localização do Residencial Tabuazeiro do PMCMV – Faixa 1 em Vitória.

O bairro Tabuazeiro surgiu da divisão de três fazendas. A ocupação da área do Morro do Macaco ocorreu por meio de desmembramentos de lotes e glebas maiores (ibidem, 2012). A ocupação da área ocorreu a partir da década de 1950 e se acelerou mais na década de 1970 com a chegada de imigrantes vindos do interior do Estado, sul da Bahia, norte de Minas Gerais, e de outras áreas urbanas da RMGV. Atraídos pelo processo de industrialização, passaram a ocupar as áreas “periféricas” da cidade por ser a melhor e mais econômica alternativa para se morar.

O terreno para construção das moradias com área de 6.2 hectares foi doado pela Prefeitura de Vitória ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) por meio da Lei Municipal nº 7.629 de 2008 “*exclusivamente para implantação do conjunto habitacional*”.

Importa apresenta uma breve retrospectiva sobre as etapas que envolvem o projeto habitacional de Tabuazeiro. Em 17 de abril de 2009, apenas 23 dias após o lançamento nacional do PMCMV pelo Governo Federal a prefeitura de Vitória assinou o Termo de Adesão¹³⁰ ao Programa¹³¹. O prazo inicial para a conclusão do projeto era de 12 meses. Mas o término da obra se deu em 2013 a entrega das moradias ocorreram em 14 de junho de 2013. Mais de quatro anos depois da assinatura do Termo de construção.

O Residencial Tabuazeiro é composto por oito edifícios de quatro andares, sendo que cada edifício possui 16 apartamentos, totalizando 128 moradias. Oito apartamentos foram adaptados, sendo cinco para as pessoas com deficiência e três para atender às necessidades dos idosos. As unidades habitacionais medem 45 m² e possuem 2 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, conforme demonstra a Figura 32.

¹³⁰ O modelo do Termo de Adesão assinado entre a Prefeitura de Vitória e a Caixa Econômica é apresentado no Anexo 4.

¹³¹ Segundo informação repassada pelo técnico da Secretaria de Habitação da Prefeitura de Vitória o prefeito na época era do mesmo partido político do presidente da república, e buscava alinhar a política nacional às ações municipais. Matéria relacionada. <<http://www.vitoria.es.gov.br/secom.php?pagina=noticias&idNoticia=10052>>. Acesso em: junho de 2014.

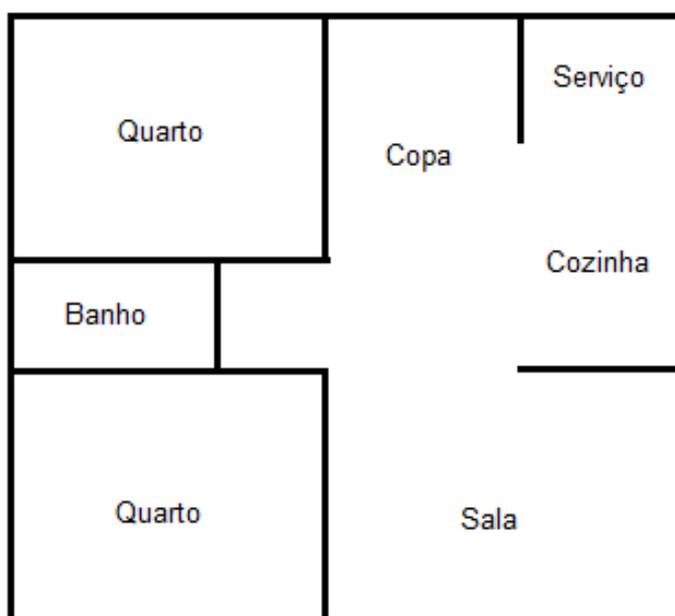


Figura 32 – Planta do apartamento com 45 m² do Residencial Tabuazeiro em Vitória.
Fonte: Esboço feito *in loco* pelo autor.

O projeto arquitetônico do Residencial, que também foi doado pela municipalidade às construtoras, foi apresentado no dia 25 novembro de 2009 Sete meses após a assinatura de adesão ao Programa. As inscrições para concorrer aos 128 apartamentos foram realizadas em agosto de 2010, no Clube de Natação e Regatas Álvares Cabral, durante três dias. Foram 6.681 pessoas cadastradas, número maior que o déficit habitacional de toda a RMGV que era de 5.364 domicílios (IJSN, 2009). Proporção de 52 pessoas por domicílio, maior que Vila Velha que foi 20 pessoas para cada residência.

Os critérios de cadastramento foram definidos pela Lei Municipal nº 6.592/2006, priorizando famílias de menor renda; famílias compostas por pessoas idosas, doentes crônicos ou com necessidades especiais e famílias mononucleares (pais ou mães solteiros), com prioridade para mulheres chefes de famílias. Moradias também foram reservadas para 29 famílias que estavam em situação de risco geológico que moravam no local conhecido como Alto Tabuazeiro, e que haviam sido desabrigadas pelo escorregamento de terra ocorrido no Morro do Macaco na década de 1980.

95% do total de pessoas selecionadas para o residencial eram do sexo feminino. O que demonstra uma priorização às mulheres chefes de famílias. O Quadro 7 apresenta algumas características do Residencial Tabuazeiro.

Quadro 7 – Características do Residencial Tabuazeiro em Vitória

Dados do Empreendimento	
Endereço	Rua Jácomo Forza, nº 55, Tabuazeiro, Vitória
Modalidade de financiamento	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
Faixa de renda mensal familiar ¹	Até R\$ 1.600,00
Valor da obra	R\$ 5.368.896,00
Número de edifícios	8
Total de apartamentos	128
Área terreno	6.290 m ²
Área padrão dos apartamentos	45 m ²
Dados sobre o processo de inscrição	
Data das inscrições	4, 5, 6/08/2010
Total de inscritos	6.681
Total de moradores selecionados	512
Valor da prestação	De R\$ 25,00 a R\$ 80,00
Prazo pagamento	15 anos
Densidade habitacional	4 (hab/dom)

Fonte: Secretaria de Habitação de Vitória (2013).

Nota: ¹ O salário mínimo em 2009 era de R\$ 465,00.

Quanto ao processo de contratação da empresa para construção do residencial, no dia 27/11/2009 foi publicado o “Edital de Chamamento”, que é um instrumento legal que tem como objetivo atrair empresas interessadas no projeto. A Caixa Econômica e a Prefeitura de Vitória se reuniram com cerca de vinte empresas de engenharia para apresentar o edital e o projeto¹³².

Porém, apesar dos órgãos públicos oferecerem benefícios vantajosos para as empresas (doação do terreno e do projeto arquitetônico, facilitação dos trâmites internos, garantia financeira, incentivo fiscal, entre outros)¹³³ objetivando favorecer ainda mais o ramo empresarial, somente três construtoras apresentaram propostas. A construtora que venceu a concorrência foi a Estrutural Construtora e Incorporadora Ltda., com sede na capital.

¹³² Informação publicada no site da Prefeitura, disponível em: <<http://vitoria.es.gov.br/secom.php?pagina=noticias&idNoticia=2432>>.

¹³³ Durante a reunião com empresários o superintendente estadual da Caixa Econômica afirmou que o dinheiro já estava garantido e reservado em caixa.

Em Vitória o preço da terra é supervalorizado e a municipalidade atualmente não tem investido em desapropriação ou utilização de terrenos vagos do próprio município para a implantação de novos projetos habitacionais do PMCMV. A tendência é de que não sejam mais implantadas moradias da Faixa 1 no município. Não sabemos se o Residencial Tabuazeiro teria sido construído se a Prefeitura de Vitória não tivesse doado o terreno considerando que aparentemente não há interesse das construtoras em produzir moradia para a categoria social de baixa renda. O conjunto de Tabuazeiro continua a ser o único do PMCMV – Faixa 1 erguido em Vitória e fica localizado próximo à área do Morro do Macaco, região que possui baixos índices sociais (Figura 33).



Figura 33 – O Morro do Macaco como pano de fundo do Residencial Tabuazeiro em Vitória.
Fonte: Pedro Ronchi (2014).

Nas entrevistas realizadas com os moradores do conjunto a principal reclamação era com relação à insegurança. Relatam que é comum ocorrer “acertos de contas” entre gangues rivais na disputa pelo controle do tráfico de drogas. E que em meio aos confrontos o Residencial serve de abrigo e rota de fuga para os criminosos, considerando que não existe um portão para impedir a entrada de pessoas estranhas. De acordo com um funcionário da Prefeitura de Vitória, a opção de

conceber o empreendimento como loteamento foi uma alternativa para reduzir os custos de manutenção, pois a área interna ao Residencial seria pública, sendo de responsabilidade da municipalidade manter os custos de jardinagem, estrutura viária e iluminação. Nas áreas internas dos edifícios os custos para a manutenção dos serviços (limpeza, energia e consumo de água) é rateado entre os moradores.

Os moradores entrevistados disseram que constantemente pessoas pulam a cerca de proteção do residencial, o que causa muita insegurança e danos materiais. Por isso, a alternativa encontrada pelos moradores como forma de evitar e coibir as invasões foi contratar uma empresa particular para instalar, no alto da cerca, uma fileira de arame tipo concertina, muito utilizada no campo militar como protetor de perímetro, como mostra a Figura 34, fato que torna na prática, o espaço dos prédios, um condomínio fechado. No entanto, a entrada principal do conjunto continua aberta. O livre acesso, além de caracterizar o conjunto como um loteamento, permite a entrada das empresas contratadas pela municipalidade para coletar lixo e realizar as manutenções dos serviços básicos comuns da cidade (iluminação, limpeza, jardinagem, etc.).



Figura 34 – Arame tipo concertina instalado no Residencial Tabuazeiro em Vitória.
Fonte: Pedro Ronchi (2014).

O custo de instalação do arame foi rateado entre os moradores, que passaram a ter uma “*sensação de segurança*”, relata uma das moradoras. No entanto, a cerca chama a atenção, e à primeira vista o residencial mais parece um “quartel” militar do que propriamente um conjunto residencial de famílias de baixa renda. Cabe ressaltar que não se tem notícia, ou pelo menos não é usual a instalação desse tipo de cerca em empreendimentos do PMCMV no país. Segundo ZANOTELLI (2012, p. 25) esse processo de “fechamento” e da construção de “condomínios” se generalizou pelo país e se inscreve num processo de produção do medo e difusão de um “produto imobiliário”, que é o condomínio.

O Residencial faz divisa com dois parques: o Parque Natural Vale do Mulembá, que é uma área destinada à conservação da paisagem natural, sendo restrito o acesso ao público; e o Parque Municipal de Tabuazeiro, que é um parque urbano dotado de equipamentos de recreação, espaços de caminhada e de contemplação, sendo uma importante área de lazer para a população dos bairros no seu entorno.

Porém, tanto os moradores entrevistados do conjunto quanto a vizinhança evitam usar o espaço por ser “*ponto de encontro de traficantes*”, segundo depoimento dos moradores e do Residencial e vizinhos. Ou seja, apesar da proximidade e dos benefícios que o espaço poderia trazer à qualidade de vida da população local, a insegurança faz com que esse espaço seja renegado por motivo de “força maior” (Figura 35).

A relativa ausência do Estado é um fator que contribui para o agravamento dos problemas. Os moradores se sentem “abandonados e esquecidos” tanto pela prefeitura quanto pela Caixa Econômica, relata outro morador. Segundo ele, no período logo após a ocupação dos imóveis o acompanhamento social foi mais intenso, porém gradativamente foi diminuindo.

De acordo com o técnico entrevistado da Prefeitura de Vitória, o acompanhamento social deveria ser realizado pela Caixa Econômica em um período de dez anos, que corresponde ao prazo de pagamento dos imóveis. Inclusive para a realização do trabalho de “integração social” o Programa estipula que seja investido um valor “mínimo de 0,5% sobre o valor da obra” (Cartilha do PMCMV, 2009, p. 26). Na prática, o que parece é que o trabalho social é mais intenso na fase pré-ocupacional dos imóveis e há uma tendência de que esse serviço não seja mais ofertado em

função do aumento da produção das moradias. Importante ressaltar que uma das grandes diferenças entre a segunda Fase do PMCMV e a Primeira está relacionada ao acompanhamento social. De acordo com o depoimento do técnico da Prefeitura de Vitória, na primeira edição do Programa as construtoras eram responsáveis pelo trabalho de acompanhamento social das famílias. Na Fase 2 essa responsabilidade passou a ser das prefeituras e da Caixa Econômica Federal.



Figura 35 – Parque Natural Vale do Mulembá visto da janela do apartamento do Residencial Tabuzeiro.
Fonte: Pedro Ronchi (2013).

Parte dos problemas que os empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 enfrentam no período de pós-ocupação estão relacionados ao convívio social entre os moradores. A falta de acompanhamento e assistência social no período de pós-ocupação por parte dos órgãos responsáveis pode ser considerada como um dos principais problemas enfrentados pelos moradores do Residencial Tabuzeiro, único conjunto habitacional do PMCMV – Faixa 1 ocupado, até o momento, na área urbana da RMGV e por isso também foi escolhido como objeto dessa pesquisa.

Pressupomos que a razão da maioria dos conflitos sociais tem relação direta com o agrupamento de pessoas em um “novo” ambiente ao qual impõe uma nova rotina de vida para os moradores. Pessoas com experiências de vida extremamente diferentes, vindas de lugares com realidades distintas e complexas que nem sequer imaginavam como seria a convivência social em um condomínio fechado. Pessoas que moravam de aluguel, de favor, em barracos e abrigos, com níveis socioeconômicos diferentes submetidas, sem orientação adequada, a regras e condições desconhecidas. Daí a necessidade de acompanhamento mais sistemático pelo poder público, principalmente após a ocupação dos imóveis.

A inadimplência das taxas condominiais que se referem aos gastos para manutenção dos serviços básicos de consumo coletivo em cada prédio é outra preocupação constante dos moradores do Residencial Tabuazeiro. As despesas de uso comum na parte interna dos prédios devem ser rateadas pelos moradores (água, iluminação, limpeza, manutenção predial, etc.). Aliás, essa questão não se restringe ao referido empreendimento, mas também se reproduz a nível nacional. Em entrevista o subsíndico de um dos blocos de edifícios do Residencial revelou que o problema é real, mas que alternativas para realizar cobranças de forma mais impessoal, e evitar assim conflitos, estão sendo tomadas pelo condomínio. Entre elas a fixação de lembretes advertindo sobre a responsabilidade dos condôminos em pagar as taxas de manutenção do condomínio, como mostra a Figura 36.

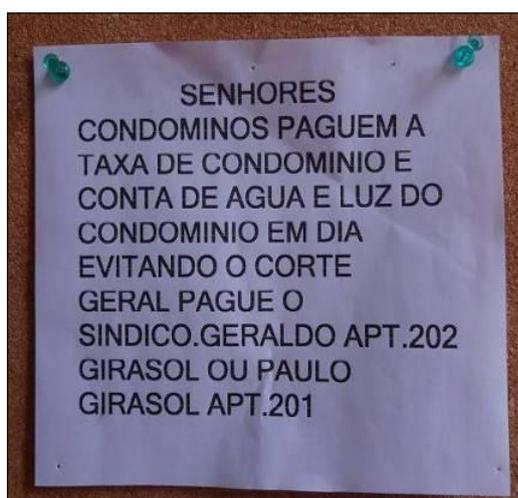


Figura 36 – Aviso aos moradores do Residencial Tabuazeiro sobre a necessidade de pagamento das taxas de condomínio.

Fonte: Pedro Ronchi (2014)

A prestação que os moradores pagam pelos apartamentos é estipulada pelo PMCMV. O valor máximo estabelecido é de R\$ 50,00 ou 10% da renda familiar. No entanto, recentemente a Portaria Interministerial do Governo Federal nº 237/2014¹³⁴ reduziu pela metade esse valor assim como o percentual. Essa foi uma alternativa encontrada pelo Governo como tentativa de reduzir a inadimplência dentro do PMCMV. Levantamento realizado a partir das entrevistas revelou que o custo médio mensal para os moradores com os gastos fixos da residência gira em torno de R\$ 200,00¹³⁵, o que representa 28% do salário mínimo atual (R\$ 724,00) e 58% da cesta básica de Vitória em junho de 2014, que era de R\$ 345,98 (DIEESE, 2014)¹³⁶. Valores elevados se considerarmos que os apartamentos são destinados às famílias com renda de até R\$ 1.600,00, sendo que o custo médio mensal sobre esse valor representa 12% da renda das famílias. Lembrando ainda que moram no conjunto famílias que não possuem necessariamente renda fixa comprovada, ou seja, que estão no mercado informal, mas que também são contempladas pelos critérios do Programa.

Observou-se que apesar dos problemas mencionados, as famílias entrevistadas se mostravam satisfeitas com a nova moradia, porque para muitas delas ter a sua própria casa é ter um “*sonho*” realizado. Muitas famílias moravam em residências alugadas e a casa própria, além de uma conquista, representa a “*liberação do orçamento familiar da obrigação mensal do aluguel*” semelhantemente ao processo ocorrido na época do BNH descrito por BOLAFFI (1982, p. 43). É o caso de uma senhora que morava de aluguel no bairro Praia do Suá em Vitória e pagava R\$ 800,00 mensais. Como chefe de família e aposentada, sua renda sustenta a família, composta de cinco pessoas, entre elas uma pessoa com necessidades especiais. Apesar de relatar que gostava mais de morar no bairro onde “*nasceu e cresceu*”, e “*chorar*” de saudades da mãe, a mudança para o imóvel próprio trouxe um grande alívio no orçamento. A redução nos gastos foi de R\$ 736,00 mensais se levarmos

¹³⁴ Portaria publicada no dia 06 de maio de 2014, em seu Art. 4º diz que “os beneficiários assumirão responsabilidades contratual pelo pagamento de cento e vinte prestações mensais, correspondentes a cinco por cento da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais”.

¹³⁵ Média em relação aos valores levantados durante entrevistas com os moradores, sendo: prestação R\$ 32,00; condomínio R\$ 32,00; Água R\$ 30,00; Energia R\$ 78,00; Gás R\$ 24,00 e iluminação pública R\$ 5,00.

¹³⁶ Informação retirada do site do DIEESE. Disponível em: < <http://www.dieese.org.br/analisecestabasi ca/ 2014/201408cestabasi ca.pdf>>. Acesso em: setembro de 2013.

em conta o valor do aluguel abatido o valor da prestação média paga pelos moradores (R\$ 32,00) e a taxa média do condomínio (R\$ 32,00).

Outra família entrevistada reclamou que os cômodos são muito pequenos, e que poderia “*ter uma varanda*”, no entanto ressaltou que em Jardim da Penha, bairro de classe média de Vitória, “*tem apartamentos muitos menores*”. A principal renda dessa família, composta por cinco membros, provém da mulher que tem como atividade o aluguel de um brinquedo infantil conhecido como “pula-pula” que fica localizado na entrada de um dos parques municipais do município. O marido exerce a atividade de autônomo cuja renda complementa o orçamento familiar. Os filhos de 19, 17 e 8 anos estudam nas escolas municipais mais próximas ao conjunto.

Apesar de estarem se adaptando às limitações de morar em um apartamento, pois antes dividiam uma casa com a mãe do marido, eles se mostraram satisfeitos com a estrutura física e os acabamentos da nova residência. A família ressaltou que uma das dificuldades encontradas em relação aos serviços públicos foi à demora de atendimento na unidade de saúde mais próxima. Segundo eles, parece “*que não estavam preparados para tanta gente*”. Fato que é agravado porque existem muitos moradores do residencial que têm membros na família que são deficientes físicos.

Questões relacionadas à antisociabilidade entre os moradores também é um dos assuntos mais citados nas entrevistas. Para os moradores os barulhos excessivos nos apartamentos, corredores e outras áreas comuns ao residencial são constantes. As famílias vêm de realidades socioespaciais distintas, com hábitos e regras próprias. Muitas famílias beneficiadas pelo Programa não têm experiência de morar em apartamentos, e estavam acostumadas a um estilo de vida mais informal e foram inseridas num contexto diferente. Todavia, cabe salientar que incômodos como os mencionados são comuns em conjuntos habitacionais.

A falta de um acompanhamento social mais regular das famílias no período após a ocupação dos imóveis poderia amenizar muitas questões. Isso revela uma deficiência que precisa ser melhor trabalhada pelo PMCMV. Não basta somente construir e entregar moradias, pois as verdadeiras problemáticas e desafios do PMCMV, ao que tudo indica, são maiores no período de pós-ocupação dos imóveis.

É a partir desse momento que surge uma demanda maior para o poder público, pela real necessidade de investimentos para suprir a carência de infraestrutura para os novos conjuntos instalados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos propusemos a pesquisar as contribuições da política habitacional, encabeçada atualmente pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no processo de (re)produção e expansão urbana na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Limitamo-nos a analisar as ações do Programa que envolve a produção de moradias para as categorias sociais de baixa renda, de até três salários mínimos ou o equivalente à R\$ 1.600,00.

Nossa problemática se baseia no fato de que as políticas habitacionais seguiam uma lógica de produção de moradias populares em áreas “periféricas” das cidades, promovendo e reproduzindo um modelo de expansão urbana caracterizado pela segregação sócio espacial. Nosso objetivo era desvendar se o PMCMV segue esse mesmo modelo de produção urbana.

Ao longo do caminho percebemos que o PMCMV repete fundamentalmente as mesmas fórmulas aplicadas na época do Banco Nacional de Habitação (BNH), adaptadas ao contexto histórico e político vigente, que são o atrelamento à lógica empresarial e à segregação espacial das famílias de baixa renda na RMGV.

Analisando a distribuição espacial dos imóveis do PMCMV na RMGV identificamos que os projetos habitacionais para as famílias de baixa renda estão localizados em sua grande maioria na “periferia” dos municípios, em áreas de transição entre o espaço urbano e o rural e em áreas ambientalmente frágeis. As pesquisas de campo permitiram identificar que a implantação dos conjuntos de moradias populares tem provocado transformações no uso do solo e na especulação imobiliárias do seu entorno. Foram identificados vários terrenos que foram colocados à venda após o início da construção das moradias.

A análise dos dados sobre a produção habitacional do PMCMV, no período de 2009 a janeiro de 2014, mostra que existe uma grande disparidade entre a contratação e a construção das moradias no país. Enquanto 3.2 milhões de moradias haviam sido contratadas cerca de 47% delas tinham sido entregues. Além disso, identificamos que o ritmo de produção das moradias na segunda fase do Programa está mais lento do que na primeira fase, o que compromete o andamento da meta.

Essa mesma disparidade ocorre também a nível estadual e regional, porém com certas particularidades. No Espírito Santo a produção de moradias populares é mais intensa nos municípios do interior do que na RMGV apesar desta concentrar praticamente a metade da população e cerca de 25% do déficit habitacional do Estado. A RMGV concentra a grande parte das moradias contratadas pelo Programa no Estado (55%). As construtoras priorizam a construção de imóveis para as categorias sociais de maior renda em detrimento daquelas famílias de baixa renda. Ou seja, direcionam a produção imobiliária para o público que melhor lhes convém. Portanto, como na RGMV há uma concentração maior de renda em comparação com os municípios do interior o quantitativo de moradias produzidas do PMCMV acompanha a renda familiar.

Todavia existe também uma grande disparidade entre o número de moradias contratadas em relação àquelas já entregues por faixa de rendimento familiar. Na faixa de menor renda (Faixa 1) a relação entre as unidades contratadas e entregues é de 13% enquanto que nas faixas de renda mais elevada (Faixas 2 e 3) chega a 87%. Tal fato vai de encontro ao objetivo do Programa que deveria priorizar as famílias de baixa renda mas na prática não tem sido assim.

Ao longo da pesquisa apontamos várias problemáticas que influenciam diretamente na baixa produção de moradias populares na RMGV. Demonstramos que o argumento utilizado pelos gestores públicos municipais de que a falta terreno é um dos principais entraves para a implantação da habitação social não é condizente com a realidade. Estudos recentes demonstram que existem inúmeros “vazios urbanos” que poderiam ser utilizados para essa finalidade, sendo que muitos destes terrenos são de propriedade do próprio poder público.

Nossa hipótese de que o PMCMV compõe um dos vetores de expansão urbana da RMGV pôde ser comprovada por meio da análise de três estudos de caso. Primeiro analisamos as experiências de Cariacica no processo de identificação de terrenos mais qualificados para que as empresas pudessem construir moradias populares. As áreas identificadas para a construção das habitações nas extremidades da área urbana, no limite entre a cidade e o campo, tende a ser um fator de dilatação da mancha urbana, pois o adensamento populacional e a atração de serviços e equipamentos que a implantação dos conjuntos habitacionais promove sobre o território tende a corroborar para isso. No segundo caso pesquisamos a implantação

do maior conjunto habitacional para a população de baixa renda na RMGV localizado no bairro Jabaeté em Vila Velha. Verificamos que a implantação do empreendimento desencadeou uma nova dinâmica no uso e ocupação do solo representada pela especulação imobiliária de terrenos no entorno. Por último, analisamos o conjunto do PMCMV localizado no bairro Tabuazeiro em Vitória que atualmente encontra-se ocupado. Apontamos questões e conflitos sociais que se fazem presentes entre os moradores e que são decorrentes de uma fase de adaptação a um “novo” estilo de vida.

Realizamos entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores envolvidos nos projetos do PMCMV. As entrevistas nos permitiram uma melhor compreensão das problemáticas que envolvem o fenômeno habitacional. As diferentes visões que os entrevistados possuem em relação à moradia nos forneceram subsídios para entender questões territoriais e sociais que influenciam diretamente na construção do espaço urbano da RMGV. Entendemos que a política habitacional precisa necessariamente estar integrada as demais políticas sociais para que ambas possam convergir no sentido de melhorar a vida das pessoas.

Contudo, concluímos que o PMCMV tem influenciado no processo de transformação e expansão urbana da RMGV, sobretudo aqueles destinados as famílias de baixa renda. Esses conjuntos habitacionais construídos nas áreas “periféricas” são pioneiros nesse processo, assim como os conjuntos da época do BNH, pois se tornam referência no lugar e servem como ponto de atração e impulsionamento das atividades sociais que modificam e reconfiguram o espaço.

O PMCMV, apesar de estar sendo apropriado pelo mercado, tem alcançado significativos resultados em termos de produção, mesmo aquém da demanda, tem contribuído lentamente para o equacionamento dos problemas habitacionais. Assim como milhares de pessoas foram beneficiadas pelo BNH, sem entrarmos no mérito qualitativo das obras e das problemáticas inerentes à política habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida marca um período da história do país onde a produção de moradias sociais alcança novamente um novo patamar produtivo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANI, Vivian. **Trajetória do crescimento da cidade de Colatina**. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2012.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano G. de. **Habitação e poder** – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo, nº 1, 2008.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha completa do Programa Minha Casa Minha Vida** (2009).

_____. **História da construção das transformações da cidade**. Vitória: Cultural, 2005.

_____. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória, Florecultura, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro, LetraCapital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis; ARAÚJO, Flávia. **Habitação de interesse social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

CORRÊA, Geovana de Medeiros. **A habitação social em foco: uma abordagem sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Dissertação de mestrado em economia. UFSC. Florianópolis, 2012.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **A expansão da periferia por conjuntos habitacionais na Região da Grande Vitória (1964–1986)**. Dissertação de mestrado em História – CCHN/UFES. Vitória, 2008.

ESPÍRITO SANTO. **Resolução nº 03/1991**. Publicada no DIOES em 12/04/1991.

_____. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. **Ação civil pública em defesa a ordem urbanística**. Linhares, 13 de junho de 2012.

FERREIRA, Francismar Cunha. **A produção imobiliária e a renda da terra: estudo de alguns casos na Região Metropolitana da Grande Vitória**. Monografia do curso de Geografia da UFES. Vitória, ES, 2014.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal do Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financerização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese. UNICAMP, São Paulo, 2011.

GIL, A. P. ; BRITO, J. F. G., COELHO, ANDRÉ LUIZ NASCENTES. **Delimitação e análise de margens fluviais inundáveis edificadas com o auxílio de geotecnologias**. In: XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia; V Congresso Brasileiro de Geoprocessamento; XXV Expositiva, 2014, Gramado-RS. XXVI Congresso Brasileiro de Cartografia; V Congresso Brasileiro de Geoprocessamento; XXV Expositiva. GRAMADO, 2014. v. 1. p. 1-12.

GONÇALVES, Thalymar Matias. **Novas estratégias da produção imobiliária na Grande Vitória: um Estudo Sobre as Recentes Transformações do Espaço Urbano da Serra-ES**. Dissertação de mestrado em Geografia – CCHN/PPGG, UFES, 2010.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. Hucitec. São Paulo, 1980.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Filosofia, política e programação habitacional no Espírito Santo**. Vitória, 1979.

_____. **Estudos populacionais para cidades, vilas e povoados do Espírito Santo 1985-2010**. Projeções demográficas, rede urbana e caracterização do espaço. Vol. III. Vitória, 1985.

_____. **Estudos para definição da política habitacional para o estado do Espírito Santo**. Estudos Básicos referentes à questão habitacional. Intervenção estatal no processo de habitação. Versão final. Vitória, 1987.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória dinâmica urbana na década de 90**. Vitória, 2001.

_____. **Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV. Sistema gestor e informações básicas**. Vitória, 2005.

_____. **Diagnóstico do déficit habitacional para os municípios do estado do Espírito Santo – 2009**. Vitória, 2009.

_____. **Mapeamento das áreas periurbanas do Espírito Santo**. Vitória, 2011.

_____. **Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do Espírito Santo - 2010**. Vitória, 2012.

_____. **Evolução da mancha urbana na RMGV**. Base de dados em arquivos no formato *shape*. No prelo. Vitória, 2013.

IEL – INSTITUTO EUVALDO LODI. **17ª edição do anuário 200 maiores empresas do Espírito Santo**. Vitória, 2013.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília, 2013.

MAGRIS, Flávio Hertel. **O programa Minha Casa Minha vida e a reconfiguração urbana do município de Serra-ES**. Dissertação de mestrado em geografia. PPGG/UFES. Vitória, 2013.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo. Alfa-Ômega, 1979.

_____, Ermínia. **Brasil cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MATTOS, Rossana. **Expansão urbana, segregação e violência**. Um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória. EDUFES. Vitória, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portal de acesso à informação**. Controladoria Geral da União (CGU). Brasília, 2014.

NASCIMENTO, Rômulo. **Parcelamento do solo em perímetro urbano e os espaços vazios de Cariacica**. Monografia do curso de Geografia da UFES. Vitória, ES, 2014.

OLIVEIRA, José Carlos da Silva. **A evolução da RMGV**. Espírito Santo: Revista do COMDEVIT. Ano I. Edição 01, 2008.

PMV – PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Relatório de transição, Programa Terra Mais Igual**. Vitória, 2012.

ROCHA, Haroldo Corrêa e MORANDI, Ângela Maria. **Cafeicultura e grande indústria**. A transição no Espírito Santo 1955- 1985. Fundação Ceciliano Abel de Almeida. Vitória, 1991.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese. FAU/USP. São Paulo, 2009.

ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo, São Paulo, p. A3 - A3, 14 mar. 2009.

SARTÓRIO, Fernando Domingos Vieira. **Uma geopolítica do urbano: Grande Terra Vermelha, Região Metropolitana da Grande Vitória-ES**. Monografia. UFES, 2012.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória, 1950/1980**. Vitória: EDUFES, 2001.

SILVA, Luíz A. Machado da (Org.) Solo urbano. **Tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz. **Le pôle de Tubarão et L'expansion périphérique de L'agglomération de Vitória – Espírito Santo – Brésil.** Tese. Université Paris x Nanterre. V. III, Paris, 1998.

_____. **A migração para o litoral:** O caso dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST). Artigo. Revista Geografares, Vitória, v. 1, nº 1, jun. 2000.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz, FERREIRA, Francismar Cunha; ANTÔNIO, Larissa Marques de. **O “nó da terra” na Região Metropolitana de Vitória-ES-Brasil.** Artigo. EGAL, 2013.

_____. **A explosão dos condomínios fechados na Região Metropolitana da Grande Vitória – Espírito Santo – Brasil.** Revista Geo UERJ - 2º semestre de 2012. v. 2, n. 24 (2012), p.619-655.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz, FERREIRA, Francismar Cunha. **O espaço urbano e a renda da terra.** Revista GeoTextos, vol. 10, n. 1, jul, 2014.

8. ANEXOS

Anexo 1 - Espelho de cadastro imobiliário dos terrenos localizados em Jabaeté

Dados do Contribuinte				CÓD. ISENÇÃO	
CONTRIBUINTE				00 - Não	
FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - CEF					
ENDEREÇO			NÚMERO	BAIRRO	
AVN FRANÇA			0	JABAEITÉ	
CIDADE	UF	CEP	CPF/CNPJ		
VILA VELHA	ES	29126742	03.190.167/0001-50		
EDIFÍCIO			COMPLEMENTO 2		
COMPLEMENTO					
GLEBA 02					
LOTEAMENTO		QUADRA	LOTE		
ÁREA DA UNIDADE		ÁREA DO TERRENO	ÁREA TOTAL CONSTRUIDA		
,00 M ²		24.918,13 M ²	,00 M ²		
NÚMERO DO CADASTRO			INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA		
253937-0			03.06.445.0157.000		
ANO / VALOR VENAL DO TERRENO		ANO / VALOR VENAL DA EDIFICAÇÃO		ANO / VALOR VENAL DO IMÓVEL	
2014 R\$ 189.754,46		2014 R\$,00		2014 R\$ 189.754,46	
<p>O IMÓVEL ESTÁ CADASTRADO NA COORDENAÇÃO DE TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS (CTRIM) CONFORME DADOS ACIMA QUALIFICADOS.</p>					
<p>RESSALVA O DIREITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS (SEMFI) DE ATUALIZAR OS DADOS CADASTRAIS QUE VENHAM A SER APURADOS APÓS A EXPEDIÇÃO DESTES DOCUMENTOS.</p>					
<p>>> NÃO VALE COMO CERTIDÃO <<</p>					
<p>Data de Emissão: Vila Velha, 24 de Fevereiro de 2014</p> <p>FUNCIONÁRIO: Luiz Messias dos Santos - GAVIM</p>					



Prefeitura Municipal de Vila Velha
Estado do Espírito Santo
Secretaria Municipal de Finanças
Coordenação de Tributos Imobiliários

ESPELHO DE CADASTRO DE IMÓVEL

Dados do Contribuinte				CÓD. ISENÇÃO	
				00 - Não	
CONTRIBUINTE					
FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - CEF					
ENDEREÇO					
AVN FRANÇA			NÚMERO	BAIRRO	
			0	JABAETÉ	
CIDADE	UF	CEP	CPF/CNPJ		
VILA VELHA	ES	29126742	03.190.167/0001-50		
EDIFÍCIO			COMPLEMENTO 2		
COMPLEMENTO					
GLEBA 03					
LOTEAMENTO		QUADRA	LOTE		
ÁREA DA UNIDADE		ÁREA DO TERRENO	ÁREA TOTAL CONSTRUIDA		
,00 M ²		23.913,25 M ²	,00 M ²		
NÚMERO DO CADASTRO			INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA		
253938-0			03.06.445.0286.000		
ANO / VALOR VENAL DO TERRENO		ANO / VALOR VENAL DA EDIFICAÇÃO	ANO / VALOR VENAL DO IMÓVEL		
2014 R\$ 182.102,18		2014 R\$,00	2014 R\$ 182.102,18		

O IMÓVEL ESTÁ CADASTRADO NA COORDENAÇÃO DE TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS (CTRM) CONFORME DADOS ACIMA QUALIFICADOS.

RESSALVA O DIREITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS (SEMFI) DE ATUALIZAR OS DADOS CADASTRAIS QUE VENHAM A SER APURADOS APÓS A EXPEDIÇÃO DESTE DOCUMENTO.

>> NÃO VALE COMO CERTIDÃO <<

Data de Emissão: Vila Velha, 24 de Fevereiro de 2014

FUNCIONÁRIO: Luiz Messias dos Santos - GAVIM



Prefeitura Municipal de Vila Velha
Estado do Espírito Santo
Secretaria Municipal de Finanças
Coordenação de Tributos Imobiliários

ESPELHO DE CADASTRO DE IMÓVEL

Dados do Contribuinte				CÓD. ISENÇÃO	
				00 - Não	
CONTRIBUINTE					
FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - CEF					
ENDEREÇO				NÚMERO	BAIRRO
AVN FRANÇA				0	JABAETÉ
CIDADE	UF	CEP	CPF/CNPJ		
VILA VELHA	ES	29126742	03.190.167/0001-50		
EDIFÍCIO			COMPLEMENTO 2		
COMPLEMENTO					
GLEBA 04					
LOTEAMENTO		QUADRA		LOTE	
ÁREA DA UNIDADE		ÁREA DO TERRENO		ÁREA TOTAL CONSTRUÍDA	
,00 M ²		25.388,42 M ²		,00 M ²	
NÚMERO DO CADASTRO			INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA		
253939-0			03.06.445.0422.000		
ANO / VALOR VENAL DO TERRENO		ANO / VALOR VENAL DA EDIFICAÇÃO		ANO / VALOR VENAL DO IMÓVEL	
2014 R\$ 193.335,77		2014 R\$,00		2014 R\$ 193.335,77	

O IMÓVEL ESTÁ CADASTRADO NA COORDENAÇÃO DE TRIBUTOS IMOBILIÁRIOS (CTRM) CONFORME DADOS ACIMA QUALIFICADOS.

RESSALVA O DIREITO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS (SEMFI) DE ATUALIZAR OS DADOS CADASTRAIS QUE VENHAM A SER APURADOS APÓS A EXPEDIÇÃO DESTE DOCUMENTO.

>> NÃO VALE COMO CERTIDÃO <<

Data de Emissão: Vila Velha, 24 de Fevereiro de 2014

FUNCIONÁRIO: Luiz Messias dos Santos - GAVIM

Anexo 2 – Unidades habitacionais do PMCMV no Espírito Santo por faixa de renda

Município	Faixa 01		Faixa 02		Faixa 03		Total	
	C	E	C	E	C	E	C	E
Afonso Cláudio	87	39	2	2			89	41
Água Doce do Norte	53	20	4	4			57	24
Águia Branca	84	18					84	18
Alegre	57	7	1	1			58	8
Alfredo Chaves								
Alto Rio Novo	101	24	4	4			105	28
Anchieta			68	68	2	2	70	70
Apiacá	39		30	30	2	2	71	32
Aracruz	885		142	142	8	8	1.035	150
Atilio Vivacqua	43						43	
Baixo Guandu	93	10	419	419	1	1	513	430
Barra de São Francisco	159	43	253	253			412	296
Boa Esperança	72	32	45	45			117	77
Bom Jesus do Norte	38		33	33	1	1	72	34
Brejetuba	4	4					4	4
Cachoeiro de Itapemirim	1.803	16	674	120	55	40	2.532	176
Cariacica	120		740	310	827	70	1.687	380
Castelo	64	16	67	67			131	83
Colatina	2.298	1.387	941	725	7	7	3.246	2.119
Conceição da Barra	112	64	4	4			116	68
Conceição do Castelo	121		1	1			122	1
Divino de São Lourenço					1	1	1	1
Domingos Martins	48	48	3	3			51	51
Dores do Rio Preto			1	1			1	1
Ecoporanga	192	69	3	3			195	72
Fundão	3	3	33	33	10	10	46	46
Governador Lindenberg	124	46					124	46
Guaçuí	138		151	151	4	4	293	155
Guarapari	204		509	169	93	5	806	174
Ibatiba	44		1	1			45	1
Ibiraçu								
Ibitirama								
Iconha	48	18					48	18
Irupi	4	4					4	4
Itaguaçu	81	34	27	27			108	61
Itapemirim	44		36	36	1	1	81	37
Itarana	28		26	26			54	26
Iúna	49	7	20	20			69	27
Jaguaré	248		97	97			345	97
Jerônimo Monteiro	49	10	3	3			52	13
João Neiva			17	17	2	2	19	19
Laranja da Terra	36	12					36	12
Linhares	2.675	474	487	385	731	11	3.893	870
Mantenópolis	17	17	2	2			19	19
Marataízes	50		19	19	2	2	71	21
Marechal Floriano	32						32	
Marilândia	38	38	12	12			50	50
Mimoso do Sul	48		33	33			81	33
Montanha	150	78	334	334	5	5	489	417

Mucurici	67	27	28	28	1	1	96	56
Muniz Freire	47	8	1	1			48	9
Muqui			17	17			17	17
Nova Venécia	196	105	526	526	4	4	726	635
Pancas	99	18	9	9			108	27
Pedro Canário	50		6	6			56	6
Pinheiros	96	22	140	140			236	162
Piúma	40		26	26	4	4	70	30
Ponto Belo	70	30	7	7	1	1	78	38
Presidente Kennedy								
Rio Bananal	53	12	5	5			58	17
Rio Novo do Sul								
Santa Leopoldina	9						9	
Santa Maria de Jetibá	41		51	51	2	2	94	53
Santa Teresa	29		18	18	2	2	49	20
São Domingos do Norte	50	15	2	2			52	17
São Gabriel da Palha	465	223	184	184			649	407
São José do Calçado	58	9	13	13	1	1	72	23
São Mateus	1.629	88	998	854	24	24	2.651	966
São Roque do Canaã			10	10			10	10
Serra	1.392		5.243	3.019	11.443	2.356	18.078	5.375
Sooretama	440						440	
Vargem Alta	40						40	
Venda Nova do Imigrante	15						15	
Viana			312	39	3	3	315	42
Vila Pavão	76	54					76	54
Vila Valério	256	69	15	15	1	1	272	85
Vila Velha	1.512		2.106	564	1.196	238	4.814	802
Vitória	128	128	44	10	1	1	173	139
Total	17.441	3.341	15.003	9.144	14.435	2.810	46.879	15.295

Fonte: Ministério das Cidades. Base de dados até 31/01/2014.

Legenda: (C) Contratada; (E) Entregue.

Anexo 3 – Unidades habitacionais do PMCMV no Brasil por faixa de renda e valores dos investimentos

UF	Faixa 01			Faixa 02			Faixa 03			Total		
	Contratada	(R\$)	Entregue	Contratada	(R\$)	Entregue	Contratada	(R\$)	Entregue	Contratada	(R\$)	Entregue
SP	180.674	10.666.641.253	51.261	273.433	1.113.403.679	177.561	135.300	0.084.506.711	44.299	589.407	41.864.551.642	273.121
MG	126.886	5.936.084.037	49.935	168.096	13.132.018.935	128.671	25.962	2.139.913.848	7.476	320.944	21.208.016.819	186.082
PR	64.244	2.711.543.878	29.962	132.095	10.734.727.691	112.061	20.269	1.496.948.531	9.065	216.608	14.943.220.101	151.088
RS	70.171	2.565.744.422	30.580	129.715	9.661.154.571	104.278	20.280	1.461.198.928	7.246	220.166	13.688.097.920	142.104
BA	183.036	8.731.207.625	64.253	40.795	2.824.549.607	27.302	26.934	2.005.028.803	6.877	250.765	13.560.786.035	98.432
GO	51.759	2.179.694.092	19.186	109.250	9.586.317.142	93.307	22.859	1.533.461.828	6.142	183.868	13.299.473.062	118.635
RJ	105.284	6.827.670.706	22.219	45.828	3.575.020.452	25.830	36.944	2.627.447.536	10.299	188.056	13.030.138.694	58.348
SC	31.422	1.192.768.467	14.231	81.830	6.661.758.194	58.905	10.262	809.128.266	3.807	123.514	8.663.654.927	76.943
MA	114.740	5.080.644.106	35.396	21.960	1.428.628.132	12.320	4.183	296.164.892	1.429	140.883	6.805.437.130	49.145
PA	91.128	4.353.967.616	23.091	16.999	1.285.592.617	8.207	9.501	592.891.680	2.096	117.628	6.232.451.913	33.394
PE	62.342	2.738.371.014	16.817	36.654	2.418.652.335	25.760	10.025	684.202.690	1.767	109.021	5.841.226.039	44.344
CE	62.455	3.095.012.680	13.665	26.338	2.119.683.773	20.212	5.200	424.888.172	1.504	93.993	5.639.584.625	35.381
AL	57.195	2.680.994.581	16.405	34.616	2.096.990.985	22.790	5.825	416.267.074	2.405	97.636	5.194.252.641	41.600
MT	47.701	2.194.645.592	14.336	27.914	1.993.298.400	17.876	7.841	570.074.336	1.820	83.456	4.758.018.329	34.032
PB	29.123	1.110.737.672	8.198	33.372	2.891.726.700	31.255	6.169	507.132.096	803	68.664	4.509.596.467	40.256
RN	33.300	1.357.421.322	12.325	32.782	2.517.282.826	26.171	4.906	379.327.788	1.335	70.988	4.254.031.935	39.831
DF	16.434	1.767.261.131	11	18.890	1.245.321.389	4.840	7.768	678.301.178	2.235	43.092	3.690.883.698	7.086
MS	24.545	1.084.586.725	6.689	26.051	2.031.925.083	19.445	3.819	241.423.171	1.272	54.415	3.357.934.979	7.406
PI	51.103	2.006.717.963	17.297	13.935	886.022.239	10.348	2.490	180.810.636	689	67.528	3.073.550.838	28.334
ES	17.441	753.738.246	3.341	15.003	1.120.796.205	9.144	14.435	1.143.335.485	2.810	46.879	3.017.869.936	15.295
SE	18.634	653.496.035	5.319	16.321	1.044.070.053	9.436	6.754	498.336.460	1.562	41.709	2.195.902.548	16.317
RO	27.078	1.316.888.904	4.369	6.395	502.722.447	4.660	3.715	337.070.679	1.066	37.188	2.156.682.030	10.095
AM	29.556	1.258.650.543	5.468	5.815	368.887.178	1.274	5.702	413.396.635	833	41.073	2.040.934.355	7.575
TO	21.259	814.088.657	3.600	3.502	270.873.371	2.194	1.021	75.923.055	524	25.782	1.160.885.083	6.318
AP	8.746	468.635.393	396	25	2.269.349	23	381	28.358.220	58	9.152	499.262.962	477
RR	7.912	393.019.159	2.548	563	45.742.344	531	74	6.578.934	74	8.549	445.340.436	3.153
AC	6.996	351.712.516	2.042	1.056	69.023.249	585	458	15.927.696	54	8.510	436.663.461	2.681
Total	1.541.164	74.291.944.333	472.940	1.319.233	101.628.458.944	954.986	399.077	29.648.045.329	119.547	3.259.474	205.568.448.606	1.547.473

Anexo 4 – Termo de adesão do Minha Casa Minha Vida a ser assinado com os municípios
(Versão de 14/02/2014)

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA
TERMO DE ADESÃO**

**TERMO DE ADESÃO QUE ENTRE SI FIRMAM A UNIÃO E O
MUNICÍPIO DE _____,
situado no Estado de(o) _____**

A **UNIÃO**, por intermédio do Ministério das Cidades, neste ato representada pela Senhora Secretária Nacional de Habitação, **INÊS DA SILVA MAGALHÃES**, inscrita no CPF/MF sob o nº **051.715.848-50**, no uso da competência delegada pela Portaria nº 120, de 18 de março de 2013, do Ministério das Cidades, doravante denominada **UNIÃO**, e o **MUNICÍPIO DE _____**, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal _____, inscrito no CPF/MF sob o nº _____, doravante denominado **MUNICÍPIO**, firmam o presente **TERMO DE ADESÃO** para atendimento aos dispositivos legais do Programa **MINHA CASA, MINHA VIDA**, de que trata a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, mediante as condições e cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente **TERMO DE ADESÃO** é estabelecer parceria com o **MUNICÍPIO**, objetivando a execução do Programa **MINHA CASA, MINHA VIDA**.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICIPES

I – UNIÃO:

- a) oferecer, dentro de suas atribuições institucionais, meios para viabilizar o objeto do presente **TERMO DE ADESÃO**; e
- b) acompanhar, avaliar e divulgar os resultados atingidos.

II – MUNICÍPIO, no âmbito de suas competências:

- a) elaborar levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, procedendo a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e incentivando que as propostas de empreendimentos sejam apresentadas nas áreas delimitadas;
- b) garantir a celeridade nos processos de autorizações, alvarás, licenças e de outras medidas inerentes à aprovação dos projetos arquitetônicos, urbanísticos e complementares dos empreendimentos habitacionais;
- c) dar celeridade ao licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes;
- d) articular com as concessionárias de serviços públicos de modo a viabilizar a implantação, operação e a manutenção das redes de energia elétrica, água, saneamento, transporte público, para emissão do termo de viabilidade;
- e) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de produção dos imóveis, apresentando propostas legislativas, quando for o caso, que disponham sobre a desoneração de tributos de sua competência;
- f) ao seu critério, estender sua participação no Programa Minha Casa, Minha Vida, sob a forma de aportes financeiros e de fornecimento de bens, serviços ou obras;
- g) apresentar proposta ao Poder Legislativo local que reconheça os empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos casos de operações que envolvam recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, como de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;
- h) manter atualizado cadastro habitacional, contendo informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios nacionais e locais de seleção dos beneficiários, conforme normativo do Programa Minha Casa, Minha Vida;
- i) responsabilizar-se pela seleção dos beneficiários finais, observados os critérios de elegibilidade e seleção assim como os prazos definidos em normativo específico. Nos casos em que haja parceria com

outro ente federado ou em que os empreendimentos estejam localizados em regiões metropolitanas, deverá ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda;

j) inserir as famílias selecionadas no Programa Minha Casa, Minha Vida, no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, observadas as orientações dispostas em normativo específico;

k) responsabilizar-se pela execução do trabalho social, nos casos de empreendimentos destinados às famílias com renda até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), conforme legislação e regulamentação vigente;

l) instituir Grupo de Análise de Empreendimentos, com representantes das áreas de habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte, responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, conforme parâmetros estabelecidos em normativos bem como, respeitando as definições do Plano Diretor e do Plano Habitacional quando houver; acompanhando o processo de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida;

m) nomear representante para interlocução com o Governo Federal, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, responsável por: coordenar os trabalhos do Grupo de Análise de Empreendimentos; encaminhar informações solicitadas pelo Ministério das Cidades para o monitoramento e avaliação dos resultados do Programa Minha Casa, Minha Vida;

n) receber e disseminar as orientações prestadas pelo Ministério das Cidades;

o) apresentar Instrumento de Compromisso, fundamentado por Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos elaborado pelo Grupo de Análise de Empreendimentos, acompanhado de Matriz de Responsabilidades, quando for o caso; e

p) implementar ações para viabilizar a manutenção das vias, calçadas e áreas verdes comuns internas, nos casos de empreendimentos operados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, organizados sob a forma de condomínio.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA

O presente **TERMO DE ADESÃO** terá vigência indeterminada.

CLÁUSULA QUARTA – DOS RECURSOS

O presente **TERMO DE ADESÃO** não enseja a transferência de recursos financeiros da **UNIÃO**.

CLÁUSULA QUINTA - DAS ALTERAÇÕES

O presente **TERMO DE ADESÃO** poderá ser modificado em quaisquer de suas cláusulas, exceto quanto ao objeto ou finalidade, mediante lavratura de termo aditivo e desde que manifestado previamente por escrito com, pelo menos, quinze dias de antecedência, obedecidas as disposições legais aplicáveis.

CLÁUSULA SEXTA – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

O presente **TERMO DE ADESÃO** poderá ser denunciado, por escrito, a qualquer tempo com antecedência mínima de trinta dias, e rescindido de pleno direito, independentemente de interposição judicial ou extrajudicial, por descumprimento das normas estabelecidas na legislação vigente, por inadimplemento de quaisquer de suas cláusulas ou condições, ou pela superveniência de norma legal ou de fato que o torne material ou formalmente inexecutável, sem quaisquer ônus advindos dessa medida, imputando-se às partes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditando-lhes os benefícios adquiridos no mesmo período.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA PENALIDADE

O descumprimento do presente **TERMO DE ADESÃO** ensejará na impossibilidade de contratação de novos empreendimentos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

CLÁUSULA OITAVA - DA PUBLICAÇÃO

A publicação do presente instrumento será providenciada pelo Ministério das Cidades, em extrato, no Diário Oficial da União, no prazo estipulado pelo art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CLÁUSULA NONA – DA DIVULGAÇÃO, PUBLICIDADE E IDENTIDADE VISUAL DO PROGRAMA

I - A publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedado às partes utilizar-se de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

II – Os atos de divulgação ou publicidade porventura promovidos pelos entes públicos deverão assegurar a divulgação exclusiva do Programa Minha Casa, Minha Vida, sendo vedado o uso ou associação a outros programas, ações ou marcas de qualquer natureza.

III – *Todas e quaisquer ações de divulgação ou publicidade, inclusive aquelas executadas e patrocinadas pelo **MUNICÍPIO** serão obrigatória e exclusivamente identificadas de acordo o Manual de Criação e Uso da Logomarca do Programa Minha Casa, Minha Vida.*

CLÁUSULA DÉCIMA - DO FORO

As dúvidas e controvérsias porventura surgidas em função da execução deste instrumento, que não possam ser dirimidas administrativamente, serão apreciadas e julgadas:

I - No caso do DF e Estados, pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal; e

II - No caso do Município, pela Justiça Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

E por estarem de pleno acordo, as partes firmam o presente instrumento, em duas vias de igual forma e teor.

Brasília, de de 2014.

UNIÃO

MUNICÍPIO

Testemunhas:

Nome:

CPF:

Nome:

CPF: