



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

ANDRÉIA CRISTINA GUIMARÃES CANTUARIA LUCINI

**O ESPAÇO DAS CONSTRUTORAS E O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM PALMAS - TO: O ESTADO E A SOCIEDADE
CRIANDO UM MERCADO**

PALMAS

2013

ANDRÉIA CRISTINA GUIMARÃES CANTUÁRIA LUCINI

**O ESPAÇO DAS CONSTRUTORAS E O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM PALMAS - TO: O ESTADO E A SOCIEDADE
CRIANDO UM MERCADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Dr. Antônio J. Pedroso Neto

PALMAS

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins
Campus Universitário de Palmas

- L938e Lucini, Andréia Cristina Guimarães Cantuária Lucini
 O Espaço das Construtoras e o Programa Minha Casa Minha Vida em
 Palmas – TO: O Estado e a Sociedade Criando um Mercado / Andréia
 Cristina Guimarães Cantuária Lucini. - Palmas, 2013.
 165 p.
- Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins,
 Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2013.
 Linha de pesquisa: 1.Políticas Públicas
 Orientador: Prof. Dr. Antônio José Pedroso Neto
1. Sociologia Econômica 2. Programa Minha Casa Minha Vida. 3.
 Construtoras. I. Pedroso Neto, Antonio José II. Universidade Federal do
 Tocantins. III. Título.

CDD 338.9

Bibliotecária: Paulo Roberto Moreira de Almeida
CRB-2 / 1118

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

ANDRÉIA CRISTINA GUIMARÃES CANTUARIA

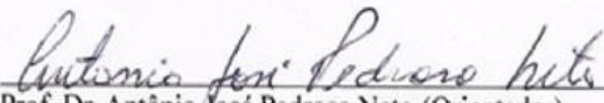
**O ESPAÇO DAS CONSTRUTORAS E O PROGRAMA MINHA CASA
MINHA VIDA EM PALMAS - TO: O ESTADO E A SOCIEDADE
CRIANDO UM MERCADO**

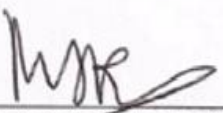
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Desenvolvimento Regional da
Universidade Federal do Tocantins para
obtenção do título de mestre.

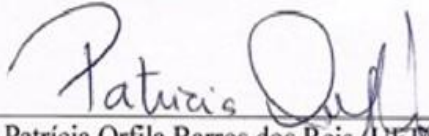
Orientador: Prof. Dr. Antônio José Pedroso
Neto

Aprovada em 17/06/2013

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. Antônio José Pedroso Neto (Orientador)


Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva (UFT/PGDR)


Prof. Dra. Patrícia Orfila Barros dos Reis (UFT)

DEDICATÓRIA

*Dedico àqueles
que sonham
que podem fazer do utópico
uma realidade,
que sonham
com um mundo justo
onde todos
poderão ter sua casa.*

AGRADECIMENTOS

Desde que comecei a escrever as primeiras linhas desta pesquisa, eu pensava em como resumir os meus agradecimentos. Nunca me senti só nesta caminhada, e isso foi fundamental para que eu pudesse concluir esta etapa de minha vida.

Só poderia começar agradecendo ao meu maravilhoso Deus, meu criador, meu amigo, meu confidente, Aquele que conhece meus limites e sempre, quando imaginava que os tinha alcançado, me dava um novo ânimo e coragem. Esta etapa concluída é mais um maravilhoso presente Teu! Eu O amo, meu Senhor, e sem Ti nada seria.

Meu marido, meu querido Cesar, que acredita em mim às vezes mais do que eu mesma. Amo você, obrigada por termos construído este relacionamento tão sereno, cheio de fé, confiança e delicadeza de um pelo outro. Neste momento, o porto seguro, que é o nosso lar, foi fundamental para que eu transpusesse esta etapa. Obrigada por ser minha metade e ter suportado todas as renúncias que um projeto como este exige.

Minhas filhinhas, Ana Beatriz e Esther, quantas inumeráveis vezes reclamaram que não tinha tempo para vocês, mas agora está aqui, pronto. Vocês são tão preciosas para mim que só o fato de existirem me faz bem e me dá forças para continuar.

Minha mãe, o que eu poderia dizer? Eu sou um reflexo pálido da grande mulher que é você. Obrigada por ter suportado minha ausência nestes dois anos, obrigada por sempre me ter incentivado na leitura e no prazer de aprender.

Meu pai, eu já não o tenho há doze anos, mas aqui gostaria de deixar um tributo a ele: junto com minha mãe transmitiu valores sólidos a mim e a meus irmãos e nos fez ver que família é a melhor coisa deste mundo e é possível ser feliz só por estar perto dos que você ama. Saudade imensa!

Meus irmãos, Mercês, Humberto e Marcus, vocês, mesmo às vezes de longe, me deram força para continuar. Obrigada por uma ligação, uma conversa rápida. Minhas cunhadinhas queridas, Michele e Elizângela, vocês são lindas e sou realmente muito abençoada de ter pessoas tão maravilhosas fazendo parte de minha família. Obrigada pelas conversas, pelas massagens, pela compreensão e pelo cuidado de vocês.

Minhas amigas, não vou citar os nomes de vocês, porque felizmente a lista é grande. Mas muito, muito obrigada. Obrigada por suas orações, elas me fortaleceram e trouxeram serenidade. Obrigada pelo seu amor sempre presente, mesmo sem sua presença física. Obri-

gada porque sei que posso contar com vocês e porque sei que estaremos sempre juntas em afeto, orações e empatia. Amo vocês.

A Reijane, principalmente, e a meus outros colegas da Geografia do IFTO, obrigada por assumirem um número maior de aulas para que tivesse mais tempo livre para me dedicar ao mestrado. Vocês foram demais! Obrigada Noemi (gerente do IFTO) e Liliane (diretora de ensino do IFTO) pelo apoio, especialmente na fase final da dissertação, flexibilizando os meus horários. A todos os outros colegas do IFTO, pelo incentivo e pela torcida.

A todos os meus alunos, por estar sempre aprendendo com vocês. Obrigada por me darem a oportunidade de continuar acreditando que a educação pode ser um elemento importante no crescimento intelectual do indivíduo; e principalmente pelas atividades e pela convivência que temos dentro e fora de sala, por meio das quais podemos estimular uma prática de valores baseados na ética, no respeito ao próximo e na importância do ser em detrimento do ter.

Obrigada aos meus colegas do mestrado, foi muito bom conviver e aprender com vocês, especialmente você Lô, minha companheira de atividades. Vou sentir saudades.

Obrigada aos professores do mestrado, pela sua competência, pelo seu compromisso com a educação e com a pesquisa, pelas dicas, pelas aulas, pelas palavras de ânimo (em nossos momentos de “não vou dar conta”) e pelas broncas quando deixávamos o cansaço superar nossas tarefas a serem realizadas. Especialmente à professora Temis, que tinha a palavra certa na hora certa e estímulo frequente ao questionamento. Todos esses momentos foram muito importantes. Obrigada aos professores Alex Pizzio e Patrícia Orfila, pelas contribuições em minha banca de qualificação. E obrigada também à professora Mônica por ter aceitado participar da minha defesa.

Agradeço profundamente às pessoas que me receberam e deram uma parte do seu precioso tempo para atender às minhas solicitações: empresários, funcionários públicos do governo estadual, municipal, equipe do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e da Caixa. Especialmente a Eliane, na SEHAB, e a Cleci na Caixa, foram muitos encontros e vocês foram sempre solícitas, amáveis e generosas. Obrigada.

E, finalmente, deixado por último, mas não menos importante, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Pedroso. Comecei a admirá-lo já em nossas aulas de Sociologia Econômica, pela sua dinâmica, pelos retornos nas atividades que realizávamos; pela sua compreensão e didática nos momentos em que não conseguíamos o aprofundamento necessário para a compreensão de um artigo ou um capítulo de um livro; e também pela forma como estruturou suas aulas, levando-nos sempre a um crescente. Você é um ótimo professor! Quan-

do iniciamos a fase da orientação, minha admiração cresceu, pelo seu cuidado em corrigir os textos, pelas dicas preciosas na definição do objeto de pesquisa e na metodologia, pela presença constante, abrindo até mesmo a porta de sua casa para nos receber. Obrigada.

RESUMO

Esta dissertação busca estabelecer uma relação entre o desenvolvimento da política habitacional do governo federal, o crescimento ou a expansão das construtoras, vistas como agentes sociais desse mercado, atuantes ou não na habitação de interesse social, e o campo econômico formado por esses agentes. Para isso, foi realizada uma análise de correspondência múltipla (ACM), com as características de 20 empresas de construção de habitações e seus proprietários em Palmas, Tocantins. O setor da construção civil tem sido apontado como importante na manutenção do crescimento econômico do país mesmo em meio à série crise econômica que atinge o espaço mundial. Essa visão tem sido corroborada pelo desenvolvimento de uma política habitacional, já iniciada no governo anterior, com forte injeção de capital nesse segmento a partir do crédito habitacional e da unificação de vários programas habitacionais em um só – o Programa Minha Casa Minha Vida, que atinge tanto a habitação de interesse social, quanto a habitação de mercado. Em Palmas, essa inserção do crédito habitacional tem produzido profundas mudanças na paisagem, no seu espaço físico, com inter-relação com seu espaço social e econômico, pois não é possível, a partir dessa percepção do espaço como mercadoria, deixar de observar sua produção social, superando uma visão apenas economicista do setor habitacional. O mundo social se relaciona com a política habitacional em Palmas por meio de uma necessidade social básica que é a habitação, de ações de agentes públicos e privados. O espaço ocupado por esses agentes no campo econômico sofre interferências diretas e indiretas da política habitacional desenvolvida pelo governo federal. Por meio da ACM, foi possível estabelecer elos que interligam essa rede de relações e construir elementos que elevem a percepção da atuação dos agentes no mundo social, demonstrando a posição divergente no espaço entre as empresas de habitação de interesse social e as empresas de habitação de mercado.

Palavras-chave: Sociologia Econômica, Programa Minha Casa Minha Vida, Construtoras, Palmas - TO.

ABSTRACT

This dissertation aims to establish a connection between the development of the federal government housing policies, the growth or expansion of the construction companies seen as social agents of this market, acting or not in the social housing, and the economic field framed by these agents. For that purpose, a multiple correspondence analysis (ACM) was carried out, with the characteristics of 20 construction firms and their owners in Palmas, State of Tocantins. The civil construction sector has been revealed as very important in the maintenance of the economic growth of the country, even when the world faces an economic crisis. This vision has been underpinned by the development of a housing policy originated in the former government, with a strong capital injection in this segment starting from the housing credit and the joining of several housing programs in only one – the Minha Casa Minha Vida Program, that attains the social housing as well as the market one. In Palmas, this insertion of housing credit has brought forth acute changes in the scenario, in its physical space, with an interrelationship with its economic and social space; from this perception of the space as inventory or merchandise, it is possible to observe its social production that surpasses the exclusively economic criteria of the housing sector. The social world relates itself with the housing policies in Palmas through a basic social need, the habitation, and through the action of public and private agents. The space that these agents take up in the economic field undergoes direct and indirect interferences of the housing policy that is developed by the federal government. Through the ACM, it was possible to establish links that connect this relations network and to constitute elements that may heighten the action of the agents in the social world, thus demonstrating the divergent position in the space between the social housing firms and the market housing enterprises.

Keywords: Economic Sociology, Minha Casa Minha Vida Program, construction companies, Palmas - TO.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Etapas para ocupação – macroparcelamento de Palmas - TO	59
Figura 2: Processo de ocupação das quadras em Palmas.....	60
Figura 3: Vazios urbanos em Palmas.....	62
Figura 4: Localização de empreendimentos habitacionais desenvolvidos pela prefeitura de Palmas.....	70
Figura 5: Casas construídas pelo projeto Cidade Solidária.....	73
Figura 6: Casas do projeto Cidade Solidária com muros construídos pelos moradores em algumas delas (em segundo plano).....	74
Figura 7: Apartamento de um morador do empreendimento Flores da Amazônia, cozinha....	85
Figura 8: Apartamento de um morador do empreendimento Flores da Amazônia, banheiro...86	
Figura 9: Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, banheiro.....	88
Figura 10: Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, cozinha.....	89
Figura 11: Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, forro de PVC.....	90
Figura 12: Vista do quiosque do empreendimento Flores da Amazônia, com churrasqueira para lazer dos moradores.....	90
Figura 13: Vista do <i>playground</i> do empreendimento Flores da Amazônia com algumas crianças dos moradores brincando.....	91
Figura 14: Vista de uma das ruas do empreendimento Morada do Vale.....	92
Figura 15: Vista do empreendimento Santa Fé II a partir da avenida principal que lhe dá acesso.....	92
Figura 16: Vista dos empreendimentos Flores da Amazônia (primeira portaria) e Flores do Cerrado (segunda da portaria – ao fundo) a partir da rua principal que lhes dá acesso.....	93
Figura 17: Vista da portaria do empreendimento Flores da Amazônia.....	93
Figura 18: Vista a partir da Av. Theotônio Segurado, próximo à entrada do aeroporto, do empreendimento Lago Sul I, a partir de sua lateral, tendo ainda um terreno vazio entre a Avenida e o empreendimento.....	96
Figura 19: Vista a partir da Av. Theotônio Segurado, sob outro ângulo, do empreendimento Lago Sul I, a partir de sua lateral, tendo ainda um terreno vazio entre a Avenida e o empreendimento.....	97
Figura 20: Placa na área cercada de identificação do condomínio residencial Lago Sul II.....	97
Figura 21: Espaço social das construtoras construído a partir da ACM.....	112
Figura 22: Espaço social dos proprietários das construtoras elaborado a partir da ACM.....	128

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1: Programas habitacionais de interesse social executados pela prefeitura (unidades habitacionais totais e entregues).....	66
Tabela 2: Programas habitacionais de interesse social executados pela prefeitura (construtora, localização e tipologia).....	69
Tabela 3: Programas de habitação de interesse social executados pelo estado (concluídos)...	78
Tabela 4: Programas de habitação de interesse social executados pelo Estado (em construção).....	79
Tabela 5: Número de unidades habitacionais do PMCMV, habitação de interesse social (faixa 1), entregues no Tocantins por municípios beneficiados até dezembro de 2012.....	84
Tabela 6: Total de empreendimentos do PMCMV, habitação de interesse social, faixa 1, por ano de assinatura de contrato para execução da obra, no Tocantins.....	87
Tabela 7: Empreendimentos entregues em Palmas - TO pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 até abril de 2012.....	87
Tabela 8: Empreendimentos já contratados e em execução a serem entregues em Palmas - TO pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1.....	95
Tabela 9: Número de contribuintes ativos em palmas no setor da construção civil – por ano de início de atividade.....	101
Tabela 10: Evolução do número de filiados do SINDUSCON.....	102
Tabela 11: Recursos aplicados pela Caixa Econômica Federal em Palmas - TO na habitação de mercado.....	103
Tabela 12: Recursos geridos pela Caixa Econômica Federal em Palmas - TO na habitação de interesse social	106
Tabela 13: Total de valores destinados ao crédito habitacional em Palmas - TO.....	108
Tabela 14: Construtoras de habitação de interesse social que atuam ou atuaram em Palmas - TO	111
Tabela 15: Medidas de discriminação na análise de correspondência múltipla (AMC) – construtoras.....	116
Tabela 16: Alguns empreendimentos na faixa de 4 a 10 salários mínimos do PMCMV em Palmas - Tocantins	122
Tabela 17: Medidas de discriminação na análise de correspondência múltipla (ACM) – proprietários.....	129

Quadro-resumo 1: construtoras envolvidas com o PMCMV – Faixa 1.....	110
Quadro-resumo 2: Construtoras pesquisadas.....	111
Quadro-resumo 3: variáveis e respectivas categorias utilizadas na análise de correspondência múltipla – construtoras	113
Quadro-resumo 4: Proprietários que preencheram os questionários.....	126
Quadro-resumo 5: Variáveis utilizadas e quantidade de categorias na análise de correspondência múltipla – proprietários.....	127

LISTA DE SIGLAS

ACM – Análise de Correspondência Múltipla
APE – Associação de Poupança e Empréstimo
AR – Área Residencial
BC – Banco Central
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional da Habitação
CADUNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CCI – Cédula de Crédito Imobiliário
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CMN – Conselho Monetário Nacional
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
COHAB – Companhia de Habitação
CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários
CTM – Cooperativa de Trabalho e Moradia
ENCE – Escola Nacional de Ciências Estatísticas
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP – Fundação da Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB – Programa Habitar Brasil - BID
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPUP – Instituto de Planejamento Urbano de Palmas
LCI – Letra de Crédito Imobiliário
LI – Letras Imobiliárias
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para a Habitação

PBQP - H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat

PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PEP – Programa Empresário Popular

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PLANAB – Plano Nacional da Habitação

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPI – Projeto Piloto de Investimento

PROHAP – Programa de Habitação Popular

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SALM – Sociedade de Apoio à Luta pela Moradia

SCI – Sociedades de Crédito Imobiliário

SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SEHAB – Secretaria de Habitação

SEMU – Secretaria do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

TCU – Tribunal de Contas da União

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

URIAP – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Justificativa e relevância do tema	7
Problema e hipótese.....	11
Objetivos.....	12
Metodologia.....	13
Estrutura da dissertação.....	15
CAPÍTULO 1: TEÓRICOS, CONCEITOS E PRESSUPOSTOS	18
1.1 A política habitacional no Brasil.....	18
1.1.1 1900 a 1937 – A quase inexistente atuação do Estado no desenvolvimento de uma política habitacional	20
1.1.2 1942 a 1964 – Primórdios da política habitacional	21
1.1.3 1964 a 1986 – A importância do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).....	25
1.1.4 1986 a 2002 – O desenvolvimento da política macroeconômica e seu reflexo sobre a política habitacional.....	28
1.1.5 De 2002 aos dias atuais – maior volume de recursos para o desenvolvimento da política habitacional.....	31
1.2 O mundo social, suas relações e redes sob o enfoque econômico.....	36
1.3 Os agentes sociais na construção da cidade.....	41
1.3.1 O papel do Estado.....	45
CAPÍTULO 2: O DÉFICIT HABITACIONAL E O DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS EM PALMAS - TOCANTINS	49
2.1 Déficit e demanda habitacional.....	50
2.2 Histórico sobre Palmas e os programas habitacionais desenvolvidos nessa cidade.....	55
2.2.1 Aspectos históricos sobre Palmas e sua construção.....	56
2.2.2 Os programas habitacionais desenvolvidos em Palmas pela prefeitura e pelo governo estadual.....	64
2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida e seu Desenvolvimento em Palmas.....	80

CAPÍTULO 3: AS CONSTRUTORAS – AGENTES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE.....	99
3.1 O crescimento do número de construtoras e o crédito habitacional.....	100
3.2 O espaço das construtoras: a posição das empresas e sua relação com o mercado de habitação	109
3.2.1 Dimensão Um.....	115
3.2.2 Dimensão Dois.....	118
3.3 O espaço social dos proprietários: a posição ocupada e sua relação com a escolaridade, laços familiares, idade e local de nascimento.....	124
3.3.1 Dimensão Um.....	129
3.3.2 Dimensão Dois.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
REFERÊNCIAS.....	139
APÊNDICE A.....	145
Questionário sobre a empresa.....	145
1. Questionário sobre os proprietários.....	148

INTRODUÇÃO

Ao longo do processo histórico, desde a Antiguidade, as cidades ou o urbano configuraram-se variável em importância, extensão, desenvolvimento de atividades econômicas e percentual de ocupação populacional em relação ao rural. Neste século, pela primeira vez, a população urbana superou a população rural em escala mundial. Atualmente, no espaço mundial, em torno de 3,5 bilhões de pessoas moram em áreas urbanas (UNFPA, 2011) ou assim denominadas. E, mesmo antes dessa realidade se configurar, já era perceptível que o “urbano”, no mundo contemporâneo, pode ser medido além da população total das cidades. A influência delas sobre a vida social do homem é crescente, um ambiente que é o “centro iniciador e controlador” da vida econômica, política e cultural de indivíduos, de grupos de diferentes lugares e culturas interligando-os (WIRTH, 1979, p. 91).

O Brasil é um país em que as sedes dos municípios, sendo mais de cinco mil, constituem-se em cidades e, conseqüentemente, em urbano, não importando seu tamanho populacional ou espacial, ou mesmo as características econômicas que qualificariam suas atividades como primordialmente urbanas. Assim, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), há a cidade de São Paulo, com seus mais de dez milhões de habitantes, não levando em conta a população da região metropolitana; também Borá, no mesmo Estado, menor população em município do país, com 805 habitantes; ou Oliveira de Fátima no Tocantins (menor população por município do Tocantins) com 1.037 habitantes. Ressalta-se que essa é a população dos respectivos municípios contando tanto a população urbana quanto a rural.

Quando se avalia a realidade social e econômica brasileira, vê-se que o país cresce economicamente e está entre as seis maiores economias do mundo. Seus indicadores sociais, no entanto, separam-no do mundo desenvolvido, e o propalado “desenvolvimento” que o país alcançou nos últimos anos não se reflete em seu espaço urbano e rural para um segmento significativo da sociedade brasileira. E o urbano, por agregar mais de 80% da população brasileira (IBGE, 2011), concentra vários problemas, mesmo com a redução, ainda que pequena da pobreza.

Um desses problemas é o déficit habitacional, conceito que, de acordo com a Fundação João Pinheiro (FJP, 2011), se caracteriza por um número menor de moradias que atendam às necessidades das populações urbanas ou rurais. Agrega-se a esse conceito a necessidade de novas moradias para aqueles que já possuem sua casa, entretanto se encontra em estado precá-

rio; vivem em situação de coabitação familiar (famílias conviventes); têm um ônus excessivo com aluguel; e há um adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. Outro conceito utilizado pela FJP (2011), considerado importante para análise das questões habitacionais, é o de inadequação domiciliar, que reflete não em si a construção de novas moradias, mas a necessidade de ajustes nas moradias existentes em relação a vários fatores, como, por exemplo, as questões de regularização fundiária (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Um conceito desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR), em um estudo encomendado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, é o de demanda demográfica por moradias. A demanda demográfica por moradias seria o número de habitações necessárias para atender às necessidades habitacionais de uma população levando em conta seus padrões demográficos e as condições mínimas de uma moradia digna (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009).

Já a Caixa Econômica Federal, por intermédio de seus técnicos e com validação dos docentes da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do IBGE desenvolveu uma metodologia que institui o conceito de demanda por habitação que mescla o conceito de demanda demográfica e o conceito de inadequação domiciliar. No Brasil, a demanda habitacional total é de 9.297.214 domicílios. Esse número representa um percentual de 15,85% das necessidades habitacionais do país (CAIXA, 2012).

No estado do Tocantins, criado pela Constituição em 1988, o crescimento populacional é significativo, em virtude primordialmente de um fluxo migratório intenso, decrescente em relação à primeira década de sua criação. O crescimento das cidades, especialmente sua capital, que absorve o maior número dos imigrantes, configura também um crescimento acentuado da necessidade habitacional. No Tocantins, a demanda habitacional total é de 91.297 domicílios, dados de 2009, representando um percentual de 23,77% do total das habitações no Estado, e, em 2001, era de 33,44% (CAIXA, 2012). A queda da demanda habitacional também é um reflexo da queda do crescimento populacional, lembrando que esse conceito relaciona-se com as mudanças demográficas e a necessidade de novas moradias em virtude da inadequação das existentes.

Inicialmente, o Estado teve como capital provisória a cidade de Miracema do Tocantins. A proposta da criação de uma capital planejada, em uma região central do Estado, parafraseia a capital do país, Brasília. Em 20 de maio de 1989, foi lançada a pedra fundamental de Palmas e a cidade foi instalada oficialmente em 1º de janeiro de 1990. E Palmas caracteriza-se como uma jovem capital, a mais recente do país, em jargão repetidamente pronunciado nos meios de comunicação do estado do Tocantins.

A população de Palmas, relativamente pequena se comparada com outras capitais ou municípios brasileiros, é a maior entre os municípios do Estado, com 228.332 habitantes, em 2010, de acordo com o IBGE. Houve um acelerado crescimento populacional nos seus dez primeiros anos de construção (21,39% a.a entre 1991 e 2000). Nos últimos anos, mesmo com a redução, ainda apresenta a taxa mais alta entre as capitais brasileiras (5,21 % a.a) (IBGE, 2011). Com 139 municípios, o Tocantins concentra sua população em Palmas que possui 16,5% da população do total do Estado (IBGE, 2011).

Em todas as cidades não planejadas, uma das causas das mazelas sociais e estruturais foi o acentuado crescimento causado pelo êxodo rural entre as décadas de 60 e 80. E, em Palmas, corre-se o risco de se associar seus problemas apenas ao intenso movimento migratório, caso não se analise o contexto histórico e social de sua construção. A partir da avaliação desse contexto histórico e cultural, é possível conjecturar que, em Palmas, o crescimento populacional associado a um modelo disperso do planejamento e crescimento urbano favoreceu um processo de especulação imobiliária e segregação de renda, dificultando o acesso à moradia (CORIOLANO, 2011). O número de habitações não foi suficiente para atender a essa demanda. No município, há cadastrados pela prefeitura em torno de 20 mil pessoas, incluindo todos os membros de um núcleo familiar, além daquelas que também são cadastradas pelo governo estadual. Apontando em número de unidades habitacionais e não de pessoas atendidas, outra fonte aponta que a demanda habitacional em Palmas, dados de 2009, é superior a 3.400 unidades habitacionais (CAIXA, 2012).

A existência dessa demanda habitacional não poderia estar vinculada unicamente ao crescimento populacional de Palmas, mas ligada também ao início de seu processo de construção, à valorização imobiliária, à desigualdade de renda, à pobreza, à ação dos gestores públicos, à atuação das construtoras e a outros agentes ligados ao mercado imobiliário.

Buscando reduzir o déficit habitacional, o governo federal instituiu, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Participando do Programa Minha Casa Minha Vida, o município, o Estado e as construtoras estabeleceram parceria com o governo federal e entregaram até junho de 2012 um total de 943 unidades habitacionais em Palmas¹.

O Programa Minha Casa Minha Vida se divide em duas fases: Programa Minha Casa

¹ Informação obtida em entrevista com a Sr.^a Cleci Buss, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa Econômica Federal.

Minha Vida 1 e Programa Minha Casa Minha Vida 2. O PMCMV 1, conforme estabelecido na cartilha que o explica, propõe-se a “construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até R\$ 1.395,00, mas que também abrange famílias com renda de até R\$ 4.900,00” (CAIXA)². A abrangência do PMCMV 1 foram as capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas - SP e Baixada Santista - SP, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes. No Tocantins, utilizando apenas esse critério, puderam participar inicialmente do Programa sua capital Palmas e os municípios de Araguaína e Gurupi, sendo os únicos com mais de 50 mil habitantes de acordo com o Censo 2010. E, na nova configuração, o PMCMV 2, houve a inclusão dos municípios de Colinas, Paraíso e, excepcionalmente, Porto Nacional.

Na cartilha do PMCMV, também se afirma que atingir o alvo de um milhão de habitações só “será possível com uma ampla parceria entre União, Estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais” (CAIXA, 2012). O alcance desse resultado se configura a partir das relações entre essas instituições e se constroem a partir de seus agentes, que, seguindo normativas e padrões estabelecidos pelo dispositivo legal, exercem seu poder discricionário³ ao fazer suas tomadas de decisão, especialmente o ente privado dentro dessa relação, que são as construtoras.

Essas relações são construídas, se se pensar com Bourdieu, além da esfera econômica, também em um mundo social:

O interesse econômico, a que temos tendência a reduzir, erradamente, qualquer espécie de interesse, não passa da forma específica que o investimento no campo econômico reveste quando é apreendido por agentes dotados das disposições e das crenças adequadas, por que adquiridas na e por meio de uma experiência precoce e prolongada das suas regularidades e da sua necessidade. As disposições econômicas mais fundamentais, necessidades, preferências, propensões, não são exógenas, isto é, dependentes de uma natureza humana universal, mas endógenas e dependentes de uma história, que é precisamente a do cosmos econômico, onde são exigidas e recompensadas. (BOURDIEU, 2000, p. 22).

De acordo com esse princípio, Bourdieu esclarece que, no processo de construção de uma determinada realidade econômica e social, os agentes agirão, além de apenas racionalizar os seus interesses econômicos, imersos em uma rede de relações sociais, familiares, culturais

² Essas informações estão disponíveis na cartilha (www.caixa.gov.br), que explica o PMCMV tanto para usuários como para as próprias empresas que desejarem estabelecer um contrato com a instituição.

³ Termo muito utilizado em direito administrativo que se refere ao poder do administrador ou do agente público de optar por uma escolha dentro de uma situação com um maior número de variáveis, utilizando de critérios de conveniência, oportunidade, justiça e equidade.

e econômicas que influenciarão determinada ação a qual refletirá em outros agentes, produzindo outras ações em um processo contínuo. Ao desenvolver atos econômicos, estes não serão direcionados apenas pela perda ou pelo ganho de capital, ou seja, elementos, como ele cita, exógenos, externos ao indivíduo, mas também por suas características individuais, aquilo que ele é internamente, seus atributos endógenos que o diferenciam de outras pessoas e foram construídos ao longo de sua história particular de vida.

As políticas que são implementadas em seu nome (*teoria econômica*) ou legitimadas por seu intermédio, interpõem-se agentes e instituições que estão impregnados de todos os pressupostos herdados da imersão num mundo econômico particular, saído de uma história social singular. (BOURDIEU, 2000, p. 24).

O PMCMV é uma política social e ao mesmo tempo de forte viés econômico, não só por meio da faixa considerada habitação social, mas também por intermédio das outras faixas, chamadas de habitação de mercado. O Programa disponibiliza uma grande quantidade de recursos financeiros que impactam sobre o mercado, a sociedade e a construção das cidades.

É importante que fique clara a diferença entre habitação de interesse social e habitação de mercado, da forma como será trabalhada nesta pesquisa. Tecnicamente, todas as faixas do PMCMV são consideradas habitação de interesse social pelos subsídios concedidos e as taxas de juros mais baixas, que diminuem progressivamente, de forma inversa, de acordo com a renda. Como as diferenças de subsídios são significativamente maiores para a faixa 1 e também diversas à forma de obtenção do imóvel entre a faixa 1 e as faixa 2 e 3, utilizaremos a seguinte nomenclatura: faixa 1 – habitação de interesse social, faixa 2 e 3 (imóveis de maior valor) – habitação de mercado.

Pela legislação que o estabelece, o PMCMV divide-se da seguinte forma:

- I) PMCMV 1:
 - a) faixa 1 – famílias com renda até R\$ 1.395,00,
 - b) faixa 2 – famílias com renda entre R\$ 1.396,00 e R\$ 2.790,00,
 - c) faixa 3 – famílias com renda entre R\$ 2.791,00 e R\$ 4.900,00;
- II) PMCMV 2:
 - a) faixa 1 – famílias com renda até R\$ 1.600,00,
 - b) faixa 2 – famílias com renda entre R\$ 1.601,00 e R\$ 3.275,00,
 - c) faixa 3 – famílias com renda entre R\$ 3.276,00 e R\$ 5.000,00.

Nas faixas consideradas habitação de mercado, os beneficiários recebem subsídios do PMCMV em percentuais bem menores que na faixa 1, mas inserem-se nas mesmas normas de contrato de outros mutuários não beneficiados pelo PMCMV. Na faixa 1, na primeira fase do PMCMV, o número de unidades construídas eram quatrocentas mil e, nas faixas 2 e 3, seis-

centas mil. A origem dos recursos para os subsídios da faixa 1 é do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); da faixa 2, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e da faixa 3, do Fundo Garantidor da Habitação.

Podem-se visualizar nesse contexto pelo menos três grandes grupos: o Estado (por intermédio de seus entes federativos, disponibiliza os recursos, ou gere sua aplicação e estabelece o elo com os beneficiários, no caso da faixa da habitação de interesse social), as construtoras e os beneficiários diretos com a habitação.

Como uma política pública, o PMCMV visa a atender as necessidades habitacionais de milhares de brasileiros. Essa é sua proposta mais direta. Pode-se afirmar que, inserido esse estímulo econômico no mercado habitacional, gerou-se um impacto direto no campo das construtoras, em como elas se organizaram ou reorganizaram a partir dessa inserção de capital no mercado e que interfere em toda a cadeia produtiva desse segmento econômico.

A cidade se modifica, ou seu processo de construção ganha um novo impulso a partir de uma política pública habitacional? “A cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem [...]” (PARK, 1979, p. 26). Há uma discussão a ser feita do ponto de vista sociológico e geográfico sobre a ação dos agentes na construção de Palmas, inseridos nela. Como afirma Velho, não é uma discussão da cidade, mas na cidade, pois, citando Chombart de Lauwe (1979), ele afirma que ela ainda possui “um certo poder explicativo por si; mas apenas até certo ponto” (VELHO, 1979, p. 9). Da mesma forma que o homem, o indivíduo, é muito mais que apenas um corpo ou uma atividade, sendo “o âmbito da pessoa constituído pelos efeitos que emana dela temporal e espacialmente, a cidade consiste de efeitos totais, que se estendem para além de seus limites imediatos” (SIMMEL, 1979, p. 21).

A pesquisa iniciou-se com a busca pelo seu referencial teórico. Como entre seus objetivos e sua hipótese havia uma busca para conhecer a atuação dos agentes sociais, estabelecendo uma interdisciplinaridade entre a Geografia, a Arquitetura e a Sociologia Econômica, primordialmente, leu-se Pierre Bourdieu e suas teorias ligadas ao campo, *habitus*, agentes e capitais.

Na segunda etapa, buscou-se conhecer e reconhecer o desenvolvimento da política habitacional em Palmas desde seu início, associando-a ao crescimento da cidade em si. Também se fez aprofundamento sobre o PMCMV para identificar os agentes envolvidos na política habitacional do município. Ao longo dessa etapa, foi necessário realizar a pesquisa documental e entrevistas para aprofundamento e esclarecimento de novas questões surgidas com as leituras. Para revisão de literatura, foram importantes as leituras sobre o déficit e a demanda

habitacional. A partir desses conceitos, foi possível identificar a situação de Palmas dentro do contexto nacional.

Justificativa e relevância do tema

Entre as necessidades consideradas importantes para os seres humanos em geral, está a sua necessidade de moradia. A casa própria representa talvez o objeto de consumo mais desejado por milhares de brasileiros.

A moradia reflete a possibilidade primordial de abrigo do frio, do calor, ambiente onde os indivíduos se juntam em família e possuem um espaço para preparar o seu alimento, dormir e atender a suas necessidades fisiológicas. Mais que isso, a casa própria ou a moradia reveste-se de todo um valor cultural, social e econômico, ou seja, há todo um simbolismo que permeia esse bem e que ultrapassa o seu valor material. Esses valores transpõem-se do bem para o proprietário ou a família e vice-versa, porque o lugar e a forma, como características da moradia, são um indicativo da posição que o proprietário ocupa dentro de seu grupo social e se esta se solidificará/enfraquecerá. É construída uma relação entre a moradia e seu morador, especialmente se ele for proprietário. No ambiente chamado de lar, as relações familiares estão em permanente construção, tendo esse espaço um papel relevante na memória e na história dos indivíduos que ali moram, reforçando seus laços. A casa ou a habitação tem uma particularidade única, que reflete gostos, preferências e possibilidades objetivas de seu comprador e provavelmente dos outros membros da família. Representa um projeto de família de longo prazo, afinal sendo um investimento de elevado valor, é também um patrimônio a ser repassado aos seus descendentes. Avaliar a compra ou a aquisição de uma casa apenas do ponto de vista econômico seria um reducionismo extravagante em virtude de todo o conteúdo simbólico que a reveste.

Aquilo que se afirma tacitamente através da criação de uma casa é a vontade de criar um grupo permanente, unido por relações estáveis, uma linhagem capaz de se perpetuar de forma durável, à maneira da residência, durável e estável, imutável; é um projeto ou uma aposta coletiva no futuro da unidade doméstica, isto é, na sua coesão, integração, ou, se preferirmos, na sua capacidade de resistir à desagregação ou à dispersão. E o próprio empreendimento que consiste em escolher conjuntamente uma casa, em organizá-la, decorá-la, em suma, em fazer dela a “sua casa” que é sentida como “sua”, entre outras razões porque amamos nela os sacrifícios em tempo e trabalho que nos custou e também porque, enquanto prova visível do êxito de um projeto comum executado em comum, ela é a fonte sempre renovada de uma satisfação partilhada, é um produto de coesão afetiva que redobra e reforça a coesão afetiva. (BOURDIEU, 2000, p. 37).

Os próprios agentes do mercado, como construtoras, incorporadoras, instituições financeiras, imobiliárias, corretores de imóveis e outros, percebem que a aquisição de moradia é e um sonho ou um ideal e exploram isso por meio de *slogans* veiculados pela mídia ao lançar um novo empreendimento imobiliário. Esses *slogans* evocam o prazer de morar bem, a beleza do lugar (mais até que a própria beleza do empreendimento), o prazer de receber os amigos, um ambiente para a felicidade e o conforto da família, um novo conceito de vida.

Esse “sonho”, no entanto, para aqueles que recebem de zero a três salários mínimos no Brasil, tem um preço elevado, mesmo em áreas mais periféricas. Esse grupo forma o conjunto em que a demanda habitacional é mais elevada, uma carência de 34,51% do total de habitações (CAIXA, 2012). São inclusos aí aqueles que não possuem moradia e também aqueles que moram em áreas irregulares ou de risco, que caracteriza o maior número dentro desse universo.

Com o discurso de atender prioritariamente às necessidades desse grupo, a chamada habitação de interesse social, o PMCMV foi instituído pelo governo federal em 2009. Outros programas já eram desenvolvidos com esse foco. A meta do PMCMV de um milhão de moradias, com um forte aporte de recursos, movimentou o mercado imobiliário e das construtoras.

Vários estudos no Brasil apontam a importância da relação desenvolvida entre o Estado, as instituições financeiras e as construtoras por intermédio de programas habitacionais, no sentido de fortalecimento do capital e de uma política desenvolvimentista (VOLOCHOKO, 2010; SHIMBO, 2010; FIX, 2009). Essa relação também é perceptível em imóveis para indivíduos em faixas de renda mais elevada, gerando um estímulo ao mercado imobiliário, especialmente nos últimos anos. É uma relação que também fortaleceu uma financeirização desse mercado.

Esse estímulo ao mercado imobiliário também é perceptível empiricamente nas várias faixas de renda em Palmas, Tocantins. Questiona-se, então, de que forma esse estímulo interfere nas relações formadas no campo das construtoras, nas posições que ocupam no mundo social.

A noção de campo, tal como formulado por Pierre Bourdieu, caracteriza-se como um espaço relacional construído a partir das características econômicas, sociais, culturais dos agentes. O fato de se caracterizar como um espaço relacional não significa que o campo se restringe a uma visão interacionista, pois ele vai além, agregando uma visão estruturalista. O campo é construído, modificado, transformado a partir de uma estrutura social da economia que permite perceber as ações econômicas como razoáveis, sendo decididas dentro de um viés

que abarca mais que apenas a maximização do lucro econômico em si (BOURDIEU, 2000).

Essa noção de campo pode ser percebida tanto numa escala menor quanto maior. Em uma escala maior, o campo seria observado em toda uma conjuntura de empresas em determinado espaço geográfico, de um determinado setor. Exemplificando dentro da abordagem desta pesquisa, seria todo o grupo que envolve as empresas de construção civil da capital ou do Estado (é importante determinar a escala territorial). Em uma escala mais específica, teríamos um subcampo, ou um determinado segmento dentro desse segmento maior, que seriam as empresas de construção civil ligadas ao setor habitacional.

Ao tentar construir o campo social de atuação dos agentes do setor da construção civil, é necessário perceber ou avaliar o seu *habitus*. O *habitus* refere-se à prática cotidiana de um agente que é construída dentro de um contexto social econômico e histórico, que se torna inerente ao indivíduo, não por nascimento e sim dentro de uma “subjetividade socializada, transcendental histórico cujos esquemas de percepção e de apreciação (os sistemas de preferências, os gostos) são o produto da história coletiva e individual” (BOURDIEU, 2000, p. 262). O *habitus* traduz-se nas disposições cognitivas e corporais do indivíduo, sendo instituído ao longo da trajetória de vida e nas interações que desenvolve com outros indivíduos (outros agentes) e outros campos. Bourdieu deixa claro que o *habitus* não torna um indivíduo um autômato, que toma decisões de forma mecânica, mas, por meio de percepções e apreensões do mundo social, faz escolhas inteligentes, dentro de uma razoabilidade não plenamente objetiva. Avalia não apenas o momento, mas todo um contexto, por meio da “*antecipação prática*: descobrindo, na própria objetividade do mundo, aquilo que se apresenta como a única coisa a fazer” (BOURDIEU, 2000, p. 267). Essa perspectiva não dá ao conceito de *habitus* uma posição finalista, em que o agente analisa detalhada e racionalmente as possibilidades e escolhe algo que lhe favoreça. A teoria do *habitus* reconhece que os agentes, dentro de suas limitadas possibilidades de conhecimento do todo, fazem uma opção racional dentro desses limites (BOURDIEU, 2000).

Quando se identifica um campo, seus agentes e o seu *habitus*, é possível relacionar também os capitais de cada agente. O conceito de capital, dentro da teoria de Bourdieu, não se restringe ao capital econômico. São compreendidos todas as posses que o agente detenha nos aspectos culturais, sociais, educacionais, familiares e outros. Parte-se da premissa de que, a partir das relações construídas, do nível de escolaridade, da posição que a família ocupa no mundo social, dos saberes acumulados ao longo da existência, o indivíduo amalhou valores que, pesados em uma balança em alguns casos, podem representar mais que apenas patrimônio econômico. Ora os agentes, ao desenvolverem seu papel no campo, também se movimen-

tam de acordo com o volume e a estrutura de seus capitais. E esses elementos dão força para sua atuação no campo (BOURDIEU, 2000).

Ao se verificar o crescimento econômico do segmento da construção civil em Palmas, ligado ao setor habitacional, a tendência é avaliarem-se suas causas dentro de um contexto essencialmente econômico, em que as decisões baseiam-se primordialmente em uma perspectiva de lucro, esquecendo-se “da dimensão particular de qualquer prática, da ordem social em que toda a prática humana se encontra imersa” (BOURDIEU, 2000, p. 13).

Bourdieu (2000, p.15) afirma que

Na realidade inspiro-me na convicção diametralmente oposta: uma vez que o mundo social está inteiramente presente em cada ação “econômica”, é preciso dotarmo-nos de instrumentos de conhecimento que longe de excluir a multidimensionalidade e multifuncionalidade das práticas, permitam construir modelos históricos capazes de dar razão com rigor e parcimônia, às ações e instituições econômicas tal como se estas se oferecem à observação empírica.

As ações das construtoras e a inserção ou não delas no mercado da habitação de interesse social encontram-se dentro de um contexto mais amplo. Esse contexto envolve as relações econômicas e políticas de grupos ou empresas do próprio setor de construção, toda a dinâmica do mercado imobiliário e de valorização da terra na cidade e as relações que desenvolvem com as esferas de poder, que manterão ou não a posição ocupada nas estruturas econômicas e sociais do campo.

São os interesses ligados não só ao contexto econômico, mas também à própria posição que a empresa ocupa no campo que a levará a atuar no mercado da habitação de interesse social. Segundo Bourdieu (2000), as empresas ligadas ao setor habitacional fazem parte desses dois espaços:

- espaço das posições, ou seja, a posição que cada agente ocupa. Essa posição é caracterizada por seus atributos ou capitais;
- espaço das tomadas de decisão, ou seja, as posições defendidas e/ou praticadas pelos agentes relacionadas a determinado tema ou proposta ou situação; aqui o agente efetivamente se mostra, mesmo porque suas tomadas de decisão refletem também o espaço que ocupa.

As construtoras ocupam um espaço importante no campo econômico. O surgimento de novas construtoras, a ascensão econômica e social e a queda ocorrida entre elas não foram ainda objeto de estudo em Palmas. Há uma objetividade envolvida nas relações que os agentes desenvolvem associadas aos seus capitais que definem as posições que ocupam os agentes no campo.

Assim, este estudo propõe-se compreender a posição das empresas no campo, revelan-

do e avaliando o uso de seus vários capitais e suas relações construídas. A partir de então, pretende-se entender o subcampo das construtoras de habitações de interesse social, ampliando as análises sob o papel das relações sociais e culturais para além de um enfoque apenas economicista do mercado de habitação em Palmas.

Problema e hipótese

O mercado imobiliário do país está aquecido ao longo dos últimos cinco anos. Há um grande número de construções de habitações para todos os níveis sociais e com variedade de padrões de construção. Ao se comercializarem as unidades habitacionais, o grande foco para atrair o comprador são as benesses da casa própria envolvidas em todo um contexto que ressalta a qualidade de vida.

Esse segmento econômico é considerado expressivo nas taxas de crescimento econômico do país, em virtude de toda a cadeia econômica que movimenta, envolvendo desde a indústria extrativista até as construtoras, incorporadoras e imobiliárias e gerando um grande número de empregos diretos e indiretos.

Em Palmas, ajustada a essa realidade, é expressivo o crescimento do número de construções, como esta pesquisa demonstra nos capítulos seguintes. Esse aquecimento da produção de habitações está inserido no contexto de especulação imobiliária (PINTO, 2012, BAZOLLI, 2007, CORIOLANO, 2011). E esse *boom* está além da ação do mercado, e o Estado tem um papel expressivo nesse contexto por meio das políticas habitacionais. Dentro desse contexto, percebe-se a expansão do número de construtoras na capital. Os dados da Secretaria de Finanças da prefeitura expõem os números de empresas abertas ano a ano desde a fundação da capital, conforme tabela 9 (vide capítulo 3). A partir da análise dessa tabela, é possível perceber que, em seus primeiros dez anos, Palmas tinha apenas 37 empresas do ramo da construção civil. Já em 2009, esse número saltou para 239, um crescimento de 545% entre 2000 e 2009. E apenas de 2010 a 2012, esse número praticamente dobrou.

Se for observada a participação das empresas do setor da construção civil também em um órgão importante em termos de representatividade, o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), percebe-se esse crescimento, como demonstrado na tabela 10. Nessa tabela, nota-se que o número de filiados, entre 2002 e 2009, cresceu de 13 para 201 empresas, um salto expressivo de mais 1.500%. A justificativa para esse salto vai além do crescimento

real do número de empresas em Palmas, mas reflete o fato de que, a partir de 2004, o SINDUSCON/TO passou a certificar as empresas com o PBQP – H, que é a sigla para Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat. Essa certificação se torna um elemento importante para as empresas do segmento da construção civil por ser um instrumento do governo federal utilizado desde a assinatura da Carta de Istambul em 1996, na Conferência do Habitat II, para a validação dos compromissos firmados pelo Brasil nesse evento⁴.

Esse crescimento expressivo das empresas em Palmas leva ao surgimento de um questionamento: como a política habitacional interferiu no crescimento e na expansão das construtoras em Palmas?

O Estado, por intermédio de sua política habitacional, interfere diretamente nas estruturas sociais das construtoras, alterando ou mantendo a posição delas no campo econômico.

Objetivos

Como objetivo geral, buscou-se avaliar a relação entre o desenvolvimento da construção do espaço urbano em Palmas a partir da ação do Estado e das construtoras envolvidas em programas de habitação social, mais especificamente o Programa Minha Casa Minha Vida. Já os objetivos específicos são listados na sequência.

- Identificar os principais programas de habitação social desenvolvidos em Palmas, Tocantins, no período entre 2002 e 2012.
- Identificar as empresas (construtoras ou incorporadoras) envolvidas nesses programas de habitação social.
- Analisar o papel do Estado como agente econômico no crescimento do mercado imobiliário em Palmas por intermédio da análise da evolução do crédito ao setor habitacional em Palmas e o impacto sobre o setor.
- Analisar o impacto da política habitacional na evolução desse mercado e na posição ocupada pelas empresas no campo.
- Analisar o impacto do Programa Minha Casa Minha Vida sobre a evolução das construtoras em Palmas, Tocantins.

⁴ De acordo com o *site* do Ministério das Cidades: www.cidades.gov.br/pbqp-h.

Metodologia

Para o desenvolvimento da pesquisa, que se trata de uma investigação social, foi adotado um método qualitativo, o qual se justifica, “[...] sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON, 1999, p. 79). Diante da complexidade da sociedade e do fenômeno a ser estudado, propõe-se não a adoção de um método específico de levantamento de dados, mas de vários, como entrevistas semiestruturadas, questionários, pesquisa documental. No desenvolvimento da ciência, não é possível uma previsibilidade plena de todos os processos, elementos e intercorrências encontradas na busca pelas respostas ou por novos questionamentos (SILVA; MENEZES, 2001).

Para o investigador das áreas sociais, ou para quem se propõe a produzir ciência, é necessário um método de trabalho, que não se restrinja a “uma simples soma de técnicas que se trataria de aplicar tal e qual se apresentam”, mas que se desenvolva conforme a necessidade da pesquisa a ser desenvolvida (QUIVY; CAMPENHOUD, 1992, p. 13).

O recorte espacial estudado é a cidade de Palmas, incluindo suas áreas de extensão, onde se localizam prioritariamente a maior parte dos empreendimentos de habitação de interesse social. O recorte no tempo foi o período dos últimos dez anos, que permitiu estabelecer um parâmetro de comparação com a realidade do setor de construção civil em Palmas antes do PMCMV.

Inicialmente, buscaram-se, junto aos órgãos envolvidos com a temática, dados que fundamentassem a pesquisa. Entre os órgãos para o desenvolvimento dessa fase preliminar, estão o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (análise histórica do número de trabalhadores nos vários segmentos da construção civil, no recorte de tempo da pesquisa), o SINDUSCON (número de filiados, também dentro do recorte do tempo; empresas envolvidas com o segmento da habitação de interesse social e empresas ligadas não só a construção, mas também à incorporação de imóveis); Secretaria de Finanças do município (cadastro da prefeitura com as empresas abertas no setor da construção civil desde o surgimento da cidade); Secretaria de Habitação (SEHAB) do município (relatório com todos os alvarás concedidos nos últimos anos por empresa, para o desenvolvimento de projetos habitacionais).

Dois órgãos foram muito importantes para conhecer o desenvolvimento da política habitacional em Palmas: Secretaria de Habitação (prefeitura) e Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano (governo estadual). Na Secretaria de Habitação, foram feitas

muitas visitas e várias entrevistas, sendo que algumas delas com a mesma pessoa em momentos diferentes. O objetivo dessas visitas e entrevistas era conhecer e dirimir dúvidas sobre o desenvolvimento da política habitacional pela prefeitura, desde os primórdios de Palmas, especialmente porque é por meio da prefeitura que vem sendo desenvolvido um número maior de unidades de habitação popular.

Outra instituição onde foram feitas várias visitas e entrevistas foi a Caixa Econômica Federal. A busca nessa instituição concentrou sobre o desenvolvimento do PMCMV em Palmas, as normativas que regulamentam o Programa e uma visão mais específica sobre a aplicação de recursos financeiros, no setor habitacional, administrados pela Caixa Econômica Federal ao longo dos últimos dez anos.

A partir desses dados, buscou-se conhecer o campo das construtoras e incorporadoras ligadas ao setor habitacional em Palmas. Dentro desse universo, a pesquisa restringiu-se, em um primeiro momento, de forma mais específica, ao conjunto de empresas que atuam no setor de habitação de interesse social. Posteriormente, incluíram-se outras empresas selecionadas ou no cadastro do SINDUSCON ou pelo número de alvarás de construção solicitados nos últimos quatro anos. Essas dez empresas representam um segmento de construtoras em Palmas que não estão inseridas no segmento que atua na faixa 1 do PMCMV.

Uma pesquisa aprofundada, alcançando todos os grupos sociais de uma grande aglomeração, ou mesmo de uma pequena cidade, seria praticamente impossível no atual estado das coisas. Seu número e sua variedade são por demais grandes, seu entrecruzamento por demais complexo, para que uma análise exaustiva cientificamente válida seja feita. O essencial para o pesquisador é dar ênfase a certos grupos que têm uma importância particular no conjunto das estruturas sociais, assim como a família, a empresa, certos grupos locais e certas associações. (LAUWE, 1979, p.128).

As técnicas utilizadas na consecução dos objetivos foram: pesquisa documental, entrevistas, questionários. Na pesquisa documental, os instrumentos de pesquisa foram dados oficiais obtidos a partir de órgãos relacionados à habitação de interesse social na prefeitura, no Estado e na Caixa Econômica Federal. A finalidade era alcançar os primeiros três objetivos específicos. Para o alcance desses três objetivos, foram realizadas também várias entrevistas nos órgãos citados. As entrevistas foram gravadas, transcritas e arquivadas.

Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999, p. 163), citando Miles e Huberman (1984), instruem a olhar não apenas para os “atores principais”, na possibilidade de perderem-se dados ou informações que possam vir de atores “coadjuvantes” ou que margeiam o seu objeto de pesquisa. O modelo de entrevista utilizado foi a semiestruturada, pois, conforme Laville e Dionne (1999, p. 188), nela o “entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento”, mesmo já tendo um roteiro preestabelecido.

Para conhecer alguns aspectos mais específicos das construtoras e de seus proprietários, foram utilizados questionários. A maioria desses questionários foi preenchida pessoalmente pela pesquisadora e o proprietário ou seu representante, o que permitia um aprofundamento das questões e informações adicionais. Em algumas situações, foram necessários dois ou mais encontros para que todas as questões pudessem ser respondidas e as dúvidas sanadas. Alguns dados das empresas e seus proprietários foram reforçados e confirmados por publicações em mídia impressa e televisiva.

Posteriormente, os dados foram lançados em uma planilha do Excel para a construção das variáveis e suas classes. Por meio do *software* SPSS, versão 20, construíram-se os gráficos para o desenvolvimento da análise de correspondência múltipla (ACM). Segundo Cantu (2009) apud Sartore (2010, p. 119), “o objetivo da ACM é proporcionar uma visão tangível de realidades multidimensionais por meio da redução das dimensões”. Lebaron (2001, p. 16), ao desenvolver sua pesquisa sobre o campo dos economistas franceses, utiliza a ACM para “pôr em evidência a estrutura” desse grupo, confirmando a importância dessa técnica no desenvolvimento de uma análise nas ciências sociais. “A ACM é a ferramenta que possibilita a representação geométrica do espaço social de Bourdieu.” (SARTORE, 2010, p. 118).

Cada um dos agentes estudados faz parte de um mundo social que intensa ou sutilmente se relaciona com o outro agente e seu conjunto de relações. Assim, a ACM permite objetivar a posição dos agentes no espaço, produzindo uma representação da distância social que os agentes têm um do outro. Essa distância é fundamentada em suas características sociais. Somando-se essas características e a posição no espaço, é possível explicar a tomada de posição de cada um deles dentro do campo da atuação das construtoras em Palmas. O foco dado foi estabelecerem-se as relações das construtoras com o segmento da habitação de interesse social e aquelas que não atuam nesse segmento, formando uma hierarquia que as posicione no campo econômico.

Estrutura da dissertação

A dissertação estruturou-se em quatro partes ou capítulos, que são resumidos na sequência.

Capítulo 1: buscou-se apresentar uma parte da revisão de literatura e o referencial teórico no qual se embasou a pesquisa. O objetivo era conhecer, por meio do processo histórico,

as políticas habitacionais desenvolvidas no país com um foco maior nas últimas décadas e, por meio da análise conjuntural, entender o surgimento e o desenvolvimento do PMCMV, que é um dos escopos da pesquisa. Essa política habitacional ganha vida a partir da ação de agentes em um mundo social, em que as empresas e o Estado desempenham um papel crucial que foi construído a partir da individualidade e do conjunto que se integram em um mundo social. A política habitacional e a ação dos agentes surgem e evoluem no mundo social, em que os contextos social, econômico, histórico, cultural e ambiental, interligados e interdependentes propiciam transformações no espaço urbano que refletem na sua construção. E o capítulo é fechado com as teorias que percebem o agente social, dentro desse mundo social ativa e passivamente, como um ator introduzindo falas suas no texto a ser interpretado, mas não em um monólogo e sim em uma grande peça em que é envolvido pela dinâmica da trama teatral que terá seu ato final dentro da proposta do autor do enredo. Ou seja, por meio dessa alusão a percepção do agente social como alguém que tem o seu lugar de fala, que tem sua existência permeada pelas relações com outros agentes e situações.

Capítulo 2: são revisados, inicialmente, os conceitos de déficit e demanda habitacional. A compreensão desses conceitos permite não só avaliar a importância social da questão habitacional, mas também perceber, de forma prática, como eles impulsionam políticas públicas e ações econômicas. É apresentada também uma caracterização de Palmas, Tocantins, e de seu processo histórico. Tendo sido criada no epílogo do século XX, impulsiona grande movimento migratório de pessoas que tinham uma perspectiva de auferir nela uma maior qualidade de vida. O fluxo de pessoas é um dos elementos impulsionadores da valorização imobiliária inicial. Esse fato já tornava difícil ou até mesmo inviável a aquisição de moradia, promovendo uma carência habitacional desde os seus primórdios. Além disso, é feita uma caracterização dos programas habitacionais desenvolvidos no município da década de 1990 aos dias atuais, com um maior foco no PMCMV, de forma a caracterizar a discussão que se aprofunda no próximo capítulo sobre o papel dos agentes na política habitacional.

Capítulo 3: inicia-se com a busca por atingir o terceiro objetivo da pesquisa, que é desvendar a relação entre o crescimento do crédito habitacional e o crescimento das construtoras. Percebe-se que, ao longo dos últimos anos, houve um crescimento significativo do crédito habitacional, tanto na habitação de interesse social, quanto na habitação de mercado. Esse crescimento apresenta uma relação não só com o crescimento do número de construtoras, mas também com o crescimento daquelas que já atuavam no segmento habitacional e a inserção no mercado habitacional daquelas que atuavam somente na construção civil. Outro aspecto abordado é o espaço das posições ocupado pelas construtoras a partir de gráfico construído da

ACM. Nesse espaço de posições, fica caracterizada a formação de grupos que ocupam posições divergentes: de um lado, as empresas que atuam na habitação de interesse social e, de outro, as empresas que atuam na habitação de mercado. As empresas são entidades de estrutura jurídica que definem suas tomadas de posição a partir da tomada de posição de seus proprietários. E por meio da ACM é construído o espaço social dos proprietários. Conhecer o espaço social dos proprietários dessas empresas permite aprofundar as noções sobre a estrutura social desse campo econômico e alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa.

Considerações finais: no alcance dos objetivos propostos, foi avaliada a importância da habitação de interesse social, tanto para aqueles que obterão sua casa a partir de um programa social, como o impacto desse setor para a economia e a sociedade. Mesmo com os avanços da questão habitacional nos últimos anos, ainda há considerações a serem feitas na perspectiva de se avançar para uma maior inserção social. Conhecer a estrutura social desse campo econômico permitiu avaliar as divisões estabelecidas internamente nesse espaço social a partir da ampliação dessa política social.

CAPÍTULO 1: TEÓRICOS, CONCEITOS E PRESSUPOSTOS

Inúmeros teóricos versam atualmente sobre uma diversidade de temas ou mesmo sobre um único tema, produzindo variados conceitos. Identificar em que pressupostos foram construídos um estudo científico possibilita ao leitor também identificar de que forma serão analisados e avaliados os dados colhidos, qual o olhar do autor da referida pesquisa para o seu objeto, percebendo não só como o vê, mas até mesmo o que vê.

Neste capítulo, traremos a revisão de literatura sobre o desenvolvimento da política habitacional no Brasil. Também apresentaremos as teorias nas quais foi embasada a dissertação, especialmente sobre os agentes e o mundo social.

A política habitacional, no Brasil, evoluiu com o crescimento das necessidades habitacionais do país. Compreender a evolução dessas políticas possibilita entender o papel exclusivista que o Programa Minha Casa Minha Vida representa hoje no cenário dessas políticas públicas e o impacto dele não apenas no aspecto social, mas também no contexto econômico. Na continuidade, é relevante observar que há um mundo social onde é construída toda uma teia de relações que se disseminam em todos os aspectos da sociedade humana, incluindo aí as atividades econômicas. Por fim, dentro dessas relações que se constroem no mundo social, quem são os “responsáveis”, ou que agentes exercem uma maior influência na construção da cidade, na percepção que esses atores agem a partir de motivações que superam apenas o foco econômico.

1.1 A política habitacional no Brasil

No Brasil, na promulgação da Constituição Federal em vigor, foram estabelecidas, nos Arts. 182 e 183, as diretrizes gerais da política urbana do país. No *caput* do Art. 182, é estabelecido que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2004, p. 110).

Para regulamentar os referidos artigos, foi promulgada a Lei nº 10.257, conhecida como a lei do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). No Estatuto das Cidades, o Art. 2º dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais

da cidade e da propriedade urbana. E, para isso, será buscada a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e as futuras gerações.

Dados do início do século XX já apontavam, com o processo de urbanização que promovia o maior crescimento dos adensamentos populacionais e um número menor de unidades habitacionais, que a necessidade da população, principalmente a população de baixa renda, a necessidade de criação de políticas que buscassem amenizar esse problema.

A demanda por habitação é determinada por fatores demográficos (idade, taxa de urbanização, taxa de formação de novas famílias, etc.), pelas condições macroeconômicas que afetam os rendimentos das famílias (taxa de juros, emprego, etc.), pela disponibilidade de crédito para habitação e pela política tributária do governo. A oferta é condicionada, entre outros fatores, pela disponibilidade de terras para uso residencial, materiais de construção e infraestrutura. (MORAIS, 2002, p. 110)

Quando se discute a questão habitacional, é importante ressaltar, como foi afirmado anteriormente, que vários elementos interferem no processo de oferta e demanda de habitação. Vale lembrar que morar bem está além de apenas ter uma casa, ou um agregado de paredes, para onde o indivíduo possa retornar após um dia de trabalho. Toda a infraestrutura que cerca e cria um ambiente de qualidade de vida no local onde o indivíduo resolveu morar também faz parte da questão habitacional.

Para melhor compreensão do processo de desenvolvimento das políticas habitacionais no Brasil, o período entre o início do século XX e dias atuais foram divididos em etapas. Essas etapas apresentam elementos particulares de identificação dentro da perspectiva a ser focada e serão apresentadas suas especificidades a seguir.

- 1900 a 1937 – a quase inexistente atuação do Estado no desenvolvimento de uma política habitacional;
- 1942 a 1964 – primórdios da política habitacional;
- 1964 a 1986 – a importância do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH);
- 1986 a 2000 – o desenvolvimento da política macroeconômica e seu reflexo sobre a política habitacional;
- 2000 aos dias atuais – maior volume de recursos para o desenvolvimento da política habitacional.

1.1.1 1900 a 1937 – a quase inexistente atuação do Estado no desenvolvimento de uma política habitacional

De acordo com Bonduki (1994), citando GAP (1985), no período inicial da República até 1930, o desenvolvimento de qualquer política habitacional pelo Estado foi praticamente inexistente, pois às forças de mercado era creditada a responsabilidade de produzir habitações e atender à demanda necessária por esse bem. O desestímulo à produção privada de habitações seria uma consequência da interferência do Estado nesse setor. A visão na República Velha de que havia uma necessidade habitacional, mas de que não deveria ser assumida pelo Estado, já configurava, naquele momento, uma postura de favorecimento do capital privado, percebido como aquele que alavancava os investimentos, o crescimento econômico e a geração de emprego. “Em suma, o Estado não assumia a responsabilidade de prover moradias nem a sociedade lhe atribuía esta função.” (BONDUKI, 1994, p. 714).

As iniciativas do Estado na questão habitacional “restringiam-se à repressão às situações mais graves de insalubridade, via legislação sanitária e ação policial, e à concessão de isenções fiscais, que beneficiavam basicamente os proprietários de casas de locação, ampliando sua rentabilidade” (ROLNIK, 1981 apud BONDUKI, 1994, p. 712).

Alguns poucos exemplos que podem ser citados anteriores a esse período de construção de habitações são a construção de 120 moradias, pela prefeitura do Distrito Federal, na Avenida Salvador de Sá (RJ), em 1906, e a construção de 40 moradias em 1926, pela Fundação A Casa Operária, em Recife, Pernambuco (BONDUKI, 1994). A Fundação Casa Operária foi criada para promover a construção de habitações para população de baixa renda. De acordo com Bonduki (1994), talvez tenha sido a primeira instituição do gênero criada no Brasil.

O crescimento populacional e urbano, entretanto, mostrava que o mercado, especialmente o mercado voltado para as camadas de baixa renda, não era suficiente para sanar o problema. Mesmo havendo a construção das vilas operárias pelo setor industrial, ainda não era suficiente para atender à demanda e havia todo um contexto ideológico em que o trabalhador estava mais subordinado ao seu empregador, pois o vínculo empregatício lhe garantia a moradia que lhe era oferecida por um aluguel mais módico. Surgem já no início do século XX as periferias, áreas pouco assistidas pelo Estado, onde as questões de moradia e saneamento eram precárias.

No governo de Vargas (1930-1945), o maior impulso para o desenvolvimento industrial acentuou um processo de êxodo rural já em curso e que levava ao crescimento urbano, principalmente na região Sudeste, onde se concentrava a industrialização.

Em São Paulo, que na década de 1930 já era um dos maiores núcleos urbanos deste país, e onde se concentrava o processo de industrialização, calcula-se que na época em torno de 90% da população não tinha casa própria, pagava aluguel e morava em cortiços, onde os índices de insalubridade eram elevados (BONDUKI, 1994). Em termos numéricos, de habitações parecia atender à demanda, mas isso não significava que efetivamente as pessoas moravam bem, o que na prática não atendia à necessidade habitacional.

Como não havia uma lei que regulasse os aluguéis, os contratos eram feitos entre o inquilino e o proprietário, baseados em ajustes das partes, ou seja, os acordos entre eles eram feitos conforme os interesses de ambos, a partir de uma negociação. Uma ressalva seria o período entre 1921 e 1927, em que uma lei do inquilinato congelou os aluguéis, mas, ao mesmo tempo, não fixou regras para o despejo. Portanto, foi pouco eficaz (BONDUKI, 1994).

Nesse período, a baixa atuação do Estado não proporcionou uma situação mais comprometedoras da questão da moradia pelo fato de parte significativa da população brasileira morar no campo. Com o crescimento urbano, ampliaram-se os problemas de moradia e a necessidade de intervenção do Estado como se verá no item seguinte.

1.1.2 De 1942 a 1964 – primórdios da política habitacional

Em 1937, foram criadas as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, no governo de Dutra, dando início a participação do Estado na construção de habitações subsidiadas (IPEA, 2010; BONDUKI, 1994). Em 1942, foi criado o Decreto-Lei do inquilinato. Nesse Decreto, os aluguéis foram congelados (até 1964, com várias renovações) e regulamentaram-se as relações contratuais entre os proprietários e os locatários. Esse período tornou-se relevante. Portanto, mesmo ainda em uma postura tímida, o Estado e a sociedade começavam a se preocupar com a questão habitacional. A habitação passou a ser percebida além de uma mercadoria, sendo resgatada sua posição de um bem em forte contexto social.

Para entender o processo que culminou na criação desse Decreto-Lei, é preciso compreender o momento histórico que o Brasil vivia, com a ascensão de um governo que necessi-

tava legitimizar-se para além daqueles que o apoiava (classe média, tenentes e oligarquias periféricas). O elemento que faltava para completar essa equação era a percepção das necessidades das massas e o seu apoio (BONDUKI, 1994). Assim, Vargas, buscando o apoio popular e promoção de um desenvolvimento econômico do país, passou a desenvolver esse primeiro momento de uma política habitacional dando uma destinação aos encargos trabalhistas pagos pela indústria e pelos empregadores. “A intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força de trabalho.” (BONDUKI, 1994, p. 717).

Não só naquele momento histórico, mas também hoje, no Brasil, o aluguel representa uma parcela considerável da renda, especialmente das classes de menor remuneração, o que impacta sobre todos os outros gastos que o indivíduo efetuará para si ou sua família, afora todo o valor simbólico relacionado à segurança e outros elementos que são evocados ao se discutir o acesso à casa própria. Outro aspecto é que os aluguéis e os investimentos em imóveis representavam um investimento seguro e rentável, desviando capital do setor produtivo. A partir do momento em que o congelamento foi decretado, esse capital se voltou para a indústria. Outra perspectiva é que, com o congelamento dos aluguéis, mesmo dentro de um processo inflacionário, esse custo seria reduzido para o trabalhador, não impactando mais significativamente sobre seu salário, reduzindo “o custo de reprodução da força de trabalho”, “sem rebaixar acentuadamente as condições de vida dos trabalhadores” (BONDUKI, 1994, p. 721).

O congelamento dos aluguéis iniciou outra problemática para o inquilinato. A inflação, crescente na época, promovia a desvalorização monetária e os proprietários de imóveis locados viam gradativamente os valores pagos pelos inquilinos depreciando-se. Como o Decreto-Lei regulamentava o despejo, impondo determinadas normas para a requisição do imóvel locado, essas brechas na lei foram utilizadas como um subterfúgio para que houvesse o despejo e um novo locatário, com um preço corrigido pudesse estar ocupando a casa. O despejo tornou-se um grave problema habitacional. Esse processo impactava tanto sobre aqueles que já tinham um contrato de locação, quanto sobre aqueles que ainda não haviam conseguido locar um imóvel, pois, com a medida, houve a redução do investimento privado na construção de casas, o que gerou escassez e elevação significativa dos preços dos aluguéis.

Cresceu, nesse momento, a periferação e o processo de construção da própria moradia. Essas situações foram uma consequência do acentuado número de despejos, associado à baixa oferta de habitações em relação à demanda e aos preços dos aluguéis. A relação entre urbanização, movimento migratório interno e externo, com um número insuficiente de mora-

dias, associados à criação do Decreto nº 58, de 1938, que regulamentava a aquisição de lotes em prestações, dando garantias ao comprador, estimulou um movimento para as franjas do tecido urbano, de forma regulamentada ou irregular, produzindo as favelas. “Até então, embora proliferassem loteamentos na área externa da cidade, ainda não estava configurado um mercado de terrenos destinados especificamente aos setores populares. Esse se forma a partir da década de 30.” (BONDUKI, 1994, p. 730). Os loteamentos, cada vez mais distantes, representavam dificuldades em relação a transportes, equipamentos públicos e infraestrutura que atendesse de forma efetiva esses grupos. O fato desse conjunto de ações não ter priorizado, de uma forma mais ampla, a camada de baixa renda, no longo prazo, impactou negativamente sobre a questão urbana e habitacional no Brasil.

Na cidade de São Paulo, foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais pelo poder público, IAPs, caracterizados pela qualidade das construções. A Fundação Casa Popular não atuou na cidade de São Paulo. Nesse momento, o financiamento do Estado interessava também ao setor da construção, que necessitava de recursos para continuar investindo no setor habitacional.

Efetivamente, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões representou um mecanismo através do qual os imensos recursos que afluíam aos cofres dos IAPs e que não tinham destinação imediata (estes recursos proviam do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadorias e pensões) podiam financiar a construção civil, não só na habitação social (Planos A e B), mas também no Plano C, que financiava a incorporação imobiliária para os setores médios (FARAH, 1984; MELO, 1987 apud BONDUKI, 1994, p. 725).

Houve uma diferença na proposta de criação dos IAPs e da FCP. Os IAPs representavam os interesses de seus associados em garantir-lhes suas aposentadorias e pensões. Os investimentos no setor habitacional eram uma forma de ampliar e garantir a renda desses fundos.

Já na FCP, a proposta era mais ampla. Ela foi criada para atender à construção de moradia para a população de baixa renda, em que os recursos vinham do orçamento da União (BONDUKI, 1994). Sua proposta era ousada, pois englobava vários aspectos da questão habitacional, concentrando-se nas camadas de baixa renda. Nesse momento, os conflitos de interesses entre o capital privado e o capital estatal se instauraram, pois a FCP era vista como uma ameaça ao setor privado, por meio de uma maior interferência do Estado no setor habitacional, o que acabou reduzindo sua atuação.

Os recursos da FCP, por sua vez, eram limitados. Dependia, basicamente, do orçamento da União, uma vez que interesses regionais impediram a viabilização da cobrança da taxa de 1% sobre as transações imobiliárias, prevista originalmente no decreto que a criou, enquanto que a oposição dos IAPs também inviabilizou a utilização das suas reservas pela FCP. (MELO, 1987, apud BONDUKI, 1994, p. 725).

A proposta de construção de moradias pelos IAPs dividia-se em três planos: A, B, C. Os planos A e B relacionavam-se com a habitação de interesse social, já a plano C voltava-se para a população de renda média. No plano A, o imóvel não era vendido e sim alugado, em uma busca de garantir o patrimônio dos IAPs, ressaltando-se, entretanto, que o país vivia em um momento de congelamento dos aluguéis. No plano B, os imóveis eram vendidos financiados em prestações fixas, o que em um processo inflacionário levava à perda do valor real do imóvel.

Com o objetivo de garantir a rentabilidade, mesmo questionada por vários segmentos da sociedade, a partir de 1954, os IAPs concentraram seus investimentos no plano C, reduzindo a produção de habitação de interesse social (BONDUKI, 1994). No período de maior atuação dos IAPs, Bonduki (1994) afirma que só na cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal na época, no período entre 1946 e 1950, em torno de 25% dos imóveis licenciados tinham recursos dos IAPs. No plano C, que garantia o financiamento para as classes média e alta, os IAPs tiveram uma participação importante no incremento do setor imobiliário das principais cidades brasileiras, levando a uma renovação e verticalização de áreas nobres e centrais, com um número elevado de unidades habitacionais (BONDUKI, 1994).

Mesmo tendo produzido um número de habitações inferior ao grande volume da necessidade habitacional daquele período (em torno de 140 mil unidades habitacionais, excetuando-se os financiamentos do Plano C dos IAPs, que atenderam a quase um milhão de pessoas, de acordo com Bonduki, 1994), essas instituições tiveram sua importância no desenvolvimento de uma política habitacional no Brasil, em face da ausência do Estado em período anterior e ao refletir uma nova dimensão social da atuação desse Estado.

Para que essa proposta política de desenvolvimento de uma política habitacional gerasse maiores desdobramentos, teria sido necessária a construção de um planejamento que envolvesse a criação de um órgão ou órgãos, ou mesmo a delegação de uma instituição que administrasse os recursos financeiros, que regulasse o mercado de locação, que gerisse os empreendimentos ou a criação de uma política fundiária (BONDUKI, 1994). “O resultado é a ausência de uma política centralizada e o surgimento de uma colcha de retalhos de intervenções.” (BONDUKI, 1994, p. 719). Ou seja, as medidas inicialmente atuavam de forma mais paliativa, do que efetivamente na busca de um modelo ou um caminho que viesse a solucionar o problema, mesmo que em longo prazo.

1.1.3 De 1964 a 1986 – a importância do Banco Nacional de Habitação e Sistema Financeiro de Habitação

Na década de 60, o processo de urbanização se consolidava no Brasil, em termos populacionais, as áreas urbanas começavam a superar as áreas rurais. O crescimento das áreas urbanas, somado aos baixos salários recebidos pela maior parte da classe trabalhadora, ampliou as áreas urbanas, por meio das ocupações irregulares, com infraestrutura e equipamentos públicos precários, estimulando a autoconstrução de habitações.

Em 1964, com a criação da Lei nº 4.380/64, foi instituído o BNH e também o SFH. Esses dois instrumentos tinham como foco o desenvolvimento de uma política habitacional, bastante centralizadora, de abrangência em todo o território nacional, conduzida pelo governo federal, com objetivos e metas definidos. Pela primeira vez se desenvolvia no país uma estrutura organizacional que focava a questão habitacional e estabelecia a correção monetária para os contratos imobiliários. Foram criadas também por essa Lei as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Letras Imobiliárias (LI) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A Lei nº 4.591, sobre as incorporações imobiliárias, foi criada também em 1964, “considerada também fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário e habitacional, regulamentando e disciplinando a constituição de condomínios, forma cada vez mais utilizada na crescente ocupação dos espaços urbanos” (ROYER, 2009, p. 47).

O BNH desenvolveu uma política habitacional que institucionalmente tinha por objetivo atender prioritariamente a famílias de baixa e média renda. Financeiramente o SFH, para o alcance desses objetivos, disponibilizava recursos originários do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do FGTS.

Era o BNH que determinava aos participantes do SBPE (SCIs, APes, carteiras de poupança de Bancos Múltiplos) o percentual e a forma que os recursos aplicados por poupadores na caderneta deveriam ser utilizados, o quanto deveria ser utilizado para financiar habitação, para qual faixa de renda e o quanto deveria ser recolhido ao Banco Central para compor as reservas monetárias do país. Às condições de aplicação dos recursos em financiamentos habitacionais se dá o nome de direcionamento dos recursos da poupança. (ROYER, 2009, p. 60).

Entre 1964 e 1966, o SFH operava com poucos recursos. A criação do FGTS, em 1966, mudou esse perfil ampliando o crédito que era operado pelo BNH e a importância dessa instituição dentro do cenário das instituições financeiras do país. O FGTS possibilitou não só uma ampliação significativa de recursos para o setor habitacional, mas também representou uma

mudança no modelo das operações de crédito instituídas pelo BNH. Essa nova fonte de recursos e o SBPE fundamentavam-se na garantia de rentabilidade que cobrisse os custos operacionais e financeiros e preservação dos valores dos depósitos compulsórios ou não, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do sistema (ROYER, 2009). Esse fato estimulou o princípio da necessidade de garantia de solvabilidade financeira dos empréstimos resultando em uma postura de ampliação dos financiamentos para a classe média.

De fato, o desempenho do FGTS ao longo do período de funcionamento do BNH assegurou, até 1980, excelentes resultados quantitativos, demonstrando que essa fonte de recursos era de crucial importância tanto do ponto de vista do custo de captação do recurso para a execução de política habitacional para renda média e média baixa, quanto do fomento à indústria da construção civil. (ROYER, 2009, p. 51).

As Companhias Habitacionais atuavam como agentes da política habitacional. Fazendo parte do SFH, estavam subordinadas à política desenvolvida pelo governo federal e construíam habitações para famílias na faixa de renda entre zero e três salários, nas mais diferentes regiões do país dentro de um mesmo padrão, não importando as diferenças climáticas ou culturais (MARICATO, 2011a; ROYER, 2009; SHIMBO, 2010). A partir de 1976, também passaram a atender à faixa até cinco salários mínimos. Nesse período, houve concentração dos financiamentos para as faixas de quatro e cinco salários (ROYER, 2009).

Bonduki (1994) avalia que, no período anterior, com os IAPs, a preocupação com a qualidade da moradia e a construção dos conjuntos habitacionais em áreas consolidadas favoreceram os interesses da classe trabalhadora de uma forma mais efetiva que o padrão utilizado no período do BNH.

O impacto sobre o crescimento urbano e o modelo de urbanização do Brasil sofreu influência significativa do SFH e do BNH, “disseminando o apartamento de classe média, fortalecendo os negócios de incorporação imobiliária e a indústria da construção” (MARICATO, 2011a, p. 11).

Com a habitação social localizada fora do tecido urbano, de um modo geral, o BNH e seu sistema financeiro não só contribuíram para segregar as camadas sociais de menor renda, como impediram o mercado de terras urbanas, potencializado pelos recursos do financiamento residencial oriundos da poupança privada (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE) e da poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), de operar de forma sustentável. (MARICATO, 2011a, p. 11-12).

Royer (2009) aponta que o SFH, já em 1965, adotou uma posição financista da habitação, aumentando os limites mínimos para aplicação de recursos do sistema, ou seja, ampliou o número de beneficiados de maior renda e favoreceu o mercado da construção civil por meio de incentivos tributários. Essa atuação, em uma política dita para atender a uma necessidade social, acabou favorecendo mais o mercado imobiliário voltado para a classe média e alta,

distanciando as camadas de baixa renda para a periferia e segmentando a divisão de classes na área urbana. A necessidade do mercado de construção civil impulsionava a adoção desses parâmetros justificadas no atendimento das necessidades habitacionais.

Criado em 1966, o Mercado de Hipotecas, programa do BNH que existiu até o início da década de 1970, foi considerado um fracasso, principalmente pelo alto índice de inadimplência. Esse fracasso provocou mudanças na instituição que deixou de ser uma autarquia e se tornou uma empresa pública em 1973. Criou, entre outros programas, o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), com um discurso de atender aos grupos de baixa renda que até ao momento não haviam sido priorizados. Em termos quantitativos, ampliou-se o número de habitações construídas sob esse foco no BNH, por intermédio da Companhia de Habitação (COHAB).

Na década de 1980, a economia brasileira sofreu com o surto inflacionário e estagnação, sendo, em virtude do impacto gerado por esses problemas, chamada de a década perdida. Nesse período, os investimentos no setor habitacional também tiveram uma queda significativa em parte explicada pelos índices de inadimplência altos, em virtude da queda da renda da população, do aumento do desemprego e da informalidade e do crescimento dos saques do FGTS, gerando desequilíbrio financeiro para o BNH. O BNH foi extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, mesmo ano em que o controle das cadernetas de poupança passou para o Banco Central (BC) e que o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional (CMN) assumiram também toda a regulamentação do crédito habitacional e imobiliário. A Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH (ROYER, 2009; CAIXA, 2012; IPEA, 2010).

Entre 1964 e 1986, foram construídas 15,5 milhões de unidades habitacionais. 4,45 milhões de unidades financiadas pelo SFH e destas 33,1% destinadas à população de menor renda, entre um e três salários mínimos (ROYER, 2009). Já o Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010) aponta que, no período de 1964-1986, o BNH construiu 4,3 milhões de habitações novas, sendo que 2,4 milhões foram com recursos do FGTS.

No período de 1980 a 1986, o BNH contratou 231.963 financiamentos para a faixa de renda entre um e três salários mínimos e 1.119.550 financiamentos para a população com mais de dez salários mínimos. Mesmo somando todas as linhas de crédito para população de um a dez salários mínimos, ainda não alcançou o número de financiamentos para aqueles com mais de dez salários, confirmando a análise de um maior aporte de recursos para faixas de renda de maior poder aquisitivo (ROYER, 2009).

A análise desse período mostra que houve avanços quando se avalia o desenvolvimento de uma política institucional na área habitacional de alcance nacional, em que toda uma estrutura organizacional, econômica e financeira foi criada para atender a uma demanda social. A avaliação que se faz, no entanto, da efetividade da política, mesmo em virtude de um número elevado, como mostrado anteriormente, de habitações construídas, esbarra no aspecto que, sendo formulada para atender prioritariamente àqueles que não possuíam condições econômicas de adquirir a casa própria, ao ser desenvolvida atendeu de forma significativa a grupos de maior poder aquisitivo.

1.1.4 De 1986 a 2002 – o desenvolvimento da política macroeconômica e seu reflexo sobre a política habitacional

No período de 1987 a 2003, não só se reduziram consideravelmente os recursos destinados ao setor habitacional, como também a institucionalização da política habitacional enfrentou algumas dificuldades com o fim do BNH e certo distanciamento do governo federal (ROYER, 2009; MARICATO, 2011; SHIMBO, 2010; IPEA, 2010). No período de 1987 a 1994, foi financiado, com os recursos do FGTS e do SBPE, apenas um total de 1.480.418 habitações, segundo Royer (2009).

Por intermédio da atuação do CMN, órgão que passou a atuar na regulamentação do crédito habitacional e imobiliário, reduziu-se consideravelmente não só o percentual de crédito para a política habitacional de interesse social, mas também os percentuais destinados aos grupos de renda média e média baixa.

No governo Collor (1990-1992), com a criação do Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), o governo passou a desenvolver a busca para atender à demanda habitacional dentro de uma perspectiva de um programa de assistência social e não como uma política urbana. Havia três tipos de programas: Produrb-Habitação, Programa de Habitação Popular (PROHAP) e Programa Empresário Popular (PEP), voltados para urbanização de áreas de regularização fundiária e de habitação popular. Nos anos desse governo, retomaram-se também as operações de maior porte com recursos do FGTS, após três anos de menor utilização desse recurso. O volume das operações e a forma como os financiamentos foram realizados levaram à formação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) destinada a apurar as irregularidades que se constataram acentuadas. Outro aspecto é que “havia uma dis-

crepância entre a baixa qualidade das habitações e a faixa de renda a quem se destinavam; muitas ficaram inacabadas e foram invadidas” (ROYER, 2009, p. 68).

No governo de Itamar Franco (1992-1995), instituiu-se o financiamento direto à pessoa física e ao produtor. Associada às ações e aos recursos da União passou a ser exigida a contrapartida financeira dos governos locais. Para as cidades de porte médio, foi criado o programa Habitar-Brasil (financiado com recursos do Orçamento Geral da União) e para as cidades pequenas o programa Morar-Município, que continuaram na gestão seguinte. Não foram construídas muitas habitações nesse período, pois a necessidade de cumprimento da lei de Responsabilidade Fiscal pelos municípios dificultava o acesso aos programas. O endividamento destes e dos Estados também dificultava o acesso aos recursos onerosos⁵ do FGTS por parte desses agentes (ROYER, 2009; SHIMBO, 2010; MORAIS, 2002).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), além do programa Habitar Brasil, havia também os programas Pró-Moradia, desenvolvido pelo setor público, voltado para as classes de baixo poder aquisitivo; Carta de Crédito Associativa, para associações; Carta de Crédito Individual, para pessoas físicas; e Apoio à Produção, para o produtor. Excetuando-se o Habitar Brasil, todos os outros utilizam recursos do FGTS. O uso do FGTS para esses programas, especialmente o Carta de Crédito, reforça, para Shimbo (2010), o caráter elitista da política habitacional brasileira que favorecia a classe média do país. Dentro desse contexto, Morais (2002) aponta um impasse para o desenvolvimento de uma política habitacional que favorecesse efetivamente as classes de baixa renda, pois o FGTS era a principal fonte de recursos para investimento em habitação e tinha embutido “um subsídio não desprezível na taxa de juros” que estava beneficiando as classes mais favorecidas (MORAIS, 2002, p. 116).

No governo de FHC, foi ampliada a participação do setor privado, proposta uma descentralização da alocação dos recursos federais e o mutuário final foi beneficiado pelo início de uma política de crédito voltada para ele (SHIMBO, 2010). Foi mais incentivado o consumo da habitação que a produção da mesma, caracterizado pelo estímulo à compra de imóveis usados (VALENÇA, 2001 apud SHIMBO, 2010).

⁵ São diversas as fontes utilizadas pelo governo federal para a promoção do desenvolvimento urbano, e a Caixa Econômica Federal é a principal instituição do governo federal a operar esses recursos. Esses recursos são divididos em dois grupos: recursos onerosos e não onerosos. De forma simplificada, os recursos onerosos são aqueles que exigem pagamento e vinculam-se a operações de crédito ou financiamento e os não onerosos são aqueles em que não é exigido o pagamento e vinculam-se a repasses. (Fonte: <www.caixa.gov.br>. Acesso em: 1 maio 2013).

Nesse governo, foram elaborados dois documentos que apontavam as dificuldades enfrentadas pelo SFH: Política Nacional de Habitação e Política de Habitação: Ações do Governo Federal de jan./95 a jun./98. Nesses documentos, era apontado o fracasso do SFH no desenvolvimento de uma política social de habitação pelos aspectos da administração dos recursos, por ter beneficiado principalmente camadas de renda média e média baixa e por ter efetivamente produzido poucas moradias (ROYER, 2009). Mudanças reais que conduzissem a uma efetiva política de habitação que percebesse na moradia uma necessidade social difícil de ser alcançada pela população de baixa renda e a respectiva responsabilidade do Estado em permitir o acesso à moradia não se concretizaram nesse período, principalmente em virtude do ajuste fiscal e da adoção da política neoliberal de menor interferência do Estado.

Nesse período da década de 90, o número de unidades habitacionais também caiu. Dos recursos do SBPE, de acordo com uma resolução CMN (2.458/1997), apenas 30% dos 70% destinados obrigatoriamente ao financiamento da moradia “deveriam ser aplicados em operações no âmbito do SFH. O restante deveria ser aplicado em operações em faixa especial e faixa de mercado” (ROYER, 2009, p. 70). Esse fato permitia uma maior parcela de subsídios às classes de rendas mais altas.

Os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados à habitação eram “insuficientes, pulverizados e sujeitos a ingerências políticas na sua alocação” (MORAIS, 2002, p. 116). Como as taxas de juros eram altas, isso também representou uma dificuldade para as construtoras, incorporadoras e para o próprio mutuário, ampliando a inadimplência.

Outra instituição importante, criada em 1997, foi o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) que fortaleceu o processo de financeirização do mercado imobiliário. Sendo uma nova forma de acumulação capitalista, o processo de especulação com o capital por meio do mercado imobiliário associado às negociações em mercados de capitais agregou um valor projetado ao bem material. O SFI capta recursos privados por meio do mercado de capitais, com o uso de novos

[...] instrumentos financeiros como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), [...] provendo as condições necessárias ao desenvolvimento de um mercado secundário de hipotecas, que teria como função primordial transformar a concessão de crédito imobiliário num investimento dotado de segurança e liquidez (ROYER, 2009, p. 15).

Nos primeiros anos de atuação, o SFI, em virtude da conjuntura nacional de controle dos gastos públicos, austeridade fiscal, altas taxas de juros, baixo crescimento econômico, como um reflexo da política macroeconômica, não alcançou muito sucesso por meio de seus instrumentos financeiros. No entanto, institucionalmente, obteve-se êxito solidificando um

novo espaço para negócios imobiliários, em que agentes privados conduziam os financiamentos como personagens principais (ROYER, 2009).

Nessa etapa, o avanço da política habitacional, para algo além de apenas construção de moradias, enfrentou dificuldades, sendo que, como já afirmado, o número das construções também foi reduzido. As dificuldades ocorridas foram resultado das mudanças políticas e sucessivos planos econômicos acontecidos no país, depois de anos de ditadura. Outra dificuldade se referia à configuração internacional, com crises econômicas se sucedendo nos países emergentes e se espalhando no cenário mundial e ainda a forte ingerência dos organismos internacionais nas políticas macroeconômicas de nações como o Brasil.

1.1.5 De 2002 aos dias atuais – maior volume de recursos para o desenvolvimento da política habitacional

No final dos anos 90, o país havia alcançado a estabilidade econômica, com uma inflação baixa e uma sutil queda das taxas de juros. Esse cenário ampliou os investimentos no setor da construção civil, pois o investimento em imóveis voltou a configurar-se com uma opção de rentabilidade.

Já discutimos que, para o desenvolvimento mais efetivo de uma política habitacional, foi necessária a criação de toda uma estrutura organizacional e instituições legais que gerassem um aparato na condução eficaz desse processo. Ao longo do século XX, a criação e o desenvolvimento dessa estrutura e das instituições legais foram acontecendo.

A aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, foi um passo importante para o alcance de objetivos mais amplos na questão habitacional. A PNH é viabilizada por intermédio do Sistema Nacional de Habitação e do Plano Nacional da Habitação (PLANAB), sendo regulamentada pelo Estatuto das Cidades (CAIXA, 2012).

O Sistema Nacional de Habitação atua em duas frentes: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (faixa de renda entre zero e cinco salários mínimos) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (para as faixas de renda entre cinco e dez salários mínimos).

Os programas do Sistema de Habitação de Interesse Social se propõem a dirimir o número do déficit habitacional, na faixa de renda em que se concentra. Outra linha de atuação seria no aspecto da demanda habitacional que inclui aqueles que já possuem moradia, e esta se localiza em áreas de risco, ou de proteção ambiental, ou marcadas pela insalubridade, com

ações também de urbanização de favelas. Os recursos são originários do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do FAR, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do OGU.

O Sistema de Habitação de Mercado, com a atuação principalmente das construtoras e incorporadoras, como também outros agentes sociais envolvidos no mercado imobiliário atendem à população de maior renda. Os recursos se originam principalmente das cadernetas de poupança (SBPE), de Consórcios Habitacionais e de certificados de Recebíveis Imobiliários.

A partir de 2003, o Ministério das Cidades se torna o responsável por gerir a aplicação dos recursos do FGTS, produzindo importantes mudanças. Uma série de medidas implementadas pelo Conselho Curador do FGTS, associada com a Caixa, que é o órgão operador do fundo, visou à “resolução de aspectos legais, institucionais e técnico-operacionais, que dificultavam o processo de execução do orçamento operacional do FGTS” (ROYER, 2009, p. 87). A partir dessas medidas e de outras resoluções do CMN, ampliaram-se os recursos utilizados pelo FGTS não só em programas de habitação, mas também de saneamento ambiental por meio do Pró-Moradia.

Por intermédio da Lei nº 8.036/90 e da Resolução CCFGTS nº 460 de 2004, foi garantida a aplicação de 60% dos recursos do FGTS para a habitação popular e ampliados os descontos a serem dados a pessoas com baixa renda. Esses descontos funcionam como subsídios dados a essas famílias que ampliam sua possibilidade de acesso à casa própria. Já em 2006, outra Resolução do Conselho Curador, nº 518, determinou que a aquisição ou a produção de imóveis novos fossem beneficiadas com 50% da aplicação dos recursos, como uma proposta para ampliar a geração de empregos. Como consequência, estimulou-se o setor da construção civil e também se contribuiu para o *boom* imobiliário.

Dentro dos programas com recursos do FGTS que continuaram nesse período e tiveram crescimento do número de financiamentos até 2003, destaca-se o Programa Carta de Crédito, que se divide em dois: Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativa. Outro programa também já existente é o Pró-Moradia, que atende ao setor público e apresentou queda no número de contratações até 2003.

Entre 2001 e 2009, foi financiado no Brasil um total de 4.516.364 habitações (CAIXA, 2012), o que, em termos quantitativos, relembra o período mais intenso de construção de moradias, na época do BNH. Ressalta-se que essa elevação foi crescente ao longo dos anos. O imóvel usado financiado na faixa do SFH surpreendeu pelo crescimento expressivo de 746% em relação a 2003, superando os valores utilizados para o financiamento dos imóveis novos.

Já no caso dos imóveis novos, no âmbito do SFH, o crescimento foi de 354% entre 2003 e 2008 (ROYER, 2009; SHIMBO, 2010). Entre 2002 e 2007, o crescimento dos financiamentos para a faixa de zero a três salários mínimos foi significativo. De um volume total de recursos (incluindo FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT, CAIXA e SBPE), os valores elevaram-se de R\$ 98.943,00 para R\$ 521.981,00, um aumento de em torno de 427% (ROYER, 2009).

Pelo SBPE, os anos de 2007 e 2008, de acordo com Royer (2009) e Shimbo (2010), o número de contratações foi tão elevado que marcou um *boom* imobiliário, ressaltando que só em 2008 se financiou o mesmo montante que foi financiado entre 1995-2002, não agregando os recursos do FGTS. Incluindo os financiamentos para imóveis de maior valor, em que se praticam as taxas de juros do mercado, que são superiores aos financiamentos de interesse social, esse número também foi significativo, o que mostra a importância desses recursos da poupança para as instituições financeiras e para o usuário que não é atendido pelo SFH. Os recursos do SBPE, sendo constituídos com recursos da poupança, deram um salto entre 2002 e 2003. A alteração da exigibilidade da aplicação dos recursos da poupança em financiamento imobiliário que foram elevados de 49,25% para um percentual de 78,95%, ou seja, os recursos da poupança passaram a ter um maior vínculo com o financiamento imobiliário por meio de uma exigência legal, o que ampliou o crédito. Dados de 2008 apontam que, do valor total da exigibilidade, foram aplicados 64%, o que reforça que, em termos de valores absolutos, ainda há possibilidade de crescimento dos financiamentos imobiliários (ROYER, 2009).

Os fatores apontados para esse crescimento são: uma legislação que garantia maior segurança jurídica aos atores envolvidos no financiamento imobiliário, principalmente após a instituição da alienação fiduciária⁶ em 2004; taxas de juros menores, com ampliação do prazo (em torno de 30 anos, é atualmente o período do financiamento habitacional); redução dos valores de entrada, o que na prática exigia para a pessoa física menor poupança prévia e um comprometimento “menor” de sua renda a cada mês⁷.

Esse período também marca o crescimento da atuação do SFI. Como já afirmado, den-

⁶ Alienação fiduciária - No contrato de empréstimo garantido com alienação fiduciária, a posse do bem fica com o devedor, mas a propriedade é do credor, conforme determina a lei (Decreto-Lei 911/69), ficando este último obrigado a pagar o preço, em prestações, à instituição financeira interveniente. Resumindo seria um direito real de garantia que assegura, em caso de inadimplência, a retomada do imóvel de forma mais rápida. Foi criada em 1997 pela Lei nº 9.514/1997.

⁷ Na verdade, o percentual máximo a ser comprometido é em torno de 30% da renda declarada da pessoa física, só que com um prazo mais longo. O valor principal do financiamento é amortizado em prestações menores, o que abriu a oportunidade do financiamento para pessoas de renda média e média baixa com mais facilidade.

tro da estrutura do SFI, o imóvel corresponde a uma *commodity* negociada na bolsa de valores, buscando alcançar uma acumulação financeira e atuando de forma pouco efetiva para atender às necessidades habitacionais daqueles que possuem renda mais baixa, em que se concentra o déficit habitacional. Em sua atuação, busca-se a atração de recursos para o crescimento de crédito imobiliário que beneficiarão grupos das classes mais abastadas (ROYER, 2009).

A arquitetura do financiamento habitacional no Brasil, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro da Habitação – SFH, seja aquela articulada pelo Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, deveria ter como objetivo principal o atendimento às necessidades habitacionais do país. No entanto, nos últimos anos, o enfrentamento dessas necessidades, ou mesmo do déficit de novas unidades habitacionais, parece ter mudado de função. De meta objetiva das políticas do setor, o ‘combate ao déficit’, expressão largamente utilizada na mídia impressa e televisiva, tem sido utilizado como pretexto para a criação de novos instrumentos de crédito, mais vocacionados à acumulação financeira de capital que à universalização do direito à moradia. (ROYER, 2009, p. 21).

Dentro da evolução do sistema capitalista, os instrumentos de crédito habitacional tornaram-se elementos importantes para promover a acumulação de capital por meio da especulação imobiliária e da criação de demandas específicas para esse mercado. Não que o crédito não seja imprescindível para o desenvolvimento de uma política habitacional, mas o objetivo é reduzir o déficit de moradia e não desenvolver uma nova forma de acumulação capitalista. Nessa situação, a moradia reduz-se a uma simples mercadoria negociada entre a instituição financeira e aquele que pode contrair o financiamento.

Esse novo instrumento de captação de recursos tem nos fundos públicos um importante elemento de apoio, ou seja, a sociedade financia a acumulação de riqueza de alguns por meio de recursos que eram para atender a uma política social de habitação. Ressalta-se que não é apenas por meio de aporte de recursos, mas também por meio da criação ou de alterações de legislações que o Estado favorece o capital financeiro. “Apesar do foco mais expressivo no financiamento de imóveis não residenciais, a habitação acabou virando um excelente pretexto para o discurso da alocação de recursos do SFH na promoção de produtos imobiliários em geral, por meio do ambiente financeiro do SFI.” (ROYER, 2009, p. 43).

Uma diferença importante a ser destacada é o benefício mais acentuado na aplicação do orçamento a cada ano que atende prioritariamente ao participante de programas em que o mutuário realiza a negociação direta com o agente financiador. Programas como o Pró-Moradia que era mais voltado para o setor público tinham uma menor aplicação do orçamento. Em 2008, por exemplo, o programa Pró-Moradia, do total disponibilizado pelo agente operador, só conseguiu utilizar 50% dos recursos. Esse programa e outros destinados ao poder público normalmente são de execução mais lenta, pois “dependem de articulações políticas

para a aprovação de leis, destinação de terrenos públicos, aprovações urbanísticas entre outras documentações” (ROYER, 2009, p. 92-93).

Outro momento importante nessa fase é a associação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, com a questão habitacional, sendo a Caixa Econômica Federal responsável pela execução de ações relativas à habitação, à infraestrutura urbana e ao saneamento. Em relação ao volume de recursos, “em 2009, foram contratados R\$ 41,8 bilhões dentro do PAC, dos quais 83,9% foram direcionados a obras de habitação” (CAIXA, 2012, p. 10). Nos últimos dois anos, o PAC responsabiliza-se pela produção de uma infraestrutura básica em bairros ou setores em que serão desenvolvidos programas habitacionais caso essa infraestrutura seja inexistente ou precária, deixando a construção de habitações vinculada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Em 2009, também foi lançado o PMCMV com uma proposta de produzir um milhão de habitações, que unificaria os recursos nesse único programa. Pelo volume de habitações a serem construídas, também apontava para um maior aporte de recursos para a questão habitacional. O PMCMV surge no contexto da crise internacional de 2008, em que o estímulo ao mercado da construção civil refletiria positivamente na manutenção do crescimento econômico do país. Sobre o PMCMV, será discutido mais acentuadamente no capítulo 2.

Na evolução dessas políticas públicas voltadas para a habitação, percebe-se a importância dada ao setor creditício como o elemento fundamental para minorizar a carência habitacional que atinge em torno de sete milhões de brasileiros. À questão fundiária, entretanto, é relegado um papel secundário. Mesmo com a maior construção de habitações, o problema da segregação residencial, da infraestrutura adequada para acesso ao trabalho, do acesso aos equipamentos públicos pela população de baixa renda tem acompanhado muito desses novos proprietários. A regularização fundiária e o cumprimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade complementariam essas ações de forma mais efetiva, alcançando resultados que garantiriam mais real qualidade de vida à população.

Ao longo do processo histórico das políticas habitacionais estudadas, percebe-se a atuação de vários agentes, especialmente a atuação do Estado para apontar medidas que buscassem reduzir o déficit habitacional que ainda se caracteriza como um grave problema social no Brasil. A atuação desses agentes inserem-se dentro de um contexto do mundo social em que nasceram, cresceram e vivem atualmente, influenciados por todo um contexto familiar, econômico, político, educacional, de classe social e de relações de amizade. Essas políticas não surgem desvinculadas do mundo social e é preciso percebê-lo para entender todo o processo que direciona a existência delas como são.

1.2 O mundo social, suas relações e redes sob o enfoque econômico

O processo de construção de determinada sociedade se dá em uma espacialidade específica, um determinado lugar e tempo. Esse contexto exprime uma mutualidade em que o espaço reflete a sociedade, a qual em parte é condicionada pelo próprio espaço onde se dá seu processo de construção. Esse processo não está pronto e acabado, é contínuo e se renova, se modifica, se transforma na continuidade da vida humana. “Pensamos o espaço como dimensão social, como a materialização das relações sociais de uma determinada sociedade, num determinado momento histórico.” (PÁDUA, 2010, p. 502).

Perceber o espaço como uma mercadoria pressupõe sua produção. E é esse processo de produção do espaço que o diferencia de qualquer outra mercadoria, se assim o considerarmos. Para Gottdiener (1993), ele envolve uma realidade material e ao mesmo tempo uma produção social, pois cria e recria as relações sociais, reproduzindo-as e transformando o imaterial em uma matéria que já existia, agora revestido de uma nova roupagem e valor. “O espaço tem a propriedade de ser materializado por um processo social específico que reage a si mesmo e a esse processo.” (GOTTDIENER, 1993, p. 133).

Villaça (1999) apud Ojima (2010, p. 534) afirma que, “apesar de muito se falar em produção do espaço, pouco se avançou sobre o consumo, a troca e a circulação desse ‘produto’ social”.

Entender o espaço urbano como um espaço social torna-se fundamental para a compreensão deste como um espaço das relações sociais, em que se tornam concretas e há uma produção e reprodução desse espaço (RIBEIRO, 2010). Não é possível separar os processos sociais dos agentes sociais, pois ambos se inserem dentro de um espaço no tempo, com especificidades e mobilidade articuladas no mundo social. Todo o dinamismo das relações humanas e da contemporaneidade se faz sentir na construção do espaço, seja urbano ou intraurbano. “A produção do espaço, seja o da rede urbana, seja o intraurbano, não é o resultado da ‘mão invisível do mercado’, nem de um Estado hegeliano, visto como entidade supraorgânica, de um capital abstrato que emerge de fora das relações sociais.” (CORRÊA, 2011, p. 43). A “mão invisível”, criação de Adam Smith, torna o mercado quase que um ser real, físico, como se essa instituição pudesse se regulamentar e funcionar sem uma atuante ação humana. Ora, o Estado e o mercado não são seres autônomos, criaturas reais, mas instituições criadas dentro da sociedade humana e marcadas pelas relações da mesma sociedade.

As comunidades humanas e no espaço urbano, de forma mais perceptível, movimentam-se por intermédio de suas relações no mundo social. Essas relações estarão permanentemente avaliando o conjunto de capitais de cada indivíduo e as forças que atuam no emergir desses capitais. “Existem forças atuando dentro dos limites da comunidade urbana – na verdade, dentro dos limites de qualquer área de habitação humana – forças que tendem a ocasionar um agrupamento típico e ordenado de sua população e instituições.” (PARK, 1979, p. 27). E essas forças atuam além do aspecto econômico, estando inseridas também em um mundo social que produz no espaço e o espaço. Ou seja, é o imaterial produzindo a materialidade, o visível e dando a ele valores, símbolos, representatividade, significado em um processo contínuo que se retroalimenta e (re)produz significâncias.

O espaço é produzido socialmente, e a sociedade é cheia de signos, símbolos, conceitos, valores, história. Compreender a construção do espaço, do urbano, permeia compreender a sociedade, seu mundo social e suas relações que se inserem em um contexto dialético entre o próprio espaço e a sociedade (OJIMA, 2010).

Ou seja, muito mais do que entender as transformações da economia para entender as novas formas de organização do território, temos que identificar o conjunto de valores que orientam a ação individual na sociedade do final do século 20, para poder entender como mudam as formas de consumir a cidade. (OJIMA, 2010, p. 534).

Há uma construção de um mundo social, que não é homogênea em todos os espaços, ao contrário, pode ser produzida de diferentes modos e também percebida ou dividida, levando-se em conta vários critérios. O questionamento se dá quando, para estabelecer essas divisões, se leva em conta apenas o critério econômico, que pode ser utilizado como referencial. Para alguns, esse critério é razoavelmente estável, mas outros elementos que se encontram nas estruturas da sociedade devem ser levados em conta (BOURDIEU, 2012).

Não se pode negar, entretanto, que a sociedade é rica em contradições, em conflitos (não se refere aqui apenas às lutas armadas), em diferenças, especialmente em sociedades de países com forte desigualdade social como é o Brasil. A partir de classes diversas, de interesses diversos e muitas vezes contraditórios, constrói-se um espaço que reflete o mundo social e suas relações. O homem é o sujeito nesse processo. O processo de produção é socializado, mas a apropriação do espaço é privada (CARLOS, 2011).

O espaço que se imagina privado, mas constitui-se socialmente, caso se usasse um reducionismo, seria nada mais que o espaço das relações que rompem com uma visão apenas econômica, objetivista, que veem as trocas ocorridas no meio social ou mesmo no meio econômico apenas como uma permuta de valores financeiros e que ignoram as lutas simbólicas e os efeitos da representação social (BOURDIEU, 2012).

A ciência econômica percebe, desde os primórdios de sua teoria, entre os clássicos, como Adam Smith, que toda ação econômica é racional, é voltada ao lucro e pressupõe um conhecimento claro dos elementos envolvidos em relações de troca ou compra e venda. No entanto esses pressupostos teóricos têm sido questionados, pois como se inseriria nesse contexto uma série de ações e relações que acontecem no dia a dia das pessoas, que estão entremeadas a uma situação econômica e são definidas não por parâmetros economicistas e sim sociais e relacionais?

Tudo o que a ciência econômica percebe como uma ação de um agente econômico no cotidiano, Bourdieu (2000) avalia como o produto de uma história coletiva construída dentro de uma estrutura social e cognitiva. As ações do agente não são racionais e sim razoáveis e levam em conta muito mais que apenas critérios de lucro econômico, “o objetivo e o subjetivo, entre as disposições e as posições, entre as antecipações (ou as esperanças) e as hipóteses” (BOURDIEU, 2000, p. 18).

De modo semelhante para Granovetter (2007), há uma imersão do comportamento econômico nas relações sociais. Ele constata que, mesmo com o advento da modernização e no estágio atual da sociedade, esse nível de imersão é substancial. Não se trata de uma visão supersocializada do homem contemporâneo, algo ao qual ele se opõe, o homem como um reflexo de posições tomadas em estrita obediência a normas e valores construídos. Ressalta-se que, sob outro aspecto, a visão subsocializada, ou seja, o homem como um ser guiado estritamente por critérios econômicos, também é renegada pelo autor.

Os atores não se comportam nem tomam decisões como átomos fora de um contexto social, e nem adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela intersecção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem. Em vez disso, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. (GRANOVETTER, 2007, p. 10).

Não há algo que seja natural, nem mesmo os aspectos econômicos, como alguns economistas fazem crer. Há uma construção social e cultural que leva ao comportamento de certos agentes econômicos, ou seja, os agentes estão inseridos em um mundo social, em que se estabelecem ligações e relações que estão inseridas em sua história, interferindo em suas decisões, posições e sonhos. Assim,

As disposições econômicas mais fundamentais, necessidades, preferências, propensões, não são exógenas, isto é, dependentes de uma natureza humana universal, mas endógenas e dependentes de uma história, que é precisamente a dos cosmos econômico, onde são exigidas e recompensadas (BOURDIEU, 2000, p. 22).

A tomada de decisão focada apenas no aspecto materialista é algo de que discorda grande número de sociólogos, pois as experiências sociais são motivadoras da ação econômica (HIRSCH et al., 2003). Não se trata de negar o foco econômico, não dando a ele um lugar

na tomada de decisão, é apenas não o tornar único e perceber um indivíduo como parte de um grupo social e como tal sujeito às suas interações.

Lefebvre (1991) apud Ojima (2010, p. 535) escreve que “não podemos por nenhuma razão, em nenhum nível, aceitar e ratificar o economismo. Ele é falso porque desdenha o que constitui uma sociedade”. Em uma sociedade de complexas, ricas e mutáveis relações sociais, ratificar o economismo ou economicismo em deferência a um modelo econômico racional seria relegar o mundo social a um papel secundário de pouca importância.

A economia das práticas seria aquela que avalia a produção e a reprodução a partir da economia das condições dos agentes e das instituições sob o aspecto econômico, cultural e social (BOURDIEU, 2000).

Ao fazer a análise do mercado de casas individuais em Paris, Bourdieu (2000) analisa um período de em torno de vinte anos. Constrói o campo econômico com os seguintes agentes sociais: as empresas de construção e suas variantes, os compradores, o Estado, as instituições financeiras, o mercado publicitário, os vendedores. A partir de vários elementos (que incluem poder econômico, cultural, social, político, simbólico), ele estabelece uma posição de atuação e de força de cada um desses agentes sociais, entre as várias categorias e dentro de cada uma delas. Esse conjunto de agentes faz parte de um mundo social, o que os torna muito mais que um *homo economicus*. O *homo economicus* seria aquele indivíduo que baseia suas decisões dentro de uma racionalidade econômica, ou seja, ele permanentemente avaliaria seus ganhos e perdas econômicos sem levar em conta outros aspectos de sua existência. Para muitos sociólogos, o *homo economicus* não existe, “existem apenas atores econômicos concretos que possuem uma determinada idade, uma determinada inserção, pertencem a um gênero e assim por diante” (SWEDBERG, 2004, p. 8).

O mundo social não é transparente. Abramovay (2001, p. 4) defende a necessidade de instituições estabelecerem “formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais” para que o desenvolvimento econômico e social, tão almejado por países como o Brasil, seja alcançado. Em seu texto, cita economistas como Douglas North que compartilham dessa mesma visão teórica.

Talvez uma das definições mais completas do mundo social poderia se encontrar no seguinte texto de Bourdieu (2012, p. 133-134):

Pode-se assim representar o mundo social em forma de um espaço (a várias dimensões) construído na base dos princípios de diferenciação ou de distribuição constituídos pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado, quer dizer, apropriadas a conferir, ao detentor delas força ou poder neste universo.

E de que forma se poderia relacionar o mundo social com a política habitacional em Palmas? Há uma necessidade social, que é a habitação, ela se concretiza em um espaço físico por meio de ações de agentes públicos e privados que se associam ou não visando a determinados interesses para garantir moradia para aqueles que não conseguem inserir-se no mercado. Esses agentes, inclusive os beneficiados por essa política, encontram-se imersos em um mundo social. Nessa imersão, afloram suas características que são suas relações sociais, profissionais, políticas, familiares, culturais, nível de conhecimento. E essas relações formam capitais cuja força se estabelece no mundo social como trunfos, “fatores diferenciais de sucesso (ou de fracasso) que podem assegurar-lhe uma vantagem na concorrência” (BOURDIEU, 2000, p. 238).

O capital profissional representa não só a qualificação daquele indivíduo, mas também gera uma percepção social de valor ou de força daquele indivíduo no mundo social, “um ser percebido que é garantido como um direito”, dando a ele não só os méritos econômicos, mas também uma posição dentro das estruturas sociais (BOURDIEU, 2012, p. 148).

“O capital financeiro é o domínio direto ou indireto (por intermédio do acesso aos bancos) de recursos financeiros que são a principal condição (com o tempo) para a acumulação e conservação de todas as outras espécies de capital” (BOURDIEU, 2000, p. 239). Ou seja, por meio do capital financeiro, abrem-se portas para a acumulação de um capital profissional, cultural e social, caracterizando também um processo de reconversão de um capital em outro.

Já o capital cultural, que envolve as relações do indivíduo com as artes, a literatura, a música, o folclore, a religiosidade, forma os laços ou os vínculos por meio da homologia, ou seja, de ações e reações inconscientes ou não calculadas, que, na maior parte das vezes, se fortalece nas relações com os semelhantes. O capital cultural, como também os outros, é carregado de simbolismos e valores. Associado a outros capitais, determina, pelo menos naquele momento, a posição do indivíduo no campo.

O capital social reveste-se das relações familiares consanguíneas ou por associação e dos núcleos que os relacionamentos formam.

O capital social é o conjunto dos recursos mobilizados (capitais financeiros, mas também informação, etc.) através de uma rede de relações mais ou menos alargada e mais ou menos mobilizável que proporciona uma vantagem competitiva assegurando aos investimentos rendimentos mais elevados. (BOURDIEU, 2000, p. 239).

Ao exercer a força do seu capital social em suas relações com outros (que não fazem parte de seu núcleo ou mesmo dentro dele), o indivíduo terá momentos de recompensas, ganhos, perdas, sanções, indeterminados pela própria subjetividade do exercício do capital. Nes-

se aspecto, no uso das prerrogativas de qualquer capital, predomina a subjetividade e os resultados.

Para se ter uma noção de que forma podem se processar as relações de uso dos capitais e de sua conseqüente força, cita-se uma análise de Bourdieu sobre a questão habitacional na França e a atuação dos agentes. É preciso lembrar que os agentes têm uma percepção de sua posição ocupada no espaço social por meio de um processo de incorporação das estruturas objetivas do mundo social. Frisa-se também que, como consequência dessa percepção, os agentes tendem a aceitar o mundo social como sendo algo natural (BOURDIEU, 2012).

Com efeito, não entra quem quer no circuito das trocas frutuosas que asseguram o ajustamento das normas às realidades: os notáveis têm simultaneamente o benefício da regra e da transgressão; para o comum dos “contribuintes” e dos “administrados”, desprovido dos recursos indispensáveis para obter os desvios à regra que se oferecem aos privilegiados, “o regulamento é o regulamento” e, em mais um caso, “a suprema justiça é a suprema injustiça”. (BOURDIEU, 2000, p. 174).

No mundo social, a individualidade e o conjunto que cada indivíduo forma são únicos e inter-relacionais. O indivíduo é o que é por todos os atributos que o compõem, sejam econômicos, culturais, sociais ou outros. São esses atributos que dão a ele um papel ou os tornam detentor de força ou poder (ou não), podendo, em sua esfera de influência, interagir no mundo social e, assim, definir ou conduzir a construção do espaço ou o seu vazio. Na construção do espaço, o espaço da moradia é essencial, especialmente nas áreas urbanas. O indivíduo ou um conjunto de indivíduos inseridos em um mundo social tomam decisões que, no caso de construtoras ou incorporadoras, influenciam os rumos de outro conjunto de pessoas ou quicá de todo um grupo social.

1.3 Os agentes sociais na construção da cidade

O mundo social é composto de indivíduos com suas características, valores e história. Os indivíduos ou as instituições construídas por eles, em determinados momentos, tornam-se agentes na construção da cidade. Vários autores (DAMIANI, 2012; CARLOS, 2011; PEQUENO, 2010; BOURDIEU, 2000; CORRÊA, 2011; VASCONCELOS, 2011), ao conceituarem os agentes que compõem o processo de construção do urbano, citam: bancos, empresas de construção civil, o Estado, imobiliárias, artesãos construtores, empreiteiras, consumidores do mercado imobiliário, grupos excluídos, associações, grupos de previdência privada, ordens religiosas, movimentos sociais urbanos.

Há uma lógica na relação entre os agentes. Cada um deles não executa suas ações, falas ou tomadas de posição apenas baseando-se em seu próprio mundo. Eles estabelecem uma avaliação do que sua tomada de posição interferirá, ou de que forma atuará em seu próprio conjunto. Como exemplo, tratando-se de uma empresa de construção civil, como as outras empresas de construção civil reagirão a este seu movimento? Também cada conjunto relaciona-se com outros: o Estado (ou determinados setores do Estado), as imobiliárias, os compradores, as instituições financeiras. Esse conjunto de relações compõe o *campo* em se que atua. Conhecer o papel que cada um dos agentes ou do conjunto do qual faz parte no *campo* permite perceber de que forma as decisões vão sendo tomadas (BOURDIEU, 2000). “Substituir mercado por campo é retornar à estrutura social específica (oposta em tudo à noção a-histórica de mercado), pela qual são efetuadas praticamente a coordenação e a agregação das opções individuais.” (BOURDIEU, 2005, p. 30). O campo seria esse espaço, não físico, onde determinados agentes atuam. Para percebê-lo, é necessário conhecer os agentes, construir suas relações e a partir delas montar o espaço onde é possível perceber a posição dos agentes dentro da estrutura social. O campo pode envolver uma única grande empresa, por exemplo, e suas relações internas, ou pode envolver toda uma análise dos atores envolvidos em uma determinada situação social ou econômica, como, por exemplo, a formação de vazios em uma cidade. O agente, ao mesmo tempo em que estrutura o campo, também sofre (BOURDIEU, 2000).

Essa análise não trata de prever ou determinar as tomadas de posição, porque a avaliação não acontece de forma prévia, mas é compreender o porquê delas, aprofundando a noção de que, além de uma busca pelos interesses econômicos, encontram-se decisões pessoais que não racionalizam toda a sua postura econômica dentro apenas de um enfoque economicista.

Em primeiro lugar, as relações objetivas, que se instauram entre os diferentes construtores em concorrência pela conquista de partes desse mercado constituem um campo de forças cuja estrutura em dado momento está na origem das lutas visando conservá-lo ou transformá-lo. Em segundo lugar, as leis gerais de funcionamento válidas para todos os campos e, mais especialmente, para todos os campos de produção econômica, especificam-se segundo as propriedades características do produto. (BOURDIEU, 2000, p. 61).

Ao construir a cidade, os agentes sociais simultaneamente observam, de forma contínua, as tomadas de posição entre aqueles que formam seu grupo ou categoria; os outros inúmeros agentes sociais, provavelmente, em virtude das relações sociais construídas, tomarão decisões; e o aspecto relacional e de conjuntura de forças se sobreporá aos puramente aspectos econômicos.

Ao avaliar a cidade e a produção de habitações sob a ótica dos agentes que a produzem e a perpetuam, a negativa da importância de suas relações sociais implicaria afirmar que as tomadas de decisões não refletem conhecimentos acumulados, ao longo dos relacionamentos, sobre o papel que o outro desempenhará, ou se espera que desempenhe, a partir de seu posicionamento (GRANOVETTER, 2007).

Granovetter (2007), ao discorrer sobre a importância das relações entre os agentes, refere-se tanto às relações estabelecidas com desconhecidos, como ao pagar com um valor superior o combustível em um posto e aguardar o troco, como as relações mais próximas que são construídas com pessoas da família, por exemplo. Mesmo em situações fugazes, o indivíduo pondera a tomada de decisões a partir do que ele é, de como se construiu o seu mundo social, e de que papel suas relações sociais desempenharam nesse decurso.

Para compreender o papel desempenhado pelos agentes, fugindo de uma análise superficial ou do senso comum, é necessário construir um campo social, sendo esse um espaço multidimensional. No campo social, os agentes têm posições determinadas em um espaço-tempo definido, e as múltiplas dimensões que ocupam aludem a valores com diferentes variáveis: “na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem, e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses” (BOURDIEU, 2012, p. 135). Essas posses não se referem apenas a valores econômicos, mas também à sua propriedade intelectual, cultural, social.

Em uma segunda etapa, formam-se grupos ou classes com esses agentes. Essas classes, que consideram mais que seus títulos de propriedade e renda, agrupam agentes com suas semelhanças em um espaço relacional. Esse espaço não é imutável e fechado, em que a “aproximação com os mais chegados nunca é necessária, fatal (pois que os efeitos da concorrência imediata podem fazer barreira) e a aproximação dos mais afastados nunca é impossível” (BOURDIEU, 2012, p. 137).

Bourdieu (2012, p. 136-137), ainda em sua proposta para a análise das classes, se opõe ao relativismo nominalista que “anula as diferenças sociais ao reduzi-las a puros artefatos teóricos, a existência de um espaço objetivo que determina compatibilidades e incompatibilidades, proximidades e distâncias”. O autor também se opõe ao realismo do inteligível em que as classes estabelecidas no campo social “não existem como grupos reais”.

Um aspecto importante a ser frisado é o trabalho de representação desenvolvido pelos agentes. Esse trabalho de representação reflete-se na atividade constante que se tem de impor aos outros sua visão do mundo ou da posição que ocupa no mundo, ou seja, sua identidade

social. Construindo sua própria visão de mundo e por meio dessa tentativa de convencer a outros dessa visão, eles contribuem para “a própria construção desse mundo” (BOURDIEU, 2012, p. 139).

A subjetividade da percepção do mundo social está estruturada em

Esquemas de percepção e de apreciação suscetíveis de serem utilizados no momento considerado, e sobretudo os que estão sedimentados na linguagem, são produto das lutas simbólicas anteriores e exprimem, de forma mais ou menos transformada, o estado das relações de força simbólicas (BOURDIEU, 2012, p. 139-140).

A atuação dos agentes e o uso de seus capitais são analisados de acordo com uma visão estrutural. Dentro das possibilidades de ação de cada agente, pesa sobre ele toda uma estrutura social e econômica construída dentro das desigualdades dos capitais, em que se diferenciarão também seus trunfos específicos, diminuindo a importância de uma manipulação direta sobre o conjunto dos agentes e diminuindo o “*espaço dos possíveis*” (BOURDIEU, 2000, p. 240). Dentro dessa estrutura, haverá aqueles que exercerão uma posição dominante. “O dominante é aquele que ocupa na estrutura uma posição tal que a estrutura age ao seu favor.” (BOURDIEU, 2000, p. 240).

No mundo social, percebe-se uma reprodução contínua da vida. E, nesse processo, encontram-se a produção e a reprodução do espaço que também se dão de forma ininterrupta, com suas especificidades e sua dimensão temporal de forma singular. “A sociedade se apropria do mundo enquanto apropriação do espaço – tempo determinado, aquele de sua reprodução, num momento histórico definido.” (CARLOS, 2011, p. 53). Não há uma dicotomia entre espaço e sociedade, esses dois elementos se apropriam de suas características e inserem-se em contextos particulares que promovem mudanças mútuas e constantes, é o “pensar as relações sociais em sua dimensão espacial” (CARLOS, 2011, p. 53). Avança-se para além do enfoque do espaço como uma mercadoria ou um produto, como uma construção social que se reveste de valores, de sonhos, de anseios, individuais e sociais.

Os agentes constroem o mundo social e são moldados por ele. Essas relações que se constroem no campo da subjetividade são objetivamente perceptíveis nas ações que se refletem no espaço. É nesse espaço, especialmente o espaço urbano, que a coletividade e o adensamento de indivíduos configuram-se mais intensos, produzem uma complexidade de relações.

No setor habitacional, que se configura um espaço importante na área urbana, é possível identificar vários agentes: imobiliárias, corretores, moradores, locatários, incorporadoras, construtoras, instituições financeiras, o Estado e outros. Como a moradia faz parte do espaço urbano, as dimensões do campo social também são percebidas a partir das relações entre os

agentes. Nesse contexto, os agentes que conduzem ou que gerem o Estado (não se restringindo aqui apenas às figuras do chefe do poder Executivo ou aos membros do alto escalão do Legislativo ou Judiciário) atuam desde a liberação de um alvará de construção em nome do Estado até no desempenho de um papel de destaque.

1.3.1 O papel do Estado

Para se construir o Estado, agregam-se muitos tipos de capital (simbólico, militar, econômico, cultural) ao longo de um processo lento. E o Estado torna-se um agente interferindo por meio de normativas, ações e medidas que regulamentam e determinam inúmeros aspectos da vida cotidiana e das relações econômico-sociais (BOURDIEU, 2000).

Quando avaliou a questão habitacional em Paris e arredores⁸, Bourdieu (2000) percebeu que, além dos gostos e das preferências dos compradores e das ofertas e dos valores dos vendedores, havia um terceiro elemento primordial nessa relação: o Estado.

Através de todas as formas de regulamentação e de ajuda financeira destinada a favorecer esta ou aquela maneira de realizar os gostos em matéria de habitação, ajuda aos construtores ou aos particulares, como os empréstimos, as exonerações, crédito mais barato, etc., o Estado – e aqueles que estão em situação de impor os seus pontos de vista através dele – contribui muito fortemente para produzir o estado do mercado de habitação, nomeadamente orientando, direta ou indiretamente, os investimentos financeiros – e também afetivos – das diferentes categorias sociais em matéria de habitação. (BOURDIEU, 2000, p. 32)

A oferta maior ou menor de crédito no mercado, os requisitos para se ter acesso a ele, as regulamentações do Estado quanto às áreas a serem ocupadas e de que forma podem ser ocupadas, o desenvolvimento de uma determinada infraestrutura ou não, aparentemente, são apenas ações dentro de um contexto da macroeconomia e que não se particularizam nas teias de relações que levam a uma determinada escolha que, por exemplo, valorizar uma área em detrimento de outras. No entanto há uma dupla construção social, que Bourdieu caracteriza apenas para o mercado de casas individuais, mas que pode ser percebido em outros tipos de relações econômicas no seio do mercado imobiliário de uma cidade. Essa dupla construção social, construção da oferta e construção da procura, está permeada não só pela presença do comprador e do vendedor. Em ambas, o Estado se faz presente de forma imprescindível e não só ele, mas todo um coletivo que compõe as teias das relações desses entes: família, amigos, empresas, que funcionam como um campo (BOURDIEU, 2000).

“A natureza da intervenção do Estado garante a exploração multiforme e a igualdade na exploração mútua e recíproca, enquanto a lei garante a igualdade e, nesta, a manutenção da desigualdade.” (CARLOS, 2011, p. 65). A ação dos agentes investidos do papel de gestores ou legisladores insere-se dentro de um contexto social, histórico e pessoal de cada indivíduo e do grupo em que vive. Portanto, sua prática não é neutra de valores, posicionamentos e interesses, mas é essencialmente conduzida por grupos, ou classes, ou indivíduos que tenham uma força ou poder maior reconhecido pelo grupo.

O papel de regulador do Estado dá a ele o poder de legislar sobre aspectos de “infraestrutura jurídica”, como os direitos comerciais, civis, de propriedade, de trabalho e contrato, e também a regulamentação geral, que interfere no crédito, nos preços, nas valorizações mobiliárias e outras (BOURDIEU, 2000). Essas normas são construídas, no Brasil, mais especificamente pela União. No entanto os municípios, por meio de legislações específicas da construção e do ordenamento territorial, estabelecem ou não determinados critérios urbanísticos, que no âmbito local têm mais influência na construção da paisagem urbana.

Outras possibilidades de atuação do Estado, além da regulamentação, são: atribuição de diferentes impostos sobre a propriedade urbana (que pode condicionar a ocupação e o tipo de ocupação da mesma); a própria construção de infraestrutura em determinadas áreas em detrimento de outras, ou obras específicas de engenharia; a própria propriedade da terra urbana por parte do Estado; a construção ou o financiamento de habitações para determinados setores da sociedade (a ação tende a solidificar ou referendar a segregação social); e, quando o Estado torna-se um agente econômico por intermédio de indústrias estatais ou de maioria de capital estatal (SAMSON apud CORRÊA, 2011).

Por exemplo, em Paris, uma lei de julho de 1971 reorganizou o conjunto das profissões do setor imobiliário e instituiu o contrato de construção da casa individual. A partir dessa mudança, houve alterações nas relações de força entre as grandes empresas do setor de construção e as pequenas e médias, alterando a relação delas também com as instituições financeiras. Para a construção dessa lei, a política de habitação, um jogo de forças com membros da alta função pública competentes em matéria de habitação e representantes de interesses privados no domínio da habitação ou do financiamento partem para o confronto. Esses opositores usam armas e têm objetivos diferentes. Em alguns momentos, antagonistas e em outros aliados fazem triunfar os seus próprios ou os interesses que representam (BOURDIEU, 2000).

As lutas para transformar ou conservar as representações legítimas que, uma vez investidas da eficácia simbólica e prática do regulamento oficial, são capazes de ordenar realmente as práticas são uma das dimensões fundamentais das lutas políticas pelo poder sobre os instrumentos de poder do Estado. (BOURDIEU, 2000, p. 117).

Outro exemplo que se pode citar sobre a interferência do Estado está em Beringuier (1976) e o seu estudo citado por Vasconcelos (2011), em que se analisam os conflitos entre três grupos na França em disputas no mercado imobiliário. Citando um caso específico em uma municipalidade suburbana em Toulouse, reflete sobre a ação de um grupo “que controlava a prefeitura e tentava atrair parte da urbanização em direção aos terrenos de sua propriedade através do Plano de Urbanismo” (VASCONCELOS, 2011, p. 85-86).

No caso do Brasil, Morais (2002) aponta que, na questão habitacional, o Estado intervéem de duas formas: direta e indireta. Na direta, disponibiliza moradia para a população de menor poder aquisitivo e/ou fundos públicos para esse setor; na indireta, legisla sobre o mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos (MORAIS, 2002).

Para compreender a tomada de posição política do Estado, é “preciso também conhecer o estado de opinião da fração mobilizada e organizada dos ‘*opinion makers*’ (homens políticos, jornalistas especializados, etc.) e dos grupos de pressão (organizações profissionais, patronais, sindicais, etc.)” (BOURDIEU, 2000, p. 117). Ainda dentro das próprias funções públicas, mesmo entre técnicos que elaboram as leis, há disputas de poder e visões diferentes sobre o caminho a ser seguido. Mesmo sendo agentes públicos e investidos de toda uma autonomia em sua atuação, esse jogo de força externo se reflete em suas tomadas de posição, que perpetua ou modifica o *status quo* local e, em alguns casos, interfere até mesmo no *status quo* nacional (BOURDIEU, 2000).

O que se percebe é que o Estado não é uma figura ou um ser real, é organizado, construído e institucionalizado pela ação da sociedade e de indivíduos. E estes, além de agentes públicos, são seres sociais que têm toda uma história e vida privada, sendo também sujeitos a valores e paradigmas pessoais que interferem em suas decisões.

O Estado, por intermédio de seus agentes, está desde o início planejando, avaliando as conjunturas sociais e econômicas no desenvolvimento de um processo legislativo para instituir uma nova política e nas suas várias etapas de execução. Interfere de forma significativa, especialmente quando se trata de uma política habitacional ligada ao setor da construção civil, que movimenta um mercado com segmentos variados e amplos e marcado pela grande geração de emprego.

Ao estimular o crédito, o Estado influencia no aumento dos investimentos em habitação para atender a determinados grupos da sociedade e estimula o mercado imobiliário, que, sendo aquecido, dificulta ainda mais o acesso a terrenos e imóveis em áreas centrais àqueles que possuem baixa renda. É perceptível e real que uma ação do Estado nesse setor interage com vários outros setores da economia e com praticamente todos os grupos de renda da socie-

dade. Essa ligação entre os agentes públicos e privados acontecia quando essa política ainda nem existia. A ação dos agentes, tanto públicos quanto privados, e suas relações encontram-se dentro das estruturas sociais, constituindo-se e mantendo-se. Como essas relações se estabeleceram dentro do campo? De que forma essas redes interferem na posição ocupada pelas construtoras mais inseridas na construção de habitações de interesse social?

CAPÍTULO 2: O DÉFICIT HABITACIONAL E O DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS HABITACIONAIS EM PALMAS - TOCANTINS

No período feudal, toda economia e sociedade giravam em torno do campo, a maioria dos núcleos urbanos compunha-se de um percentual pequeno da população local, apresentava número esparsos e reduzido de construções e suas atividades econômicas eram restritas ao comércio e serviços que se desenvolviam de forma arcaica.

O processo de urbanização reflete uma mudança nos padrões econômicos, culturais e sociais da humanidade e seus agrupamentos. Parafraseando Castells (2009, p. 47), ao longo do processo de urbanização, seria mais correto referir-se a esse termo como uma “produção social das formas espaciais”.

O termo urbanização refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem com a existência e a difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana. (CASTELLS, 2009, p. 46).

No Brasil, o processo de urbanização aconteceu de forma tardia se comparada com os países europeus e norte-americanos. Na Inglaterra, por exemplo, palco da Revolução Industrial, a sociedade já era majoritariamente urbana em meados do século XIX.

O advento da indústria e sua necessidade de numerosa mão de obra estimularam um intenso movimento de êxodo rural, que inicialmente, mesmo nos atuais países desenvolvidos, gerou nos núcleos urbanos condições de insalubridade e precariedade das condições sanitárias, de moradia, de saúde, mantendo elevadas as taxas de mortalidade, principalmente a infantil. Ao longo do tempo, nos núcleos urbanos, a partir de políticas de saneamento básico, de bem-estar social, promoveu-se democratização do acesso à saúde, à educação e à moradia, aumento da renda e outras ações que conduziram a uma elevação da qualidade de vida. Esse padrão tem garantido desenvolvimento dos aspectos sociais em níveis bem superiores aos dos países em desenvolvimento.

No Brasil, apenas a partir da década de 1970, a população urbana superou a população rural. O processo de industrialização que se fortaleceu a partir da década de 1930 e o intenso movimento de êxodo rural que teve o seu apogeu entre as décadas de 1940 e 1980 foram as principais causas da urbanização brasileira. Essa urbanização, analisando apenas do ponto de vista do percentual de população urbana em detrimento da população rural, está atingindo os seus limites, pois 84,4% dos brasileiros moram na zona urbana, de acordo com o IBGE (2011). Se for avaliada, entretanto, a urbanização como um processo que abrange os aspectos

estrutural, social, econômico e ambiental, é possível perceber uma complexidade que se emaranha em uma teia de relações responsáveis pelos graves problemas sociais refletidos no país: violência, desemprego, saúde precária, déficit habitacional, miséria, degradação ambiental, para citar alguns.

No Brasil, diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de compreender a dinâmica do processo de urbanização e seu impacto sobre a oferta de moradia, ou sobre como o mercado tem intervindo na oferta de moradia às várias faixas de renda. Outros estudos apontam a evolução do déficit habitacional e a complexidade do “valor” moradia tanto nos aspectos do que ela representa para o indivíduo, quanto nos reflexos no mercado de habitação e na economia.

Neste capítulo, inicialmente discutiremos a questão do déficit habitacional e da demanda habitacional. Esses dois conceitos ajudam a compreender a necessidade de moradia e de outros elementos que caracterizam o morar com qualidade, que envolve um elemento qualitativo. Em âmbitos quantitativos, esses conceitos, quando se relacionam com as faixas de renda e a localização espacial (tanto a nível estadual, municipal e dentro das cidades), permitem estabelecer outras inferências que ampliam a visão sobre a questão habitacional.

O lócus desta pesquisa é a cidade de Palmas. É feita, então, uma abordagem histórica a fim de contextualizar essa cidade, seu surgimento e as características particulares que a envolvem. Também se inserem nesse tópico os projetos habitacionais que foram desenvolvidos em Palmas, fora o PMCMV, com a atuação do governo municipal e do governo estadual, tanto os já finalizados como os que estão em finalização.

O PMCMV é o foco deste estudo como política habitacional. Foi escolhido tanto pelo impacto no volume de construção de habitações, como pela importância para o setor da construção civil. Neste capítulo, um tópico também é destinado a fazer uma descrição mais minuciosa desse programa e sua atuação em Palmas.

1.1 Déficit e demanda habitacional

Até 1960, o Brasil era um país rural, com alto percentual de jovens na população, baixo percentual de idosos e relações monoparentais bastantes conservadoras. Ao longo das últimas décadas, mudanças demográficas significativas ocorreram alterando esse perfil da sociedade brasileira. Hoje mais de 80% da população brasileira mora em áreas urbanas, o país se

tornou um país com predominância de adultos vivendo a sua fase de dividendo demográfico, quando o percentual de adultos aumenta consideravelmente em virtude da queda da natalidade e, ao mesmo tempo, o crescimento do número de idosos ainda não traz grandes impactos para as questões previdenciárias e da saúde. Além disso, a sociedade apresenta uma mudança na sociologia da família, com um número cada vez mais crescente de mulheres como chefes de família, um expressivo número de divórcios a cada ano, famílias cada vez menores e outras mudanças.

Todas essas mudanças interferem na questão habitacional. Um maior número de adultos, que ainda tende a crescer nos próximos anos, revela um provável aumento da necessidade de moradias, que é considerado bem essencial para o ser humano. Com um maior número de pessoas vivendo nas áreas urbanas, cresceu a pressão sobre o espaço dessas áreas, ampliando a especulação imobiliária e outros problemas que interferem não só na capacidade do indivíduo de possuir uma moradia, mas também de que esta tenha elementos que lhe garantam uma qualidade mínima no morar. Um maior percentual de idosos na população tende a apresentar um maior número de habitantes vivendo em unidades domiciliares com apenas um ou dois moradores.

O direito social da moradia, nos parâmetros atuais, representa mais do que apenas a casa ou o apartamento em si por todo o contexto simbólico, econômico, cultural, humano e ambiental que envolve essa questão. Atender a essa necessidade representa também a possibilidade de acesso à infraestrutura, a equipamentos públicos, serviços e à própria inserção adequada no espaço urbano, aspectos fundamentais à qualidade de vida. Por ser um bem de elevado valor⁸, a posse da moradia se torna praticamente inacessível a uma parte significativa da sociedade brasileira sem a intervenção do Estado por intermédio de uma política pública.

Para referenciar e embasar as políticas habitacionais, tornou-se necessário conhecer o tamanho da necessidade habitacional do país por meio de dados estatísticos que definem o déficit e a demanda habitacional, criando um diagnóstico não só da situação atual, mas elaborando prognósticos que apontem uma necessidade futura.

Dentro de um estoque de habitações, o déficit seria caracterizado pela falta física de

⁸ Esse elevado valor não se refere apenas a casa como um bem econômico, mas como um bem que também apresenta um elevado valor simbólico e cultural. A casa como local de moradia não é escolhida apenas levando em conta seu valor monetário, apenas pelos gostos e vontades de um membro, mesmo sendo apenas o único provedor. Uma casa e seus múltiplos cômodos apresentam toda uma característica que envolve o grupo social, as estruturas familiares, o meio cultural, as perspectivas profissionais atuais e futuras, os sonhos e os desejos de cada indivíduo dessa família de forma conjunta e única ao mesmo tempo.

unidades habitacionais para atender àqueles que não possuem habitação. Envolve tanto casas quanto apartamentos que não possuem condições de habitação em virtude da precariedade das construções ou devido “terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 7).

Para a Fundação João Pinheiro (2011), o déficit enquadra-se em dois grupos: déficit por reposição de estoque e por incremento de estoque.

- Déficit por reposição de estoque: é relacionado aos domicílios rústicos, ou seja, construídos com materiais inapropriados, caracterizando insalubridade; aos imóveis depreciados pelo tempo, sem condições de serem reparados em uma reforma (dado difícil de ser quantificado e retirado do cálculo).
- Déficit por incremento de estoque: domicílios improvisados em que há forte adensamento em imóveis alugados ou ônus excessivo com aluguel ou coabitação familiar.

Outro aspecto citado pela Fundação seria a inadequação dos domicílios que envolveria o adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, a carência de serviços de infraestrutura, a inadequação fundiária urbana, a inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e cobertura inadequada. Sem as adequações necessárias, as moradias não são consideradas apropriadas e dignas para a população (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2011).

Dados de 2011 apontam que o déficit habitacional brasileiro é de em torno de 5,5 milhões de moradias. No Tocantins, esse número seria de 59.681 moradias, perdendo na região Norte apenas para o Pará e o Amazonas, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2008).

O déficit habitacional, assim como a população brasileira, distribui-se de forma desigual pelo espaço nacional. A região Sudeste, mesmo sendo a mais industrializada e a mais rica do país, é onde se concentra boa parte dos atingidos pela carência habitacional, cerca de um terço do total do país.

Já a demanda é um conceito mais amplo, que envolve não só a unidade física em si, mas a própria necessidade social da habitação com todos os elementos associados a ela direta ou indiretamente no seu entorno, mesmo que o indivíduo ou a família não tenha condições econômicas de adquirir o bem. A demanda é um conceito mais ligado ao aspecto social (CAIXA, 2012), que Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009) entendem como necessidade habitacional.

Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009) introduzem um novo conceito relacionado ao total de estoque de moradias: demanda por moradia. É um conceito econômico que inclui a capacidade do indivíduo de adquirir o bem que é a habitação, inserindo um elemento importante que é o custo desse bem e o impacto sobre a renda do adquirente.

Há uma distinção entre necessidade habitacional e demanda por moradia. A demanda por moradia expressaria o desejo do indivíduo por moradia, o qual realiza ou pretende realizar, podendo inserir-se no mercado formal para alcançá-lo. Já a necessidade habitacional seria um conceito social, ou seja, há necessidade desse bem essencial, no entanto o indivíduo não tem como realizá-lo (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009).

Muitos brasileiros são incluídos em outro grupo que “possui” moradia, vivendo em áreas de favelas e áreas em situações de risco (encostas, áreas sujeitas a alagamentos), com domicílios inadequados, adensados e sem infraestrutura. Correspondem a um total de, em torno, de 2,2 milhões de famílias no Brasil, também de acordo com dados da PNAD (2008). A ampla maioria (80%) perfaz um total de renda familiar de até três salários mínimos. Esse grupo possui uma necessidade habitacional, mas economicamente não se enquadra na demanda por moradia, sendo incluídos em uma demanda demográfica por moradias. “A *demanda demográfica por moradias* é a quantidade de unidades residenciais necessárias para atender todas as famílias que irão efetivamente formar um novo domicílio. Segue, dessa forma, o comportamento demográfico de uma população.” (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009, p. 14).

Por meio da análise do crescimento populacional, das mudanças na estrutura etária e nas multiplicidades de padrões para a família brasileira, projeta-se que a demanda demográfica por moradia crescerá em um ritmo superior ao crescimento populacional. Enquanto a população cresceu em torno de 14,4%, chegando a 214 milhões de habitantes, a demanda demográfica por domicílios cresceu, entre 2008 e 2013, 40% a mais, chegando a 80,2 milhões de domicílios. Dados de 2011 apontam um total de 61,4 milhões de domicílios, sendo 64,3 milhões o número de arranjos familiares (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009; IBGE, 2012). Na região Norte, o salto seria maior ainda, de acordo com os autores, chegando a haver um incremento na demanda demográfica por habitação de 59%, no mesmo período. No Tocantins, o estoque, em 2008, era de 360.948 habitações, em 2011, de 429.000 (IBGE, 2012) e, em 2023, o estoque necessário será de 492.150 unidades habitacionais, de acordo com Oliveira, Givisiez e Rios-Neto (2009), representando um crescimento de 36%. A maior parte desse estoque, ou desse volume de habitações, já estará suprido com moradias adequadas, mas um percentual delas serão consideradas inadequadas em virtude da carência de infraestrutura, da

inadequação fundiária, da densidade excessiva, da precariedade do domicílio ou do ônus excessivo com aluguel. Os autores deixam claro que ainda há uma necessidade de uma definição mais precisa dos conceitos para a caracterização das moradias e dos “procedimentos metodológicos para projeção das tendências de formação de domicílios” (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009, p. 8).

O estudo realizado pela Caixa Econômica Federal (2012, p. 26) corrobora esse conceito de demanda demográfica associando o “ciclo de vida e a transição da adolescência para a vida adulta; os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar; a formação de novos arranjos domiciliares e a distribuição das taxas de chefia”. Todos esses elementos demográficos interferirão no crescimento ou não do número de habitações necessários para atender à população, configurando a demanda habitacional demográfica.

Nessa metodologia, os adultos com idades entre 24 e 64 anos são considerados como potenciais demandantes de novas moradias por sua condição de formarem novos arranjos domiciliares e, assim, necessitarem de uma nova moradia. Esse cálculo representa uma projeção potencial e é um conceito diferente do déficit habitacional. Entre 2001 e 2009, a demanda habitacional demográfica, em valores absolutos, variou de 5.441.662 para 6.978.415 unidades, um crescimento de 28,24%, concentrando-se mais na faixa entre três e dez salários mínimos. No caso do Tocantins, a demanda demográfica é de 40.126 unidades, tendo o Estado um total de 384.129 unidades habitacionais em 2009 e, em torno de 429 mil unidades habitacionais em 2011 (uma variação de 11,68% em apenas dois anos). A maior parte da sua necessidade habitacional concentra-se na faixa entre zero e três salários mínimos. Já Palmas apresenta uma demanda demográfica de 3.374 unidades. Desse total, 973 correspondem à faixa de renda entre zero e três salários mínimos, em um total de unidades habitacionais na capital de 35.544, em 2009 (CAIXA, 2012; IBGE, 2012).

Essa tendência no crescimento da demanda demográfica apresenta uma relação com a queda contínua da taxa de fecundidade, que já se processa desde 1960 e promove a redução do número dos membros das famílias, diminuindo também o número de moradores por domicílio que, em 2023, chegará a 2,68 moradores por unidade domiciliar no país. Em 2011, esse número era de 3,2 e, em 1970, era de 5,28 (no Tocantins em 2011, 3,3 moradores por unidade domiciliar). Ou seja, houve mudanças nos padrões de arranjos familiares no Brasil. Se se manteve o padrão da década de 1970, em 2011, seriam necessários apenas 36.324 domicílios em vez dos em torno de 61.421.000 atuais e que não atendem à necessidade habitacional do país (OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO, 2009; CAIXA, 2012; IBGE, 2012).

A heterogeneidade das habitações é outro aspecto a ser considerado quando se avalia o estoque de habitações. Mesmo em conjuntos habitacionais em que as unidades residenciais apresentam a mesma tipologia e projeto arquitetônico, não é possível identificá-las como iguais em virtude da localização, da posição em relação ao sol e da proximidade de equipamentos públicos ou não, que também produzirão uma variação no preço. Em suma, não é possível afirmar que uma moradia é igual à outra. Como são diversas as percepções e os gostos de cada indivíduo, a relação com a escolha é extremamente variável.

Para a escolha de uma moradia, um elemento fundamental no mercado é o preço ou o valor da unidade habitacional. Sendo uma mercadoria, a moradia se relaciona com todos outros elementos do mercado, como a quantidade da oferta e da procura, a disponibilidade no tempo, a localização (já que é um bem “imóvel”), e tudo isso interage com os vários segmentos do mercado para o qual aquela habitação está sendo oferecida.

No Brasil, o número de unidades habitacionais saltou de 46.994.866 unidades em 2001 para 58.646.432 em 2009 e daí para 61.421.000 em 2011, o que mostra um crescimento expressivo entre 2001 e 2011 de em torno de 30,7% no número de imóveis. Desse total de 11,66 milhões de unidades produzidas entre 2001 e 2009, 4,51 milhões foram financiadas com recursos geridos pela Caixa Econômica Federal, principalmente para famílias com renda entre três e dez salários mínimos, “viabilizado por meio de financiamentos estruturados por programas governamentais, com juros subsidiados, e da simplificação dos processos de concessão” (CAIXA, 2012, p. 82).

Percebe-se que, mesmo os indicadores de déficit habitacional apontando para uma necessidade maior entre aqueles com uma menor renda, o maior número de habitações não atendem a esse grupo. Esse fato demonstra que o aprofundamento das políticas públicas para a faixa de renda entre zero e três salários mínimos, já que não possuem condições de adquirir uma moradia por intermédio do mercado, devem ser uma prioridade.

2.2 Histórico sobre Palmas e os programas habitacionais desenvolvidos nesta cidade

O planejar representa um ato em que se avalia uma determinada situação, contexto, ação e se busca realizar um projeto. Nele são considerados antecipadamente vários aspectos e avaliadas suas consequências, escolhido o melhor caminho ou a melhor trajetória para alcançar um objetivo. Tanto na construção de uma cidade, como no desenvolvimento de uma polí-

tica pública, busca-se por meio do planejamento evitar tropeços em paralelos já estudados. Sabe-se que, ao se construir uma cidade ou executar uma política, o elemento humano, que é um agente social inserido em um espaço social, interage com os planos ou as políticas e se tornam passíveis de mudanças ou mesmo grandes transformações em sua gênese.

Em Palmas, desde o seu início, como será visto adiante, seu planejamento não foi seguido de forma estrita, promovendo, então, associado ao seu fluxo migratório uma necessidade acentuada de moradia. O déficit habitacional gerou o desenvolvimento das políticas públicas habitacionais no município que também serão conhecidas neste tópico.

2.2.1 Aspectos históricos sobre Palmas e sua construção

Quando o estado do Tocantins foi criado pela Constituição de 1988, iniciou-se um processo de luta entre as maiores cidades para sediar a capital do Estado. Entre elas, estavam Gurupi, Araguaína e Porto Nacional. Contrariando as perspectivas dessas cidades, o governador eleito, Siqueira Campos, escolheu como capital provisória a cidade de Miracema do Tocantins e anunciou, em 1989, a construção de uma cidade planejada que sediará definitivamente a sede do poder administrativo do Estado e seria sua capital. A perspectiva de criar uma capital *ex nihilo* tornou-se um elemento político significativo de forte simbolismo ao qual o governador de então não abdicou (REIS, 2011).

Toda a questão que envolvia a criação do Estado, como a libertação do jugo de Goiás e o rompimento com esse passado, foi fortalecida com a criação de Palmas. Em Palmas, estava a possibilidade de um rompimento com o passado, não mais uma “continuidade histórica. É a partir daí que o mito-fundador ganha forças” (REIS, 2011, p. 67). Percebe-se, nos vários estudos realizados sobre Palmas, a força política do governador Siqueira Campos em tornar um projeto idealizado no seio de uma classe política, um projeto de uma sociedade. Esse agente transformador do espaço tem sua representação e os símbolos que o envolvem marcados por toda uma conjuntura de relações sociais, culturais e econômicas construídas em torno dessa figura e do que representava ou representa.

A área escolhida para sediar a nova capital, localiza-se à margem direita do Tocantins, região tradicionalmente mais atrasada no Estado. Enquanto o principal meio de transporte do norte goiano era o fluvial e de importância secundária, o aéreo, a maior parte dos núcleos urbanos concentrava-se às margens do rio Tocantins.

Com o advento da Belém-Brasília ou BR-153 ou BR-014, essa rodovia torna-se o principal eixo de transporte e comunicação do norte goiano com o restante do país e os núcleos urbanos que surgiram à margem da rodovia, antes de sua conclusão ou pós, tornam-se eixos de desenvolvimento econômico na região. “Ao mesmo tempo que a rodovia Belém-Brasília fez surgir novas cidades, ela também provocou a estagnação econômico-política dos municípios ribeirinhos, porque a navegação fluvial entrou em decadência como transporte mercantil.” (SOUZA, 2004, p. 382).

Para entender a importância da BR-153, avalia-se, entre outros aspectos, a evolução dos municípios tocantinenses. Até 1940, o norte goiano tinha apenas quatorze municípios. Entre suas sedes, apenas duas não estavam nas margens do Tocantins ou à sua direita. Essas duas sedes encontravam-se às margens do rio Araguaia. Na década de 1950, houve emancipação de alguns municípios e, com a rodovia concluída na década de 1960, o número de municípios à margem esquerda do rio subiu para vinte e cinco. Até esse momento, percebe-se a pouca importância do urbano no contexto do antigo norte goiano. O pequeno número de municípios e a concentração da população na zona rural acentuava a importância política e social que a zona rural exercia.

Em termos populacionais, quando o Estado foi criado, os dois maiores núcleos urbanos, Gurupi e Araguaína, localizavam-se à margem esquerda do rio Tocantins e às margens da BR-153. A importância econômica dos municípios da margem esquerda é expressa por Brito (2001, p. 50) quando afirma que Araguaína, cidade às margens da Belém-Brasília e no norte do Estado, em 1988, “articulava o poder sobre o norte da região na hegemonia da produção pecuarista”, sendo a “região com maior poder econômico e político do estado do Tocantins”. E o principal centro econômico da agricultura do Estado era Gurupi, também às margens da Belém-Brasília, mais ao sul, que disputava força com Araguaína.

“O novo urbanismo da Belém-Brasília trouxe, em consequência, enorme impacto negativo no que se refere ao conjunto de cidades que existiam às margens do rio Tocantins, responsáveis pela dinâmica da vida urbana naquela região.” (AQUINO, 2006, p. 8). Em termos estatísticos e de análise de rede urbana, Bessa e Corado (2011) confirmam a importância das cidades às margens da rodovia ao avaliar que, de acordo com os estudos efetuados pelo IBGE (2000), na década de 60, o papel de centro sub-regional era exercido pela cidade de Porto Nacional, na margem direita do Tocantins. Já em 1990, a cidade de Araguaína era que se destacava como um centro sub-regional com nível de centralidade forte, e Gurupi exercia uma centralidade de forte para médio. Todos esses aspectos mostram a perda da importância no contexto econômico e social das cidades à margem direita. Atualmente, de acordo com o

IBGE (2011), os dois maiores núcleos urbanos do Estado em tamanho populacional e importância econômica, excetuando-se Palmas, que é a capital, são os municípios de Araguaína e Gurupi, na margem esquerda do rio.

Em 20 de maio de 1989, foi lançada a pedra fundamental de Palmas, construída próxima ao principal eixo viário, a Rodovia Belém-Brasília e fac-símile a Brasília, no centro geográfico do Estado e do país. Instalada em 1º de janeiro de 1990, Palmas passou a ser administrada pelo prefeito Fenelon Barbosa que era prefeito de Taquaruçu, município recém-emancipado e, posteriormente, restaurado à condição de distrito, agora de Palmas. Esse fato histórico se deu a partir da Lei municipal nº 28/89, por meio da qual a sede do município de Taquaruçu foi transferida para Palmas em 29 de dezembro de 1989 e no mesmo dia a Assembleia Estadual aprovou outra lei oficializando a transferência dos poderes para Palmas, a nova capital. Essa estratégia política tornou Taquaruçu sede de município, desmembrando-o de Porto Nacional e, posteriormente, o retornou à posição de distrito, agora de Palmas.

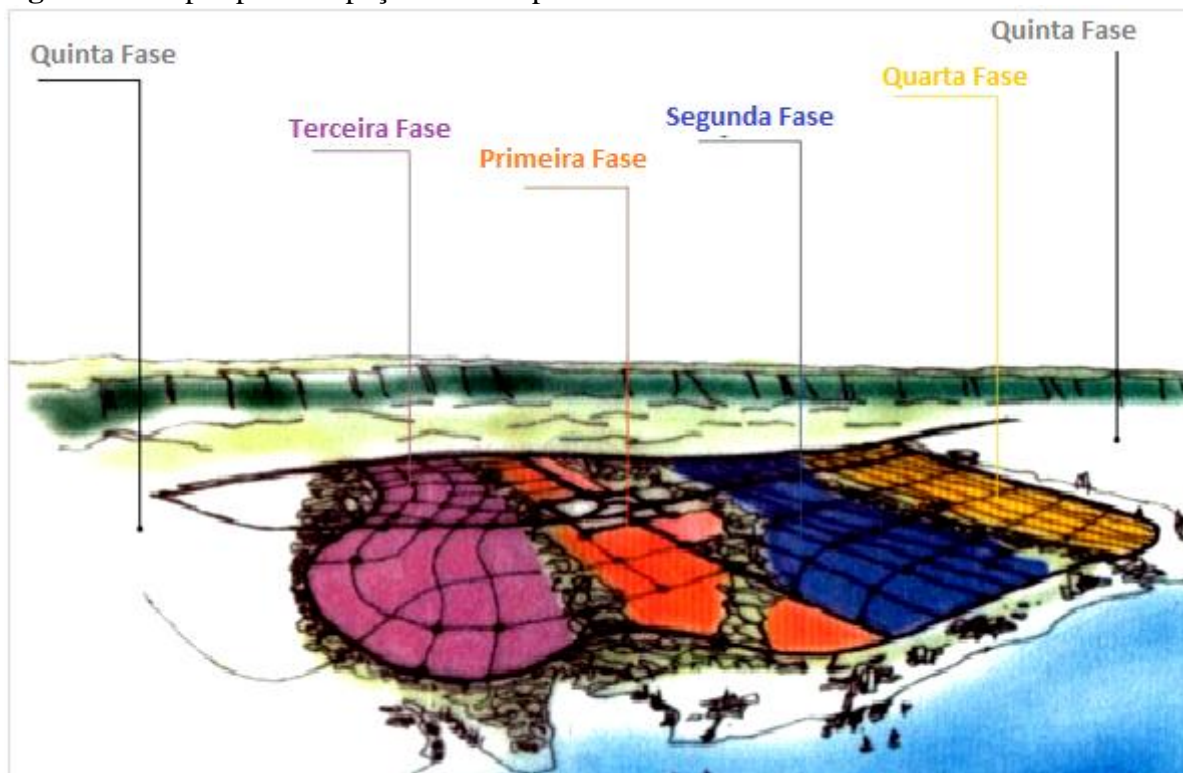
A criação da nova capital e os investimentos ou suas possibilidades abriram o caminho para um grande fluxo migratório, sendo percebida como uma terra de oportunidades em muitas partes deste país, o que também era estimulado pela propaganda governamental. O crescimento populacional de Palmas em seus primeiros dez anos foi acelerado em virtude desse grande fluxo migratório de vários Estados brasileiros. A chegada dos milhares de migrantes, acompanhada dos investimentos em áreas centrais da cidade, promoveu um surto de valorização imobiliária (BAZOLLI, 2007) e, naturalmente, uma escassez de moradia. Assim como a questão do déficit habitacional e da necessidade social da moradia, foi uma discussão que se iniciou tardiamente no Brasil. No Tocantins, essa discussão ganha força com o seu crescimento populacional e urbano. Assim, é necessária sua análise histórica para reconhecer a situação local.

Para o planejamento da cidade, sem processo licitatório, foi convidado o Grupo Quatro, com sede em Goiânia. Havia uma previsão de que a cidade teria um crescimento populacional acentuado. Na visão dos arquitetos planejadores, Walfredo Antunes e Luís Fernando Cruvinel Teixeira, havia necessidade, pensando em um crescimento ordenado e viável economicamente tanto em termos de infraestrutura e como de convivência social, de que a ocupação se desse de forma concentrada, acontecendo por etapas.

A cidade se desenvolveria gradativamente ocupando os seus principais eixos, afastando-se do centro administrativo paulatinamente em quatro etapas, até ocupar posteriormente áreas de expansão mais distantes. Esse processo era norteado pelo sexto princípio que, estabelecido entre os dez princípios do memorial descritivo do Plano Urbanístico de Palmas, já ava-

liava a perspectiva de um crescimento desordenado e os custos que os vazios gerariam dentro do processo de urbanização. Para os autores do projeto, em entrevista a Segawa (1991) apud Reis (2011), Palmas era uma cidade para todos, pobres e ricos que deveriam ser beneficiados com a moradia sequencial proposta no plano. No mapa abaixo (figura 1), percebe-se quais seriam essas etapas.

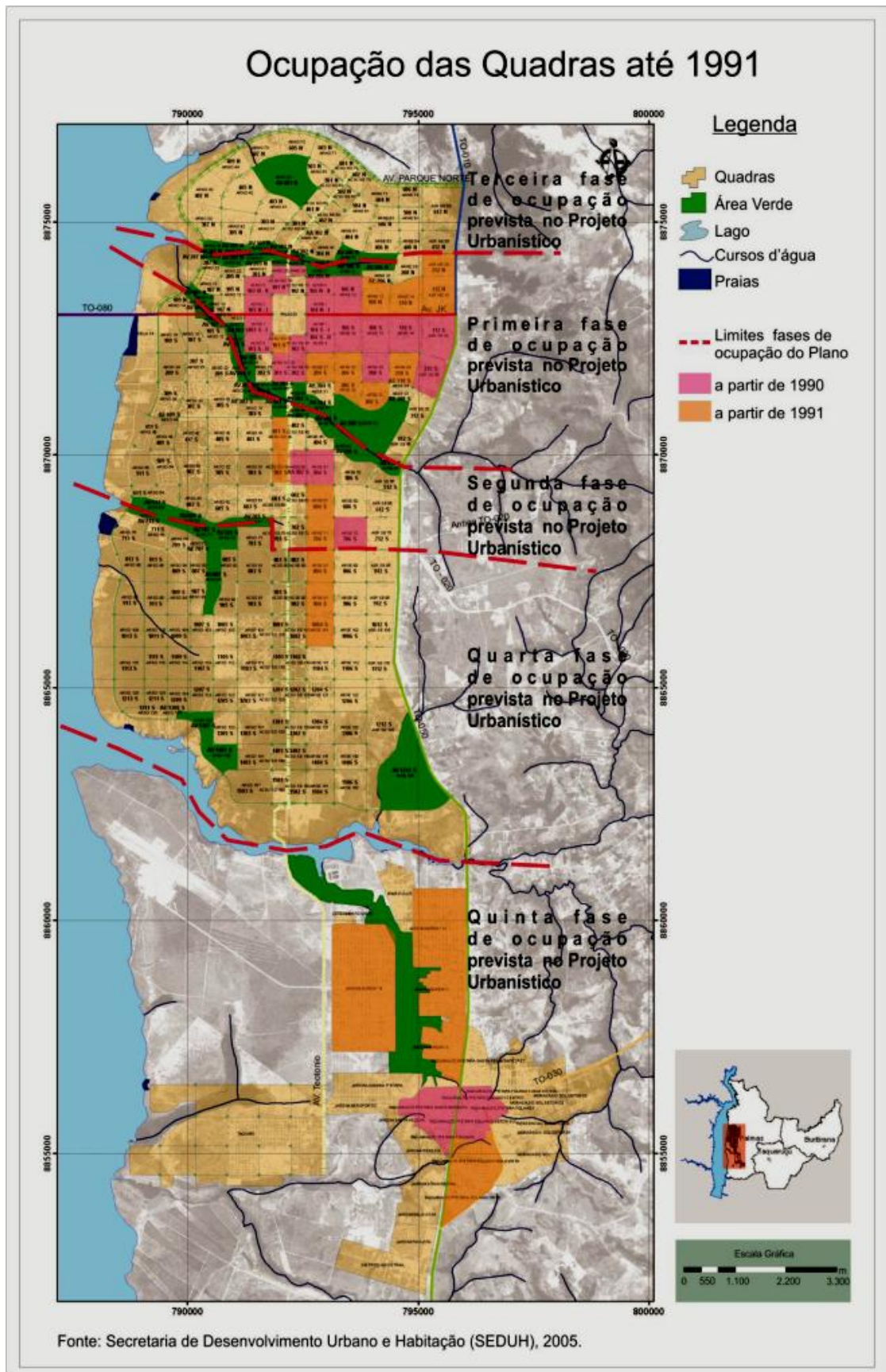
Figura 1 - Etapas para ocupação – macroparcelamento de Palmas - TO



Fonte: SEDUH (2002).

O projeto original tinha 9.369 hectares em sua configuração total. A área a ser ocupada e urbanizada, em um período de cinco anos, abarcando uma população que se previa que chegasse a 120 mil habitantes, era de 1624 hectares, correspondendo à primeira etapa. Na época, a previsão era de que, em 2015, a população provavelmente chegaria a 800 mil habitantes e, mesmo assim, pela média de adensamento populacional de 300 a 350 habitantes por hectare, não haveria grandes problemas sociais (BAZZOLI, 2007). De acordo com o Plano Diretor Urbanístico, Lei nº 468/94, nas quatro primeiras etapas, a população poderia chegar até a 1,2 milhão de habitantes. Na prática, a ocupação não obedeceu ao plano original, como pode ser observado na figura 2. As etapas, em sua maioria, foram sendo ocupadas quase que simultaneamente ainda nos dois primeiros anos de construção da cidade, gerando um espraiamento da cidade.

Figura 2 - Processo de Ocupação das quadras em Palmas



Fonte: Rodvalho (2012).

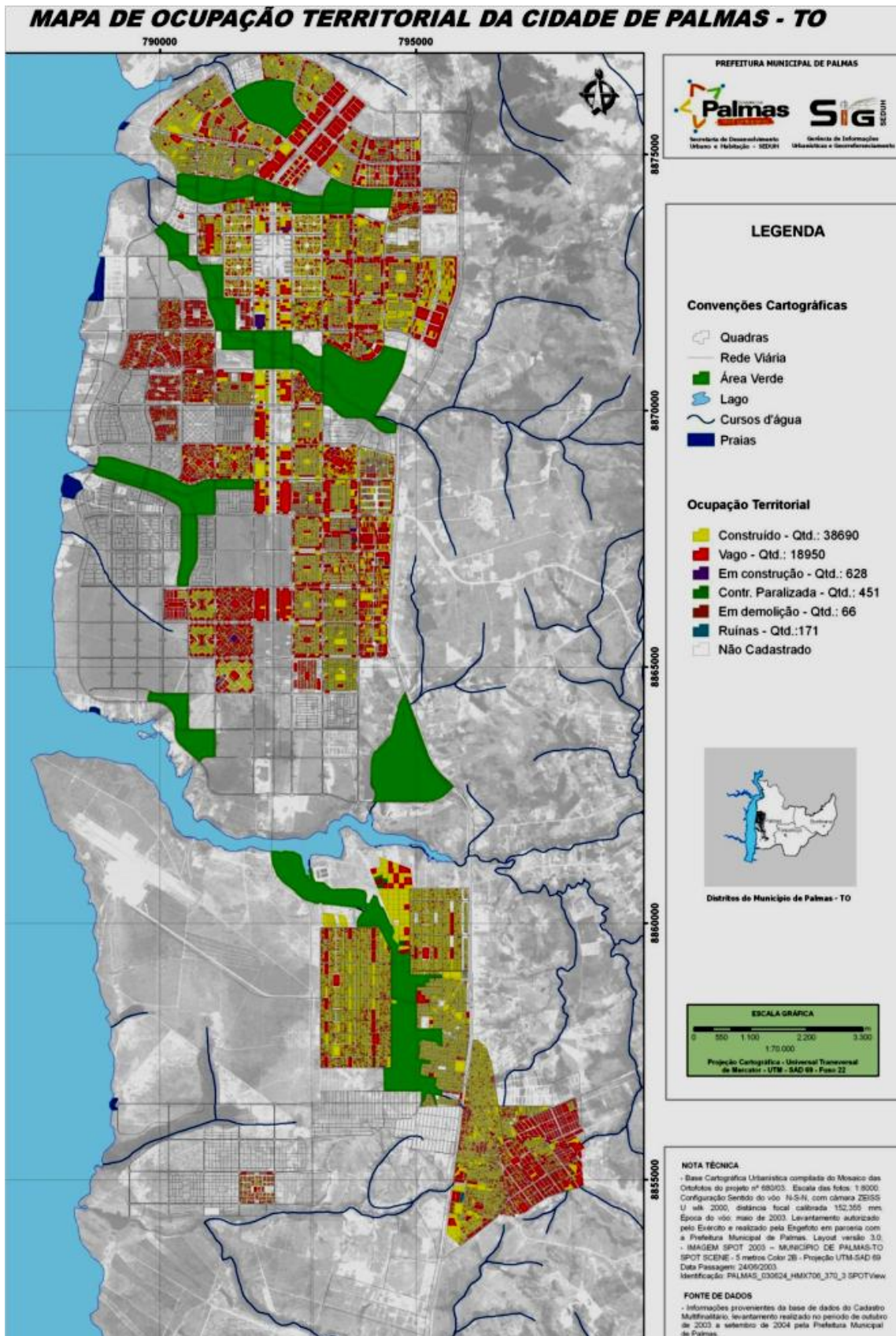
Uma ocupação populacional que, de acordo com o projeto inicial, era para ser de 300 hab./ha atualmente está em torno de 8,03hab/ha, de acordo com dados do IBGE, representa custos para implantação de infraestrutura e equipamentos públicos na cidade. Há necessidade de extensão das redes de iluminação pública, de água, de energia elétrica, de escolas e outras para áreas mais distantes do centro, mesmo havendo áreas centrais com infraestrutura não ocupadas. Ressalta-se que esse processo de expansão periférica é constante e ainda acontece (BAZOLLI, 2007).

Essa dispersão das construções no espaço urbano trouxe várias consequências sociais e econômicas. Uma delas seria a formação de vazios urbanos observados na figura 3, a qual retrata a dispersão da ocupação populacional em Palmas e as áreas vazias dentro das quadras e entre os setores da cidade. Bazzoli (2007) apresenta o elo entre os vazios urbanos e a especulação imobiliária em Palmas, em uma relação entre áreas circundantes com infraestrutura em torno da maioria das glebas e dos lotes vazios e um processo de desocupação em busca da valorização imobiliária. Frisa-se que essas áreas efetivamente tiveram uma valorização monetária e locacional significativa ao longo do processo de consolidação e construção da cidade.

A forte presença dos vazios na cidade, como pode novamente ser observada na figura 3, transcende a questão espacial ou mesmo econômica, envolve também questão social e das relações no mundo social. Ou seja, os vazios não são espontâneos, naturais, não surgem apenas em virtude de um crescimento desordenado, como pode se fazer crer. Na maioria dos casos, eles fazem parte de uma dinâmica de relações que pode ser motivada por uma perspectiva posterior de lucro ou de manutenção de um determinado padrão social de relações, de influências, de amizades. Agentes sociais inseridos em todo um contexto econômico, político e social, em que a presença da ação do Estado foi significativa no desenrolar da construção da cidade, ampliam a percepção de que apenas a busca por interesses econômicos por meio da especulação imobiliária seria superficial para explicar essas tomadas de posição.

Outro aspecto é que, com a formação desses vazios, há, como já citado, uma contribuição para o processo de especulação imobiliária e, conseqüentemente, segregação residencial. Nesses vazios, percebe-se o processo de retroalimentação, não que se mantenham as mesmas áreas vazias, mas o valor elevado dos imóveis na área central leva a um distanciamento contínuo da população de baixa renda para as áreas mais distantes. Muitas vezes áreas que naquele momento eram irregulares, no entanto apresentavam-se como viáveis a essa parcela da sociedade, formando-se novos vazios.

Figura 3 - Vazios urbanos em Palmas



Fonte: Cadastro Técnico Multifinalitário, Palmas (2004).

Em todo esse contexto, insere-se a questão habitacional em Palmas. Amaral (2009, p. 9) cita que Palmas tem sido beneficiada por “significativo aporte de recursos do OGU e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) destinados a construção de unidades habitacionais e implantação de infraestrutura urbana”. Essas unidades habitacionais para a população de baixa renda, no entanto, são construídas em áreas distantes da cidade e acentuam o processo de segregação e de formação de novos vazios urbanos.

De acordo com Torres (2003), na literatura brasileira, são enfatizados três diferentes grupos em relação à segregação espacial: o mercado de trabalho e a estrutura social; a dinâmica do mercado imobiliário e da produção de moradias; e as políticas estatais. Torres (2003, p. 101) afirma que

É muito provável que os três processos descritos acima ocorram simultaneamente. É verdade que famílias localizadas na base da estrutura social tendem a viver em condições mais precárias e a ter escolhas muito limitadas, especialmente na sociedade brasileira, onde a ascensão social é restrita. Mas também é verdade que o mercado imobiliário está estruturado em torno de ofertas de uso e locação do solo, e que a maioria da população não pode pagar quase nada para morar. Essas pessoas tendem a ser empurradas para lugares sem serviços públicos e com quase nenhuma renda diferencial. No entanto, também é verdade que o Estado pode incrementar esses processos, ou mesmo causar ou multiplicar a segregação e a produção de desigualdades de maneira direta e concentrada.

No processo de segregação espacial, no caso de Palmas, é percebida especialmente a questão do mercado imobiliário e sua variação de valores tanto da moradia, como dos terrenos ao longo dos bairros separando as pessoas de acordo com a renda. Outro aspecto é a própria ação estatal que, tanto por intermédio de políticas públicas, como as do setor habitacional, ou pela ausência de uso de instrumentos legais, não leva em conta a questão fundiária. Avaliando a distribuição da população no território quanto à renda, percebe-se que, em Palmas na direção centro-sul, se reduz gradativamente a renda e aumenta a densidade populacional. É na área de Palmas Sul e Palmas Norte (nas quadras ocupadas inicialmente de forma irregular e denominadas Vila União) que se concentra a população com renda entre um e três salários mínimos. Enquanto entre as famílias que vivem perto da Avenida JK, um dos principais eixos viários da cidade, na porção central, predominantemente a renda é acima de oito salários mínimos. Palmas Sul não só concentra população com menor renda, mas caracteriza-se também por, mesmo ocupando uma área menor, ter uma maior densidade populacional. Em torno de 50% da população da área urbana reside nessa porção da urbe (CORIOLANO, 2011).

A presença de população de menor renda na área de Palmas Norte, próxima ao centro, não é um reflexo de uma ocupação planejada pelo governo do Estado ou do município, mas de um processo de invasão e luta popular que consolidou essa ocupação mesmo com a oposição da elite governante que havia reservado essa área para ocupação posterior à população de

elevado valor aquisitivo (CORIOLANO, 2011). Ressalta-se que essa área apresenta uma paisagem naturalmente bela pela altitude mais elevada, pela presença do reservatório da Usina Luís Eduardo Magalhães a oeste e da Serra do Carmo a leste.

As dificuldades encontradas para a moradia em áreas regulares provocam também o surgimento de ocupações irregulares, que perfazem na capital um total de 133 áreas em um total de 640 unidades. A maior parte delas é na Palmas Sul.

Coriolano (2011, p. 68) constata que, mesmo estando estabelecido legalmente no Plano Diretor Participativo, como seria cumprida a função social da propriedade urbana, “através da ocupação dos vazios e do combate à especulação imobiliária”, a forma como os dispositivos foram construídos, não propondo medidas efetivas e mais objetivas, “mantendo diretrizes genéricas e não estabelecendo parâmetros de uso e ocupação do solo”, tornou a eficácia da lei um elemento distante de ser alcançado.

A perspectiva do cumprimento da função social da propriedade abre caminhos para o desenvolvimento de uma política habitacional mais efetiva, que priorize não apenas a construção de casas ou apartamentos, mas que perceba, na localização do imóvel, um elemento que também interfira na qualidade de vida da família ou do beneficiário dessa política social. Quando a moradia se distancia do local de trabalho, isso implica custos (transporte coletivo ou próprio, quando não um esforço maior, é comum ver, em Palmas, pessoas se deslocando dos Aurenys para o centro da cidade de bicicleta), em tempo de deslocamento e desgaste físico. Em bairros periféricos, também há uma maior ausência de equipamentos públicos essenciais, como escolas, postos de saúde, postos policiais, impactando negativamente sobre o grupo.

Em Palmas, diversos programas habitacionais têm sido desenvolvidos ao longo dos últimos anos, a ampla maioria deles é reflexo de parcerias entre o governo federal e o município ou o governo estadual. A identificação desses programas, de uma visão geral sobre sua atuação e o número de beneficiados, além da identificação das construtoras envolvidas nesses projetos amplia a percepção sobre o papel desempenhado pelos agentes sociais.

2.2.2 Os programas habitacionais desenvolvidos em Palmas pela prefeitura e pelo governo estadual

A maior parte das informações registradas nesta seção é proveniente de relatórios e documentos recebidos, entrevistas e conversas realizadas na Secretaria de Habitação

(SEHAB) e na Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMU), ambas do município, e na Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado.

Na SEHAB, foram feitas um total de oito entrevistas gravadas com os seguintes servidores: Eliane Cristina Costa de Oliveira (Gerente de Pós-Ocupação), Reijane Maria de Souza Pereira Oliveira (Técnica Social Executora), Sávio Costa (Gerente de Habitação), Mariane Delgado da Silva (Gerente de Convênios Habitacionais), Luane Ariela Silva Cavalcante (Chefe de Divisão de Pesquisa) e Ruth Lopes de Castro Monteiro (Gerente Técnica Social). Com a Sr.^a Eliane Crista Costa de Oliveira, foram muitos os encontros, ela participou de algumas das entrevistas com os outros servidores.

Atualmente, com a nova gestão da prefeitura, o prefeito Carlos Amastha desmembrou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) dividindo-a em SEHAB e SEMU. A divisão das secretarias, associada à recriação do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP), parece dar uma maior importância às questões urbanas e habitacionais na nova gestão.

Em Palmas, passaram a ser desenvolvidos programas habitacionais, com mais efetividade, pela Prefeitura a partir do fim da década de 1990, de acordo com a Sr.^a Eliane Cristina Costa de Oliveira, gerente de Pós-Ocupação da SEHAB, da Prefeitura de Palmas. Ressalta-se que, nos primeiros anos da década de 1990, a cidade estava iniciando seu processo de construção, a infraestrutura urbana era bastante precária, e o acesso aos terrenos se dava de uma forma diferenciada do modelo atual.

Para uma melhor visualização dos programas desenvolvidos em Palmas (excetuando-se o PMCMV), apresentam-se as tabelas 1 e 2 e também a figura 4. Na figura 4, não são incluídos o projeto Morar Melhor e Pró-Moradia, pois se configura de forma espraiada pela capital, e o Cidade Solidária, pois, quando foi construído o SIG Palmas, não havia sido regularizado o bairro Lago Sul, por isso não estava incluído no mapa original. No mapa da figura 4, percebe-se que os programas habitacionais se localizam predominantemente em áreas mais distantes do centro da cidade e de renda per capita mais elevada, repetindo um padrão que se tornou característico em Palmas desde sua construção. Desde os primórdios de Palmas, é perceptível o estímulo para que a população de baixa renda se concentrasse no Plano Diretor Sul, ou nas áreas mais periféricas do perímetro urbano.

Tabela 1 - Programas habitacionais de interesse social executados pela prefeitura (unidades habitacionais totais e entregues)

PROGRAMA	PROJETO	UNIDADES HABITACIONAIS¹		UNIDADES HABIT. ENTREGUES ATÉ DEZEMBRO/2012
Morar Melhor	Morar Melhor	IND ²		IND ²
Pró-Moradia	Pró-Moradia	200		130
Habitar Brasil BID – HBB	Fazendo Acontecer o Santa Bárbara	900		900 ³
Construindo Juntos	Construindo Juntos	1180		IND ²
URIAP	Cidade Solidária	600		600
URIAP	Irmã Dulce	266		0
URIAP	Vila do Sol	200		200
PAC/PPI – Intervenção em Favelas	Programa meu Teto	Meta 01	128	0
		Meta 03	128	0
		Meta 04	144	0
		Meta 06	120	0
		Meta 07	120	0
		Meta 08	120	0
		Meta 09	120	0
		Meta 10	80	0
		Meta 11	40	40
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2008	55		27
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2009	Meta 01	144	0
		Meta 02	120	0
PHIS	Córrego Machado/Aureny III	44		44

Fonte: elaboração própria com base no Relatório dos Programas Habitacionais 2012/2, Relatório dos Programas Habitacionais Novembro/Dezembro 2012 e nas entrevistas realizadas com vários funcionários da SEHAB.

¹ N° total de famílias beneficiadas

² IND – Informação Não Disponível. Como são programas mais antigos junto à SEHAB, não foi possível encontrar as informações que completassem o quadro.

³ Como o projeto envolve também a construção de praças, equipamentos comunitários, pavimentação e drenagem, o fato das praças ainda não estarem prontas, mesmo com as habitações já entregues, caracteriza a não conclusão do projeto.

A prefeitura tinha, em 2012, vinte mil pessoas cadastradas no CADÚNICO⁹ em busca

⁹ CADÚNICO – sistema alimentado pelos municípios onde são inseridas as famílias de baixa renda (renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos), permitindo “conhecer a realidade socioeconômica das famílias, as características do domicílio, as formas de acesso a serviços públicos essenciais e outras informações de cada um dos componentes da família” (GOVERNO DO TOCANTINS, 2012, p. 78).

de uma habitação, incluindo todos os entes de uma família, inclusive crianças e idosos dependentes. Em alguns casos, as pessoas são cadastradas, mas já foram beneficiadas em outros programas e venderam a casa, houve a separação do casal ou qualquer outra intercorrência familiar ou financeira que leva a uma nova necessidade de habitação. A proposta, entretanto, dos programas habitacionais é beneficiar àqueles que ainda não tiveram a oportunidade de acesso à própria moradia. Portanto, após uma análise detalhada, os técnicos da prefeitura informam a esse indivíduo ou família a sua inadequação para uma nova participação em programa habitacional (Entrevista, Gerente de Pós-Ocupação, SEHAB).

Atualmente, em Palmas, são desenvolvidos vários programas habitacionais pela prefeitura além do PMCMV. Alguns deles já foram consolidados e as moradias entregues para as famílias cadastradas e outros ainda em construção ou finalização como pode ser visto na tabela 3. Somando-se esses projetos, inclusive o PMCMV, o município, ao longo dos anos de parcerias e desenvolvimento de programas de habitação social, construiu, está em construção ou possui um contrato assinado para construção de em torno de 6.625 unidades (Entrevista, Gerente de Pós-Ocupação, SEHAB).

A partir de 1998, de acordo com Melo Júnior (2008), foi desenvolvido em Palmas o Programa Morar Melhor, primeiro programa habitacional de Palmas, que se destinava a construir moradia para famílias com renda máxima de até três salários mínimos. Nesse programa, era necessário que o beneficiário já possuísse o lote regularizado, sendo essa a sua contrapartida. O lote deveria estar localizado em uma área que garantisse condições mínimas de acessibilidade e uma infraestrutura mínima de saneamento básico. Após a seleção do beneficiário, a casa seria construída dentro de um padrão único para todos. Se no local já houvesse outra moradia, considerada inadequada, seria derrubada e a nova habitação construída. Esse programa foi desenvolvido em várias partes da cidade, inclusive nos distritos de Taquaruçu e Buritirana (MELO JÚNIOR, 2008).

O espraiamento da construção das unidades habitacionais dificultou o desenvolvimento de um trabalho social, gerando um índice de 27% de evasão dos domicílios construídos, de acordo com um relatório do Tribunal de Contas da União (MELO JÚNIOR, 2008). Faz-se necessário também observar que o programa, por se propor a atender àqueles que já possuíam um lote, reduziu o acesso àqueles que efetivamente não tinham condições para adquirir o lote e a casa.

O Pró-Moradia, iniciado em 2000, foi o segundo programa desenvolvido pelo município. A construção das habitações era executada pela Secretaria de Infraestrutura; e o trabalho técnico social, pela SEHAB. Foi desenvolvido nos bairros Aurenly I e II, nas quadras 605 e

607 Norte (antigas ARNOs 72 e 73) e em outros bairros. Era muito semelhante ao modelo já desenvolvido no Morar Melhor. A proposta era a construção de 130 casas e depois foram incluídas mais 70 casas. O programa não se caracterizava por construção de unidades agrupadas, e sim de forma espalhada ou pulverizada pelas quadras, principalmente nas quadras da população de baixa renda. As primeiras 130 unidades já foram entregues, as 70 restantes aguardam a definição de uma nova construtora selecionada por processo licitatório em fase de construção. Nessa nova fase, foi beneficiado também o distrito de Taquaruçu (Relatório dos Programas Habitacionais 2012/2 e Relatório dos Programas Habitacionais Novembro/Dezembro 2012¹⁰).

No Pró-Moradia, as condições para ser beneficiado seria que o morador teria de ter o título do lote e estar dentro de condição de vulnerabilidade econômica e social. Mesmo que no lote tivesse uma construção, caso fosse considerada imprópria pelos critérios estabelecidos no programa, a “casa” seria derrubada e outra construída. A única contrapartida do beneficiário seria a posse e a titulação do lote. Uma ressalva é que alguns beneficiados não possuíam o título definitivo ainda e foram auxiliados pelos técnicos sociais para regularizar a situação e participar do programa (Entrevista – Gerente de Pós-Ocupação).

Em 1999, iniciou-se o Programa Habitar Brasil – BID (HBB) em Palmas, que, além de construção de moradias, tinha como foco a capacitação de técnicos do quadro municipal para buscar soluções para assentamentos precários e inclusão social dos cidadãos dessas áreas. Com a capacitação do corpo técnico municipal, “surgiu a necessidade de institucionalizar a questão do planejamento urbano e da habitação de maneira mais integrada, visualizando-se aspectos mais amplos do setor” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 112).

Na proposta de desenvolvimento institucional dentro do HBB, o acordo previa a elaboração da Política Municipal de Habitação, a revisão das leis urbanísticas (Lei de Uso do Solo, Código de Obras, Lei de Parcelamento Urbano) e elaboração do Sistema de Controle e Gestão do Território Urbano.

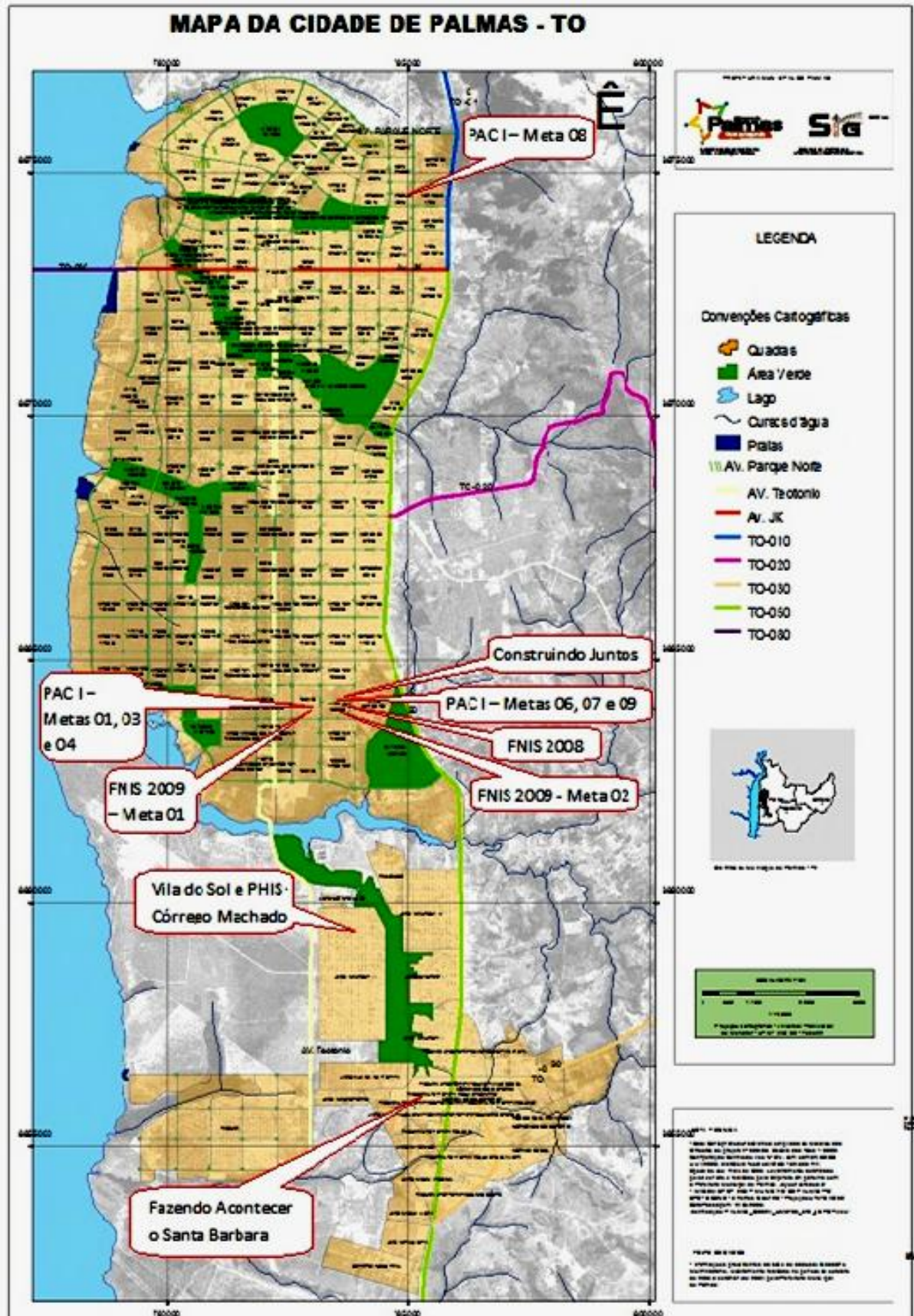
¹⁰ Relatórios produzidos pela Diretoria Técnica Social, da antiga SEDUH, da Prefeitura de Palmas e recebidos em 7 de novembro de 2012.

Tabela 2 - Programas habitacionais de interesse social executados pela prefeitura (construtoras, localização e tipologia)

PROGRAMA	PROJETO	LOCALIZAÇÃO	CONSTRUTORA RESPONSÁVEL	TIPOLOGIA
Morar Melhor	Morar Melhor	Várias quadras	IND ¹	Casas
Pró-Moradia	Pró-Moradia	Várias quadras	IND ¹	Casas
Habitar Brasil BID – HBB	Fazendo Acontecer o Santa Bárbara	Jardim Santa Bárbara	Mutirão	Casas
Construindo Juntos	Construindo Juntos	ARSE 132	IND ¹	Casas geminadas
URIAP	Cidade Solidária	Lago Sul	Unienge	Casas
URIAP	Irmã Dulce	Taquaralto, 5ª Etapa, Folha 3	Em processo	Casas
URIAP	Vila do Sol	Aureny III	Construtora Rio Tranqueira	Apartamen- tos
PAC/PPI – Intervenção em Favelas	Programa Meu Teto	Meta 1 ARSE 131	1ª – Unienge; Atualmente - Tec Norte Projetos e Construções	Apartamen- tos
		Meta 3 ARSE 131	1ª – Unienge; atualmente – em licitação.	Apartamen- tos
		Meta 4 ARSE 131	1ª – Unienge; atualmente – Só Terra Construções	Apartamen- tos
		Meta 6 ARSE 132	1ª – Unienge; atualmente – Só Terra Construções	Apartamen- tos
		Meta 7 ARSE 132	1ª – Unienge; atualmente – Taguatinga	Apartamen- tos
		Meta 8 ARNE 54	1ª – Unienge; atualmente – Tec Norte Projetos e Construções	Apartamen- tos
		Meta 9 ARSE 132	Paralisada, convênio com a CTM/MNLM	Casas
		10 - Distrito de Taquaruçu	Não iniciado o processo licitatório	Casas
		Meta 11 Distrito de Buri- tirama	C & A Distribuidora de Materiais de Construção Ltda.	Casas
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2008	Meta ARSE 132	Paralisada, convênio com a CTM/MNLM	Casas
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2009	Meta ARSE 131	Só Terra Construções	Apartamen- tos
		Meta ARSE 132	Tec Norte Projetos e Construções	Apartamen- tos
PHIS	Córrego Machado/ Aureny III	Aureny III	ASAS Construções e Serviços de Manutenção e Limpeza Ltda.	Casas geminadas

Fonte: elaboração própria com base no Relatório dos Programas Habitacionais 2012/2, Relatório dos Programas Habitacionais Novembro/Dezembro 2012 e nas entrevistas realizadas com vários funcionários da SEHAB.

Figura 4 - Localização de empreendimentos habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura de Palmas



Em Palmas, o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do Município de Palmas (PEMAS) foi documento que marcou o início da discussão política habitacional no município, com apresentação do relatório em maio de 2001. Ou seja, até essa data não havia nenhuma política habitacional municipal institucionalizada. E o PEMAS surgiu para atender à primeira fase do HBB, sendo “*o bolo maior dos recursos do BID para instrumentalizar o município com suas secretarias e técnicos, para compreender como iríamos pensar habitação, plano territorial e plano diretor*” (Entrevista – Gerente de Pós-Ocupação).

Também dentro do desenvolvimento institucional, o PEMAS produziu um diagnóstico sobre os assentamentos subnormais em Palmas, avaliando os principais problemas que atingiam os assentamentos urbanos em Palmas, a questão dos loteamentos irregulares tanto nas áreas centrais como fora delas. A necessidade de uma gestão territorial e urbana por parte do município, com inclusão do controle e monitoramento do uso e ocupação do solo são temas tratados pelo PEMAS (MELO JÚNIOR, 2008; CORIOLANO, 2011). Como parte desse esforço, também foi implementado o SIG Palmas, ou seja, um sistema de georreferenciamento que produzisse mapas, permitindo a visualização espacial e auxiliando na análise das necessidades municipais em relação ao território.

A proposta de um Sistema de Controle e Gestão do Território Urbano, por meio do SIG Palmas e do cadastro multifinalitário, foi desenvolvida pelo IPUP. Na troca da administração municipal, no início de 2005, esse instituto foi extinto. Sendo ele o órgão gestor e coordenador de todo esse projeto, houve uma perda significativa no avanço da utilização das ferramentas no planejamento municipal e na integração de informações com a Secretaria de Finanças, que era um dos grandes objetivos. O SIG foi desenvolvido em uma linguagem ou em um programa de computador que não há mais manutenção nem mesmo para reativação, de acordo com Luane Ariela Silva Cavalcante, Chefe de Divisão de Pesquisa, da SEMU. Outro aspecto citado por ela é que o cadastro técnico multifinalitário, associado ao SIG Palmas, está defasado e não tem sido utilizado, pois, ao longo dos anos, não houve nenhuma atualização espacial e a cidade, devido ao seu grande crescimento populacional, apresenta-se com várias mudanças em sua configuração territorial.

Na revisão das leis urbanísticas, o processo não avançou, essas leis se mantêm como originalmente foram elaboradas. Quanto a Política Municipal de Habitação, já há uma minuta pronta, que foi avaliada pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Agora, passará por uma revisão por intermédio de comissões e voltará para o conselho. O processo aguarda algumas definições pela própria reestruturação da Secretaria, por meio da nova gestão municipal e, quando finalizado, será levado para a aprovação pela Câmara dos Vereadores.

No bairro Santa Bárbara, o Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desenvolve o projeto Fazenda Acontecer o Santa Bárbara. Nesse projeto, a construção se deu por meio de mutirão, pois o número de unidades era inferior ao número de moradores (o recurso era para 450 casas e o número de moradores era em torno de 900). O mutirão foi acordado em assembleia, na associação dos moradores. Nela, os beneficiários decidiram, em acordo com representantes da prefeitura, executar a obra e, assim, possibilitar um maior número de construção de moradias. Houve o microparcelamento dos lotes para atender ao maior número de beneficiados. Os blocos e as telhas eram produzidos no local. Esse processo do mutirão, entretanto, não foi fácil, pois, ao longo da construção, surgiu uma série de problemas, como desaparecimento de material, impossibilidade ou a dificuldade de alguns beneficiados de contribuírem por problemas de ordem pessoal e, diferentemente da forma como se deu no projeto Construindo Juntos, houve menor participação de profissionais especializados em construção (Entrevista, Gerente de Pós-Ocupação e Ruth Lopes de Cadastro Monteiro, Gerente Técnica Social, da SEHAB).

A construção das moradias iniciou em 2002. Primeiro prazo para conclusão seria em 2004, mas a entrega das casas ocorreu apenas em 2006. Na etapa final, a partir de 2005, as dificuldades com o mutirão levaram a prefeitura a assumir a execução da obra terminando com as unidades habitacionais. Para sua finalização completa, ainda é necessário terminar o processo de regularização fundiária e as praças. O prazo final é julho de 2013, mas há possibilidade de ser prorrogado. Nesse programa, a contrapartida do morador seria a participação no mutirão, sendo beneficiado com a doação da moradia, sem uma contribuição financeira. Além dos recursos do BID, nesse programa, principalmente nas últimas etapas, têm sido utilizados recursos do OGU (Entrevista, Gerente de Pós-Ocupação e Gerente Técnica Social, da SEHAB).

Melo Júnior (2008) aponta que ambientalmente o local do loteamento apresenta alguns problemas em virtude da existência de fundos de vales que cortam a área. A proximidade de algumas residências dessas áreas possibilita sofrerem com inundações em virtude de chuvas mais fortes.

Como um desdobramento das ações em busca de promover uma maior regularização fundiária, é desenvolvido o programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAP). O programa tem como objetivos a regularização fundiária e implantação de infraestrutura urbana com a participação das comunidades beneficiadas desde a concepção até a implantação dos projetos, tendo sido beneficiada a comunidade do bairro Lago Sul, no projeto Cidade Solidária (as casas são expostas nas figuras 5 e 6). Além da cons-

trução das 600 unidades habitacionais, o projeto Cidade Solidária também previa o desenvolvimento de trabalho técnico social, a requalificação das áreas desocupadas, a construção de um centro de educação infantil e um centro comunitário com posto policial. O Centro de Educação Infantil já foi licitado, mas ainda não iniciou a construção e resta o trabalho de regularização fundiária para que as famílias recebam formalmente a propriedade dos imóveis entregues há cinco anos e a conclusão do trabalho técnico social.

O loteamento Lago Sul foi criado entre o Jardim Aurenny e o Jardim Janaína com a justificativa de que a prefeitura não possui mais terrenos disponíveis para construção na porção central da cidade. Esse fato é alegado sempre que se questiona a distância dos projetos das áreas centrais. Vale lembrar que, para a construção de Palmas, o Estado se tornou o proprietário da área destinada à construção da capital e atualmente ainda detém a propriedade de áreas da cidade, já estando a maior parte na mão de particulares (RODOVALHO, 2012). A construtora responsável pelo empreendimento foi a Unienge, uma empresa da cidade de Aparecida de Goiânia, estado de Goiás. Os recursos para o desenvolvimento do projeto vêm do OGU e não há nenhum tipo de contrapartida financeira do beneficiário.

Figura 5 - Casas construídas pelo projeto Cidade Solidária



Fonte: Andréia Lucini

Figura 6 - Casas do projeto Cidade Solidária, com muros construídos pelos moradores em algumas delas (em segundo plano)



Fonte: Andréia Lucini

Outro projeto do programa URIAP foi o projeto Irmã Dulce, com contrato assinado, em 2007, no loteamento Irmã Dulce, que visava a atender 265 famílias. Seu objetivo era beneficiar um grupo de famílias em uma área de preservação ambiental, em que aconteceu uma ocupação irregular, às margens do córrego Machado, transferindo-as para uma área regular, garantindo-lhes habitação e, posteriormente, revitalizando ambientalmente a área do córrego. Como não avançou nas fases iniciais, a atual proposta, desde 2012, é sua migração para o PMCMV, o que já está sendo viabilizado junto à Caixa, agora para atender a 266 famílias e com a construção dos imóveis prevista em Taquaralto.

O terceiro projeto do URIAP seria o Vila do Sol, que foi um conjunto de apartamentos construído no Jardim Aurenny III, entregue em novembro de 2007, com recursos do FGTS, por meio da Resolução 460. Ainda não foi feita a regularização fundiária. A proposta da Resolução 460 era atender às necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, tendo como operador financeiro a Caixa Econômica Federal e podendo a entidade organizadora ser um dos “três entes federados ou cooperativas, ou associações, sindicatos, condôminos, companhias de habitação e pessoas jurídicas voltadas para a produção de unidades habitacionais” (GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS, 2012, p. 24).

O Programa Construindo Juntos, desenvolvido na ARSE 132, atual 1306 Sul, intencionava atender a 1180 famílias. Esse programa teve forte atuação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), da Cooperativa de Trabalho e Moradia (CTM) e da Sociedade de Apoio a Luta pela Moradia (SALM) desde o início, primeiramente por meio da ocupação da área e posteriormente por meio da articulação política, permitiu a formação de um convênio que garantisse recursos para a construção dos imóveis. É interessante observar que essa quadra faz parte da área central da cidade, estando inclusa na 4ª etapa do Projeto Urbanístico. Nesse programa, foram abrangidas as três esferas de governo e ocorreu assim a descentralização de recursos e ações (CORIOLANO, 2010). São envolvidos os seguintes programas: Crédito Solidário, Programa de Subsídio para Habitação (PSH), “Imóvel na Planta – Resolução 460 (moradias coletivas – sobrados geminados) e Cheque-Moradia (crédito de ICMS às empresas de construção civil, originário do Governo Estadual)” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 128). No Crédito Solidário, a proposta era a construção por meio de mutirão e o PSH não era oneroso para os beneficiários.

A participação popular deu-se por meio de mutirão em que os “beneficiários envolveram-se e capacitaram-se para trabalhar na obra, com acompanhamento de profissionais da área da arquitetura, engenharia civil e serviço social” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 129). Parte da mão de obra foi contratada, como funcionários para desenvolvimento contínuo da obra. Uma parte das casas começou a ser entregue no segundo semestre de 2007, com algumas delas pequenas para a ocupação de famílias com um maior número de membros. Não há informação precisa do total de unidades entregues por esse programa.

Esse projeto ganha importância pela inclusão de famílias em uma área já consolidada da cidade, pelo projeto de habitação de interesse social estar inserindo pessoas em uma área com maior possibilidade de emprego ou maior proximidade dele, maior acessibilidade a equipamentos urbanos e serviços oferecidos pela rede pública estadual e municipal, além de uma área de maior valorização imobiliária, o que pode repercutir tanto positiva como negativamente.

O PAC foi o programa menos burocrático, principalmente se comparado com o HBB, que exigia um número significativo de relatórios e extremamente detalhado em termos de etapas a serem cumpridas. Como o HBB envolvia desenvolvimento institucional, habilitou as prefeituras que participaram do programa a estarem mais eficientes para acessar os recursos de programas como o PAC e o PMCMV (Entrevista, Gerente de Pós- Ocupação). Além da construção das 1.001 unidades habitacionais, também seria desenvolvido o trabalho técnico social. Na meta 12, propunha a construção de um equipamento comunitário denominado Es-

paço Mais Cultura, que está em licitação. O PAC foi desenvolvido em duas fases: no PAC I, além da construção de habitações, era desenvolvida uma infraestrutura básica de saneamento, asfalto, iluminação pública e alguns equipamentos públicos; no PAC II, a construção de habitações fica sob a responsabilidade do PMCMV, e o PAC II atua apenas na construção de infraestrutura das áreas onde é desenvolvido um programa habitacional.

Entre as metas estabelecidas pelo PAC I, apenas a meta 11 foi concluída com a entrega das casas em 2009, no distrito de Buritirama. Falta ainda a regularização fundiária com a entrega dos títulos para os moradores, o que só será feito, cumprindo uma normativa do programa, quando as outras metas estiverem prontas. Nas outras metas, houve um primeiro contrato com uma construtora licitada, a Unienge, que posteriormente foi interrompido e foi realizada nova licitação. As construtoras citadas na tabela 2 estão desenvolvendo atualmente essas metas, excetuando-se a meta 3, que ainda está em processo licitatório; a meta 9, que tem pendências no convênio com a CTM/MNLM, entidade responsável pela construção das casas; e a meta 10, que envolve a construção de unidades habitacionais no distrito de Taquaruçu, onde ainda há pendências relacionadas à questão ambiental e ao desmembramento da gleba em lotes, não tendo sido iniciado o processo licitatório para escolha da construtora. No PAC I e no II, quem faz a licitação da construtora é a prefeitura.

Em relação ao PAC II, existem vários contratos firmados com a prefeitura. Inicialmente, incluía a construção de habitações, mas, com o surgimento do PMCMV, foram feitos acordos em que o PAC II se responsabiliza pela parte de infraestrutura exigida pelo PMCMV e este se responsabiliza pela construção das unidades habitacionais.

Outro programa desenvolvido na cidade foi o Programa de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Foram assinados contratos em 2008 e em 2009, denominados FNHIS 2008 e FNHIS 2009.

No FNHIS 2008, além da construção das unidades habitacionais, havia o trabalho técnico social e a construção de um centro comunitário com posto policial. Nesse projeto, foi celebrado um convênio com a CTM para a construção das habitações que foram interrompidas em 2011. Atualmente, o empreendimento aguarda um novo processo licitatório. A prefeitura assumiu diretamente a administração do projeto e finalizou o convênio com a CTM/MNLM. O centro comunitário está pronto e 27 unidades habitacionais já foram entregues.

O FNHIS 2009, que, além das unidades habitacionais, tinha um centro comunitário com posto policial (já entregue) e desenvolvimento do trabalho técnico social (em andamento

com as famílias a serem beneficiadas recebendo cursos e palestras), está com as unidades habitacionais em construção.

O PHIS do Córrego Machado surgiu dentro de uma proposta semelhante ao projeto Irmã Dulce: famílias que ocupavam irregularmente as margens do córrego Machado em chácaras e dentro de um projeto de requalificação ambiental dessa área deveriam ser removidas para uma área regular com desenvolvimento de um trabalho técnico social e construção das moradias. As habitações já foram entregues em torno de há quatro ou cinco anos, entretanto beneficiou um número pequeno de moradores dessa área, e ainda não foi feita a regularização fundiária. Os recursos utilizados por esse programa são oriundos do OGU. Tem um projeto do PAC II, associado ao PMCMV, que tem o objetivo de atender a mais 360 moradores, transferindo-os para o bairro Janaína/Lago Sul. Está em fase de contratação.

O que diferencia esses outros empreendimentos do PMCMV, mesmo sendo todos em parceria com o governo federal, é que, primeiro, nos outros empreendimentos, o município capta os recursos e gerencia o processo, inclusive as licitações para a construção dos imóveis; segundo, nos outros projetos, o município desenvolve projetos de participação comunitária com os seguintes eixos: geração de trabalho e renda; educação sanitária e ambiental e mobilização e participação; e os recursos são inclusos no programa habitacional, com um valor determinado para cada família. No PMCMV, dentro do Termo de Cooperação, estabelece-se que a Caixa analise o Projeto Social e o ente público o desenvolva. No entanto, os recursos financeiros são uma contrapartida deste, o que pode dificultar o desenvolvimento do projeto social. Quando forem finalizados os outros programas, haverá uma concentração no PMCMV. Desde 2009, quando ele surgiu, os novos contratos foram feitos apenas com esse programa.

Destaca-se que, além da participação do município em programas habitacionais em Palmas, o Estado e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) também atuam nesse setor. Os projetos do INCRA priorizam a área rural.

No Estado, o número de pessoas no cadastro habitacional da SEHAB (cadastro) para Palmas é de 9.674 pessoas (GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS, 2012). Ressalta-se, como já afirmado anteriormente, que não há um cruzamento de dados entre os diversos entes federativos, nesse caso especialmente entre o Estado e o município, podendo haver casos de duplicidade de cadastro. É esclarecedor que, mesmo que uma família possua dois cadastros, um no Estado e outro na prefeitura, ao ser realizada a escolha do beneficiário, são efetuadas várias pesquisas que procuraram evitar que uma mesma família ou um mesmo indivíduo seja contemplado mais de uma vez com a casa ou apartamento próprio.

No caso do governo estadual, um dos projetos para o desenvolvimento da habitação de interesse social foi a criação do bairro Taquari em 2001, na região de Palmas Sul. O bairro surgiu em uma área relativamente isolada, distante do bairro Aurenny III, em torno de quatro quilômetros. Durante alguns anos, a infraestrutura local era bastante precária em relação a asfaltamento, iluminação pública, saneamento básico e acesso a equipamentos públicos. É um dos bairros com maiores índices de violência e pobreza da capital. De acordo com Melo (2008), era comum que beneficiários de programas habitacionais nessa localidade repassassem o imóvel para outras pessoas, esperando receber um novo imóvel em outra área da cidade já mais consolidada.

Tabela 3 - Programas habitacionais de interesse social executados pelo Estado (concluídos).

Programa	Unidades habitacionais¹	Unidades habit. entregues até dezembro de 2006	Local	Construtora responsável	Tipologia
Habitação para Todos Nós – 2005	200	200	Taquari (Conjunto Amazonas I)	Construtora LRC Ltda.	Casas
Habitação para Todos Nós – 2006	200	200	Taquari (Conjunto Amazonas II)	Construtora Rio Tranqueira	Casas
Meu Teto – Contrapartida Cheque Moradia	200	200	IND ¹	IND ¹	Casas

Fonte: Governo Do Estado do Tocantins (2012).

¹ – Informação não disponível. Como são programas mais antigos, junto à Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado, não foi possível encontrar informações que completassem o quadro.

Um dos programas desenvolvidos no Estado é o Projeto Piloto de Investimento (PPI) – Intervenção em Favelas, que busca atender a famílias localizadas em áreas consideradas inadequadas à moradia, promovendo regularização fundiária, habitação adequada, saneamento e inclusão social em mesma área ou realocando quando necessário. Em Palmas, esse programa visa a beneficiar 255 famílias. Já estão em fase de construção as unidades habitacionais no bairro Taquari. O contrato foi assinado em 2007 com o governo federal e, no que tange à parte de infraestrutura, os projetos de engenharia estão na fase de elaboração.

Na tabela 3, estão listados alguns empreendimentos de habitação de interesse social desenvolvidos pelo Estado já concluídos e, na tabela 4, os empreendimentos em fase de construção, em que nenhuma unidade habitacional foi entregue.

Tabela 4 - Programas habitacionais de interesse social executados pelo Estado (em construção)

Programa	Unidades habitacionais¹	Local	Construtora Responsável	Tipologia
Pró-Moradia	1.018	Arso 92	Em licitação	218 casas 800 apartamentos
Pró-Moradia	654	Arso 131	Em licitação	Casas
Pró-Moradia	243	Taquari	Construtora M-21	Casas
Pró-Moradia	368	ALC 43	Em licitação	Apartamentos
Pró-Moradia	407	Taquari T-23	Em licitação	Casas
Pró-Moradia	80	ALC 33	Só Terra Construções e Projetos Ltda.	Apartamentos
PPI Favelas	255	Taquari	Construserv Ltda.-ME	Casas

Fonte: Relatório da Secretaria das Cidades (governo estadual), listados todos os empreendimentos desenvolvidos atualmente em Palmas.

A parceria do Estado com o governo federal, por intermédio do Programa Pró-Moradia, permitiu que fossem desenvolvidos vários empreendimentos, como listados na tabela 4, em quadras diversas da capital. Em 2007, foram assinados os contratos para os empreendimentos nas Arsos 92 e 131 e em Taquari e, em 2008, para os demais empreendimentos. Nos empreendimentos desenvolvidos na Arso 92, Arso 131 e Taquari, além das unidades habitacionais, desenvolvem-se projetos de infraestrutura. Para o desenvolvimento dessa etapa, na Arso 92 e Arso 131, as empresas já estão definidas e, em Taquari, o processo ainda está em licitação. Na Arso 131 e em Taquari, também será construído um equipamento comunitário. O projeto de engenharia está em elaboração. Em todos os empreendimentos desenvolvidos pelo Programa Pró-Moradia, é feito o trabalho técnico social.

Ao longo do período de desenvolvimento do programa nas Arsos 92 e 131 e em Taquari T-23 (T é a nomenclatura das quadras no Taquari, variando, por exemplo, T-21, T-31 e assim sequencialmente), houve alguns entraves que postergaram a sua entrega. O primeiro contrato de licitação para a execução das unidades habitacionais foi assinado em junho de 2010 com um consórcio de empresas de construção. Em setembro de 2011, em virtude de uma disputa judicial, a posse das áreas foi retirada do Governo do Estado. Com a devolução da

área e o processo de regularização fundiária concluído em março de 2012, a construtora recebeu autorização para recomeçar as obras, no entanto manifestou desinteresse em continuar a execução da obra e, atualmente, os processos licitatórios estão em fase de finalização.

2.3 O Programa Minha Casa Minha Vida e seu desenvolvimento em Palmas

Para o desenvolvimento desta seção, foram feitas pesquisas na legislação pertinente a esse programa habitacional e na literatura produzida pela Caixa Econômica Federal para esclarecimento a usuários e construtoras sobre o PMCMV. Também foram feitas três entrevistas gravadas com a Sr.^a Cleci Buss, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa, além de outros dois encontros breves para dirimir dúvidas sobre a legislação e sobre as informações dadas que não foram gravados.

O PMCMV foi lançado em abril de 2009 como uma ousada proposta para a construção de habitações no Brasil que atendesse a famílias em várias faixas de renda, mas especialmente a faixa de zero a três salários mínimos. Esse último grupo poderia adquirir imóveis com subsídios que atingiriam até 88% do valor total do imóvel, atendendo tanto a área urbana, quanto a área rural (CAIXA, 2012). A proposta seria construir até 2014 três milhões de moradias no Brasil.

Outro objetivo seria minimizar os efeitos da crise internacional sobre a economia do país por intermédio do segmento da construção civil, que é gerador de grande quantidade de empregos e movimentava vários setores da economia. Só por intermédio do PMCMV foram contratadas, entre abril de 2009 até 2010, mais de um milhão de unidades habitacionais (CAIXA, 2012).

O Programa Minha Casa Minha Vida divide-se em algumas modalidades: na primeira, o objetivo é a construção de habitações, com recursos do FAR, para famílias com renda de até R\$ 1.395,00, elevada por meio da Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, do Ministério das Cidades (que instituiu o PMCMV 2), para R\$ 1.600,00; a segunda modalidade caracteriza-se pela construção de habitações para famílias com renda de até R\$5.000,00; e, na terceira, a aquisição de material de construção para produção da unidade habitacional na zona rural beneficia agricultores familiares com renda familiar anual bruta de até R\$ 10.000,00 cadastrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Em cada uma dessas modalidades, há especificidades que as caracterizam. No entanto, como o objetivo desta pesquisa concentra-se na primeira modalidade, caracterizou-se apenas esta. Ressalta-se que o programa atende a famílias com renda de até R\$ 5.000,00. Famílias com renda de até R\$ 3.100,00 são beneficiadas com recursos do FGTS, por meio de subsídios no financiamento.

Na primeira modalidade – habitações para famílias com renda bruta de até 1.395,00, atualmente R\$1.600,00 –, a área de abrangência “são as capitais estaduais e respectivas regiões metropolitanas, região metropolitana de Campinas/SP e Baixada Santista/SP, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes” (CAIXA, 2012, p. 6). Nesse modelo, o agente gestor do FAR é a Caixa Econômica Federal, atuando também por meio da expedição de atos necessários para que outras instituições financeiras federais oficiais operacionalizem o PMCMV, de acordo com a Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades. Na fase atual do programa, também podem ser inclusos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes que se encaixem em alguns pré-requisitos estabelecidos pelo Ministério das Cidades, como, por exemplo, que a população urbana represente uma porção igual ou superior a 70% do total do município.

O PMCMV apresenta duas variações que também são abordadas de forma mais superficial nesta pesquisa por não se encaixarem em propostas implementadas ou em implementação em Palmas, foco de estudo. Essas variações são o PMCMV - Oferta Pública e o PMCMV - Entidades.

O PMCMV - Oferta Pública teve suas diretrizes gerais definidas a partir da Portaria nº 56, de 1º de fevereiro de 2013. Por meio de recursos OGU e contrapartida representada por bens ou serviços economicamente mensuráveis, atenderá a moradores de cidades com menos de cinquenta mil habitantes, com renda bruta familiar de até R\$ 1.600,00.

O PMCMV - Entidades utiliza recursos provenientes do OGU, depositados ao FDS. Concede financiamento direto ao beneficiário ou à entidade organizadora que pode ser uma cooperativa habitacional ou mista, uma associação ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Também atua na faixa de renda bruta familiar inferior a R\$1.600,00 reais, atendendo a municípios de todos os tamanhos de população. Foi estabelecido pela Portaria Interministerial nº 464, de 30 de setembro de 2011, regulamentada pela Instrução Normativa nº 45, de 8 de novembro de 2012, do Ministério das Cidades.

De acordo com a Cartilha, o PMCMV funciona da seguinte maneira:

- União aloca recursos por área do território nacional com base no déficit habitacional no Brasil 2000 – Fundação João Pinheiro/Mcidades, contagem populacional 2008 – IBGE.

- Estados e municípios realizam, gratuitamente, o cadastramento das famílias, enquadram nos critérios de priorização definidos para o programa e indicam as famílias à CAIXA para validação utilizando as informações do Cadastro Único – CADÚNICO e outros cadastros.
- Construtoras apresentam projetos às Superintendências Regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com Estados, municípios.
- Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, contrata o parcelamento com as famílias selecionadas. (CAIXA, 2012, p. 6)

Um dos critérios para a priorização de projetos seria a existência prévia de infraestrutura. Uma das principais problemáticas urbanas no país é o grande percentual de moradias urbanas localizadas em favelas, cortiços, loteamentos irregulares e locais precários, em que a exclusão social desses moradores cria outros problemas sociais que devem ser corrigidos. Priorizando a construção da habitação de interesse social em áreas com uma infraestrutura mínima, busca-se reduzir em parte esse problema e avançar no conceito de uma moradia de qualidade.

Ao longo das últimas décadas, o modelo de planejamento e gestão urbana desenvolvido na maior parte do país tem trazido “implicações profundas na forma e no funcionamento de nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas, entre outras” (ROLNIK, 2010, p. 10). Avaliando esses parâmetros, a política habitacional, por intermédio do PMCMV, busca desenvolver um programa de moradia para a população de baixa renda que garanta o acesso a equipamentos públicos, como escolas, creches, postos de saúde, serviços de transporte urbano, além da infraestrutura de saneamento básico, asfaltamento, iluminação pública e outros. Assim, torna-se importante produzir moradia adequada em zonas consolidadas e bem localizadas, combater e utilizar os vazios urbanos e minorizar o esvaziamento das áreas centrais. De acordo com Rolnik (2010), historicamente, a habitação popular foi construída fora dos centros urbanos, com a justificativa da busca por diminuir os custos para permitir o acesso à casa própria.

Uma forma de construir a habitação popular nas áreas centrais seria utilizar instrumentos jurídicos que possibilitassem a uso dos vazios urbanos com objetivo de ampliar o acesso a áreas bem localizadas. Esses instrumentos seriam: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; Desapropriação com Títulos da Dívida Pública; Consórcio Imobiliário; Direito de Preempção; Novos Procedimentos para Desapropriação, Dação em Pagamento, Abandono, Concessão de Direito Real de Uso. Os quatro primeiros devem estar explícitos no Plano Diretor do município.

Na lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida, são priorizados na distribuição dos recursos federais os municípios que implementarem os instrumentos do Estatuto das Cidades voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade e disponibilizarem terrenos localizados em área urbana CONSOLIDADA para a implantação de empreendimentos vinculados ao programa. (ROLNIK, 2010, p. 21)

O segmento popular da habitação tem estimulado o crescimento do mercado imobiliário e impactado, conseqüentemente, sobre outros segmentos de faixa de renda, pois envolve toda uma dinâmica que aglutina o mercado de materiais de construção, a disponibilidade de mão de obra e a valorização de terrenos, além de outros elementos. No caso dos terrenos, a elevação de seus preços estimula o crescimento do valor dos imóveis prontos, mesmo o terreno representando em torno de 10% do valor do imóvel.

O solo urbano é inelástico, assim sua oferta não cresce na mesma proporção, especialmente nas áreas centrais, que o crescimento populacional. Esse fato em si já gera uma pressão sobre o preço. Quando o crescimento da produção de habitações acontece associado a um aumento do crédito, crescimento da economia, aumento do número de empregos formais, crescimento da renda, a tendência é uma elevação ainda maior dos preços e uma maior especulação imobiliária (SIGOLO, 2011). Em Palmas, a valorização das terras, de acordo Pinto (2012), acentuou-se com o PMCMV e com o aumento do crédito imobiliário a partir de 2009, o que dificultou ainda mais o acesso aos lotes urbanos e à moradia à população de baixa renda. Essa situação ocorre em todo o território nacional, mas os próprios agentes do mercado imobiliário reconhecem em Palmas uma valorização que tem excedido as perspectivas dos investidores, criando uma “bolha imobiliária” e tornando “muito pesado” os investimentos na cidade (PINTO, 2012, p. 148).

O crescimento do valor dos lotes em Palmas dificulta a construção de empreendimentos em áreas centrais, pois o valor máximo para o financiamento ao morador do Tocantins era de R\$ 38.000,00 no PMCMV 1. Na configuração atual do PMCMV, chamada PMCMV 2, de acordo com Portaria nº 168, do Ministério das Cidades, o valor do imóvel para Palmas subiu para R\$ 62.000,00 (apartamento e casa); Gurupi e Araguaína, R\$ 60.000,00 (tanto casa quanto apartamento) e Colinas e Paraíso, R\$ 58.000,00 (municípios entre 20 e 50 mil habitantes – apenas casas). Esse valor apresenta variação de acordo com a unidade da federação nas duas fases do PMCMV.

Os municípios de Colinas e Paraíso só foram contemplados pelo Programa por meio da Portaria nº465, mantido pela Portaria nº168. Atualmente, o município de Paraíso do Tocantins está em fase de contratação e, no município de Colinas do Tocantins, há um empreendimento em fase de construção com 225 unidades habitacionais e dois em fase de contratação.

Já o município de Porto Nacional, que não estava incluso no PMCMV, recebeu uma autorização especial que permitiu a contratação de um empreendimento, já em construção, com 300 unidades habitacionais. O número de unidades habitacionais já entregues por município pode ser visualizado na tabela 5.

Tabela 5 - Número de unidades habitacionais do PMCMV, habitação de interesse social (faixa 1), entregues no Tocantins por municípios beneficiados até dezembro de 2012

Município	Total
Palmas	929
Gurupi	363
Araguaína	930
Total	2222

Fonte: elaboração própria conforme relatório entregue pela Caixa Econômica Federal.

Talvez cause certa estranheza o fato de municípios com uma população menor terem acessado mais recursos e construído um número maior, proporcionalmente, de habitações do que Palmas. Lembra-se, no entanto, de que dos cinco empreendimentos já entregues em Palmas, apenas nos empreendimentos Flor do Cerrado e Flor da Amazônia, a iniciativa primeira foi do ente público, no caso a prefeitura, com doação de área. Nos outros três, as propostas foram entregues pelas construtoras e, depois de aprovadas, quando a obra já tinha avançado 40%, foi acionado o ente público para a apresentação da demanda ou dos beneficiários selecionados. Percebe-se, assim, uma forte participação da iniciativa privada na alocação dos recursos para os municípios.

O PMCMV no Tocantins, desde a assinatura dos primeiros contratos, já foram ou estão sendo executadas as obras de um total de 6.434 unidades habitacionais conforme mostra tabela 6. Como os projetos apresentam um prazo para conclusão de 24 meses, os contratos assinados em 2011 e 2012 ainda não foram entregues. No caso de Gurupi e Araguaína, foram assinados contratos que estão em execução, com um total de 1.788 unidades habitacionais para Araguaína e de 1.400 unidades habitacionais para Gurupi. Todos os empreendimentos nesses dois municípios são propostas iniciais das construtoras ENCAM (Araguaína) e Asas (Gurupi).

Nos empreendimentos aprovados, poderão ser construídas casas térreas (tipologia 1) ou apartamentos (tipologia 2). No caso das casas, as unidades habitacionais terão os seguintes compartimentos: sala, cozinha, banheiro, circulação, dois quartos e área externa com tanque. As casas possuem telha de cerâmica com forro de laje de concreto ou de madeira ou PVC

(sendo está última opção a adotada em Palmas) (figura 11). No caso de apartamentos, os cômodos são sala, cozinha, área de serviço, banheiro, circulação e dois quartos, também com cerâmica no banheiro e na cozinha (figuras 7 e 8). A partir de 2013, de acordo com a Portaria nº 168, os imóveis deverão ter revestimento de cerâmica no piso em todos os cômodos. Em Palmas, são encontradas as duas tipologias: os empreendimentos Morada do Vale, Santa Fé II e Belo Vale são casas em um total de 705 unidades entregues até outubro de 2011; e os empreendimentos Flor do Cerrado e Flor da Amazônia entregues em junho de 2012 são um total de 224 apartamentos, conforme tabela 7. Os empreendimentos Flor do Cerrado e Flor da Amazônia compõem-se de, cada um deles, 7 blocos de 4 andares com 4 apartamentos por andar, conforme figura 16 e 17.

Figura 7 - Apartamento de um morador do empreendimento Flores da Amazônia, cozinha



Fonte: Andréia Lucini

O beneficiário apresenta uma comprovação de renda (formal ou informal) a partir da qual é estipulado o valor mensal a ser pago, durante um período de dez anos. No PMCMV 1, é em torno de 10% da renda, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR, não sendo feito recálculo, mesmo com a queda da renda do beneficiário. No PMCMV 2, houve uma mudança e, atualmente, é comprometido no máximo 5% da renda, com prestação mínima de R\$ 25,00 e máxima de R\$ 80,00, em relação à renda familiar de R\$ 1.600,00. A justificativa

principal para o não recálculo deve-se principalmente ao percentual destinado ao pagamento (5%). Em financiamentos habitacionais tradicionais, a margem utilizada para o pagamento da prestação é de 30%. Outra justificativa é que, no Brasil, se contratou, desde a institucionalização do Programa, em torno de um milhão e cinco mil unidades, o que burocraticamente não justificaria a alteração da prestação em virtude da mudança na renda.

Figura 8 - Apartamento de um morador do empreendimento Flores da Amazônia, banheiro



Fonte: Andréia Lucini

Uma característica interessante do PMCMV é que, mesmo não pagando um seguro, o beneficiado tem o direito a ele, por intermédio do FAR. Caso um dos responsáveis financeiros venha a óbito, é calculada a sua proporção na responsabilidade pela prestação e, nesse caso, há o recálculo.

Tabela 6 - Total de empreendimentos do PMCMV, habitação de interesse social, faixa 1, por ano de assinatura de contrato para execução da obra, no Tocantins

Ano	Unidades habitacionais
2010	2.241
2011	1.788
2012	2.405
Total	6.434

Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório entregue pela Caixa Econômica Federal.

Tabela 7 - Empreendimentos entregues em Palmas - TO pelo Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1, até abril de 2012

Empreendimentos entregues	Tipo-logia	Número de unidades	Construtora	Localização	Data de entrega	Ente público responsável pela apresentação da demanda
Morada do Vale	Casa	300	M&V	Loteamento Morada do Sol – Taquaralto	17/02/2011	Prefeitura
Santa Fé II	Casa	195	TALISMÃ	Loteamento Santa Fé – Taquaralto	19/05/2011	Prefeitura
Flor do Cerrado	Apartamento	112	TALISMÃ	Lago Sul	09/04/2012	Prefeitura
Flor da Amazônia	Apartamento	112	TALISMÃ	Lago Sul	09/03/2012	Prefeitura
Belo Vale	Casa	210	M&V	Setor Morada do Sol I – Taquaralto/TO	26/10/2011	Estado

Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório entregue pela Caixa Econômica Federal.

Os recursos utilizados pelo governo federal no desenvolvimento desses projetos são basicamente do FAR, que se origina da arrecadação líquida do FGTS. Na Circular da Caixa Econômica Federal nº 554, de 21 de julho de 2011, está disposto o orçamento do FGTS para o exercício de 2011.

Figura 9 - Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, banheiro



Fonte: Andréia Lucini

Conforme é estabelecido na cartilha, o imóvel é registrado no nome da mulher. Conforme as orientações no PMCMV 1, em Palmas, no banheiro e na cozinha, há revestimento de cerâmica (na fase atual do Programa, deverá ser cerâmica esmaltada em toda a unidade, tanto na tipologia 1 como na tipologia 2) e toda a casa é forrada com PVC e o telhado com telhas de barro (figuras 9, 10 e 11). Ressalta-se que a Caixa verifica se são cumpridas as especificações da Portaria nº 465, quanto à área mínima e à qualidade dos materiais utilizados pela construtora. Dentro do trabalho social desenvolvido pela prefeitura, é estimulada a visão de que a unidade habitacional possui um projeto básico, mas que gradativamente, de acordo com o interesse do morador, será ampliada ou melhorada, elevando o nível de sua satisfação com sua casa. Outro aspecto a ser ressaltado é o fato das moradias não serem absolutamente iguais:

as pinturas dos imóveis são de cores diferentes, tanto nas casas, quanto nos apartamentos, e moradores com deficiência física possuem adaptação e acessibilidade para atender a suas necessidades específicas. Em termos legais, há no Programa um percentual de 3% dos imóveis destinados a atender a necessidade de idosos e deficientes. No caso dos idosos, um critério utilizado é localizar as moradias próximas aos pontos de transporte coletivo urbano. Um aspecto interessante é que, em empreendimentos na forma de condomínio, como afirma a Portaria nº 325, com mais de 60 unidades habitacionais, deverão conter equipamentos de uso comum. Esse item é cumprido com a presença de uma área de lazer e um *playground* nos empreendimentos Flor do Cerrado e Flor da Amazônia, conforme figuras 12 e 13.

Figura 10 - Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, cozinha



Fonte: Andréia Lucini

Figura 11 - Casa de um morador do empreendimento Morada do Vale, forro de PVC



Fonte: Andréia Lucini

Figura 12 - Vista do quiosque do empreendimento Flores da Amazônia, com churrasqueira para lazer dos moradores



Fonte: Andréia Lucini

Um dos principais motivos apontados para que o registro do imóvel seja feito no nome da mulher seria, em parte, devido ao maior vínculo dela com a família, especialmente os fi-

lhos, e outro aspecto é o crescimento do número de mulheres como responsáveis pelos núcleos familiares nas últimas décadas. De acordo com o IBGE (2012), apenas entre 2001 e 2011, a proporção de mulheres como responsáveis pelos núcleos familiares, casais sem filhos, cresceu de 4,5% para 18,3% e, casais com filhos, o crescimento foi ainda maior, de 3,4% para 18,4%. Segundo o IPEA (2009), em 2013, em torno de 20 milhões de mulheres são chefes de família.

Figura 13 - Vista do *playground* do empreendimento Flores da Amazônia com algumas crianças dos moradores brincando.



Fonte: Andréia Lucini

Quanto ao aspecto da infraestrutura, observou-se que há asfaltamento, iluminação pública (figuras 14, 15, 16 e 17), saneamento básico (a Sr.^a Cleci Buss, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa, explicou que esse é um critério inicial avaliado pela Caixa Econômica Federal). Para que seja autorizada a obra, é feita uma análise da área do entorno em um raio de dois mil metros, tanto no aspecto de infraestrutura, quanto equipamentos públicos e o acesso ao empreendimento obrigatoriamente deve ser asfaltado. No caso dos equipamentos públicos, um exemplo seria, de acordo com a Sr.^a Eliane, a construção da Escola de Tempo Integral entre os empreendimentos Santa Fé II e Morada do Vale, inaugurada em setembro de 2010. Buscou-se satisfazer e atender as necessidades dos moradores. Há linhas regulares de ônibus nos empreendimentos listados na tabela 7.

Figura 14 - Vista de uma das ruas do empreendimento Morada do Vale



Fonte: Andréia Lucini

Figura 15 - Vista do empreendimento Santa Fé II a partir da avenida principal que lhe dá acesso



Fonte: Andréia Lucini

Figura 16 - Vista dos empreendimentos Flores da Amazônia (primeira portaria) e Flores do Cerrado (segunda portaria, ao fundo) a partir da rua principal que lhes dá acesso



Fonte: Andréia Lucini

Figura 17 - Vista da portaria do empreendimento Flores da Amazônia



Fonte: Andréia Lucini

O PMCMV funciona preferencialmente dentro do seguinte padrão: a Caixa Econômica Federal, como gestora dos recursos, o ente público (município ou estado) com a doação de terreno, infraestrutura, cadastramento e seleção dos beneficiados e o trabalho técnico social e o ente privado, no caso as construtoras, com a apresentação e execução de projeto. Na prática, no Tocantins, relacionados aos projetos já aprovados concluídos ou em conclusão, a participação do ente público, nos aspectos da doação de terreno e infraestrutura, se fez presente na menor parte. Ou seja, na maioria dos empreendimentos, a iniciativa privada compra uma área, desenvolve um projeto, apresenta à Caixa e, sendo aprovado, inicia a execução (Entrevista, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa).

Em um prazo de 180 dias para a entrega dos imóveis, a Caixa entra em contato com a Prefeitura ou o Estado e solicita a demanda ou a indicação dos beneficiados. Com relação à questão da doação de terreno, a informação dada na prefeitura é que não possui áreas ou terrenos na área urbana, estando a maior parte das áreas não ocupadas nas mãos de particulares e do Estado. Dos empreendimentos já prontos, foram entregues em Palmas cinco, conforme tabela 8. Quando o ente público tem uma área para o desenvolvimento do Programa, é doada para o FAR. Em Palmas, isso tem ocorrido com a construção das unidades habitacionais nos empreendimentos Flores do Cerrado e Flores da Amazônia. Para que o município seja contemplado pelo Programa, é assinado um Termo de Cooperação entre ele e a Caixa. Quando, por exemplo, na área onde o empreendimento será construído, não há equipamentos públicos, o ente público deverá manifestar o interesse em construí-los, inclusive apresentando a comprovação do orçamento para isso.

Para a escolha das famílias a serem beneficiadas, de acordo com a Portaria nº 465, são estabelecidos seis critérios, três deles são de alcance nacional dessa política pública e três deles estabelecidos pelo próprio ente público (ou o Estado ou o município). Citam-se dois critérios que permitem uma avaliação do alcance social do Programa e a busca pelos princípios da moralidade e imparcialidade da administração pública: os indivíduos das famílias selecionadas terão seus dados enviados para pesquisa na Caixa e, por meio do CPF, será verificada a existência de outro imóvel no nome dos beneficiados ou se já participaram de algum programa habitacional em qualquer parte do país. Caso se comprove que o possível beneficiado não atende a esses pré-requisitos, será desvinculado do PMCMV e não poderá ser beneficiado em nenhuma outra parte do país. Após a assinatura e o registro do contrato, os beneficiários tornam-se mutuários da Caixa, é feita a vinculação do seu CPF (esposa e esposo, ou companheiros). Ficando inadimplentes, sofrerão ações de cobrança e estarão sujeitos à perda do imóvel. Se após a quitação o vender, não poderão novamente participar de um programa habitacional.

Observa-se que o Programa não se propõe a doar o imóvel, mesmo tendo a maior parte do seu valor subsidiado, ainda assim o beneficiado terá uma contrapartida financeira que obrigatoriamente deverá ser honrada.

O PMCMV tem uma vinculação que excede o atendimento das necessidades habitacionais, envolvendo também a geração de emprego e renda. No Tocantins, os nove empreendimentos aprovados movimentaram o valor de 85 milhões de reais. As empresas atuantes – Construtora M&V, Construtora Talismã, Construtora Rodes e Construtora M 21 – excetuando-se a Construtora M 21, possuem sede em Palmas. O capital investido por elas concentra-se aqui no Estado, tanto na compra dos materiais de construção e acabamento quanto no reinvestimento na construção de imóveis nas outras faixas do Programa (Entrevista, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa). *“Além de movimentar o mercado, o investimento permanece aqui, aloca a mão de obra aqui”* (Entrevista, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa). O SINDUSCON, em Palmas, está em constante processo de treinamento de pessoas e a grande necessidade de trabalhadores no setor da construção civil tem estimulado uma migração desses profissionais de outros Estados para Palmas.

Tabela 8 - Empreendimentos já contratados e em execução a serem entregues em Palmas - TO pelo Programa Minha Casa Minha Vida – faixa 1

Empreendimentos a serem entregues	Tipologia	Número de unidades	Construtora	Localização	Data de entrega prevista	Ente público responsável
LAGO SUL I	Apartamentos	300	Rodes Engenharia e Transportes Ltda.	Av. Teotônio Segurado, HM-01, Setor Lago Sul	15/02/2014	Prefeitura
LAGO SUL II	Apartamentos	224	Construtora M-21 Ltda.	Avenida D, HM-02, Setor Lago Sul	06/06/2014	Prefeitura

Fonte: Elaborado pela autora conforme relatório entregue pela Caixa Econômica Federal.

Em Palmas, de acordo com a tabela 8, novos empreendimentos estão sendo executados, já com uma perspectiva de entrega para 2014. Nesses casos, há uma diferenciação dos anteriores pela iniciativa desenvolvida pela prefeitura com a doação dos terrenos e a contratação com a Caixa. De acordo com relatório recebido na SEHAB, há perspectivas de novas contratações ainda em 2013.

No empreendimento Lago Sul I, serão 19 blocos de apartamentos, 18 deles com 16 unidades (4 por andar) e um deles com 12 unidades também com quatro apartamentos por andar (figuras 18 e 19).

No empreendimento Lago Sul II, serão 14 blocos de apartamentos com 16 unidades (4 por andar), em fase bem inicial (figura 20).

No Tocantins, inicialmente, a proposta do PMCMV era construir 7.131 unidades habitacionais. Com uma suplementação dos valores iniciais já no PMCMV 2, foi possível ampliar em 7.000 unidades o número original, como uma necessidade para redução do déficit habitacional do Estado (Entrevista, Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa).

Figura 18 - Vista a partir da Av. Theotônio Segurado, próximo à entrada do aeroporto, do empreendimento Lago Sul I, a partir de sua lateral, tendo ainda um terreno vazio entre a Avenida e o empreendimento



Fonte: Andréia Lucini

Figura 19 - Vista a partir da Av. Theotônio Segurado, sob outro ângulo, do empreendimento Lago Sul I, a partir de sua lateral, tendo ainda um terreno vazio entre a Avenida e o empreendimento



Fonte: Andréia Lucini

Figura 20 - Placa na área cercada de identificação do condomínio residencial Lago Sul II



Fonte: Andréia Lucini

O PMCMV é um programa habitacional relativamente jovem, que no caso do Tocantins só iniciou as primeiras contratações em 2010. Quando se avalia o que foi apresentado até agora, é possível perceber a importância que ele apresenta no contexto do desenvolvimento de uma política habitacional, principalmente se é focado, em uma linha mais economicista, no volume de construções e o capital investido. Em um aprofundamento sobre os aspectos sociais, relacionais e simbólicos envolvidos no contexto do PMCMV e afunilando no papel desempenhado pelos agentes sociais, mais especificamente as construtoras, ter-se-ia um grupo bastante reduzido delas envolvidas com esses empreendimentos habitacionais. Esse fato levanta questionamentos sobre as posições ocupadas por essas empresas no campo econômico e as relações estabelecidas por elas e entre elas com outras empresas do segmento da construção de habitações.

No próximo capítulo, será discorrido sobre os diferenciais e as semelhanças entre essas empresas e tentando traçar um paralelo que permita construir o espaço ocupado por elas no campo econômico.

CAPÍTULO 3: AS CONSTRUTORAS – AGENTES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADE

“A escolha racional é desviada por influências sociais” (GRANOVETTER, 2007, p. 32), e aqui o autor refere-se a escolhas racionais advindas de variáveis econômicas. Nas relações que se constroem em Palmas, algumas delas talvez se antecipam ao próprio projeto de aprovação da separação do estado do Tocantins do estado de Goiás. Essas relações se constituíram dentro dos horizontes educacionais, culturais, sociais, econômicos desde o início de sua própria existência e do lugar de onde viveram, estudaram, profissionalizaram-se e estabeleceram vínculos de amizade e familiares. Esses fatores influenciam as escolhas de empresários, trabalhadores, profissionais liberais e provavelmente de todo o conjunto populacional, inclusive dos proprietários das construtoras, que aqui são percebidos como importantes agentes no processo de promoção do crescimento físico e econômico dessa urbe.

Ao serem abordadas as leis e as legislações construídas, é importante lembrar que elas são feitas e aplicadas por agentes que possuem uma identidade social, política, econômica, cultural. Esses agentes “desaparecem” com a aprovação das referidas leis que propuseram ou que se envolveram no processo de convencimento para a aceitação delas. Também desaparecem aqueles que se opuseram e se movimentaram para que não fossem aprovadas. No entanto todo esse conjunto de relações pré-existentes e existentes determinou talvez uma mudança significativa e consequências de naturezas diversas. Em uma política habitacional que se propõe a colocar no mercado um volume elevado de recursos financeiros, como o PMCMV, a atuação de agentes sociais diversos, variando em importância e força para a consecução de seus objetivos, tanto na esfera pública, quanto privada, compõe um vasto espaço social em que as interações desses agentes mostram sua posição no campo e explicam suas tomadas de posição.

Neste capítulo, o foco serão as construtoras, a importância do maior volume do crédito habitacional para o crescimento do número delas e mesmo do crescimento daquelas que já estavam no mercado. Outro aspecto a ser abordado é mundo social construído por elas e seus proprietários, envolvido pelas suas relações e individualidades construídas ao longo da história pessoal de cada um deles ou delas.

3.1 O crescimento do número de construtoras e o crédito habitacional

A evolução do número de construtoras em Palmas era essencial para verificarmos se efetivamente houve um crescimento ou não da quantidade delas. Além disso, precisávamos conhecer também a evolução do volume do crédito aplicado em Palmas no setor habitacional para estabelecer uma relação entre esses dados. As instituições que contribuíram como fonte de dados para esta seção foram a Secretaria de Finanças da prefeitura, o SINDUSCON e a Caixa Econômica Federal.

A tabela 9 apresenta, de acordo com o cadastro de contribuintes ativos registrados na Secretaria de Finanças do município, o número ano a ano de empresas abertas no setor da construção civil em Palmas. Mesmo o número total provavelmente não representando a real situação do município quanto ao número de empresas abertas na atualidade, é possível perceber o crescimento expressivo entre a década de 1990 e a primeira década do século XXI.

Nos dez primeiros anos de Palmas (entre 1990 e 1999), o total de empresas variou entre 0 e 37. Entre 2000 e 2009, esse número saltou para 239. E, apenas entre 2010 e 2012, o número chegou a 467 empresas. Se analisarmos em termos percentuais, o crescimento na primeira década de constituição de Palmas seria maior, no entanto, como a cidade não existia, consequentemente a variação a partir do número zero se torna significativa. Outro aspecto que reduz a importância do crescimento da primeira década é que nesse momento Palmas se constituía de um verdadeiro canteiro de obras, pois, em meio a uma paisagem natural pouco alterada pelo homem, define-se a construção de uma capital, com toda a estrutura necessária à sua existência, desde prédios públicos, até casas, comércio, hospitais, escolas e outras construções, fora as obras de infraestrutura necessárias. Ou seja, mesmo nos dez primeiros anos o volume de obras sendo elevado, nas décadas seguintes, o número absoluto de empresas abertas e em atividade se tornou mais expressivo.

Quando se observa o total de empresas abertas ano a ano, ligadas mais especificamente ao setor de habitação, percebe-se um crescimento expressivo de unidades a partir do ano de 2007, acentuando-se em 2010 e 2011, quando se percebe um verdadeiro *boom* imobiliário na capital.

Tabela 9 - Número de contribuintes ativos em Palmas no setor da construção civil - por ano de início de atividade¹

Ano de início	Total de empresas do setor da construção civil	Total ligado mais especificamente ao setor de habitação
1990	1	1
1991	6	5
1992	1	0
1993	4	3
1994	5	4
1995	4	0
1996	1	0
1997	5	3
1998	2	1
1999	8	4
2000	10	5
2001	4	1
2002	7	4
2003	5	3
2004	7	6
2005	10	9
2006	24	13
2007	40	25
2008	35	25
2009	60	25
2010	60	35
2011	93	58
2012	75	38
TOTAL	467	268

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças (2013)

¹ O fato de termos esses totais não significa que todos esses contribuintes estejam ainda desenvolvendo suas atividades. Como explicado nessa Secretaria, o órgão não tem um controle mais minucioso sobre os contribuintes que deixaram de exercer sua atividade e ainda não encerraram a empresa, mantendo-a ativa.

É perceptível um crescimento expressivo a partir de 2007 também ao se avaliar o número de filiados no SINDUSCON. Na tabela 10, percebe-se que o período de maior crescimento do número de filiados do SINDUSCON foi entre 2004 e 2005, quando essa instituição passou a emitir o certificado PBQP-H. Esse certificado é essencial para o acesso da empresa a muitas linhas de crédito e mesmo para participar de processos licitatórios de entes públicos, especialmente aqueles que envolvam a construção de unidades habitacionais. No entanto, se for feita uma variação em números absolutos do número de filiados em 2007 (138 filiados) e o número de filiados em 2012 (268 filiados, ou um crescimento de 130 novos filiados), em

apenas cinco anos o número de empresas que se filiaram quase alcança a totalidade que se filiou desde 1992, que é quando o SINDUSCON - TO foi instalado. O crescimento expressivo do número de construtoras abertas e a elevação do crédito habitacional, com a consequente necessidade das empresas, para terem acesso a esse crédito, terem o certificado PBQP-H, parecem explicar o crescimento do número de filiados ao SINDUSCON, ao longo dos últimos cinco anos.

Tabela 10 - Evolução do número de filiados do SINDUSCON

Ano	Nº de empresas filiadas	Crescimento ano a ano
2002	13 empresas	
2003	17 empresas	30,76%
2004	25 empresas	47,05%
2005	72 empresas	188%
2006	94 empresas	30,55%
2007	138 empresas	46,80%
2008	171 empresas	23,91%
2009	201 empresas	17,54%
2010	232 empresas	15,42%
2011	252 empresas	8,62%
2012	268 empresas	6,34%

Fonte: SINDUSCON – Palmas (2013)

Nas tabelas 11 e 12, é possível perceber o crescimento do crédito habitacional utilizado em Palmas. De acordo com a Gerente Regional para o Setor Habitacional da Caixa, em torno de 90% do crédito habitacional utilizado em Palmas advém de operações efetuadas com a Caixa Econômica Federal, restando para as outras instituições de crédito em torno de 10% das operações.

A tabela 11 reflete o crescimento do crédito para a chamada habitação de mercado, ou seja, aquela habitação em que, teoricamente, o percentual de subsídios do governo federal é menor, inclusos nesta pesquisa as faixas 2 e 3 do PMCMV e imóveis de valores maiores. Um elemento importante na diferenciação entre a habitação de mercado e a habitação de interesse social é o perfil da demanda de cada uma delas e a diferença dos recursos aplicados (SHIMBO, 2010). Nos últimos anos, cresceu tanto a disponibilidade de crédito para a habitação de interesse social, quanto para a habitação de mercado. A ampliação dos prazos de pa-

gamento foi um elemento importante para garantir o acesso ao crédito para a classe média, que estatisticamente no Brasil cresceu nos últimos cinco anos¹¹.

Tabela 11 - Recursos aplicados pela Caixa Econômica Federal em Palmas - TO na habitação de mercado

Ano	Origem dos recursos	Valores	Unidades habitacionais
2003	Recursos CAIXA	1,673 milhão	122
	Recursos FGTS	3,857 milhões	255
	Recurso Consórcio	-	-
	Total	5,530 milhões	377
2004	Recursos CAIXA	1,745 milhão	77
	Recursos FGTS	21,078 milhões	179
	Recurso Consórcio	-	-
	Total	22,823 milhões	256
2005	Recursos CAIXA	3,728 milhões	118
	Recursos FGTS	7,314 milhões	299
	Recurso Consórcio	-	-
	Total	11,042 milhões	417
2006	Recursos CAIXA	9,633 milhões	210
	Recursos FGTS	13,392 milhões	1.071
	Recurso Consórcio	-	-
	Total	23,025 milhões	1.281
2007	Recursos CAIXA	21,524 milhões	437
	Recursos FGTS	115,461 milhões	299
	Recurso Consórcio	696 mil	9
	Total	137,681 milhões	745
2008	Recursos CAIXA	29,255 milhões	650
	Recursos FGTS	58,465 milhões	502
	Recurso Consórcio	3,396 milhões	63
	Total	91,116 milhões	1.215
2009	Recursos CAIXA	64,431 milhões	1.266
	Recursos FGTS	27,630 milhões	469
	Recurso Consórcio	2,154 milhões	33
	Total	94,215 milhões	1.768
2010	Recursos CAIXA	90,175 milhões	1.608
	Recursos FGTS	43,993 milhões	639
	Recurso Consórcio	2,106 milhões	31

¹¹ O conceito utilizado aqui para classe média compõe-se daqueles que possuem um nível de renda que varia entre R\$ 1.064,00 e R\$ 4.591,00. Apontada como uma classe em crescimento no país, mesmo com muitos questionamentos quanto a essa metodologia (PESCHANSKI, 2013) de divisão da sociedade em classes, ainda é utilizada como parâmetro para uma avaliação da divisão de renda na sociedade (NERI, 2008).

	Total	136,274 milhões	2.278
2011	Recursos CAIXA	118,207 milhões	1.481
	Recursos FGTS	37,994 milhões	406
	Recurso Consórcio	2,554 milhões	42
	Total	158,755 milhões	1.929
2012	Recursos CAIXA	179,169 milhões	1.861
	Recursos FGTS	39,253 milhões	445
	Recurso Consórcio	2,927 milhões	41
	Total	221,349 milhões	2.347
2003 a 2012	TOTAL	880,286 milhões	12.613

Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal para recursos aplicados no setor habitacional em Palmas.

Na tabela 11, há três tipos de recursos. O primeiro é o da Caixa, que são recursos captados no mercado e utilizados nos financiamentos. O segundo é o proveniente do FGTS, recurso que têm regulamentação e apresenta um percentual a ser utilizado para o desenvolvimento da política habitacional de acordo com a legislação, como já analisamos no primeiro capítulo. O terceiro tipo seriam os recursos de consórcio, que refletem, como o próprio nome diz, uma operação da Caixa Econômica Federal em que, por meio de recursos próprios e daqueles que participam do sistema do consórcio, são adquiridas as unidades habitacionais.

Os recursos para a habitação de mercado (tabela 11) elevaram-se significativamente entre 2003 e 2012 em Palmas, passando de um montante de R\$ 5,530 milhões para R\$ 221,349 milhões. O salto mais expressivo foi dado em 2007, primeiro ano do segundo mandato do governo Lula. Outro aspecto interessante é que apenas, a partir de 2009, que os recursos próprios da Caixa se tornaram superiores aos recursos do FGTS, provavelmente um reflexo de toda uma conjuntura nacional de uma política desenvolvimentista aplicada pelo governo federal com foco no crescimento do mercado imobiliário. Em situação antagônica que levou à crise imobiliária nos Estados Unidos em 2008, a legislação garante maior segurança jurídica aos atores envolvidos no financiamento imobiliário, torna esse investimento mais rentável e seguro, há uma maior oferta de crédito e amplia a procura também por parte da classe média que aumentou seu poder aquisitivo.

O número de unidades adquiridas com esses financiamentos também cresceu entre o período de 2003 e 2012, aumentando de 377 para 2.347 unidades. Proporcionalmente, o crescimento em valores foi muito mais expressivo que o crescimento em unidades habitacionais. Enquanto que em valores o aumento foi de 3.902 %, em unidades, o aumento foi de apenas 522% (tabela 13). Essa diferença pode ser explicada por meio da análise do crescimento do mercado imobiliário e do seu *boom*. A maior procura por imóveis promoveu um aquecimento

do setor e uma conseqüente elevação dos preços dos imóveis. A especulação imobiliária aconteceu em todo o país, com mais destaque para as capitais dos grandes centros, atingindo também a Palmas. Essa especulação valora tanto imóveis usados quanto novos, em bairros nobres ou mais periféricos e lotes residenciais com benfeitorias ou não. Estabelecendo um critério que dividisse os valores pelo número de unidades ano a ano, de acordo com a tabela 11, alcançaríamos um valor bem mais elevado se comparássemos 2003 e 2012. Na tabela 11, o número de imóveis beneficiados com os recursos da Caixa, do FGTS e de consórcio inclui tanto imóveis novos, quanto usados e crédito para construção de novas unidades.

Na tabela 12, encontram-se os recursos que são geridos pela Caixa Econômica Federal. A Caixa é a principal instituição do governo federal a operar os recursos de diversas fontes, para a promoção do desenvolvimento urbano, incluído aí a questão habitacional. É a gestora dos recursos ligados ao SFH, após a extinção do BNH.

Na tabela 12, visualiza-se também o crescimento expressivo dos recursos destinados à habitação de interesse social que saltaram de R\$ 483 mil, em 2003, para R\$ 57,542 milhões, em 2012. No entanto o crescimento no período entre 2003 e 2007 (10.249%) é bem superior ao período 2007-2012 (15%) (tabela 13). Aparentemente, é um dado contraditório, pois o volume de recursos para o PMCMV é bastante elevado quando comparado com outros programas habitacionais. No entanto, como demonstrado no capítulo anterior, o volume de recursos captados em Palmas ainda é pequeno, principalmente se for observada a participação dos entes públicos. Outro aspecto é que desde o início de seu programa de governo, já em 2003, Lula ampliou consideravelmente o crédito habitacional, como já discutido no primeiro capítulo. Como há vários empreendimentos em fase de construção tanto dentro do PMCMV, quanto empreendimentos de outros programas (tabelas 3, 5 e 9) e empreendimentos em fase de contratação no PMCMV, nos próximos anos, o volume de recursos se elevará ainda mais. Ressalta-se que os subsídios também atingem a faixa 2 do PMCMV.

Tabela 12 - Recursos geridos pela Caixa Econômica Federal em Palmas - TO na habitação de interesse social

Ano	Origem dos recursos	Empreendimentos ou unidades	Valores
2003	Recursos FAT	1 empreendimento	60 mil
	Recursos FAR/PAR	-	-
	Recursos OGU	-	-
	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	423 mil
	Total	1 empreendimento	483 mil
2004	Recursos FAT	4 empreendimentos	200 mil
	Recursos FAR/PAR	1 empreendimento	1,428 milhão
	Recursos OGU	-	-
	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	301 mil
	Total	5 empreendimentos	1,929 milhão
2005	Recursos FAT	5 empreendimentos	155 mil
	Recursos FAR/PAR	6 empreendimentos	8,574 milhões
	Recursos OGU	1 empreendimento	534 mil
	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	453 mil
	Total	12 empreendimentos	9,716 milhões
2006	Recursos FAT	1 empreendimento	12 mil
	Recursos FAR/PAR	-	-
	Recursos OGU	1 empreendimento	9,555 milhões
	Recurso FDS	200 unidades	2,887 milhões
	Subsídios	-	9,794 milhões
	Total	200 unidades e 2 empreendimentos	22,248 milhões
2007	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	-	-
	Recursos OGU	4 empreendimentos	45,763 milhões
	Recurso FDS	100 unidades	1,899 milhão
	Subsídios	-	2,328 milhões
	Total	100 unidades e 4 empreendimentos	49,99 milhões
2008	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	-	-
	Recursos OGU	2 empreendimentos	1,233 milhão
	Recurso FDS	100 unidades	1,636 milhão
	Subsídios	-	2,249 milhões
	Total	100 unidades e 2 empreendimentos	5,118 milhões
2009	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	1 empreendimento	11,4 milhões
	Recursos OGU	1 empreendimento	8,089 milhões

	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	5,704 milhões
	Total	2 empreendimentos	25,193 milhões
2010	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	3 empreendimentos	20,285 milhões
	Recursos OGU	-	-
	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	8,88 milhões
	Total	3 empreendimentos	29,165 milhões
2011	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	-	-
	Recursos OGU	2 empreendimentos	10,9 milhões
	Recurso FDS	-	-
	Subsídios	-	4,597 milhões
	Total	2 empreendimentos	15,497 milhões
2012	Recursos FAT	-	-
	Recursos FAR/PAR	5 empreendimentos	47,566 milhões
	Recursos OGU	-	-
	Recurso FDS	296 unidades	2,919 milhões
	Subsídios	-	7,057 milhões
	Total	296 unidades e 5 empreendimentos	57,542 milhões
2003 a 2012	TOTAL	696 unidades e 38 empreendimentos	216,881 milhões

Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal para recursos aplicados no setor habitacional em Palmas.

Quanto à quantidade de unidades habitacionais, não é possível ter um número exato quanto às unidades produzidas ano a ano, pois a identificação disponível para a pesquisa dividia, de acordo com a origem dos recursos, em empreendimentos (que pode ser desde um número pequeno de unidades até mesmo centenas delas) e unidades. No entanto como a habitação de interesse social apresenta um valor padrão para todas as unidades, variando esse valor apenas de programa para programa e unidade da Federação, é possível afirmar que houve um crescimento expressivo do número de unidades construídas em Palmas baseado no crescimento dos valores investidos.

A tabela 13 é um resumo das tabelas 11 e 12, enfocando mais especificamente os valores totais destinados ao crédito habitacional. Mesmo apresentando um crescimento menor dos recursos destinados à habitação de interesse social, atualmente, em Palmas, percebe-se um volume quatro vezes maior dos recursos utilizados na habitação de mercado. Uma justificativa para esse dado é que os recursos seriam os chamados recursos onerosos, ou seja, a instituição financeira, no caso a Caixa Econômica Federal, financia o imóvel e receberá esses recursos de

volta paulatinamente com juros e correção monetária. Crescem, entretanto, os questionamentos sobre o foco do PMCMV realmente na faixa 1. Se observarmos, especialmente em relação ao PMCMV 2, as taxas de juros são mais baixas para as faixas 2 e 3 que as praticadas pelo mercado, e nessas faixas o déficit habitacional é menor que na faixa 1. Salienta-se que, para a faixa 2, há uma porção dos subsídios que são vistos na tabela 13 como habitação de interesse social. Mesmo não tirando o crédito do PMCMV quanto ao crescimento do volume de crédito para a habitação de interesse social, como ainda não visto neste país, é possível perceber que o PMCMV avançou mais na queda do déficit habitacional voltado para as famílias de maior renda. Esse problema se concentra principalmente na população com renda até três salários mínimos.

Tabela 13 - Total de valores destinados ao crédito habitacional em Palmas - TO

Ano	Habitação de interesse social		Habitação de mercado	
	Valores	Variação ano a ano	Valores	Variação ano a ano
2003	483 mil		5,530 milhões	
2004	1,929 milhão	299,38%	22,823 milhões	312,71%
2005	9,716 milhões	403,68%	11,042 milhões	-51,62%
2006	22,248 milhões	128,98%	23,025 milhões	108,52%
2007	49,990 milhões	124,69%	137,681 milhões	497,96%
2008	5,118 milhões	-89,73%	91,116 milhões	-33,82%
2009	25,193 milhões	391,70%	94,215 milhões	3,40%
2010	29,165 milhões	15,77%	136,274 milhões	44,64%
2011	15,497 milhões	-46,86%	158,755 milhões	16,50%
2012	57,542 milhões	271,31%	221,349 milhões	39,43%
2003 a 2012	216,881 milhões	11.813,46%	880,286 milhões	3.902,69%

Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal para recursos aplicados no setor habitacional em Palmas com variação calculada pela autora.

Podemos afirmar, a partir dos dados apresentados, que o crescimento do número de construtoras em Palmas, especialmente desde 2007, apresenta uma relação com o crescimento do crédito que já se acentuou em 2004 tanto para a habitação de mercado, quanto para a habitação de interesse social. Um aspecto a ser frisado, com o crescimento dessas empresas, é que, além de toda a movimentação de capital que impulsiona vários segmentos do comércio e do setor de serviços nessa cidade, há também a geração de empregos tanto para mão de obra de menor qualificação, quanto de maior nível de escolaridade. É recorrente a fala dos empresários quanto à dificuldade para a contratação em virtude do aquecimento do mercado.

3.2 O espaço das construtoras: a posição das empresas e sua relação com o mercado de habitação

No mundo social, as decisões dos agentes definem sua posição no espaço social. Essas decisões são construídas dentro de todo um contexto que envolve a história desses agentes desde o desenvolvimento de suas relações familiares, de amizade, o nível educacional e as relações desenvolvidas no ambiente escolar, que variam, conseqüentemente, a partir de que escola frequentaram, suas relações profissionais e outros aspectos da vivência desses indivíduos. Quando se avalia um segmento econômico, as decisões ou tomadas de posição do agente influenciam diretamente todo o conjunto em que está inserido e definem o espaço que ele ocupará. A partir de sua posição no espaço, é possível estabelecer uma série de interações que mostram o porquê de sua posição. Nesta seção, buscamos construir o espaço social das construtoras em Palmas e perceber as interações que explicam a posição delas no mundo social.

A seleção das construtoras baseou-se em dois critérios: o primeiro foi feita uma pesquisa que listou todos os programas habitacionais desenvolvidos em Palmas desde o início de sua construção, na década de 1990, e a partir daí se identificaram as construtoras envolvidas nos programas habitacionais. Em torno de 90% das construtoras foi identificada nos 36 empreendimentos habitacionais desenvolvidos ou em desenvolvimento.

O segundo critério foi desenvolvido a partir de uma pesquisa com o SINDUSCON por meio da qual se identificou que em torno de 75% das empresas desse segmento na cidade encontram-se filiadas ao sindicato. Em torno de 29 delas além de construtoras são também incorporadoras. Na Secretaria de Habitação do município, também se teve acesso aos cadastros de pedidos de alvará de construção dos últimos três anos e foi possível fazer uma seleção das construtoras que mais haviam solicitado alvarás de construção. Esse último dado foi cruzado com os dados do SINDUSCON e feita a seleção das empresas.

O grupo começou a ser formado inicialmente com as sete empresas envolvidas no PMCMV – faixa 1, no Tocantins, como discriminadas no quadro-resumo 1. Desse grupo foram selecionadas as quatro empresas envolvidas com o programa em Palmas. Somando-se a esse grupo havia outras empresas envolvidas em programas anteriores ao Minha Casa Minha Vida, conforme discriminado na tabela 14. Nesta tabela, temos a empresa M-21 que já atua em Palmas há vários anos, trabalhando atualmente também no PMCMV. Somando as empresas do quadro-resumo 1 e as empresas da tabela 14, tem-se um total de 13 construtoras que atuam na habitação de interesse social em Palmas. Dessas, não se conseguiu contato com as

empresas Unienge, C & A Distribuidora de Materiais de Construção Ltda. e Construtora LRC Ltda. Houve, no mínimo, cinco tentativas de ligações, em horários e dias diferentes, em todos os telefones disponíveis. No caso da empresa C&A, que possui sede em Palmas, no endereço indicado no registro da prefeitura, encontramos outra empresa.

Quadro-resumo 1 - Construtoras envolvidas com o PMCMV – faixa 1	
Empresas ligadas à habitação de interesse social em todo o Estado	Empresas ligadas à habitação de interesse social em Palmas
Construtora M&V	Construtora M&V
Construtora Talismã	Construtora Talismã
Construtora Rodes	Construtora Rodes
Construtora M-21	Construtora M-21
Construtora Asas	
Construtora ENCAM Engenharia	
Construtora Meridional	

Fonte: Relatório Caixa Econômica Federal

O fato de essas empresas serem classificadas como empresas atuantes na habitação de interesse social não significa que a maioria delas não atue também na habitação de mercado. Essa classificação foi feita apenas para efetivamente separar aquelas que estavam mais inseridas na produção de unidades para a habitação de interesse social e as que estavam mais voltadas para a habitação de mercado.

Da listagem do SINDUSCON, filiadas ao sindicato e que eram construtoras e incorporadoras, selecionamos mais 29 empresas. Avaliando a listagem da prefeitura quanto aos alvarás de construção, somamos ao grupo mais duas empresas. O grupo pesquisado compunha-se de em torno de 44 empresas. As dificuldades de acesso às empresas, especialmente às construtoras ligadas à habitação de mercado, e a aceitação em participar da pesquisa restringiram o grupo para 20, conforme discriminado no quadro-resumo 2. Essa dificuldade também é um reflexo do porte das empresas e do próprio aquecimento do mercado. O volume de atividades e empreendimentos desenvolvidos por elas foram as justificativas para não terem um espaço na agenda. Ao serem preenchidos os questionários, a Construtora Sabina, que havia sido identificada previamente como construtora de habitação de mercado, revelou sua participação na habitação de interesse social, com unidades construídas em outras localidades. Assim, foi posteriormente incluída nas construtoras pesquisadas ligadas à habitação de interesse social - faixa 1.

Tabela 14 - Construtoras de habitação de interesse social que atuam ou atuaram em Palmas – TO

Construtoras	Nº de empreendimentos construídos ou em construção
Unienge (Aparecida de Goiânia - GO)	1
Construtora Rio Tranqueira	2
Tec Norte Projetos e Construções (Araguaína - TO)	3
Só Terra Construções e Projetos Ltda. – EPP (Aparecida de Goiânia - GO)	4
Empreiteira Taguatinga Construção Civil – Ltda.	1
ASAS Construções e Serviços de Manutenção e Limpeza Ltda. (Gurupi - TO)	1
C & A Distribuidora de Materiais de Construção Ltda.	1
Construtora M-21 Ltda.	2
Construserv Ltda. - ME	1
Construtora LRC Ltda. (João Pessoa - PB)	1

Fonte: Secretaria de Habitação da Prefeitura e Secretaria das Cidades do governo estadual

Quadro-resumo 2 - Construtoras pesquisadas	
Construtora de habitação de interesse social – faixa 1	Construtoras não atuantes na faixa 1
Tec Norte Projetos e Construções Ltda.	Autbel Engenharia
ASAS Construções, Serviços de Manutenção e Incorporações Ltda.	Luman Construtora e Incorporadora EIRELI
Construserv Ltda.	MKM Arquitetura e Construção Ltda.
Construtora Rio Tranqueira	Inovatec Construtora Ltda.
Rodes Engenharia e Transportes Ltda.	Fama Empreendimentos Imobiliários Ltda.
Talismã Construtora e Incorporadora Ltda.	JP Arquitetura e Construções Ltda.
M&V Construção e Incorporação Ltda.	Construtora Braga
Empreiteira Taguatinga Construção Civil – Ltda.	Real Construtora e Incorporadora Ltda. – RECEP
Só Terra Construções e Projetos Ltda. – EPP	Bordon Construtora
Construtora M-21 Ltda.	
Sabina Engenharia Ltda.	

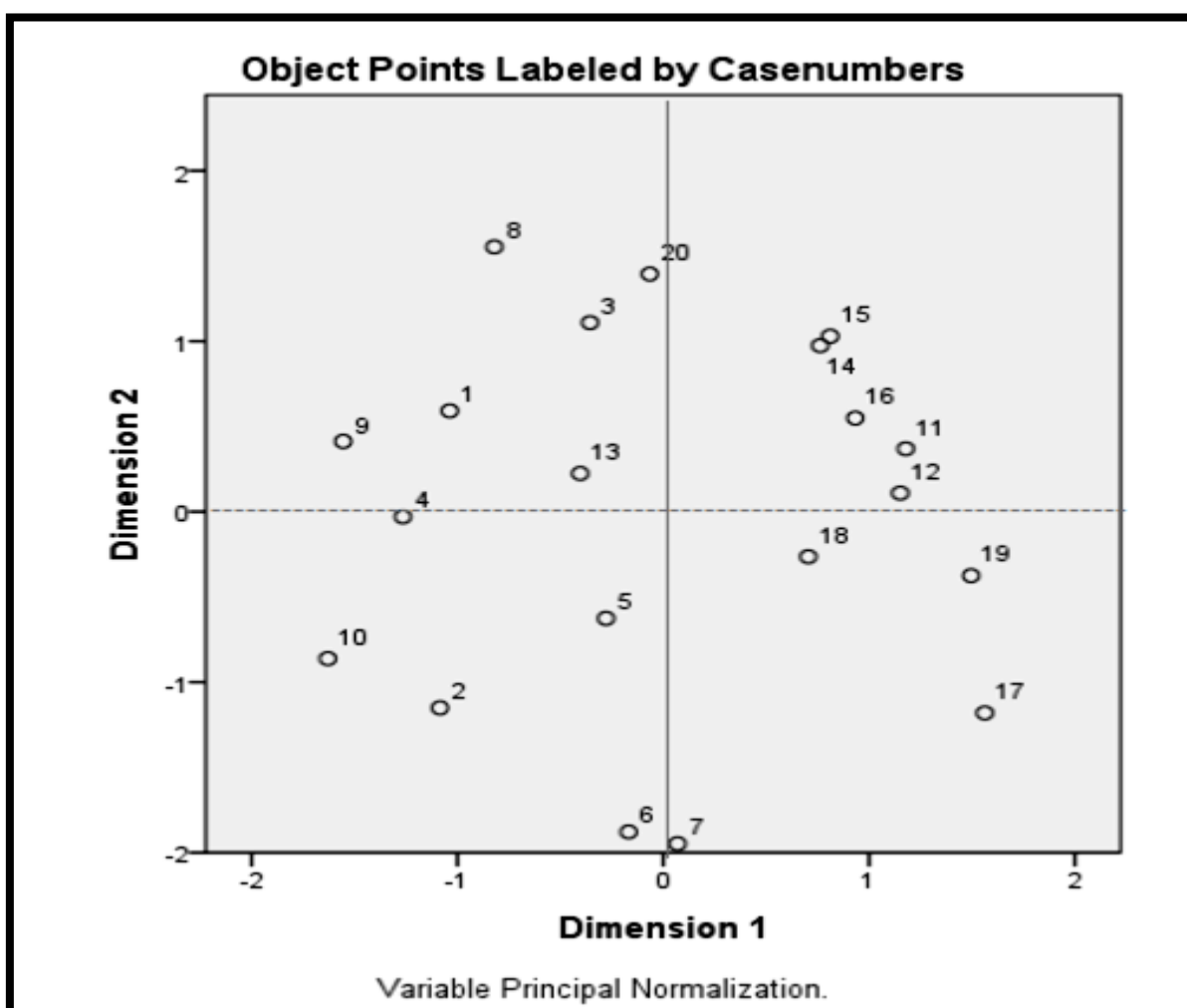
Fonte: Dados da pesquisa.

Foram preenchidos os questionários, disponíveis no apêndice A, com dados tanto da empresa, quanto dos proprietários. O preenchimento do questionário, na maioria delas, foi realizado com o proprietário ou proprietários, o que possibilitou a exploração de informações adicionais. Em acordo prévio com as construtoras e seus proprietários, foi definida a não divulgação dos dados coletados. Portanto, a análise foi feita por meio de números aleatórios atribuídos a cada empresa.

Em alguns casos, ao fazermos uma análise preliminar dos dados, caso fosse verificada a ausência ou incompletude de algum dado, realizamos uma nova visita para que os resultados de todos os conjuntos pudessem estar completos. A partir do questionário, foi elaborado um conjunto de variáveis e categorias. Para as empresas, foi criado um conjunto de 21 variáveis, no entanto, ao serem lançados os dados, percebeu-se que era possível categorizar apenas 19, como estão dispostos no quadro-resumo 3.

No desenvolvimento da Análise de Correspondência Múltipla, após o lançamento dos dados no programa SPSS 20, o próprio programa constrói uma tabela com todas as variáveis e suas medidas de discriminação nas dimensões um e dois. Por meio dessa construção, é produzido o espaço social das construtoras como visto na figura 21, pois “a ACM é a ferramenta que possibilita a representação geométrica do espaço social” (SARTORE, 2010, p. 118).

Figura 21 - Espaço social das construtoras construído a partir da ACM. Elaborado pelo programa SPSS 20 a partir de dados desta pesquisa



Quadro-resumo 3 - Variáveis e respectivas categorias utilizadas na análise de correspondência múltipla – construtoras
1. Idade da empresa (5 categorias: mais de 20 anos, entre 16 e 20 anos, entre 11 e 15 anos, entre 6 e 10 anos; entre 1 e 5 anos)
2. Cidade sede (3 categorias: Palmas, cidades do interior do Tocantins, RM de Goiânia e Barcelona)
3. Cidades e Estados de atuação da empresa (4 categorias: Palmas, outras cidades do Tocantins e cidades de outros Estados; Palmas e outras cidades do Tocantins; Palmas e cidades de outros Estados; Só Palmas)
4. Atividades desenvolvidas pela empresa (4 categorias: construção civil, incorporação e venda de imóveis; construção civil e incorporação; construção civil; construção civil e outros).
5. Dimensão da empresa quanto ao número, atividades desenvolvidas e qualificação de seus funcionários (4 categorias: empresa grande (maior numero de trabalhadores totais, em atividade técnica e de formação de nível superior); empresa média (número de trabalhadores totais entre 100 e 200, em número médio de atividade técnica e nível superior); empresa pequena (número total de trabalhadores entre 51 e 100, e atividade técnica em média menor que na média empresa e funcionários com nível superior em nível semelhante ao da média empresa); empresa micro (menor numero de trabalhadores totais: entre 4 e 50, e número bem reduzido ou nulo de mão de obra técnica e de nível superior).
6. Empresa qualificada quanto ao número total de unidades habitacionais construídas entre 2008 e 2012 (6 categorias: entre 900 e 1200 unidades; 600 e 899 unidades; 300 e 599 unidades; 100 e 299 unidades; 1 e 99 unidades; 0 unidade) ¹
7. Total de unidades construídas da faixa 1 (4 categorias: entre 800 e 1500; entre 400 e 799; entre 1e 399; 0 unidade)
8. Total de unidades em construção da faixa 1 (3 categorias: entre 400 e 810; entre 1 e 399; 0 unidade)
9. Total de unidades construídas e em construção ente R\$ 70 mil e R\$ 200 mil (4 categorias: entre 400 e 1300; entre 150 e 399; entre 1 e 150; 0 unidade)
10. Total de unidades construídas e em construção acima de R\$ 200 mil (3 categorias: entre 200 e 460; entre 1 e 199; 0 unidade)
11. Participação em outros programas habitacionais anteriores ao PMCMV em Palmas (2 categorias: sim ou não)
12. Participação em outros programas habitacionais anteriores ao PMCMV em outras cidades (2 categorias: sim ou não)
13. Participação no PMCMV em Palmas (construídas ou em construção) (2 categorias: sim ou não)
14. Participação no PMCMV em outras localidades (construídas ou em construção) (2 categorias: sim ou não)
15. Participação em sindicato (2 categorias: sim ou não)
16. Premiação recebida pela empresa (2 categorias: sim ou não)
17. Certificação PBQP-H (2 categorias: sim ou não)
18. Financiamento de apoio a produção (3 categorias: sim (2 ou mais empreendimentos);

sim (1 empreendimento); não)

19. Financiamento de imóvel na planta (2 categorias: sim ou não)

Fonte: Dados recolhidos a partir dos questionários.

¹ Talvez cause certa estranheza o fato de ter empresas com 0 unidade construída, mas é possível porque algumas delas atuavam mais especificamente na construção civil e não concluíram ainda seus primeiros empreendimentos habitacionais e outra que sendo uma empresa jovem, está concluindo seu primeiro empreendimento.

Para o desenvolvimento da análise desse espaço e desses dados, na tabela de medidas de discriminação, são destacadas aquelas variáveis que apresentaram os maiores valores em comparação às outras variáveis, como observado nas tabelas 15 e 17. Essas variáveis de maior valor se tornam as mais importantes, pois são elas as que mais contribuem para distanciar os indivíduos no espaço social, revelando as dimensões estruturais desse espaço. Lebaron (2001), ao desenvolver sua análise do campo dos economistas franceses, destaca na ACM os grupos de oposição formados pelas variáveis, que os dividia quanto àqueles que atuavam em Paris ou no interior, ou aqueles que haviam se formado em grandes escolas ou em universidades, e a divisão entre aqueles que atuavam mais no mundo empresarial, ou na administração, ou na política ou no mundo acadêmico. “A ‘análise de correspondências múltiplas’ (ACM) permite explorar a estrutura das associações entre as diferentes variáveis consideradas. O conjunto de variáveis ativas da análise foi escolhido para explorar as propriedades de trajetória e de posição dos agentes.” (LEBARON, 2001, p. 19). Essa prática na análise dos dados encontra fundamentação no fato de que o espaço social com os seus grupos são percebidos ao se avaliarem as contradições entre eles. “A ACM permite, assim, combinar descrição exploratória aprofundada com hipóteses ‘explicativas’.” (LEBARON, 2001, p. 19). A partir do momento em que se estrutura o espaço social, é possível perceber as tomadas de posição dos agentes que o compuseram e que o perpetua até a inserção de uma nova tomada de posição ou de um novo agente que o reestruture.

Bourdieu (1984) apud Sartore (2012, p. 451), falando sobre o espaço social e sua construção, diz que ele “é construído sobre a base de princípios de diferenciação ou de distribuição, constituídos pelo conjunto de propriedades que agem no universo social considerado”. A visão do espaço social no gráfico possibilita uma leitura mais ampla sobre os elementos que apresentam similaridades e principalmente diferença entre os agentes, possibilitando uma análise mais aprofundada sobre as relações desenvolvidas e a construção da estrutura social.

Na figura 21, temos a dimensão um e a dimensão dois. Essas dimensões funcionam como eixos em que determinadas características das empresas se destacarão e produzirão diferenças entre elas. De acordo com o gráfico, a dimensão um terá um maior foco na diferenciação das empresas se atuantes no segmento da habitação de mercado ou se mais atuantes no

segmento da habitação de interesse social. Na dimensão dois, o foco será na estrutura organizacional da empresa, no volume de construções e na atuação no PMCMV. Essas divisões serão explicadas na sequência de forma mais minuciosa.

3.2.1 Dimensão um

Se observarmos na figura 21 a dimensão um, veremos que as empresas que se encontram em posições antagônicas, são de um lado as empresas 1, 2, 4, 9 e 10 e de outro as empresas 11, 12, 17 e 19. Estabelecendo a correlação com as variáveis que mais contribuíram para a formação desses dois conjuntos, conforme a tabela 15, temos em ordem a idade da empresa (0,733), participação em outros programas habitacionais anteriores ao PMCMV em Palmas (0,660), total de unidades construídas e em construção acima de R\$ 200 mil, total de unidades construídas da faixa 1(0,567), atividades desenvolvidas pela empresa (0,565) e cidade sede (0,538). As outras variáveis não citadas tinham menor representatividade para a formação do grupo.

Na dimensão um, a partir da divisão do gráfico em duas partes, destaca-se a separação das empresas em dois grupos. Na parte esquerda do eixo, temos as empresas de habitação de interesse social, com exceção da empresa 20, que atua exclusivamente no segmento de habitação de mercado. No entanto ainda é uma empresa muito jovem no mercado em Palmas e o volume de obras em construção muito pequeno, encontrando-se na fronteira entre os dois grupos. Na parte direita, temos as empresas que atuam na habitação de mercado, com a inclusão da empresa 7, que tem forte atuação na habitação de interesse social, mas que se destaca como a maior empresa também no volume de obras em habitação de mercado, especialmente na faixa 2, atuando simultaneamente nesses dois nichos.

Nessa dimensão, o elemento que apresentou a maior pontuação entre as variáveis foi a variável anos de atuação, ou seja, a idade das empresas. Ela varia entre empresas com mais de 20 de atuação no mercado e empresas que ainda não completaram dois anos. O grupo 1, 2, 4, 9 e 10 é composto principalmente por empresas que possuem mais de 20 anos de atuação, já o grupo 11, 12, 17 e 19 apresenta duas delas com atuação entre 16 e 20 anos e outras duas mais jovens. Se formos mais específicos, escolhendo duas empresas representativas de cada um desses grupos, de um lado as empresas 4 e 9 e de outro as empresas 12 e 17, veremos que a empresa 4 tem 28 anos de atuação no mercado, a empresa 9 tem 30 anos. Agora indo para o

eixo oposto, as empresas 12 e 17 têm 6 anos de atuação no mercado. Nesse eixo, a posição das empresas quanto à idade marca que, quanto mais à direita, mais jovens serão as empresas. As empresas 4 e 9 marcam sua atuação ao longo dos anos por um foco principal na construção civil, dedicando-se ao setor habitacional com maior intensidade na última década. Enquanto as empresas 4 e 9 nasceram sob a égide da atuação no setor habitacional, tendo se dedicado à habitação de mercado e sendo reconhecidas pelos pares como empresas de importância no mercado habitacional de Palmas.

Tabela 15 - Medidas de discriminação na análise de correspondência múltipla – construtoras

VARIÁVEIS	DIMENSÃO 1	DIMENSÃO 2
Idade da empresa	0,733	0,262
Cidade sede	0,538	0,108
Atividades desenvolvidas pela empresa	0,565	0,182
Dimensão da empresa quanto ao número, atividades desenvolvidas e qualificação de seus funcionários	0,123	0,588
Empresa qualificada quanto ao número total de unidades habitacionais construídas entre 2008 e 2012	0,367	0,751
Total de unidades construídas da faixa 1	0,567	0,375
Total de unidades construídas e em construção ente R\$ 70 mil e R\$ 200 mil	0,104	0,525
Total de unidades construídas e em construção acima de R\$ 200 mil	0,649	0,004
Participação em outros programas habitacionais anteriores ao PMCMV em Palmas	0,660	0,029
Participação no PMCMV em Palmas (construídas ou em construção)	0,001	0,544
Participação do PMCMV em outras localidades (construídas ou em construção)	0,128	0,557
Financiamento de imóvel na planta	0,004	0,513

Fonte: Resultados da ACM a partir de dados desta pesquisa

Além de estarem separadas pelos anos de atuação, outro aspecto que as divide é o número de unidades construídas ou em construção anteriores ao PMCMV em Palmas, ou seja, programas anteriores ao PMCMV. As empresas mais à esquerda, como a 4 e a 9, atuaram e atuam significativamente nesse segmento. A empresa 4 já construiu em torno de 400 unidades habitacionais em Palmas, e a empresa 9 constrói atualmente 488 unidades habitacionais, enquanto que as empresas 12 e 17 não construíram nenhuma unidade dentro de programas habitacionais. Dentro dessa perspectiva, podemos definir no eixo dessa dimensão que, quanto

mais à esquerda, maior a atuação e o número de unidades construídas pela empresa em programas anteriores ao PMCMV e, quanto mais à direita, menor o número de unidades.

Outro elemento de separação no eixo é o número de unidades construídas na faixa 1. Frisa-se que se incluem aqui tanto as unidades de programas anteriores ao PMCMV como o próprio PMCMV em sua faixa 1, discriminadas apenas as unidades construídas. As empresas 2, 4, 9 e 12 atuam de forma intensa nesse segmento, enquanto que as empresas 11, 12, 17 e 19 não têm nenhuma unidade construída dentro da faixa 1. As empresas 4 e 9 dentro desse universo construíram, respectivamente, 1.435 e 500 unidades habitacionais, podendo ser classificadas como a primeira e a terceira empresas com maior atuação na habitação de interesse social que possuem sede fora de Palmas. Quanto mais próxima essas empresas estiverem da borda direita do eixo, menor será sua atuação na faixa 1.

Associada a essa separação vem outra que afasta as empresas em construtoras de imóveis acima de 200 mil reais e não atuantes nessa faixa. As empresas 4 e 9 não construíram nenhum imóvel nesse valor, enquanto que as empresas 12 e 17 têm ampliado sua participação nesse segmento. A empresa 12 construiu inicialmente 40 unidades de imóveis e, atualmente, constrói 196 unidades de apartamentos nessa faixa. Já a empresa 17 construiu inicialmente 6 unidades e agora constrói 204 unidades na faixa acima de 200 mil reais. Essas empresas, também em diferenciação às outras duas, são incorporadoras e realizam a venda de imóveis por intermédio de uma imobiliária pertencente ao grupo, apresentando um faturamento com crescimento acentuado, especialmente nos últimos três anos. As empresas 4 e 9 atuam apenas no segmento da construção civil, e a empresa 4, no passado, também já atuou como incorporadora. Em síntese, esse eixo separa as empresas que atuam na construção de unidades habitacionais de maior valor e unidades habitacionais de menor valor. Quanto mais à esquerda, atuação em habitações de menor valor, quanto mais à direita, maior atuação nas habitações de maior valor.

Esse aspecto reforça ainda mais a separação que existe na dimensão um entre empresas com atuação mais diretamente na habitação de mercado e empresas de habitação de interesse social. Nas empresas 12 e 17, um nicho de mercado em que elas têm ampliado sua atuação são os imóveis acima de 200 mil reais, que não entram em nenhuma faixa do PMCMV.

As relações construídas entre esses grupos que ocupam espaços sociais distintos formam uma estrutura social que interage fortemente nos aspectos econômicos desenvolvidos por essas empresas. A posição ocupada por cada uma das empresas influencia e explica suas tomadas de posição ao interagirem entre elas e no mercado. E a partir da posição ocupada se

estabelece uma divisão do espaço social formando grupos homogêneos e heterogêneos e mais facilmente é percebida a razoabilidade das tomadas de posição das empresas.

Os mercados refletem o edificar de cada sociedade em seus aspectos social e político, “de modo que a história e a cultura em torno das relações de classe e os vários tipos de intervenção por parte dos governos produziram ordens institucionais únicas” (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 486). E, ao analisarmos os dados produzidos pela ACM e o espaço das posições ocupado por cada empresa, percebemos a produção de uma situação singular na relação produzida entre elas: a dicotomia criada pelas empresas participantes e as não participantes de programas habitacionais de interesse social. Essa situação pode ser específica em Palmas, mas pelo alcance dessas políticas públicas em nível federal pode se reproduzir em outras partes do país. Em outras partes do país, encontraremos outros agentes e, consequentemente, as teias de relações se produzirão de formas diferentes entre eles, resguardada a possível similaridade dessa separação entre empresas que atuam na habitação de interesse social e as que não atuam.

É perceptível, na análise das construtoras, que elas se consolidam ao atuarem com um foco em determinado segmento de faixa de renda, saindo da construção civil e, inicialmente, entrando no mercado habitacional de interesse social. Esse histórico é de dez das onze empresas pesquisadas na área de habitação de interesse social. Outras, que já iniciaram sua atuação no segmento da habitação, se focaram na habitação de mercado, avançando em número de unidades construídas, característica de sete das nove empresas de habitação de mercado.

A dimensão um pode ser denominada de eixo do segmento de atuação, pois nele é marcante a divisão das empresas em empresas que atuam na habitação de interesse social (mesmo que algumas não exclusivamente nesse segmento) e as empresas que atuam na habitação de mercado.

3.2.2 Dimensão dois

Enquanto a dimensão um objetiva a posição das empresas no espaço social a partir de sua participação ou não na habitação de interesse social, a dimensão dois parece definir as empresas pela estrutura econômica que elas desenvolvem com número e qualificação de funcionários, obras construídas e acesso a crédito por meio de financiamento de imóvel na planta, separando empresas de menor porte e inserção no mercado, daquelas que efetivamente têm

uma atuação mais destacada em termos de produção habitacional. Podemos denominar a dimensão dois de eixo do valor econômico, pois nela as empresas de maior capital, maior representatividade perante os seus pares, maior acesso ao crédito e maior número de funcionários encontram-se na porção mais próxima da borda inferior.

Na dimensão dois, os grupos antagônicos no gráfico seriam de um lado as empresas 3, 8, 14, 15 e 20 e de outro as empresas 2, 6, 7 e 17. Nessa dimensão, as variáveis que apresentaram os maiores valores, conforme a tabela 15, são: empresa qualificada quanto ao número total de unidades habitacionais construídas entre 2008 e 2012 (0,751); dimensão da empresa quanto ao número, atividades desenvolvidas e qualificação de seus funcionários (0,588); participação do PMCMV em outras localidades (construídas ou em construção) (0,557); participação no PMCMV em Palmas (construídas ou em construção) (0,544); total de unidades construídas e em construção entre R\$ 70 mil e R\$ 200 mil (0,525); financiamento de imóvel na planta (0,513).

Na dimensão dois, o elemento que apresentou a maior pontuação entre as variáveis foi empresa qualificada quanto ao número total de unidades construídas entre 2008 e 2012. É marcante a desigualdade entre elas: enquanto o grupo 3, 8, 14, 15 e 20 apresenta um volume menor de construções, com três delas ainda não tendo concluído nenhum empreendimento habitacional, e duas que construíram até 99 unidades; apenas o grupo formado pelas empresas 2, 6, 7 e 17 apresenta um grande volume de construções, excetuando-se apenas a empresa 2 que é avaliada como uma empresa pequena.

Sendo ainda mais restritivos, vamos exemplificar com duas empresas de cada um destes grupos citados: de um lado as empresas 8 e 20 e de outro as empresas 6 e 7. As empresas 8 e 20, entre 2008 e 2012, não concluíram nenhuma obra habitacional, a 8 por atuar mais no segmento da construção civil e a 20 por ser uma empresa com menos de dois anos de fundação, ainda está em processo de conclusão do seu primeiro empreendimento. Ao final deste ano, de acordo com a perspectiva dos proprietários, com os empreendimentos concluídos (120 unidades habitacionais da empresa 8 e 22 unidades habitacionais da empresa 20), essas empresas pretendem iniciar novos empreendimentos habitacionais. Já a empresa 6 construiu 986 unidades nos últimos cinco anos, e a empresa 7 um total de 724 unidades concluídas. A empresa 6 se destaca em volume de unidades construídas entre as empresas de habitação de interesse social, tendo 142 unidades em construção fora da faixa 1; e a empresa 7, como já afirmado, tem grande atuação nos dois segmentos, tendo 2.030 unidades em construção, sendo 809 na faixa 1, 1.073 entre 70 e 200 mil reais e 148 unidades acima de 200 mil reais. A empresa 7, entre todas as empresas estudadas, no aspecto da quantidade de unidades, construídas

e em construção, excede suas concorrentes de forma acentuada. Nesse eixo, a partir da posição ocupada por essas empresas quanto ao número de unidades construídas entre 2008 e 2012, marca que, quanto mais acima no gráfico, menor a produção de unidades habitacionais e, quanto mais abaixo, maior a produção de unidades habitacionais.

Além de estarem separadas pelo número de unidades construídas, outro aspecto que as divide é em relação ao número de funcionários e a qualificação deles. A empresa 8 e a empresa 20 estão entre as empresas micro, e as empresas 6 e 7 classificam-se como empresas grandes. A empresa 8 possui 50 funcionários no total, sendo três em atividade técnica (terceirizados) e 1 apenas com formação de nível superior. A empresa 20 possui 13 funcionários no total, sendo apenas um funcionário em atividade técnica e com nível superior. Em comparação com as empresas 6 e 7, percebe-se esse segundo elemento diferencial: a empresa 6 possui em torno de 400 funcionários (essa variação acontece em virtude do andamento das obras), 20 funcionários em atividade técnica e 12 profissionais atuando na empresa com nível superior. A empresa 7 tem em torno de 450 funcionários (mais em torno de 250 terceirizados), 62 funcionários em atividade técnica e em torno de 30 funcionários com nível superior. O número de funcionários em atividade técnica e em nível superior é indicador importante, pois reflete o nível de qualificação da empresa e efetivamente o porte de suas atividades. Outro exemplo para explicar esse contexto é que, com um maior número total de funcionários e maior número de obras, se torna necessária a presença de um técnico em segurança no trabalho e um técnico de almoxarifado para garantir a eficiência e a segurança nas atividades. Assim, pode-se definir no eixo dessa dimensão que, quanto mais acima, menor será o número total e a qualificação dos trabalhadores das empresas.

Outro elemento de separação no eixo é a participação no PMCMV em Palmas e em outras localidades. As empresas 3, 8, 14, 15 e 20 apresentam a seguinte característica: nenhuma delas possui obra concluída ou em conclusão do PMCMV – faixa 1, em Palmas e em outras localidades. Há nesse grupo um elemento de diferenciação entre as empresas 8 e 20: a empresa 8 não participa do PMCMV, mas atua em outros programas habitacionais, já a empresa 20 não atua em nenhum programa habitacional, ela foca em empreendimentos de maior valor. As empresas 2, 6 e 7 atuam fortemente na habitação de interesse social, faixa 1 do PMCMV, tanto em Palmas (exceto a 2), quanto em outras localidades. A empresa 6 possui o maior número de empreendimentos na faixa 1 do PMCMV em Palmas, tendo construído um total de 593 unidades habitacionais e mais 40 unidades em um município do interior do Tocantins. A empresa 7 também atuou no PMCMV em Palmas, construindo 510 unidades, e tem atuado no PMCMV em outros dois municípios do Tocantins, construindo atualmente 809

unidades habitacionais. Quanto mais próximas essas empresas da borda inferior do eixo, maior será sua atuação no PMCMV – faixa 1.

Associada a essa separação vem outra que separa as empresas em construtoras com um maior número de unidades construídas e em construção entre 70 mil e 200 mil reais. As empresas 8 e 20 têm baixa atuação nesse segmento de renda, pois elas não têm nenhum imóvel construído ou em construção dentro dessa faixa. Já as empresas 6 e 7 têm também forte atuação nesse segmento. A empresa 6 tem 174 imóveis construídos e 142 em construção. Já a empresa 7 tem 214 imóveis construídos e mais 1.073 em construção. Nessas duas empresas, ao serem desenvolvidas as entrevistas, percebeu-se o crescimento da atuação nessa faixa de renda nos últimos anos, especialmente a empresa 6. Lembrando que imóveis no valor de até 170 mil reais, em Palmas, entram no PMCMV, faixas 2 e 3. Quanto mais se dirige para a borda superior, menor será a participação das empresas na construção de imóveis que custarão entre 70 e 200 mil reais.

Uma última variável a ser analisada é o financiamento de imóvel na planta. Nessa variável, o eixo aponta que, quanto mais próximo da borda superior, menor será o acesso ao crédito das empresas e, quanto maior a aproximação da borda inferior, maior o acesso ao crédito. Assim as empresas 8 e 20 não possuem nenhum imóvel financiado na planta. Já as empresas 6 e 7 têm cada uma dois empreendimentos que foram financiados na planta, empreendimentos inclusive do PMCMV – faixa 2.

Na tabela 16, visualizam-se alguns empreendimentos da faixa 2. O fato de participarem do PMCMV tanto na faixa 1, como também na faixa 2, nos imóveis de maior valor, garante às empresas, como, por exemplo, a 6 e a 7, maior relacionamento com as instituições financeiras, especialmente a Caixa Econômica Federal. Como já afirmado neste capítulo, ela é a principal responsável no Tocantins e em Palmas pelo crédito habitacional. Assim, todas elas possuem imóveis financiados na planta por essa instituição financeira. Essas empresas detêm um importante capital, que é o capital financeiro, que lhes permite com o tempo acumular e conservar outras espécies de capital (BOURDIEU, 2005).

O mercado de habitação tem características particulares, pois é negociado um bem de elevado valor econômico, social e simbólico, que exige do comprador uma renda mais elevada, caso não seja inserido nos programas sociais. É um mercado em que o investidor necessita de grande capital para uma inserção maior tanto no segmento da habitação de interesse social, em que é construído um número elevado de unidades, quanto para a faixa da habitação de mercado. Mesmo sendo possível a produção de uma quantidade menor de unidades, o tamanho das construções e a qualidade do material utilizado amplia a necessidade de capital.

Tabela 16 - Alguns empreendimentos na faixa de 4 a 10 salários mínimos do PMCMV em Palmas - Tocantins

Empreendimento	Nº de unidades habitacionais	Construtora	Data de entrega
Residencial Elis Regina	115	FMM Construções Civis Ltda.	08/02/2011
Residencial Gaivotas	72	JP Arquitetura e Construções Ltda.	23/08/2011
Residencial Talismã	32	Construtora Braga Ltda.	26/03/2012
Residencial Lago Norte	64	JP Arquitetura e Construções Ltda.	31/03/2012
Residencial San Pietro	64	JP Arquitetura e Construções Ltda.	29/05/2012
Residencial Ouro Preto	80	M&V Construção e Incorporação Ltda.	22/11/2012

Fonte: Caixa Econômica Federal e questionários preenchidos

O mercado habitacional é um mercado em que a relação de confiança entre construtores e compradores se torna essencial para manutenção da empresa no mercado, em que regras explícitas e implícitas estabelecidas localmente, convenções formais e informais definem até mesmo o produto e a linha em que a empresa atuará e o segmento de faixa de renda. E é um mercado de forte atuação do Estado por meio da política de crédito habitacional, e o Estado é que até mesmo define que tipos de “produtos” serão “apropriados para a troca” (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 489). Por intermédio da forte intervenção do Estado, mesmo na chamada habitação de mercado, fica demonstrada a importância do crédito para esse setor. Uma política de crédito e subsídios que permite o crescimento do número de unidades construídas atendendo a várias faixas de renda fortalece o setor da construção civil. Percebe-se essa situação ao se avaliar as empresas 6, 7, 17, e 19, que são empresas que têm atuado na habitação predominantemente nos últimos anos. Paralelo ao aumento do crédito habitacional, é perceptível, pela evolução do número de construções de cada uma delas, que o crédito habitacional foi importante impulsor em sua entrada nesse segmento e continua impulsionando sua expansão.

Além da divisão quanto ao segmento, percebeu-se que, entre as empresas pesquisadas, um pequeno número delas possui um maior capital organizacional, com uma maior presença de mão de obra técnica e de nível superior. Ao se serem preenchidos os questionários, destacou-se que toda a estrutura organizacional desenvolvida por essas empresas refletia em um maior faturamento e maior inserção no mercado, o que ampliava também o seu capital simbólico. Essas empresas foram aquelas que as mais citadas pelos pares como empresas destaques

em Palmas. As que se enquadram nesse grupo seriam as empresas 6, 7, 12, 16, 17 e 19, entre elas, duas empresas de forte atuação na habitação de interesse social – faixa 1.

Essa estrutura social criada pelos próprios agentes age na tomada de posição de cada um deles, de modo a solucionar ou amenizar problemas que venham a surgir com a competição entre elas, ao próprio processo produtivo e à conquista de sua fatia de mercado. A habitação e seu consumo reproduzirão na vida do morador sua identidade social e sua relação com determinados grupos de *status*, e esse processo é reproduzido também nas empresas e nas em que atuam. “A diferenciação de produtos é um dos principais mecanismos que as empresas têm para controlar a competição.” (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 491). Ao escolherem atuar no segmento da habitação de interesse social, por exemplo, as empresas definirão quem serão os seus competidores, os preços que cobrarão ou a qualidade do imóvel que produzirão. Fazendo isso, “decidem em que parte do mercado querem estar” (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 491). Essa acaba se tornando uma estratégia para a perpetuação da empresa no mercado, ou seja, ela se percebe como parte de uma estrutura social que envolve seus competidores e os produtos que oferecem e, assim, define seu nicho de mercado.

Em Palmas, há várias empresas que estão atuando em duas frentes, tanto na habitação de interesse social, quanto na habitação de mercado. Essa também é uma estratégia para dar estabilidade à empresa em meio às pressões da competitividade do mercado, pois essa diferenciação de produtos permite que, mesmo que um segmento esteja em baixa, a empresa não dependa de um único produto e, assim, não ameace sua existência.

Convalidando as análises feitas, tem-se, nos conjuntos da dimensão um e dois, casos interessantes: as empresas 2 e 17. Na dimensão um, elas fazem parte de grupos opostos: a empresa 2 representa as empresas de habitação de interesse social; e a empresa 17, as empresas de habitação de mercado. Já na dimensão dois, essas empresas encontram-se no mesmo grupo: o grupo das empresas de maior força econômica. Isso demonstra que, independentemente da faixa em que se atua, é possível alcançar sucesso econômico. Nessas duas empresas, a diversificação do produto se faz presente, pois, mesmo a empresa 2 atuando principalmente na faixa 1, também possui empreendimentos na faixa 2, enquanto que a empresa 17 atua predominantemente na faixa 2, mas tem avançando nos últimos empreendimentos para a habitação acima de 200 mil reais. Essas empresas possuem forte relacionamento com as instituições financeiras, especialmente a Caixa Econômica Federal, para a construção de seus projetos. Estão envolvidas com a política habitacional desenvolvida pelo Estado não só como agentes ativos na construção de habitações, mas também de forma passiva ao moldarem suas tomadas de posição a esse projeto macroeconômico do país.

Ao efetuarem suas tomadas de posição em que nicho atuarão, os agentes estarão indo além de uma decisão puramente econômica, pois suas relações sociais paralelas aos mercados influenciarão em suas escolhas. Essas relações sociais serão construídas ao longo de toda a sua história, envolvendo desde sua filiação ao capital cultural que possui.

Na próxima seção, discutiremos a posição dos proprietários no espaço social.

3.3 O espaço social dos proprietários: a posição ocupada e sua relação com a escolaridade, laços familiares, idade e local de nascimento

A análise do espaço das construtoras não seria completa sem a análise do espaço social ocupado por seus proprietários, pois eles, por intermédio de seus capitais social, cultural, financeiro, familiar, vão, a partir de suas decisões, posicionar as empresas no espaço social que elas ocupam. Esses agentes e suas empresas ocupam a posição atual no espaço das construtoras em virtude de toda uma construção social que aconteceu individualmente na vida deles a partir de suas origens sociais, os relacionamentos construídos desde a infância, as escolhas ou as tomadas de posição dos pais em relação à sua escolaridade e a partir das próprias escolhas ou tomadas de posição a partir de sua vida adulta. Suas decisões, mesmo na esfera econômica da empresa, serão influenciadas pela história de vida. Assim, ao se estabelecer o espaço das posições dos agentes, permite-se objetivar as tomadas de posição no espaço das construtoras.

A seleção desses agentes baseou-se em três critérios. O primeiro deles, naturalmente, foram os proprietários das empresas pesquisadas. O segundo critério levou em conta a participação societária dos indivíduos na sociedade. Indivíduos que detinham menos de 10% do capital da empresa não participaram da pesquisa. Esse critério baseou-se na percepção de que, em todos os casos de proprietários com menos de 10% de participação, o objetivo na constituição da empresa era que não fosse uma firma individual, não tendo eles nenhum poder decisório. Um terceiro aspecto seria o nível de capacidade de decisão dentro da empresa. Os proprietários que detinham participação maior, mas não atuavam diretamente nas decisões da empresa, nem mesmo ocupavam cargo nelas também não foram pesquisados.

Utilizando esses critérios, em apenas uma empresa não foi possível entrevistar os dois proprietários com mais de 10% de participação acionária e com nível decisório na empresa, em virtude de ser uma empresa de outro Estado e a dificuldade de contato com um desses proprietários. Ainda assim foi entrevistado o proprietário com maior capital dentro da empre-

sa (75% de participação). Em mais de 60% das empresas, foram preenchidos os questionários com todos os seus proprietários. A relação das empresas e seus proprietários que participaram da pesquisa encontram-se no quadro-resumo 4.

Assim como em relação aos dados das construtoras, nos dados dos proprietários, foi estabelecido em acordo mútuo o sigilo dos mesmos. Eles são representados por números aleatórios estabelecidos na análise das informações recolhidas. O questionário utilizado com os empresários, denominado questionário 2, encontra-se no apêndice A, e foi sendo preenchido com cada proprietário individualmente. Para o preenchimento dos questionários de empresas e proprietários em outras localidades, os contatos foram limitados a telefones e *e-mails*, sendo os questionários enviados por e-mail ou entregues por seus representantes aqui em Palmas. Para garantir a paridade das informações, todos os questionários foram preenchidos completamente. Na tabela 18, a informação que se destaca é a forte presença masculina nesse segmento. Dos 32 pesquisados, apenas cinco são mulheres. Caso fossem inclusas outras empresas que se recusaram a participar da pesquisa, essa distância se acentuaria ainda mais. Como o número de mulheres é pequeno e a referência de suas características na análise dos dados facilitaria sua identificação, optou-se pelo uso do substantivo masculino.

A partir dos questionários, foram produzidas 31 variáveis. No quadro-resumo 5, encontram-se as variáveis que puderam ser categorizadas e utilizadas na ACM, em um total de 23 variáveis e 78 categorias. Talvez haja um questionamento pela ausência de algumas informações disponíveis a partir das respostas nos questionários. Ao se desenvolver uma análise preliminar dos dados, verificou-se que alguns deles não poderiam ser categorizados, principalmente em virtude de grande variação em categorias ou por grande discrepância dos dados, não permitindo uma frequência mínima de 10% e 5% entre uma categoria e outra, o que estatisticamente acabaria invalidando o dado para ser lançado na ACM. Para a produção da análise dos dados dos proprietários, por exemplo, foram produzidos três gráficos de pontos e três tabelas de medidas de discriminação. A apresentada nesta dissertação é aquela em que o espaço social dos proprietários apresenta uma maior coerência com o conjunto de informações coletadas.

Quadro-resumo 4 - Proprietários que preencheram os questionários	
CONSTRUTORA	PROPRIETÁRIO
1 - Tec Norte Projetos e Construções Ltda.	Rafael Batista Ferreira
1 - Tec Norte Projetos e Construções Ltda.	Nourival Batista Ferreira
2 - ASAS Construções, Serviços de Manutenção e Incorporações Ltda.	Thomas Edson Sakai Cavalcante
3 – Construserv Ltda.	M ^a de Lourdes do Nascimento Mendes
4 - Construtora Rio Tranqueira	Sebastião Barros Mascarenhas
5 - Rodes Engenharia e Transportes Ltda.	Ronaldo Imay
6 - Talismã Construtora e Incorporadora Ltda.	Romulo Jose dos Santos
6 - Talismã Construtora e Incorporadora Ltda.	Valdomiro Antônio de Castilhos
7 - M&V Construção e Incorporação Ltda.	Fabiano Roberto Matos do Vale Filho
7 - M&V Construção e Incorporação Ltda.	Victor Alexandre S Barros
8 - Empreiteira Taguatinga Construção Civil – Ltda.	Jenuel Gomes dos Santos
9 - Só Terra Construções e Projetos Ltda. – EPP	Jorge Abdalla Dias
10 – Construtora M-21 Ltda.	Marco Antônio Faria Cunha
10 – Construtora M-21 Ltda.	Raimundo Nonato Brasileiro de Faria
11 - Autbel Engenharia	Edson Antônio Auth
12 - Inovatec Construtora Ltda.	Luis Gustavo Rizzatti Alves
12 - Inovatec Construtora Ltda.	Fabiane Carneiro Peixoto
13 - Sabina Engenharia Ltda.	Auteliana de Fátima Lopes
14 - MKM Arquitetura e Construção Ltda.	Mara Regina Krammer Silva
14 - MKM Arquitetura e Construção Ltda.	HectorAlfredo Morelli Esteban
15 - Luman Construtora e Incorporadora EIRELI	Luiz Lucena Mangueira Filho
16 - Fama Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Marcelo de Oliveira Machado
16 - Fama Empreendimentos Imobiliários Ltda.	Rafael de Oliveira Machado
17 - JP Arquitetura e Construções Ltda.	João Paulo Tavares de Brito
17 - JP Arquitetura e Construções Ltda.	Mirella Tavares de Brito
17 - JP Arquitetura e Construções Ltda.	Juliana Tavares de Brito Germana
18 - Construtora Braga	M ^a Helena Aparecida da Silva
18 - Construtora Braga	Jeronimo Pereira Braga
19 - Real Construtora e Incorporadora Ltda. – RECEP	Bartolome Alba Garcia
19 - Real Construtora e Incorporadora Ltda. – RECEP	Marcelo José França Rosa
20 – Bordon Construtora	Inácio Ferreira Ruiz
20 – Bordon Construtora	Francisco Martins Pinheiro

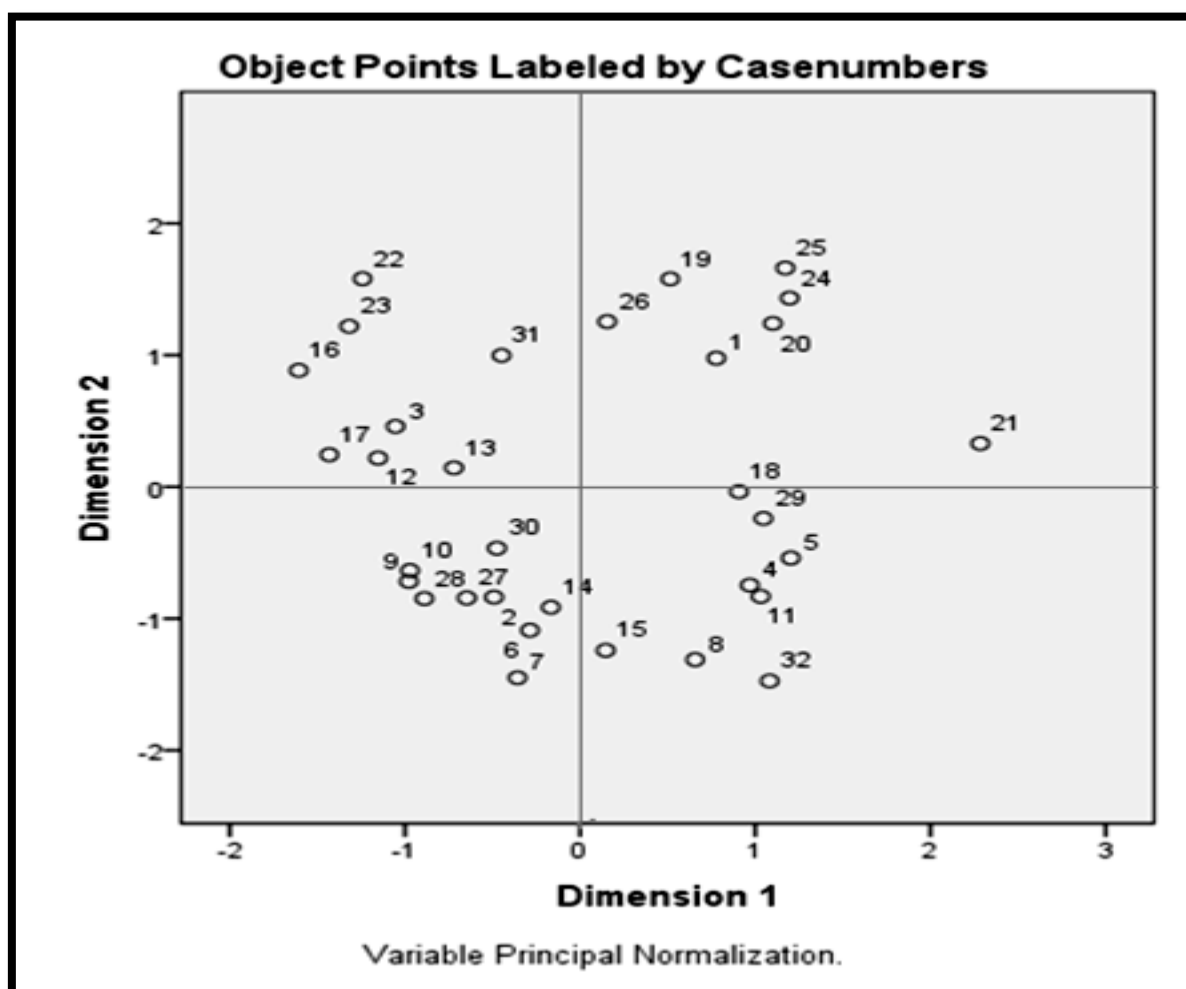
Fonte: Dados pesquisados

Quadro-resumo 5 - Variáveis utilizadas e quantidade de categorias na análise de correspondência múltipla – proprietários	
1.	Idade em 2012 (4 categorias: entre 25 e 34 anos; entre 35 e 44 anos; entre 45 e 54 anos; 55 anos e acima)
2.	Local de nascimento (6 categorias: Tocantins, Goiás, Minas Gerais, Nordeste (Ceará, Paraíba e Maranhão), Centro-Sul (Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo), estrangeiros)
3.	Estado civil (3 categorias: casado, divorciado ou separado, solteiro)
4.	Escolaridade do agente (4 categorias: especialização, superior, superior incompleto, médio)
5.	Curso graduação (7 categorias: Engenharia Civil, Arquitetura, Administração, Direito, áreas ligadas à saúde (mais especificamente Fisioterapia e Odontologia), área das ciências humanas (mais especificamente Pedagogia e Sociologia) e aqueles sem formação em nível superior)
6.	Especialização agente concluída ou em conclusão (3 categorias: áreas afins da construção civil; relação com as áreas de formação, mas não com a construção civil; sem especialização)
7.	Outros cursos importantes para a área de atuação do agente (2 categorias: sim, não)
8.	Escolaridade do pai (4 categorias: superior, médio, 8ª série, 4ª série)
9.	Ocupação do pai (5 categorias: empregador da construção civil; empregado superior (inclusive engenheiro, arquiteto, cargo de chefia, médico, dentista, veterinário, promotor de justiça); empregador (comerciante, agricultor, pecuarista); empregado técnico (inclusive técnico em telecomunicações, técnico em estradas, mestre construtor de vias ferroviárias, bancário); empregado manual (inclusive vigilante, encarregado de obras, funcionário público de limpeza))
10.	Escolaridade da mãe (4 categorias: superior, médio, 8ª série, 4ª série)
11.	Ocupação da mãe (2 categorias: mães que trabalham fora; donas de casa)
12.	Escolaridade esposa(o) (3 categorias: superior, superior incompleto, sem esposa)
13.	Ocupação esposa(o) (4 categorias: empregador da construção civil; empregado superior (inclusive cargo de chefia na própria empresa ou no serviço público, médico, dentista, professora, gerente de produtos, funcionário público de nível superior); dona de casa; sem esposa(o))
14.	Proprietário de outras empresas (4 categorias: sim - ligadas ao setor da construção civil e da habitação e outras empresas; sim ligadas apenas ao setor da construção civil e da habitação; sim ligadas a outros setores; não)
15.	Empregos anteriores (5 categorias: sim - como engenheiro em outras empresas; sim como administrador de outra empresa de sua propriedade ou de outra pessoa; sim em atividades ligadas a sua área de formação de nível superior; outros (inclui pedreiro e corretor de imóveis); não)
16.	Empregado ou servidor público (3 categorias: sim - como engenheiro em órgãos públicos, sim (outros); não)
17.	Participação em estrutura sindical (2 categorias: sim, não)
18.	Filiação partido político (2 categorias: sim, não)

19. Membro de organização social (2 categorias: sim, não)
20. Membro de associação profissional (2 categorias: sim, não)
21. Participação em estrutura de associação profissional (3 categorias: sim, não, não é membro de associação profissional)
22. Função de confiança na esfera pública (2 categorias: sim, não)
23. Parente que atua na construção civil ou em outras atividades ligadas ao setor habitacional (2 categorias: sim, não)

Fonte: Dados pesquisados

Figura 22 - Espaço social dos proprietários das construtoras elaborado a partir da ACM



Elaborado pelo programa SPSS 20 a partir de dados desta pesquisa.

Entre as empresas estudadas, um dado que se destaca é que, na maioria delas em que há sociedade, é comum a sociedade entre pais e filhos, irmãos, esposos, e outros laços de parentesco. Principalmente em caso de irmãos, gera uma similaridade na avaliação dos dados. Mesmo em empresas em que não exista vínculo de parentesco entre os sócios, há forte presença de parentes desenvolvendo atividades profissionais.

Na figura 22, expõem-se as dimensões um e dois de pontos que posicionam os proprietários no espaço social. O foco nessa análise é perceber as diferenças entre os agentes. Na dimensão um, de acordo com o gráfico e as medidas de discriminação das variáveis, o maior foco na diferenciação dos proprietários são as relações familiares (esposa) e o local de nascimento. Na dimensão dois, novamente as relações familiares, mas com maior foco nos progeitores, incluindo também a formação acadêmica do proprietário. De forma mais minuciosa, essas divisões serão explicadas na sequência.

3.3.1 Dimensão Um

Na figura 22, a dimensão um, verifica-se que os proprietários que se encontram em posições antagônicas são de um lado os proprietários 12, 16, 17, 22 e 23 e de outro os proprietários 5, 21, 24 e 25. Estabelecendo a correlação com as variáveis que mais contribuíram para a formação desses dois conjuntos temos, de acordo com a tabela 17, em ordem a escolaridade da(o) esposa(o) (0,705), local de nascimento (0,689), ocupação da esposa(o) (0,620), curso de graduação (0,531), escolaridade do pai (0,481) e cidade sede (0,538). As outras variáveis não citadas tinham menor representatividade para a formação do grupo.

Tabela 17 - Medidas de discriminação na análise de correspondência múltipla – proprietários

VARIÁVEIS	DIMENSÃO 1	DIMENSÃO 2
Idade em 2012	0,237	0,409
Local de nascimento	0,689	0,205
Curso graduação	0,531	0,522
Escolaridade do pai	0,481	0,614
Ocupação do pai	0,116	0,837
Escolaridade da mãe	0,418	0,432
Escolaridade esposa(o)	0,705	0,325
Ocupação esposa(o)	0,620	0,270

Fonte: Resultados da ACM a partir de dados desta pesquisa

Na dimensão um, o elemento que apresentou a maior pontuação entre as variáveis foi o da escolaridade da esposa e associada a ela tem a ocupação da esposa, que reflete o nível de conhecimento formal e o reflexo disso na atividade profissional do cônjuge do proprietário. O eixo que divide esses dois grupos demonstra a divisão social que existe entre os proprietários

casados ou não, pois os proprietários 12, 16, 17, 22 e 23 são casados, suas esposas ou esposos tem formação de nível superior e desenvolvem atividades de maior qualificação profissional, enquanto os proprietários 5, 21, 24 e 25 são ou solteiros, divorciados ou separados. Sendo mais específicos e com o objetivo de exemplificar, selecionamos os proprietários 12 e 17 de um lado e 5 e 21 de outro. O proprietário 12 tem seu cônjuge formado em engenharia civil e proprietária de outra empresa ligada ao ramo da construção civil, já o proprietário 17 tem seu cônjuge formado em administração e possui uma construtora. Assim, quanto mais próximo da borda esquerda, maior será a importância do vínculo do casamento nas relações construídas entre eles e, quanto mais à direita, maior proximidade com o grupo dos solteiros, divorciados e separados.

Além das relações matrimoniais, outro aspecto que os divide é o local de nascimento. Essa variável identifica a origem do indivíduo, e a influência da cultura regional que ele sofreu. Em torno de metade dos proprietários é mineira ou goiana. No caso dos proprietários 12 e 17, ambos são nascidos em Goiás. O proprietários 5 nasceu no Tocantins, e o proprietário 21 nasceu no Maranhão. O destaque na comparação desses dois grupos de agentes na dimensão um está na origem deles.

Os Estados dos Centro-Sul, Minas Gerais e Goiás estão à frente dos Estados nordestinos e do Tocantins quando se refere à questão educacional, se fizermos um paralelo entre os índices de analfabetismo pleno, analfabetismo funcional e também no número médio de anos de estudo. Essas características eram ainda mais acentuadas em algumas décadas atrás. Os proprietários 12 e 17 nasceram na década de 1950 não possuem formação de nível superior. Quanto mais próximo da borda esquerda, maior a proximidade daqueles que nasceram em Goiás, Minas e Centro-Sul; quanto mais próximo da borda direita, mais próximo daqueles que nasceram no Tocantins, Nordeste.

Outro elemento de separação no eixo é o curso de graduação. Em torno de um terço dos proprietários são engenheiros civis, tendo também, em segunda colocação, a maior participação de administradores como proprietários das empresas. Nessa dimensão, os empresários 12 e 17 possuem nível superior, o empresário 12 é formado em engenharia civil, e o empresário 17 é formado em pedagogia. Já os empresários 5 e 21 têm apenas o ensino médio, o empresário 21 está cursando o ensino superior. O elemento diferencial nesse eixo não é especificamente o curso de graduação do proprietário e sim se possui formação acadêmica ou não. Então, quanto mais próximo da margem direita, menor o nível de escolaridade e, mais próximo da margem esquerda, maior o nível de escolaridade.

Ao preencher os questionários, foi observado que aqueles que detêm menor nível de escolaridade estão entre os de maior idade. Entre os mais jovens, com formação acadêmica, a qualificação por meio de especializações e MBA é vista não só como um elemento de formação profissional, mas também de reconhecimento entre os pares.

Nessa dimensão, é marcante para o conjunto a importância do capital intelectual não só do agente, mas de sua família e também o local de nascimento. Assim, denominou-se esse eixo de eixo de capital intelectual e origem. Nos grupos da porção esquerda do gráfico, suas posições são marcadas predominantemente pelo alto nível de capital intelectual e por sua origem em Estados brasileiros com maior nível de desenvolvimento econômico e social. O capital intelectual não é só o resultado da formação individual do agente, mas se constitui também associado ao fato de formarem suas famílias com indivíduos que também possuem formação acadêmica e já estão inseridos no mercado da construção civil. Essas características ampliam a força de inserção nesse mercado por parte desses agentes.

3.3.2 Dimensão Dois

Na dimensão dois, as variáveis que se destacaram foram, na ordem de importância (tabela 17), ocupação do pai (0,837), escolaridade do pai (0,614), curso de graduação (0,522), escolaridade da mãe (0,432), idade em 2012 (0,409). Os conjuntos que se encontram em posições opostas são de um lado os empresários 19, 22, 24 e 25 e de outro os empresários 7, 8, 15 e 32. Nessa dimensão, os empresários 24 e 25 estão juntos de novo e soma-se a eles o empresário 22 que, na dimensão um, ocupava uma posição de oposição em relação a esses dois.

Na dimensão dois, o elemento que apresentou a maior pontuação entre as variáveis foi a ocupação do pai. Essa variável, associada à escolaridade do pai, apresentou os seguintes resultados: se compararmos os proprietários 19 e 22 de um lado do eixo e os proprietários 7 e 15 em posição oposta no eixo, veremos que, quanto mais próximo da borda superior, maior o nível de escolaridade do pai. Mantendo essa relação também mais próxima da borda superior, a ocupação do pai desenvolve-se em atividades de maior nível intelectual e maior rentabilidade. O pai do proprietário 19 é arquiteto e atuou na área em seu próprio escritório. O pai do proprietário 22 é dentista e também tinha seu consultório. Em contraste, os pais dos proprietários 7 e 15 concluíram apenas a antiga 4ª série, atual 5º ano, e eram dois pequenos agricultores.

A escolaridade da mãe apresenta uma similaridade de relação com a escolaridade do pai: quanto mais próximo da borda superior, maior o nível de escolaridade da mãe. A mãe do proprietário 19 é pedagoga, e a mãe do proprietário 22 é dentista. Em contraste, a mãe do proprietário 7 concluiu o ensino fundamental, e a mãe do proprietário 15 concluiu apenas a antiga 4ª série.

Outro elemento que separa os proprietários no eixo é o curso de graduação. Enquanto na dimensão um o elemento marcante foi a formação ou não em nível superior, nesta dimensão, o diferencial é a formação em área mais próxima do segmento da construção civil. O proprietário 19 é arquiteto, e o proprietário 22 é odontólogo. Já os proprietários 7 e 15 são engenheiros civis. Essa característica divide esse eixo em, mais próximo da borda inferior, o curso de graduação apresenta uma maior relação com o setor da construção civil; mas próximo da borda superior, maior distanciamento na área de formação do setor da construção civil.

Na análise dessa variável associada à variável escolaridade do pai, percebe-se a forte influência dos pais que possuem formação no nível superior sobre seus filhos. Dos oito proprietários que o pai possui nível superior (1, 3, 13, 19, 20, 22, 23, 31), três deles seguiram a carreira de seus pais no curso de formação. Outro aspecto é que três deles não seguiram a área de formação do pai ao escolher o curso superior, mas trabalham em área similar à área de atuação do pai.

O último eixo a ser avaliado é o eixo da idade dos agentes em 2012. O agente 19, em 2012, tinha 56 anos, e o agente 22 tinha 32 anos. Mesmo havendo nesse dado uma grande diferença entre esses dois agentes, o padrão encontrado, observa-se que os outros proprietários da borda superior são mais jovens que os proprietários da borda inferior. Temos como exemplos próximos à borda inferior o proprietário 7, que tinha 46 anos, e o proprietário 15, que tinha 43 anos, confirmando que a posição no eixo quanto à idade é marcada pela diferença entre proprietários mais jovens em direção à borda superior e proprietários com maior idade próximos à borda inferior.

Novamente nessa dimensão, o elemento divisor dos grupos foi a questão educacional, mas aqui o elemento idade somado as essas variáveis permite outra leitura. No Brasil, ao longo das duas últimas décadas, o investimento em educação básica ampliou-se consideravelmente, o que elevou a inserção de crianças em idade escolar no ensino fundamental e, posteriormente, no médio. O crescimento da necessidade de qualificação da mão de obra, associado à maior competitividade do mercado de trabalho, também impulsiona brasileiros mais jovens na busca por crescimento educacional formal.

Essas relações sociais percebidas a partir do capital intelectual se tornam argumentos importantes na montagem da estrutura social dos mercados. O mercado de habitações em Palmas tem nas firmas pesquisadas um grupo de empresas que apresenta importância significativa na quantidade de unidades produzidas, a geração de empregos e a própria movimentação econômica em toda uma cadeia produtiva. A posição que essas empresas ocupam no espaço social tem na cultura e no “*background*” de seus proprietários e gestores um papel decisivo na análise das decisões para definirem as estratégias e a estrutura da empresa para se manter no mercado (FLIGSTEIN; DAUTER, 2012, p. 493). Quando observamos as empresas de maior capital econômico e financeiro em Palmas, entre as empresas analisadas, percebemos que seus proprietários investem na própria qualificação, especialmente os mais jovens. Ou se cercam de equipes de trabalho na empresa que possuem maior qualificação.

A idade cronológica do indivíduo liga-o a todo um contexto geracional pelo vínculo histórico e social construído no tempo. Há um senso de pertencimento a uma época ou período (SARTORE, 2012). Assim, o fato de uma parte dos proprietários estar agregada no espaço social a partir da idade confirma essa importância do vínculo com uma geração.

Quando vemos os grupos formados pela ACM e compreendemos o impacto da escolaridade e da cultura sobre a ação dos proprietários, percebemos as tomadas de posição para a atuação em determinado segmento ou não. Como exemplo, citamos os grupos de proprietários 7, 8, 9, 10, 16, 17, 22, 23, 24, 25, 26, 28 e 29 (a maior parte deles no lado esquerdo da dimensão um) que apresentam um maior capital cultural, a partir de sua área de formação e de envolvimento em especialização e cursos importantes para a área de atuação. Algumas empresas priorizam a habitação de mercado, outras a habitação de interesse social, mas todas são reconhecidas por seus pares como as mais importantes de Palmas. Essa análise apresenta que a relação com eficiência, qualidade do “produto” habitação, e uma estratégia de *marketing* que promova a aceitação de seu produto no mercado, demonstrada aqui pelo capital cultural de seus agentes.

Outro aspecto interessante é que os agentes de menor escolaridade estão mais ligados à habitação de interesse social. Essa relação está ligada tanto à própria escolaridade do agente, quanto à dos pais. Entre os proprietários da habitação de mercado, todos têm curso superior (dois deles ainda cursando), a maioria tem especialização e um deles tem inclusive mestrado. Precisamos perceber a identidade simbólica construída por esses dois grupos de agentes, ao longo de sua vida, que os liga ou ao segmento da habitação de mercado, que é voltado exatamente para grupos sociais com maior poder aquisitivo e maior escolaridade; ou os liga à habitação de interesse social que busca atender às necessidades de pessoas de baixa renda e que,

em geral, apresentam menor nível de escolaridade. “Nas lutas para modificar o mundo modificando a representação do mundo, os agentes assumem posições que dependem da sua posição objetiva no mundo social” e perpassa a própria representação que eles têm de si mesmos e que os outros têm deles (PEDROSO NETO, 2012, p. 393). Nesse processo de construção de sua representatividade, o capital cultural é o elemento essencial na formação de seu capital simbólico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos capítulos e de sua construção, muitas dúvidas foram sanadas e outros “novos” questionamentos surgiram. O que representa a habitação de interesse social para a sociedade? Depende do foco de quem é o agente social que olha para ela. Para uma grande parcela das famílias brasileiras que recebe até três salários mínimos, é praticamente um bem impossível de ser adquirido no mercado formal, a não ser pelo viés da política habitacional. E o que isso representa para essas famílias? A não seleção, por meio do CADUNICO, pelas diretorias técnico-sociais de entes públicos sugere uma provável exclusão das áreas centrais, moradia em loteamentos irregulares, sem infraestrutura, ou o consumo de parte significativa de suas rendas para o pagamento de aluguéis em áreas mais periféricas ou cortiços em áreas mais “nobres”.

A análise do crescimento do crédito habitacional demonstrou que o seu aumento tem impactado diretamente na maior oferta de unidades habitacionais em todo o país, visualizado com maior propriedade em Palmas. O foco no crescimento econômico, como uma solução para os problemas sociais, aponta que o PMCMV tem atuado também de forma intensa para atender a faixas de renda de maior poder aquisitivo, como uma necessidade de estímulo ao mercado da construção civil, percebido como um impulsionador de uma grande gama de segmentos e grande gerador de empregos.

Assim, a habitação de interesse social vista pelo agente construtor se torna um viés de suma importância na atuação desse segmento. Em Palmas, percebemos que houve um crescimento acentuado do número de construtoras ligadas à habitação nos últimos anos. Esse crescimento apresenta dupla filiação: uma ligada ao próprio crescimento do crédito em um contexto geral e outra ao crescimento mais expressivo desse crédito relacionado à habitação de interesse social.

Essa dicotomia mostra que o crescimento acontece com um maior número de empresas atuando no segmento da habitação de interesse social, especialmente maior inserção de empresas com sede em Palmas. Em programas habitacionais anteriores ao PMCMV, havia uma forte predominância de empresas de outras localidades atuando na habitação de interesse social em Palmas. A partir do PMCMV, as empresas locais passam a dominar o mercado da habitação de interesse social em Palmas.

Na habitação de mercado, voltada também para a faixa 2 e 3 do PMCMV, houve um crescimento do número de construtoras atuantes. A partir dos números apresentados na pes-

quisa, fica demonstrado que o aumento do crédito, mesmo que algumas construtoras não tenham acesso direto aos financiamentos, promoveu maior investimento destas, ampliando a construção de unidades habitacionais. Lembrando que a ampliação do prazo de pagamento do mutuário do financiamento habitacional para trinta anos é um elemento que ampliou a capacidade de consumo de muitos brasileiros antes excluídos desse mercado.

Outro aspecto demonstrado na pesquisa é que muitas empresas em Palmas, antes ligadas apenas à construção civil, ao longo dos últimos anos, perceberam no mercado habitacional uma nova forma de diversificação de sua atividade e de ampliação do faturamento pelo volume de unidades produzidas. Pela própria dinâmica do PMCMV, a atuação de muitas dessas empresas não se restringiu à habitação de interesse social, focando também em outras faixas do mesmo programa.

O volume elevado de recursos levou outro grupo de agentes do mercado de construção a atuar mais especificamente na habitação para aqueles que possuem maior renda, produzindo imóveis em Palmas que chegam a ser vendidos por mais de meio milhão de reais, de acordo com os *folders* de venda de algumas dessas empresas.

Percebem-se, nesse contexto, agentes do mercado e agentes financeiros em perfeita simbiose para a promoção do crescimento da produção do número de unidades habitacionais. Esse dado associado a um volume de recursos elevados produz um mercado aquecido e, conseqüentemente, tem produzido também uma elevação do preço dos terrenos e maior especulação imobiliária. Outro resultado é a elevação crescente nos últimos anos dos preços dos imóveis. E de que forma isso interfere na necessidade daquele agente que tem renda familiar de três salários mínimos? Isso o afastará para as áreas periféricas, pois, para as construtoras ou mesmo para o ente público, será difícil custear o preço de um terreno de grande extensão em áreas centrais. É isso que vemos quando fazemos uma análise principalmente dos empreendimentos construídos pelo PMCMV, que se localizam na franja urbana em Palmas, todos eles ou em Taquaralto, ou em áreas de expansão urbana planejadas para serem ocupadas quando a cidade tivesse pelo menos o quádruplo da população que tem agora. Ou seja, essa população, alijada da capacidade de adquirir terreno ou casa própria em áreas mais centrais, será beneficiada pelo Estado com a moradia, mas em áreas distantes.

Há uma discussão a ser feita em Palmas que envolve a Política Municipal de Habitação e a revisão da Lei de Uso do Solo, para que se avalie a intensidade dos vazios existentes em área urbana e a necessidade de desenvolvimento de programas habitacionais em áreas distantes do centro, implicando todo um custo associado a esses projetos ligados à infraestrutura (saneamento básico, iluminação pública, asfaltamento) e à construção de equipamentos (esco-

las, creches, postos de saúde, postos policiais, centros comunitários). Ora se já existe uma área consolidada quanto a esses elementos, em sua porção mais central, permeada de vazios urbanos, tornam-se contraproducentes novos investimentos em áreas mais distantes.

A segregação quanto à faixa de renda, que deveria ser um dos elementos combatidos por uma política habitacional, em Palmas, tem sido reforçada por ela. Ao mesmo tempo em que com essa política favorece o crescimento do mercado formal de moradias no país e em Palmas, aprofunda-se a desigualdade socioterritorial, principalmente por que estar profundamente ligada ao mercado de construção e aos seus interesses econômicos. No PMCMV desenvolvido em Palmas até o momento, essa posição se confirma pela significativa participação das empresas privadas ao proporem os empreendimentos e os desenvolverem, atuando, como parte de sua gênese, dentro de um contexto de mercado e da lógica de acumulação deste. A ação delas irá aprofundar a lógica da segregação social.

Todo esse contexto tem interferido na dinâmica do espaço social criado pelas empresas do setor habitacional em Palmas. O principal objetivo desta pesquisa concentrava-se na relação da política habitacional com as construtoras, vistas como importantes agentes para o desenvolvimento dessa política social.

De acordo com a pesquisa feita, é perceptível a formação de dois grupos sociais entre as empresas: aquelas que atuam no segmento da habitação de interesse social – faixa 1 – e as que atuam no segmento da habitação de mercado. Assim, confirma-se o que havia sido proposto na hipótese: o Estado, por intermédio de sua política habitacional, interfere diretamente nas estruturas sociais das construtoras, alterando ou mantendo a posição delas no campo econômico.

As pressões que existem sobre esse campo econômico interferem em sua estrutura social e, assim, os agentes por intermédio de suas empresas fazem suas tomadas de posição optando por atuar em determinado segmento ou não. O capital desses agentes atuará como trunfos e permitirá que eles disponham de elementos que tornem a tomada de posição uma opção acertada para o seu negócio. Um capital que se destacou na análise dos proprietários foi o seu capital cultural e os reflexos de suas relações familiares nas tomadas de posição.

A escolha para atuar na habitação de interesse social ou não reflete na própria percepção do agente, na posição que ele ocupa no espaço social por meio de um processo de incorporação das estruturas objetivas do mundo social, o que demonstra a imersão do comportamento econômico nas relações sociais.

Estabelecendo uma relação entre o espaço social das construtoras e o espaço social dos proprietários, para exemplificar as afirmações feitas, cita-se a empresa 7. Essa empresa é a

que possui o maior número de unidades habitacionais construídas e em construção em Palmas; o maior número de trabalhadores com nível superior e em atividade técnica; com forte diversificação de mercado atuando em todos os segmentos; e citada em primeiro lugar como a mais importante de capital pelas empresas pesquisadas. Ao mesmo tempo um de seus proprietários, além do elevado nível de escolaridade, tem um forte capital simbólico construído a partir da participação em vários órgãos representativos de classe, organizações sociais e instituições educacionais. Esses dois elementos associados explicam a posição da empresa no espaço social e a posição dela também reforça a posição do empresário no seu espaço social.

A partir da análise dos dados das empresas e seus proprietários, foi possível perceber essa lógica na relação dos agentes. Ao desenvolver suas falas e ações, o agente se perceberá como parte de um mundo social e avaliará o impacto de como sua ação ou fala interferirá na posição do outro, ou do conjunto em que ele atua, no caso as construtoras de habitação em Palmas. Essas percepções do agente não são baseadas apenas em decisões racionais e planejadas, mas, como Bourdieu (2000) afirma, em parâmetros razoáveis que sua própria subjetividade percebe de acordo com o contexto de suas experiências e capitais somados ao longo de sua existência.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, G; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (Org.). **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: EDUSP, 2001.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.
- AMARAL, F. O. M. do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais executados no período de 2000 a 2008**. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2009.
- AQUINO, N. A. de. **Tocantins: cidades e urbanismo em três modelos históricos**. In: III ENCONTRO DA ANPPAS. Brasília, 2006. Disponível em: <www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/GT3.html>. Acesso em: 28 mar. 2011.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BAZOLLI, J. A. **Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas - TO**. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.
- BESSA, K.; CORADO, V. R. A dinâmica recente do segmento de rede urbana no Tocantins: as implicações da construção de Palmas para Porto Nacional. **GeoTextos**, v. 7, n. 1, p. 31-57, jul. 2011.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Revista Análise Social**, v. 23, p. 711-732, 1994.
- BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- BOURDIEU, P. O campo econômico. **Política e Sociedade – Revista de Sociologia Política**, Florianópolis: UFSC, n. 6, p. 15-57, abr. 2005.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.
- BRITO, E. P. Atraso e formação dual na produção do espaço tocantinense. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 31, n. 1, p. 41-53, jan./jun. 2011.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**.

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda Habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa, 2012.
- CARLOS, A. F. A. Da “Organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. (Coleção Pensamento Crítico).
- CORIOLOANO, G. P. **Plano Diretor Participativo de Palmas**: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011.
- CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.
- DAMIANI, A. L. Urbanização crítica: periferias urbanas com base na metrópole de São Paulo. In: OLIVEIRA, J. A (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- FIX, M. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, jan./abr. 2009.
- FLIGSTEIN, N.; DAUTER, L. A sociologia dos mercados. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 481-504, set./dez. 2012
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2011.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas**. 2. ed. Belo Horizonte, 2005.
- GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.
- GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Tocantins**. Produto 04: Relatórios Parciais do Diagnóstico – Microrregiões 5 a 8: Porto Nacional, Dianópolis, Rio Formoso e Gurupi. Tocantins, 2012.
- GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Tocantins**. Produto 07: Relatório do Diagnóstico. Tocantins, 2012.

- GRANOVETTER, M. A ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.
- HIRSCH, P.; MICHAELS, S.; FRIEDMAM, R. “Mãos sujas” versus “modelos limpos”: estará a sociologia em risco de ser seduzida pela economia? In: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Org.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta, 2003.
- IBGE. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.
- IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2012.
- INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. Livro 6, v. 2.
- LAUWE, P. C. de. A organização social no meio urbano. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em Ciências Humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEBARON, F. O campo dos economistas franceses no fim dos anos 90: lutas de fronteira, autonomia e estrutura. **Revista Mana**, v. 7, n. 1, p. 9-29, 2001.
- MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, 2011a.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011b.
- MELO JÚNIOR, L. G. de. **Co Yvy Ore Retama**: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MORAIS, M. da P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. **Políticas Sociais Acompanhamento e Análise – Boletim de Políticas Sociais**, Diretoria de Estudos Sociais – IPEA, n. 4, p. 109-118, 2002.
- NERI, M. C. (Coord.). **A nova classe média**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2008.
- OJIMA, R. Periferização e as formas urbanas contemporâneas: repensando os riscos na metrópole. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras**: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- OLIVEIRA, E. L. de; GIVISIEZ, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023**: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

- PÁDUA, R. F. Desindustrialização e o processo de desvalorização/valorização do espaço em São Paulo: refletindo sobre um fragmento do bairro de Santo Amaro. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- PARK, R. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- PEDROSO NETO, A. J. A privatização de uma empresa: uma ação econômica enraizada nas relações sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 391-408, set./dez. 2012.
- PEQUENO, R. Condição de moradia: retrato das desigualdades socioespaciais. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- PESCHANSKI, J. A. A relevância da análise de classe no Brasil. **Revista Desafios do Desenvolvimento** – IPEA, Ano 9, n. 73, p. 46, 2012.
- PINTO, L. M. C. **Luzimangues: processos sociais e política urbana na gênese de uma “nova cidade”**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.
- PIRES, M. C. S. Dinâmicas atuais da expansão urbana das metrópoles: repercussões na mobilidade e no tecido metropolitano. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 1992.
- REIS, P. O. B. dos. **Modernidades tardias no cerrado: discursos e práticas na história de Palmas - TO (1990-2010)**. 2011. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- RIBEIRO, F. V. A possibilidade da apropriação na metrópole paulistana. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. ver. e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.
- RODOVALHO, S. A. **Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço**. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

- ROLNIK, R. (Org.). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- SANTIAGO, R. N. **Obsolescência programada no mercado imobiliário:** o espaço como forma de entesouramento. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.
- SARTORE, M. de S. **Convergência de elites:** a sustentabilidade no mercado financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.
- SARTORE, M. de S. Da filantropia ao investimento socialmente responsável: novas distinções. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 451-464, set./dez. 2012.
- SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.
- SIGOLO, L. M. D. Recentes do mercado formal de moradia no ABCD. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **XVI Encontro Nacional da ANPUR Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. rev. atualizada. Florianópolis: Laboratório de Ensino da Distância da UFSC, 2001.
- SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano.** 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- SOUZA, S. M. Belém-Brasília: abrindo fronteiras no norte goiano (atual Tocantins) – 1958-1975. In: GIRALDIN, O. (Org.). **A (trans)formação histórica do Tocantins.** 2. ed. Goiânia: UFG, 2004.
- SPOSITO, M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.
- SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Revista Tempo Social**, revista de Sociologia da USP, v. 16, n. 2, p. 7-34, nov. 2004.

TORRES, H. da G. et al. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003.

UNFPA. **Relatório sobre a situação da população mundial 2011**. Brasília: Fundo de População das Nações Unidas, 2011.

VASCONCELOS, P. de A. A utilização dos agentes sociais nos estudos de geografia urbana: avanço ou recuo? In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. (Org.). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VOLOCHKO, D. Estratégias financeiras e a produção do imobiliário residencial em São Paulo: o Caso do Panamby. OLIVEIRA, J. A. (Org.). **Cidades brasileiras**: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2010. v. II.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. VELHO, O. G. (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIOS APLICADO AOS EMPRESÁRIOS

1 - QUESTIONÁRIO SOBRE A EMPRESA

Apresentação

Por gentileza, escolha com um **X** uma alternativa das respostas possíveis e sinta-se à vontade para responder às questões e redigir comentários nas linhas situadas abaixo de cada questão. Esses dados serão utilizados apenas para fins de pesquisa, não sendo identificados os autores das respostas em nenhum texto, artigo, dissertação ou tese da pesquisadora.

Dados da empresa

- Qual é a razão social? _____
 - Qual é o nome fantasia? _____
 - Qual a data de constituição da empresa? ____/____/____
 - Qual a cidade sede da empresa? _____
 - Local (ou locais) de atuação da empresa: _____
-
- Qual é a atividade fim da empresa? _____
 - Quais são as outras atividades que a empresa desenvolve ou desenvolveu (incorporadora, imobiliária, venda de materiais de construção etc.) além de sua atividade fim? (Caso sua atividade restrinja-se à atividade fim, deixe em branco.)

- Qual é o nome do proprietário ou dos proprietários da empresa?
 - Proprietário 1 _____
 - Proprietário 2 _____
 - Proprietário 3 _____
 - Proprietário 4 _____
 - Proprietário 5 _____
 - Proprietário 6 _____
- Espaço para redigir comentários livres _____
-

Características da empresa em 2012

Sobre os funcionários:

- Qual é o número total de funcionários da empresa? _____
- Qual é o número de funcionários da empresa com contrato por tempo indeterminado? ____
- Qual é o número de funcionários em atividades administrativas? _____
- Qual é o número de funcionários da empresa relacionados à mão de obra braçal ou de menor nível de escolaridade? _____
- Qual é o número de funcionários da empresa em atividade técnica? _____
- Qual é o número de funcionários da empresa com formação de nível superior? _____

Sobre os empreendimentos:

- Qual é o total de empreendimentos ligados ao setor habitacional realizados pela empresa nos últimos cinco anos? _____
- Qual é o total de unidades habitacionais construídas pela empresa nos últimos cinco anos:
Apartamentos: _____ Casas: _____
- Caracterize as unidades habitacionais **construídas** quanto ao padrão (paralelo à proposta do Programa Minha Casa Minha Vida – que diferencia pelas faixas de remuneração dos mutuários):
 - Baixo padrão (financiados até três salários mínimos): _____ (unidades construídas)
 - Médio padrão (financiados até seis salários mínimos – imóveis entre R\$ 100 e 200.000,00): _____ (unidades construídas)
 - Alto padrão (financiados acima de seis salários mínimos – imóveis acima de R\$ 200.000,00): _____ (unidades construídas)
- Total de empreendimentos, construídos ou em construção, ligados aos programas habitacionais do governo federal **anteriores** ao Programa Minha Casa Minha Vida:
 - N° de unidades em qualquer localidade do país _____
 - N° de unidades em Palmas - TO _____
- Relacione esses empreendimentos:

- Total de empreendimentos ligados ao Programa Minha Casa Minha Vida em Palmas - TO

- Relacione esses empreendimentos:

Sobre a participação da empresa em entidades de classe:

- A empresa participa de algum sindicato ou associação ligada ao segmento da construção?

() Sim () Não Se sim, qual? _____

- A empresa recebeu alguma premiação em seus anos de atuação?

() Sim () Não Se sim, qual? _____

- Empresa possui a certificação PBQP-H? () Sim () Não

- A empresa já buscou o financiamento de Apoio a Produção da Caixa Econômica Federal?

() Sim () Não Em que ano ou anos? _____

- Para qual(is) ou empreendimento(s)?

- A empresa já financiou algum imóvel na planta? () Sim () Não

- Em que ano ou anos? _____

- Quantos e quais empreendimentos?

- Qual foi o faturamento anual da empresa nos últimos cinco anos?

2008: _____

2009: _____

2010: _____

2011: _____

2012: _____

- Espaço para redigir comentários livres

2 – QUESTIONÁRIO SOBRE OS PROPRIETÁRIOS

Apresentação

Por gentileza, escolha com um **X** uma alternativa das respostas possíveis e sinta-se à vontade para responder às questões e redigir comentários nas linhas situadas abaixo de cada questão. Esses dados serão utilizados apenas para fins de pesquisa, não sendo identificados os autores das respostas em nenhum texto, artigo, dissertação ou tese da pesquisadora.

Dados pessoais do proprietário 1

- Nome completo: _____
- Ano de nascimento: _____
- Local de nascimento: _____
- Estado civil: _____ Nome do cônjuge (caso tenha): _____
- Nome dos pais: _____

Sobre a trajetória escolar do proprietário 1

- Qual a sua escolaridade?

<input type="checkbox"/> Ensino Médio	<input type="checkbox"/> Ensino Técnico	<input type="checkbox"/> Superior Incompleto
<input type="checkbox"/> Superior Completo	<input type="checkbox"/> Especialização	<input type="checkbox"/> Mestrado ou Doutorado
- Em relação ao curso de nível superior:
 - O curso em que se graduou: _____
 - A Instituição de ensino: _____
 - Em que ano se formou? _____
 - Concluiu outro curso superior (que curso/ano/instituição)?

- Em relação a uma especialização:
 - A especialização concluída: _____
 - A Instituição de ensino: _____
 - Em que ano concluiu? _____
 - Alguma especialização em andamento (que curso/instituição)? _____
 - Completou **outros cursos** importantes para sua área de atuação? Sim Não
 - Quais? _____
 - A Instituição ou instituições de ensino onde o/os fez: _____
 - Em que ano concluiu? _____
 - Algum curso em andamento (que curso/instituição)? _____

- Espaço para redigir comentários livres

Dados da família do proprietário 1

Sobre seus pais

- Qual é a escolaridade do seu pai? Completou:
4ª série () 8ª série () colegial, técnico, semelhante () curso superior ()
Em caso de curso superior completo, que curso e em que Instituição? _____
- Qual é/era a principal ocupação/trabalho que seu pai exerceu/exerce? _____
- Qual é a escolaridade de sua mãe? Completou:
4ª série () 8ª série () colegial, técnico, semelhante () curso superior ()
Em caso de curso superior completo, que curso e em que Instituição? _____
- Qual é/era a principal ocupação/trabalho que sua mãe exerceu/exerce? _____

Sobre seu cônjuge

- Qual é a escolaridade de seu cônjuge (caso tenha)? Completou:
4ª série () 8ª série () colegial, técnico, semelhante () curso superior ()
Em caso de curso superior completo, que curso e em que Instituição? _____
- Qual é/era a principal ocupação/trabalho que sua esposa exerceu/exerce? _____

Sobre a trajetória profissional do proprietário 1

- Desenvolve concomitantemente alguma outra atividade profissional, além da empresa?
() Sim () Não Se sim, qual? _____
- Qual o cargo que ocupa nessa empresa? _____
- É proprietário de outra(s) empresa(s)? () Sim () Não
- Se sim, qual/quais? _____
- Antes de atuar nesse segmento, atuou profissionalmente em outro(s) emprego(s) da área privada ou empreendimento(s)? () Sim () Não
- Se sim, qual/quais? _____
- Em que período? Do ano de _____ ao ano de _____

- Antes de atuar nesse segmento, atuou profissionalmente como empregado ou servidor público?
- () Sim () Não Se sim, qual/quais? _____
- Em que período? Do ano de _____ ao ano de _____
- Espaço para redigir comentários livres

Sobre a atuação social e política do proprietário 1

- Você é filiado a algum sindicato? () Sim () Não
- Você já foi/é membro da **estrutura organizacional** de algum sindicato? () Sim () Não
- Caso **sim**, de quais sindicatos? _____
- Quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Você já foi/é **filiado** a algum **partido político**? () Sim () Não
- Você já foi/é membro da **estrutura organizacional** de algum partido político?
() Sim () Não
- Caso **sim**, de qual/quais partidos? _____
- Quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Você já foi/é membro de alguma **organização social** (estudantil, Rotary, Maçonaria, ONG, Esportiva etc.)? () Sim () Não
- Caso **sim**, de quais? _____
- Quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Você já foi/é membro de alguma **associação profissional**? () Sim () Não
- Caso **sim**, de quais? _____
- Quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Você já ocupou/ocupa cargos/funções **eletivas** na **esfera pública** (vereador, prefeito, deputado estadual, federal etc.)? () Sim () Não

- Caso **sim** quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Espaço para redigir comentários livres

- Você já ocupou/ocupa cargos/funções **não eletivas**, ou **de confiança**, na **esfera pública** (administração, autarquia, assessoria, empresa etc.)? () Sim () Não

- Caso **sim**, em quais níveis? () Municipal, () Estadual, () Federal

- Quais cargos/funções ocupou/ocupa e em quais períodos? _____

- Espaço para redigir comentários livres

Dados finais sobre o proprietário 1

- Você tem algum parente que atuou ou atua no segmento da construção civil?

() Sim () Não

- Se **sim**, quais? _____

- Você tem algum parente que atuou/atua no setor habitacional, seja no ramo da construção, ou incorporação, ou venda? () Sim () Não

- Se **sim**, quais? _____

- Você poderia indicar as três empresas que considera **mais importantes** no segmento da construção de habitações em Palmas? _____

- Você poderia nos conceder uma entrevista caso seja necessário? () Sim () Não

- Espaço para redigir comentários livres

Meu e-mail para alguma informação adicional que queira dar posteriormente é andreiactuaria@hotmail.com

Muito obrigada por sua atenção e disponibilidade para responder ao questionário.
