

# | 937 | HABITAÇÃO PARA ALÉM DA METRÓPOLE: A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NA BAHIA (2009-2010)

*Eleonora Lisboa Mascia*

## **Resumo**

A análise aborda a descentralização da produção de Habitação de Interesse Social - HIS na Bahia, promovida pelo programa Minha Casa, Minha Vida 1, no período 2009 a 2010, sob os aspectos da política de habitação, da dinâmica territorial e da gestão da produção. O MCMV 1 na Bahia produziu mais de 100 mil unidades habitacionais, sendo cerca de  $\frac{3}{4}$  desta produção para as faixas com renda familiar de até 3 salários mínimos. Dos 417 municípios baianos, 302 municípios, em todos os 27 Territórios de Identidade, receberam unidades do programa habitacional em sua primeira fase. A produção nos municípios enquadrados como região metropolitana ou acima de 50 mil habitantes, corresponde a 86% do total de HIS do programa MCMV 1 na Bahia. Sendo este dado significativo do ponto de vista numérico, também a distribuição capilarizada, fora de Salvador, é um aspecto importante a ser analisado. Em virtude do processo mais recente de dinamização das cidades médias na Bahia, buscou-se as informações dos 46 municípios enquadrados na modalidade de produção com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, onde estão os empreendimentos de maior porte. A análise está estruturada na descentralização proposta pela instituição do Sistema Nacional de Habitação e na inserção do programa MCMV 1, com um forte viés de produção em escala. Utilizando-se do registro da experiência do MCMV na Bahia, é feita a análise da descentralização dos recursos, da produção e da gestão, inclusive com as perspectivas apontadas pelo desafio do planejamento colocado para estados e municípios.

**Palavras-chave:** Habitação de Interesse Social no Brasil; Programa Minha Casa, Minha Vida; Descentralização Urbana; Produção Habitacional na Bahia.

## **O Programa Minha Casa, Minha Vida no Contexto das Políticas de Habitação de Interesse Social no Brasil**

Com a extinção do BNH em 1986, e na ausência de políticas nacionais para o enfrentamento das questões do déficit habitacional crescente, de regularização de favelas e de infraestrutura urbana, as experiências municipais de governos progressistas, mesmo que de forma pontual, e tendo como marco a promulgação da Constituinte de 1988, configuraram-se em parâmetro para a construção de um modelo menos centralizado, com mais autonomia dos municípios e com a premissa da participação social. Seja no sentido da gestão, alocação de recursos e sistema de produção, seja na inserção territorial, com produção mais presente nas cidades médias e pequenas.

Até o estabelecimento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -

FNHIS (2005), criado com o novo sistema implantado, era permitido contemplar projetos de urbanização, melhorias habitacionais e produção de unidades através de emendas parlamentares. Os recursos “não onerosos” para habitação eram preponderantemente definidos a partir de interesses de parlamentares que visam “atender suas bases”, e não a partir de critérios de planejamento e seleção pública de propostas (Maricato, 2001, p. 45).

A promulgação do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, em 2001, foi um marco na legislação urbanística brasileira, uma vez que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, e foi também vitória do movimento de luta pelo direito à cidade, em defesa da função social da cidade e da propriedade, e pela democratização da gestão.

Entre 2003 e 2004 a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades) trabalhou na construção do novo Sistema Nacional de Habitação, dividido em dois subsistemas: subsistema de Mercado e subsistema de Habitação de Interesse Social. A tese, apresentada pela SNH/MCidades, sustenta que é preciso ampliar o mercado privado em direção às classes médias, a fim de que esta parcela da população possa ter acesso ao financiamento, não avançando sobre os recursos públicos (ou geridos pelo poder público, como no caso do FGTS), como aconteceu nos anos que precederam o governo Lula (Maricato, 2006, pg. 217).

No âmbito governamental, e de discussão com a sociedade civil, a prioridade passa a ser a habitação de interesse social, tendo respaldo no sub-sistema de Habitação de Interesse Social, com previsão de subsídios diferenciados por faixa de renda, divisão essa que já representa um sinal de descentralização da gestão. Algumas medidas para alavancar recursos, como os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, ampliam a produção de unidades habitacionais nas faixas de 0 a 3 salários mínimos.

A adesão dos municípios constitui pressuposto do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS (Lei nº 11.124/2005), sendo outro instrumento de fortalecimento da descentralização, com condicionantes como a assinatura do termo de adesão, a definição da política municipal de HIS, com criação do fundo de respectivo conselho gestor e a elaboração dos planos locais (nível municipal e estadual) de HIS.

Com o PAC, os recursos para o FNHIS, oriundos do Orçamento Geral da União - OGU, alocados pelo Governo Federal como recurso orçamentário do Tesouro Nacional, ficaram na ordem de um bilhão de reais/ano. Ainda em 2007, foi editada a Medida Provisória nº 387, que permitiu o acesso direto de associações comunitárias e cooperativas

aos recursos do FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, permitindo uma descentralização maior da produção, pelo poder público e pelas entidades habilitadas para receber diretamente os recursos federais.

Apesar dos projetos do PPI/PAC estarem localizados nos grandes centros urbanos, onde é necessário um enfrentamento mais amplo para a urbanização de áreas precárias, a seleção das propostas para o FNHIS, com critérios divulgados previamente pelo Ministério das Cidades, permitiu uma capilaridade grande na aplicação dos recursos. A adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, condicionada à formulação do plano local de habitação e instituição do fundo com respectivo conselho gestor, passou a ser exigida para todos os municípios que viessem a pleitear recursos do FNHIS, o que se transformou em um grande desafio para os municípios menores. Com a limitada capacidade de gestão administrativa municipal e a diminuição de participação do FNHIS nos recursos repassados para habitação, poucos municípios tem hoje em funcionamento pleno o Conselho Municipal de Habitação ou o Conselho das Cidades.

No final de 2007, o segmento empresarial se une aos movimentos populares, que juntos encaminham à Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional. A PEC Nº 285/2008, ou PEC da Moradia Digna, ao subdividir o déficit habitacional em três segmentos, está baseada no que prevê a Política Nacional de Habitação, ou seja, o equacionamento da produção conforme o perfil da demanda, mais concentrada no segmento composto por famílias de baixa renda (84% do déficit habitacional), que não possuem capacidade de pagamento dos financiamentos convencionais e que dependem da concessão de subsídio para aquisição da moradia. A política ainda considera um segundo segmento, com capacidade parcial de pagamento e que pode contrair financiamento complementado por subsídios, e um terceiro segmento com plena capacidade de pagamento, que pode adquirir sua moradia no mercado, sem depender de subsídios governamentais.

Além de propor a atuação integrada dos entes federativos, União, Estados e Municípios, a PEC da Moradia Digna indica a priorização da política habitacional como medida macroeconômica fundamental para o crescimento do país. Apesar do grande mérito de reunir em torno da causa da habitação os interesses dos movimentos sociais com os interesses do setor produtivo, a proposta também sofreu críticas á época, especialmente de setores ligados à luta pela reforma urbana, que colocavam em dúvida o interesse empresarial no equacionamento do déficit habitacional. Também foi discutido o risco de descolamento da produção habitacional em relação às demais demandas urbanas de infraestrutura,

equipamentos, serviços, lazer e oportunidades de trabalho.

É neste contexto, e em meio à grande crise dos mercados mundiais, que, em 2008, o governo federal passa a discutir mais intensamente com os grandes empresários da construção civil um plano que contemplaria a produção habitacional em escala, com subsídios diferenciados, ao mesmo tempo em que se configuraria em medida anticíclica de enfrentamento da crise econômica e diminuição do emprego formal. Em março de 2009, após breve apresentação para os segmentos sindicais e dos movimentos sociais, o governo federal lança o programa Minha Casa, Minha Vida, que prevê a construção de um milhão de novas unidades habitacionais, em uma primeira etapa do programa (2009-2010) – MCMV 1, para os três segmentos que compõem o déficit habitacional. A meta anunciada correspondia a 14% de um déficit quantitativo e torno de 7,14 milhões e unidades habitacionais.

Como primeiro programa de incentivo à produção massiva de habitação após a extinção do BNH, o MCMV intensificou a ocupação nos vetores de expansão metropolitanos, ampliando uma dinâmica já iniciada a partir do “boom imobiliário” na pré-crise global dos mercados financeiros. O fenômeno da expansão imobiliária se deu em diversas grandes e médias cidades e hoje representa um fator, que relacionado ao PIB, indica o nível de desenvolvimento das economias emergentes no mundo.

Em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, a oferta de unidades habitacionais, principalmente nas Faixas 1 (0 a 3 SMs) e 2 (3 a 6 SMs), foi reforçada, como demonstram os números. Em 2010, apenas na Caixa Econômica Federal (CAIXA), foram efetivados 1.231.250 financiamentos habitacionais<sup>1</sup>, sendo 661.080 pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. Ao todo, na primeira etapa do PMCMV (2009-2010), foram contratadas pelo programa 1.005.128 unidades habitacionais, distribuídas entre três faixas de renda.

A contratação com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR correspondeu ao maior volume de unidades na faixa de 0 a 3 SMs (Faixa 1 ou até R\$ 1.395,00 de renda familiar na primeira etapa do programa – MCMV 1). Foram 418.969 unidades contratadas com recursos FAR, que no MCMV 1 foi exclusiva da Caixa Econômica Federal, agente operador dos recursos do fundo. Os municípios atendidos nesta modalidade devem ter mais de 50 mil habitantes ou pertencer a Região Metropolitana. Os empreendimentos financiados com recursos FAR, entre 2009 e 2010, deviam ter até 500 unidades habitacionais

por módulo, com recursos incidentes no financiamento para construção das unidades habitacionais, infraestrutura e equipamentos comunitários, como praças, quiosques, quadras esportivas e parque infantil.

Para os municípios com população até 50 mil habitantes, o Ministério das Cidades habilitou agentes financeiros para operar cotas disponibilizadas regionalmente, recebendo os repasses de recursos do governo federal e das contrapartidas de estados e municípios, uma vez que os valores por unidade subsidiavam parte da construção da habitação. Terrenos e infraestrutura foram também ofertados como contrapartida para execução de empreendimentos habitacionais nestes municípios. Além da modalidade empreendimento, também estava prevista a contratação para substituição de unidade isolada. O financiamento do MCMV nos municípios selecionados na oferta pública foi aplicado em zonas urbanas, mas também nos povoados rurais, na forma de substituição de unidade isolada.

Na Bahia, o único agente financeiro que atende os critérios para habilitação junto ao MCidades, no caso, para operacionalizar as cotas do MCMV disponibilizadas para os municípios até 50 mil habitantes, é URBIS S/A - Urbanização e Habitação do Estado da Bahia S/A. No entanto, a URBIS entrou em processo de liquidação a partir da Lei Estadual Nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998, que promoveu uma reforma administrativa no Estado da Bahia. No contexto político e administrativo da época, de prevalência do pensamento neoliberal do “Estado Mínimo”, entendia-se a liquidação como uma solução administrativa na perspectiva de não ser necessária uma estrutura para operar os recursos, a execução e a gestão da produção habitacional no Estado da Bahia. Hoje, considerando o novo cenário político e institucional, a ausência de um agente estatal de habitação, frente ao grande volume captado, gera dificuldades para a gestão e acompanhamento dos contratos.

A Bahia foi o estado da federação que mais contratou, em números absolutos, unidades para a faixa até 3 SMs. Conforme gráfico disponibilizado pelo Estudo de demanda habitacional no Brasil (Caixa, 2011, p. 38), este fato é compatível com a demanda habitacional 2009, por unidade da federação, estratificada por faixa de renda.

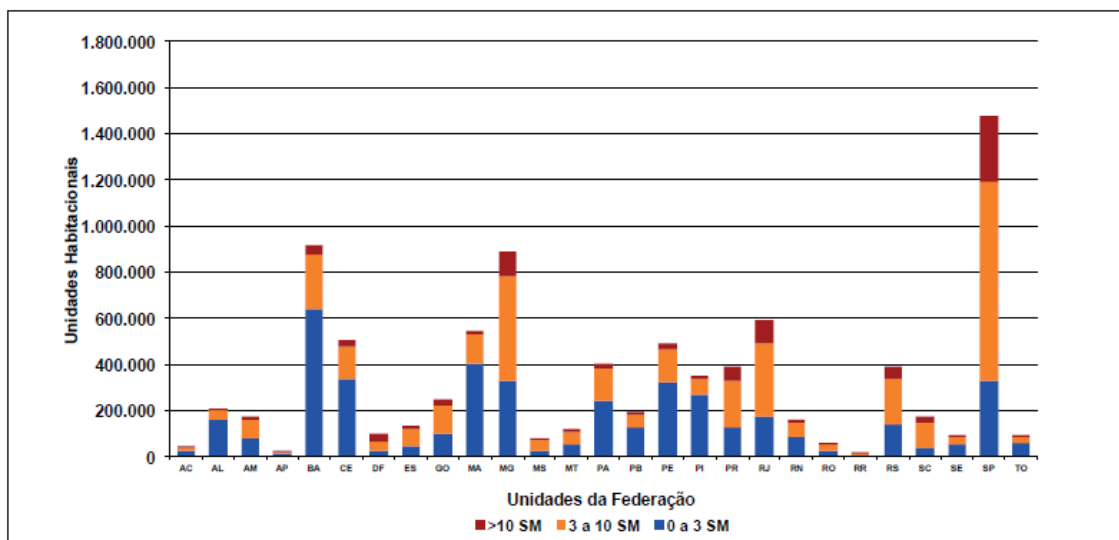
Segundo o estudo da CAIXA, São Paulo é o estado da federação com a maior demanda habitacional total, soma da Demanda Habitacional Domiciliar - DHDO e a Demanda Habitacional Demográfica - DHDE. No entanto, no caso de São Paulo, a maior

---

<sup>1</sup> No quantitativo de financiamentos, estão incluídos os contratos para aquisição de material de construção.

parte da demanda está concentrada na faixa de 3 a 10 SMs. No caso da Bahia, 68,08% da demanda habitacional total é incidente nas faixas de renda até 3 SMs (Caixa, 2011, p. 100).

**Gráfico 1 – Demanda Habitacional 2009, por UF, estratificada por faixa salarial**



Caixa Econômica Federal, 2011 (PNAD 2009, IBGE)

Para o período 2011-2014, a continuação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e Minha Casa, Minha Vida (MCMV 2), ampliam os investimentos na ordem R\$ 278 bilhões para a produção, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários (Cidades, 2010).

### **A Descentralização Territorial da Produção de Habitação de Interesse Social na Bahia**

O crescimento das cidades médias no Brasil, fenômeno territorial e econômico que se evidencia nas últimas duas décadas, é reflexo de novas dinâmicas da produção, circulação de mercadorias e especialmente da difusão da informação. Milton Santos, em *A Urbanização Brasileira* (1993), detecta este processo de desconcentração da metrópole, que é o aumento da força das cidades locais e dos centros regionais, que passam a ter conteúdo nacional, em uma nova e complexa estrutura de inter-relações regionais. Questões como a criação de novas fronteiras de produção e a migração de retorno, prática que se estabelece a partir da dinâmica econômica, precisam ser consideradas. Conforme Santos, fatores como o espectro de consumo a ser completado no Brasil e a nova força atribuída aos municípios, com

a redistribuição fiscal estabelecida pela Constituição de 1988, reforçam este processo (Santos, 1993, pgs. 138 e 139).

Também na Região Metropolitana de Salvador mudanças na estrutura econômica de produção e vetores de influência, como o eixo turístico e imobiliário da Estrada do Côco/Linha Verde, em direção aos municípios do litoral norte, fazem emergir novas demandas de mobilidade urbana, infraestrutura e habitação. Em 2008 a região metropolitana de Salvador foi acrescida de mais três municípios: Pojuca, São Sebastião do Passé e Mata de São João, reflexo de interesses econômicos, mas também do crescimento destes municípios. Desde então, a Região Metropolitana de Salvador – RMS passou a ser composta por 13 municípios (população de 3.574.804 habitantes; área – 4.375,123 km<sup>2</sup>).

Em 2011 foi aprovada a segunda região metropolitana na Bahia, a de Feira de Santana, composta por 6 municípios (população de 672.701 habitantes; área – 2.265,426 km<sup>2</sup>). Além desta nova RM, está em discussão na Assembléia Legislativa da Bahia a criação da região metropolitana de Ilhéus e Itabuna. Este aspecto é reflexo de outro estudo do IBGE, que aponta as Áreas de Concentração de População (ACPs), que na Bahia, além de Ilhéus e Itabuna, também inclui o município de Juazeiro, que juntamente com Petrolina (PE) forma outra ACP. A comparação dos dados do censo 2000 e do censo 2010 do IBGE permite analisar a espacialização das mudanças populacionais, econômicas e urbanas na Bahia.

Para o Programa MCMV 1, no caso da Bahia, como já mencionado, foi bastante expressiva a contratação na Faixa I, de 0 a 3 salários mínimos. Em números absolutos, foi o estado da federação que mais contratou na faixa de habitação de interesse social. Foram 76.306 unidades pelo programa Minha Casa, Minha Vida (Faixa I, 0 a 3 SMs).

Ao todo, para HIS, a Bahia contratou unidades habitacionais através do MCMV 1 em 302 municípios. Com recursos do FAR, foram contratados empreendimentos em 42 municípios, 10 localizados na RMS e 32 municípios com população acima de 50 mil habitantes. No MCMV Entidades, foram firmados quatro contratos, três em municípios que também contrataram com recursos do FAR (Salvador, Feira de Santana e Senhor do Bonfim) e um em município com população abaixo de 50 mil habitantes (Itiúba). Já a seleção realizada pelo MCidades com a oferta pública de unidades habitacionais do MCMV 1 para municípios com população até 50 mil habitantes contemplou 260 municípios, dos quais 232 firmara Termo de Acordo e Compromisso – TAC com o governo estadual para aporte de contrapartida financeira.

Ao se comparar a distribuição territorial do MCMV com a distribuição da

produção habitacional do período do BNH e das COHABs, podem ser analisadas as mudanças na dinâmica econômica e regional das cidades médias brasileiras.

Na Bahia, na época da URBIS, foram 220 conjuntos habitacionais em 67 municípios, em um período de 33 anos, sendo grande parte localizada na metrópole, sobretudo próximo aos polos industriais, e o restante de forma pulverizada nos demais municípios da Bahia. Do total de unidades produzidas, 56% foi na capital Salvador e região metropolitana. Conforme Espírito Santo (2002), na RMS, até 1986, a produção estatal, através da URBIS/BNH, portanto para as faixas de renda de 1 a 5 SM, atingiu um total de 43.850 unidades, sendo que apenas 2.600 unidades, portanto 6,1%, constituíram lotes urbanizados destinados à faixa de 1 a 3 SM (Bahia, 1986). De 1981/90, calcula-se que, para todo o Estado da Bahia, foram ofertadas, pelo SFH, 155.624 unidades habitacionais, entre apartamentos, casas, lotes urbanizados e embriões, sendo 44,3% produção da URBIS (famílias até 5 SM), 14,8% do INOCOOP (famílias de 5 a 12 SM) e 36,4% de empresas com financiamentos do SFH (Franco & Serra, 1992). Desse total recente, uma grande parte foi gerida ainda na primeira metade da década (1980), entrando em declínio em final dos anos oitenta.



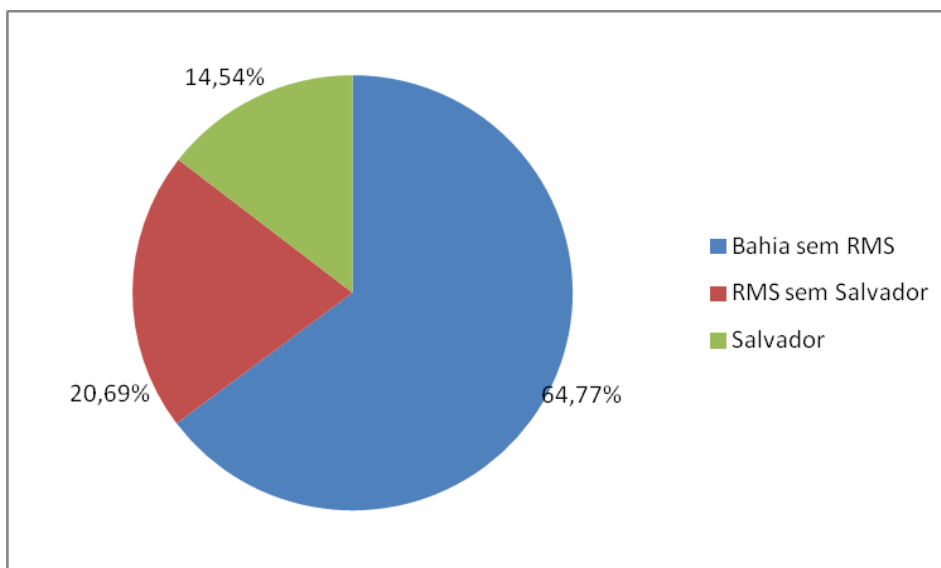
Conforme já colocado, a maior parte da produção da URBIS concentrou-se no município capital Salvador (43,61%), Na RMS estava localizada 11,87% da produção, sendo que nenhum conjunto habitacional, até 5 SMs, em Lauro de Freitas, hoje principal município no vetor de expansão urbano da RMS. Para o restante do território estadual, a URBIS destinou 44,52% da sua produção, em 62 municípios com perfis populacionais e estruturas urbanas diversas.

Para o MCMV 1 entre 2009 e 2010, se contabilizarmos os conjuntos habitacionais produzidos com recursos do FAR, foram 171 empreendimentos em 42 municípios, com 16,31% das unidades produzidas na capital Salvador. Se ampliarmos a análise incluindo a produção do MCMV 1 nos municípios com população até 50 mil habitantes, do total de 76.306 unidades produzidas na Bahia, conforme balanço MCidades, 14,42% (11.000 UHs) estão em Salvador.

Na Bahia, com recursos da oferta pública realizada em 2009 para os agentes financeiros na produção de conjuntos habitacionais, de 30 ou 60 unidades cada, ou unidades isoladas, foram selecionados recursos para a produção de 10.700 unidades habitacionais, em 260 municípios no interior do estado.

Desta forma, consolidando o número total de unidades produzidas na Bahia pelo MCMV 1, na faixa de 0 a 3 SMs, teremos uma distribuição territorial das unidades capilarizada e com destaque para os pequenos e médios municípios, que respondem por 2/3 das unidades produzidas.

**Gráfico 2 - Distribuição total das unidades habitacionais do MCMV 1, 0-3 SMs (Habitação de Interesse Social), em 302 municípios do território estadual (FAR + Sub-50 + Entidades):**

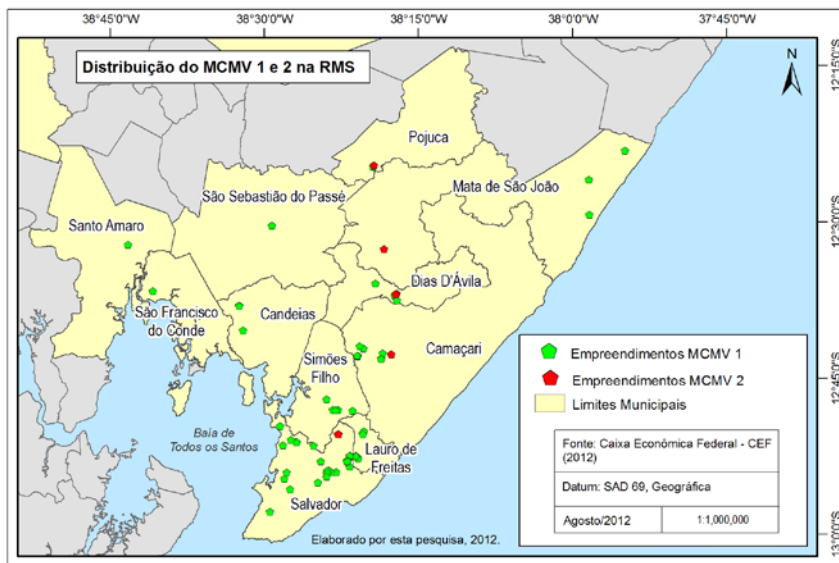


Mascia, 2012, p. 89. Fonte: MCidades; Caixa Econômica Federal e SH/SEDUR, 2012.

A análise da distribuição da soma do déficit habitacional (urbano) com o déficit por inadequação (urbano) permite comparar a distribuição desta produção com as necessidades habitacionais na Bahia. Verifica-se que proporcionalmente à produção realizada no período pelo MCMV 1, a produção em Salvador (14,54%) corresponde à participação da capital no universo do déficit (14,57%). O déficit da RMS sem Salvador (7,80%), comparado à produção (20,69%), reflete uma descentralização territorial na produção para atendimento à demanda, inclusive da capital, que possui o maior déficit em números absolutos. No entanto, no restante do território (77,63% do déficit estadual), ainda há que se avançar no atendimento à demanda de novas unidades e substituição de unidades precárias.

Assim como em Salvador e Lauro de Freitas, em que empreendimentos habitacionais estão em área de conurbação, em outros municípios da Região Metropolitana de Salvador este fato também é recorrente. A localização dos empreendimentos MCMV 1 e 2 na capital Salvador e municípios limítrofes, verifica-se a incidência de intervenções em área de conurbação entre Salvador e Lauro de Freitas (BA-526; CIA-Aeroporto); Salvador e Simões Filho (BR-324); Lauro de Freitas e Simões Filho (BA-526; CIA-Aeroporto); Simões Filho e Camaçari (BA-093; região do Polo Petroquímico); Dias D'Ávila e Camaçari (BA-093; região do Polo Petroquímico).

**Mapa 1 - Localização dos empreendimentos Minha Casa, Minha Vida, com recursos FAR (faixa de renda 0 a 3 SMs), na Região Metropolitana de Salvador:**



Mascia, 2012, p. 81. Fonte: Caixa Econômica Federal, agosto/2012.

Do ponto de vista territorial, a descentralização do MCMV 1 na Bahia reflete as demandas e necessidades impostas por uma nova distribuição econômica, demográfica e social no estado. Ao analisarmos a distribuição da demanda habitacional no estado, ficou demonstrado que a distribuição das unidades produzidas é coerente com a distribuição do déficit no território estadual. Em maior ou menor medida, esta condição foi um regulador da distribuição e da decisão do poder público sobre a contratação de novas unidades.

No entanto, é importante ressaltar que fatores de atratividade para a construção civil, como o custo da terra, a oferta de mão-de-obra e a facilidade de acesso a insumos para a produção, também influenciaram esta distribuição territorial. Desta forma, centros regionais com demanda por postos de trabalho e com disponibilidade de terras, a valores compatíveis com o programa, tiveram melhores condições para avançar na produção.

Por outro lado, a produção extensiva em curto espaço de tempo, em conjuntos habitacionais de até 500 unidades, muitas vezes com implantação contígua, gerou demandas por serviços e equipamentos urbanos que não foram planejados para serem executados de forma concomitante às unidades habitacionais.

## **Qualificação da descentralização de habitação de interesse social no MCMV 1 na Bahia (2009-2010)**

Apesar do curto decurso temporal desde a entrega das primeiras unidades do MCMV 1, já temos alguns indicativos do desafio que se coloca sobre a gestão pós-ocupação dos empreendimentos habitacionais. A necessária articulação com outras instâncias de governo, no sentido de promover a efetiva inclusão social das famílias que acessaram a moradia, começa de forma incipiente. Os primeiros diagnósticos já apontam para aspectos importantes a serem considerados, como a utilização de instrumentos urbanísticos e jurídicos, no sentido de viabilizar a construção de habitação, equipamentos e infraestruturas em áreas urbanas consolidadas ou em expansão, que tenham proposta de planejamento pelo poder público municipal.

Ainda na contratação de 2009 é possível observar uma diversidade de empresas contratando na faixa 0 a 3 SMs. O preço estipulado pelo governo federal era atrativo, especialmente nos municípios do interior, onde o custo do metro quadrado de terreno é mais barato que Salvador. Se houvesse apoio da prefeitura municipal, o que não era difícil de obter com uma obra que emprega muito e gera receita ao município, os valores pagos pela unidade habitacional eram bastante compensadores.

Já em 2010, conforme já colocado, começam a surgir dificuldades pela manutenção de valores do programa, diminuição na oferta de terras para produção de Habitação de Interesse Social, o que encareceu o custo terreno, e diminuiu a atratividade do programa na Faixa I para o setor da construção civil.

Desta forma, na contratação de 2010, o diferencial foi uma maior participação do poder público, que precisou entrar com contrapartidas para garantir a execução de empreendimentos habitacionais em situações mais adversas. O poder público municipal, na maior parte dos municípios acima de 50 mil habitantes, aprovou legislação específica para isenção de impostos de arrecadação municipal, como Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU e Imposto Sobre Serviços - ISS, na etapa de construção dos empreendimentos. Por parte do Governo da Bahia, além do apoio com valores de contrapartida financeira e infraestruturas executadas principalmente pela empresa estadual de saneamento EMBASA, foi aprovada a Lei nº 11.628, de 30/12/2009, que autorizou a doação para o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR de áreas do patrimônio estadual em Salvador, Camaçari e Santo Antônio de Jesus. Além das áreas pertencentes ao patrimônio do Estado da Bahia, foram disponibilizadas áreas da URBIS S/A em Salvador, alienadas em favor do FAR.

O fator do custo terreno nos empreendimentos, por exemplo, foi fator determinante para as construtoras escolherem investir fora da Região Metropolitana de Salvador. Pesquisa sobre o custo terreno realizada pela Caixa Econômica Federal (jan/2011 a abr/2012) apontou uma diferença grande entre o valor de avaliação em Salvador e no interior do estado. Enquanto em Salvador o valor médio obtido para terreno para implantação de empreendimento habitacional foi de R\$ 256,00/m<sup>2</sup>, na Região Metropolitana foi de R\$ 69,90/m<sup>2</sup> e no interior do estado foi de R\$ 45,80/m<sup>2</sup>.

Um aspecto importante a ser analisado é de que forma o programa Minha Casa, Minha Vida articulou o papel estratégico do setor da construção civil com um plano de longo prazo para habitação – o PLANHAB. Mais uma vez fica evidente que a capacidade institucional e de planejamento dos municípios não está no mesmo patamar da ampliação de investimento no setor.

O Ministério das Cidades vem instituindo prazos para os municípios consolidarem suas estruturas para habitação de interesse social, com a instituição da política, dos planos locais, fundos e conselhos gestores. No entanto, até mesmo municípios de maior porte, como os que têm mais de 50 mil habitantes ou estão em regiões metropolitanas, e foram selecionados como prioridade no PAC e MCMV, ainda têm uma estrutura frágil de gestão para os recursos de habitação e urbanização.

No nível estadual, está em fase de consolidação o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária (2012-2023), que deverá ser entregue até o final de 2012. No diagnóstico realizado sobre a estrutura institucional nos municípios para a gestão de habitação, foi verificado que a maior parte dos municípios não possui estrutura específica para tratar dos programas de habitação. Na maior parte das situações, este assunto é tratado pela secretaria da área social ou de obras e infraestrutura.

Conforme Nabil Bonduki (2009), um dos consultores responsáveis pelo PLANHAB, várias estratégias propostas pelo plano poderiam ter sido incorporadas ao MCMV 1, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos habitacionais localizados nas áreas mais centrais e consolidadas. No entanto, ele mesmo ressalta que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe aos municípios, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a produção de novas unidades habitacionais.

É importante que além da aceleração das obras e entrega das unidades nos

prazos estabelecidos, a gestão dos empreendimentos habitacionais seja aperfeiçoada. Não apenas a gestão durante o período de projeto, contratação e execução, como também o acompanhamento pós-ocupação. Conforme previsto pelo MCidades, para os empreendimentos de grande porte, os estados e municípios devem apresentar projeto de trabalho técnico social e acompanhar os empreendimentos três meses antes da entrega e seis meses após a ocupação das unidades. Além das atividades previstas é importante incorporar outros programas previstos em políticas de inclusão social, garantindo a almejada integração urbana e social dos novos conjuntos e das novas porções de cidade que estão sendo produzidas pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

### **Considerações Finais**

Após o Estatuto das Cidades (2001) e o Ministério das Cidades (2003), acreditava-se que a criação de instâncias de participação e controle social, como a Conferência Nacional das Cidades e o Conselho, seria suficiente para garantir a descentralização das políticas urbanas e de Habitação de Interesse Social. No entanto, apesar dos avanços em relação ao arcabouço legal da política urbana e do ambiente regulatório para o mercado imobiliário, o governo federal volta a centralizar o poder de decisão e monitoramento dos programas e ações. Primeiramente com a ruptura político-administrativa no Ministério das Cidades, em 2005, quando as iniciativas mais avançadas para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano perdem força frente a uma fragmentação política da secretaria executiva e das secretarias nacionais. Depois, com os Projetos Piloto de Investimento - PPI do PAC, em 2007, e o Minha Casa, Minha Vida, em 2009, a questão da habitação ganha força no núcleo central do governo, mas se distancia das instâncias de participação e controle social. Os conselhos setoriais, como o Conselho das Cidades, são parte da estrutura de governo e cumprem um papel importante na construção e descentralização da política nacional.

O Minha Casa, Minha Vida, em sua primeira etapa, foi um programa de importância estratégica para o governo, inserido em medidas anti-cíclicas para conter as consequências da crise mundial de mercados em 2008, por isso teve a gestão tão fortemente centralizada. Uma das principais diretrizes, além da inclusão social através do acesso à moradia, foi a geração de postos de trabalho, em toda a cadeia produtiva da construção civil. O programa nasceu com a meta de 1 milhão de novas moradias em dois anos, justamente para alavancar um setor que emprega mão-de-obra com diversos níveis de qualificação.

O programa busca reafirmar algumas diretrizes da Política Nacional de

Habitação, principalmente no que se refere à participação de estados e municípios. As atribuições colocadas para os municípios nos termos de adesão demonstram que o programa não poderia ser implantado à revelia do poder público local. Diferentemente de outros períodos em que o poder central federal, respaldado por um sistema político autoritário, dispunha das áreas nos municípios sem qualquer tipo de legalização. Ainda hoje se trabalha para regularizar jurídica e urbanisticamente os antigos conjuntos produzidos para baixa renda na época do BNH. Desta forma, o fortalecimento dos municípios e das entidades que atuam na questão da moradia é fator preponderante para que a política seja capilarizada e descentralizada a partir da gestão central do Ministério das Cidades.

Vários fatores influenciam na descentralização da produção mais recente de HIS em larga escala. Além da atratividade gerada pela dinâmica econômica e dos novos investimentos, há as questões de custo da mão-de-obra e valor da terra disponibilizada para a produção habitacional. Na Bahia, a produção realizada pela URBIS, desde a década de 60, estava bastante concentrada na metrópole Salvador. Já no MCMV 1 na Bahia verifica-se uma descentralização territorial, que impulsionada pelo crescimento das cidades médias, fenômeno nacional, mostra uma inversão na própria lógica inicial do programa MCMV, que era priorizar os grandes centros e regiões metropolitanas.

Na escala urbana dos grandes empreendimentos do MCMV 1 para as faixas de 0 a 3 SMs, a falta de um planejamento maior fez com que algumas oportunidades fossem pouco aproveitadas, especialmente no que se refere à estruturação da macro infraestrutura urbana de Salvador, Região Metropolitana e cidades-polo do interior do estado. De uma forma geral, a produção de equipamentos e infraestruturas complementares deveriam ter sido executadas previamente, ou concomitante, às unidades habitacionais. No entanto, os incentivos concentrados na produção habitacional em escala, ocasionou um descolamento do necessário planejamento urbano, com a construção de infraestruturas e equipamentos adequados às novas demandas. Além das novas porções de cidade que vão se formando com os novos conjuntos habitacionais, há questões complexas para serem resolvidas em relação à desterritorialização da demanda, gerada em centros urbanos como Salvador, que teve grande parte da produção localizada na franja metropolitana, nos eixos de expansão em direção a Simões Filho e Lauro de Freitas.

Um aspecto importante para qualificar a produção é a regularização fundiária, que passa a receber um destaque maior, no sentido de viabilizar a produção em escala em terra urbanizada, bem localizada. A disponibilização de terras públicas, ou que venham a ser

decretadas como de utilidade pública, pode ampliar a diversificação de propostas, que não podem atender exclusivamente ao interesse do capital imobiliário, mesmo do que investe na produção de HIS.

Sobre a produção habitacional nos municípios com população até 50 mil habitantes, em que pese o quantitativo menor de unidades contratadas por município, as dificuldades se ampliam na ausência de estruturas que possam dar suporte técnico e financeiro para esta produção. Na Bahia, estado que mais contratou na oferta pública do MCMV 1, a manutenção do processo de liquidação da URBIS S/A, companhia de habitação do estado que atuou até a década de 90, dificulta ainda mais o acompanhamento desta produção. O governo estadual aportou contrapartida nos contratos, mas não consegue apoiar com assistência técnica e acompanhar as necessidades de cada situação. A definição de um ente estadual, que possa articular as políticas sociais de forma mais próxima aos municípios, com recursos e estrutura compatíveis, é tema que precisa ser debatido de forma aberta, com todas as informações sobre os impactos decorrentes de uma eventual revitalização da companhia de habitação.

Nos últimos dez anos o sistema de habitação se consolidou, tornando a produção de interesse social um dos vetores de desenvolvimento e distribuição de renda. A mobilidade social e a erradicação da miséria passam a exigir um novo padrão de moradia e de cidade, que será construída na proporção dos avanços sociais e de democratização do espaço urbano.

## Referências

Bahia, Governo do Estado. **Lei Estadual N° 7.435, de 30 de dezembro de 1998.**

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual N° 11.041/2008 - Política e Sistema Estadual de HIS.** Salvador, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei N° 11.628, de 30 de dezembro de 2009.**

\_\_\_\_\_. SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. / Diva Maria Ferlin Lopes, Wendel Henrique (organizadores). - Salvador: SEI, 2010. 250 p. il. (Série estudos e pesquisas, 87).

\_\_\_\_\_. SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Metrôpole baiana: dinâmica econômica e socioespacial recente. / Edmundo Sá Barreto Figueirôa e Ilce Maria Marques de Carvalho (coord. editorial). - Salvador: SEI, 2012. 115 p. il.



(Série estudos e pesquisas, 93).

Bonduki, Nabil. 2009. "Política e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social", in DENALDI, Rosana (org.). **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades.

Brasil, República Federativa do. **Lei N° 11.977, de 7 de julho de 2009**.

Caixa Econômica Federal. 2007. **Apresentação VIGOV/SUDES**. Brasília.

\_\_\_\_\_. 2010. **Relatório VIGOV 29/07/2010**. Brasília.

\_\_\_\_\_. 2011. **Apresentação do Balanço do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009 - 2010)**. 11 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. 2011. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília: CAIXA.

\_\_\_\_\_. 2012. **Relatório VIGOV - MCMV**. Brasília.

Cidades, 2004. Ministério das. Cadernos MCidades - N° 4 - **Política Nacional Habitação**. Brasília, Ministério das Cidades.

\_\_\_\_\_. 2010. Plano Nacional de Habitação - Versão para debates. Brasília, Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação.

Espírito Santo, 2002. Maria Teresa Gomes do. **Habitação Social na Bahia: Trajetória e Produção da URBIS (1965/1998)**. Dissertação (Mestrado) PGAU/UFBA. Salvador: UFBA/FAU.

Franco, Angela & Serra, Edelcique. 1993. "Habitação e Infra-estrutura". In: BAHIA, Governo do Estado. **Bahia - Análise & dados. Questão Urbana**. Salvador: SEI, v. 3, n° 1, jun.

FJP - Fundação João Pinheiro. 2011. **Déficit Habitacional no Brasil**. Convênio Ministério das Cidades/Habitar Brasil BID, Brasília.

FJP CEI - Fundação João Pinheiro /Centro de Estatística e Informação. 2010. **Nota sobre o Déficit Habitacional**. Contrato de Empréstimo N° 7338-BR no âmbito da SNH, firmado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, Brasília, 23 de julho de 2010.

Gordilho-Souza, Ângela (2000). **Limites do Habitar**. Salvador: EDUFBA, 2008.

Maricato, Ermínia. 2001. **Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes.

\_\_\_\_\_. 2006. "O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", in **Boletim Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**. IPEA, 12 fev.

\_\_\_\_\_. 2011. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes.

Mascia, Eleonora Lisboa. 2012. **Habitação para além da Metrópole: a descentralização do Programa Minha Casa Minha Vida na Bahia (2009-2010)**. Dissertação (Mestrado) PGAU/UFBA. Salvador: UFBA/FAU.

Planejamento, Ministério do. 2010. **11º Balanço do PAC**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010. [http://www.casacivil.gov.br/uploads/Pac\\_1\\_31.pdf/](http://www.casacivil.gov.br/uploads/Pac_1_31.pdf/) Acesso em 10/12/2010.

SANTOS, Milton (1993). **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.