



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PPG)
Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/Uesb)
Mestrado em Geografia

LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA

**PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM
ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES
E SUJEITOS ENVOLVIDOS**

Vitória da Conquista/BA
2023

LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA

**PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM
ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES
E SUJEITOS ENVOLVIDOS**

Relatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo), como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Área de Concentração: Produção do Espaço Geográfico. Linha de pesquisa: Produção dos Espaços Urbanos e Rurais

Orientador: Prof. Dr. Janio Santos

Vitória da Conquista/BA
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S233p

Santana, Lucas Beppu Kajimata

Produção e transformações do/no PMCMV em Itapetinga-BA:
ações, interesses, agentes e sujeitos envolvidos./

Lucas Beppu Kajimata Santana, 2023.

156f.

Orientador (a): Dr. Janio Laurentino de Jesus Santos.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Sudoeste
da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO),
Vitória da Conquista, 2023.

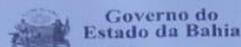
Referências. F.139-148

1. PMCMV. 2. Políticas habitacionais. 3. Itapetinga. 4. Espaço
urbano. I. Santos, Janio Laurentino de Jesus. II. T.

CDD: 910

Catálogo na fonte: Chrystina Nery - CRB 5/810

UESB – Campus Vitória da Conquista – BA



Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB
Recredenciada pelo Decreto Estadual
Nº 16.825, de 04.07.2016

FOLHA DE APROVAÇÃO

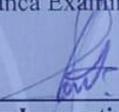
PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES E SUJEITOS ENVOLVIDOS

LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA

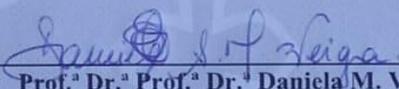
Defesa de Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UESB (PPGeo-Uesb), como requisito para obtenção do título de MESTRE.

Aprovada em: **25 de setembro de 2023.**

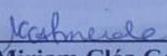
Banca Examinadora



Prof. Dr. Jânio Laurentino de Jesus Santos
(Orientador - UESB)



Prof.ª Dr.ª Prof.ª Dr.ª Daniela M. Veiga
(Examinador Externo - UESB)



Prof.ª Dr.ª Miriam Cléa Coelho Almeida
(Examinadora Interna - UESB)

Vitória da Conquista- BA, 25 de setembro de 2023.

Campus de Vitória da Conquista

(77) 3424-8741 | ppgco@uesb.edu.br

Campus de Itapetinga
Praça da Primavera, 40
Bairro Primavera
CEP 45.700-000
PABX: (77) 3261 - 8600

Campus de Jequié
Rua José Moreira Sobrinho, s/n
Bairro Jequeizinho
CEP 45.200 - 000
PABX: (73) 3528 - 9600

Campus de Vitória da Conquista
Estrada do Bem Querer, km 4
Bairro Universitário
CEP: 45031 - 300
PABX: (77) 3424 - 8600

Dedico este trabalho aos moradores do Programa Minha Casa Minha Vida em Itapetinga. Povo valente e trabalhador, que resiste às mazelas e desigualdades sociais produzidas pela sociedade em que vivemos e que busca na luta diária melhores condições de moradia e de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e pelas preciosas oportunidades que nos permite viver, como fazer um Mestrado e conhecer pessoas valorosas e brilhantes que iluminam a nossa caminhada como ser humano.

Ao meu orientador, professor doutor Janio Santos, pelo enorme compromisso com a pesquisa, com a orientação e com este trabalho. Agradeço também pelos valiosos conselhos acadêmicos e ensinamentos para a vida e por ter acreditado em mim e no resultado da pesquisa, nos momentos de insegurança acadêmica.

Às professoras doutoras da Banca Examinadora Miriam Cléa Coelho Almeida e Daniela Monteiro Veiga, pelas preciosas contribuições que ajudaram a enriquecer este trabalho e pelo carinho e acolhimento.

À professora doutora Fernanda Viana de Alcântara pelo apoio, incentivo e contribuições no início da pesquisa e do Mestrado.

Aos professores(as) doutores(as) do Ppgeo e da UESB, Mario Rubem Santana, Vilomar Sandes Sampaio, Altemar Amaral Rocha, Janio Roberto Diniz dos Santos, Suzane Tosta Souza, João Phelipe Santiago e Luciana Amorim de Oliveira, pelas inúmeras contribuições acadêmicas durante as disciplinas e a regência que serviram para aperfeiçoar este trabalho.

À professora doutora Nelma Gusmão de Oliveira, pelas informações e contribuições dadas para a pesquisa, e pelo carinho dado aos mais novos estudiosos de Itapetinga.

Ao meu pai Joselito Moraes Santana (*in memoriam*) e às minhas duas mães Mutsumi Kajimata Santana (*in memoriam*) e Tikako Kajimata, que sacrificaram suas vidas, mais do que eu possa imaginar, para que eu chegasse até aqui. Pelo amor, suporte e incentivo dado para que eu prosseguisse nos estudos e na superação das dificuldades.

Aos meus irmãos Thiago (Tica), Gabriela (Gabi) e Matheus (Canca), pela irmandade de sempre, pelo apoio, pelo carinho e pelos conselhos e conversas fraternos que me ajudaram tanto nessa caminhada.

À Claudinha, grande amiga e parceira, por me apoiar incondicionalmente e por se sacrificar tanto para que eu pudesse concluir este projeto. Gratidão, gratidão e gratidão!

À minha filha, Luiza Mutsumi, e ao meu filho, Daniel Noboru, por compreenderem a minha correria nestes dois anos, por alegrarem a minha vida nestes dias de luta e por terem sido minha inspiração para que eu continuasse prosseguindo.

À minha família em Itapetinga, Dona Joaninha, Seu Josino, Ziza, Sandra, Vinícius, Cristiane, Mateus, Tiago e tantos outros(as) da família Santana, que não caberiam aqui se eu descrevesse, pelo suporte, pelo carinho e por terem sido o apoio familiar que precisei.

Aos meus amigos e amigas: Valdeli Carvalho (Tibiba), Valdeique Oliveira, Luciano Borges, Paulo Cesar (PC), Tiago Rocha, Veridiana Santos (Very) e Sirbene Paixão pelas diferentes formas de ajuda na dissertação, e Raffael Saloes, Jorman dos Santos, Fabrício da Silva, Otoniel Filho, Greiziane Araújo, Maisa Dias, Marilane Luz e Doroelha Lima (Dora), pelos conselhos e incentivos para que eu ingressasse neste Programa.

Aos meus/minhas colegas e amigos(as) do Mestrado: Ivana Silva (Vaninha), Leonardo Farias, Tânia Costa, Lucas Libarino, Climério Silva, Fernanda Bastos, Joelma Silva, Marcos Paulo Monção, Fabrício Santana, Jaqueline Chaves, Lara Barros, Gislane Fernandes, Lígia Cardoso, Camila Gomes, Lucas Aguiar, Alan Azevedo, Davi dos Santos, Helaine Araújo e Naiara Dias, que contribuíram com este trabalho e com a realização do Mestrado.

Aos colegas de disciplina do Mestrado e do Grupo de Estudo Urbanização e Produção de Cidades na Bahia, pelos debates e ideias que ajudaram a enriquecer este trabalho.

Aos meus/minhas diretores(as), coordenadores e amigos(as), do Colégio Estadual Alfredo Dutra, Rose Oliveira, Denílson Oliveira, Eduardo Cardoso e Eloy Oliveira, e coordenadores(as) do Núcleo Territorial de Educação de Itapetinga, Alécio Chaves e Mariah Mell, por compreenderem minhas necessidades e me apoiarem.

Aos técnicos, engenheiros, vereadores, secretários, assistentes sociais, e muitos outros que participaram do Programa, por me auxiliarem com informações e documentos para a realização da pesquisa.

E, por último, mas de forma muito especial, agradeço imensamente aos moradores dos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida de Itapetinga. Pela receptividade, pelo carinho, pelo tempo cedido e, principalmente, por compartilharem não somente inúmeras informações, mas uma parte de suas vidas.

*“Se quer ir rápido, vá sozinho. Se quer ir
longe, vá acompanhado.”
(Provérbio africano)*

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a produção e as transformações do/no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), faixa 1, com base nas ações e nos interesses dos agentes e sujeitos envolvidos, e utilizando como recorte a implantação do PMCMV em Itapetinga. Para análise do trabalho, foram realizadas: pesquisas bibliográficas em artigos, livros, trabalhos acadêmicos e legislação, coletadas em meio eletrônico e em portais específicos de pesquisa acadêmica; pesquisas documentais no banco de dados do extinto Ministério das Cidades, em sites do IBGE, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e da Fundação João Pinheiro (FJP); pesquisas documentais na Prefeitura Municipal de Itapetinga, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Infraestrutura; aplicação de questionários com roteiros pré-elaborados; entrevistas com ex-secretária de assistência social, assistente social, representante da CEF, ex-vereador, engenheiro, técnico e representantes dos moradores do PMCMV; visitas a campo com o uso de caderneta de campo e registro fotográfico; tabulação dos dados com a produção de quadros, tabelas e gráficos; elaboração de mapas temáticos dos conjuntos habitacionais implantados em Itapetinga. Em Itapetinga, o PMCMV teve uma quantidade significativa de habitações produzidas, para a faixa 1, entre 2009 e 2016, com 2.798 unidades, o que representa mais que o dobro de toda a produção de habitação de interesse social (HIS) construída ou financiada pelo poder público na história do município, antes do Programa. E atendeu muitas famílias que se enquadravam no perfil voltado para a HIS, como grupos de baixa renda, de áreas de risco e moradores de ocupações e aluguéis sociais. Todavia, constatou-se que o PMCMV, assim como em outros municípios brasileiros, produziu habitações pequenas e inadequadas para certos arranjos familiares, e conjuntos habitacionais com ineficiente acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Por final, o Programa em Itapetinga produziu grandes transformações na cidade, ao criar novas infraestruturas urbanas e novos vetores de expansão urbana. Tal política envolveu diferentes agentes, que, por vezes, foram beneficiados pela valorização de terras rurais e urbanas, e viabilizou a implantação de loteamentos e empreendimentos imobiliários.

Palavras chave: PMCMV, Políticas habitacionais, Itapetinga, Espaço urbano.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the production and transformations of the My Home My Life Program (PMCMV), segment 1, based on the actions and interests of the agents and subjects involved, using the implementation of PMCMV in Itapetinga as a focus. To analyze the work, bibliographic research was conducted on articles, books, academic papers, and legislation, collected electronically and from specific academic research portals; documentary research was carried out in the database of the former Ministry of Cities, IBGE websites, the Superintendence of Economic and Social Studies of Bahia (SEI), and the João Pinheiro Foundation (FJP); documentary research was conducted at the Municipal Government of Itapetinga, Department of Social Assistance, Planning Department, and Infrastructure Department; questionnaires were applied with pre-prepared scripts; interviews were conducted with former social assistance secretary, social worker, CEF representative, former councilor, engineer, technician, and representatives of PMCMV residents; field visits were made using field notebooks and photographic records; data tabulation was done with the production of charts, tables, and graphs; thematic maps of housing complexes implemented in Itapetinga were developed. In Itapetinga, the PMCMV had a significant number of housing units produced for segment 1 between 2009 and 2016, with 2,798 units, which represents more than double the entire production of social interest housing (HIS) built or financed by the public authorities in the history of the municipality before the Program. It served many families who fit the profile aimed at HIS, such as low-income groups from risk areas and residents of occupations and social rentals. However, it was found that PMCMV, like in other Brazilian municipalities, produced small and inadequate housing for certain family arrangements and housing complexes with inefficient access to urban equipment and services. Finally, the Program in Itapetinga produced major transformations in the city by creating new urban infrastructure and new vectors of urban expansion. This policy involved different agents who, at times, benefited from the appreciation of rural and urban lands and enabled the implementation of subdivisions and real estate developments.

Keywords: PMCMV, Housing policies, Itapetinga, Urban space.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Fotos

- Foto 1 – Conjunto Residencial Casas Populares, bairro Nova 61
Itapetinga, Itapetinga – BA, 2011
- Foto 2 – Habitações populares, bairro Vila Riachão, Itapetinga - BA, 64
2011
- Foto 3 – Conjunto Habitar Brasil, bairro Américo Nogueira, Itapetinga – 65
BA, 2011
- Foto 4 – Conjunto Habitacional Hilda Gama, bairro Vila Riachão, 66
Itapetinga – BA, 2011
- Foto 5 – Tipologia de construção em *Villages*, residencial Moacir 99
Moura, Itapetinga-BA, 2022
- Foto 6 – Tipologia de construção de casas sobrepostas, residencial 99
Neto Fernandes, Itapetinga-BA, 2022
- Foto 7 – Tipologia de construção com casas térreas, residencial Vila 100
Santana, Itapetinga-BA, 2022
- Foto 8 – Unidade habitacional utilizada como comércio, residencial 102
Cassiano Gonçalves, Itapetinga-BA, 2022
- Foto 9 – Casas ampliadas na frente, residencial 12 de Dezembro, 104
Itapetinga-BA, 2022
- Foto 10 – Casas ampliadas na frente, residencial José Ivo, Itapetinga- 104
BA, 2022
- Foto 11 – Entrada do Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022 109
- Foto 12 – Equipamentos de lazer e esporte conservados, Residencial 118
José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2014
- Foto 13 – Equipamentos de lazer e esporte destruídos e ocupados, 118
Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022

Lista de Mapas

Mapa 1 – Localização de Itapetinga no Território de Identidade Médio Sudoeste da Bahia, Bahia, 2022 22

Mapa 2 – Localização dos conjuntos habitacionais na cidade de Itapetinga, Bahia, 1967 – 2016 68

Mapa 3 – Localização dos residenciais do PMCMV na cidade de Itapetinga, Bahia, 2022 89

Mapa 4 – Localização de equipamentos públicos na cidade de Itapetinga, Bahia, 2023 112

Mapa 5 – Número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, cidade de Itapetinga, Bahia, março de 2019 131

Lista de Imagens

Imagem 1 – Residencial 12 de Dezembro, Itapetinga-BA, 2010 107

Imagem 2 - Residencial 12 de Dezembro e Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022 107

LISTAS DE TABELAS E QUADROS

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Unidades Contratadas e Valores das Operações do PMCMV	45
Tabela 2 - Dados absolutos da população total, rural, urbana, da cidade e Taxa de Urbanização, por décadas – Itapetinga-BA - 1940-2010	54
Tabela 3 - Produto Interno Bruto (PIB), por setores (%), Itapetinga-BA, 1959 – 2018	58
Tabela 4 - População ocupada em Itapetinga-BA, por década e em percentual, 1970 – 2010	59
Tabela 5 – Unidades habitacionais de interesse social financiadas ou produzidas pelo poder público em Itapetinga-BA, 1967-2022	67
Tabela 6 - PMCMV Urbano: Evolução das faixas de renda familiar, Brasil, 2009 a 2020	74
Tabela 7 – Contratações nacionais no PMCMV Faixa 1 e custo por UH, por modalidade, Brasil, entre 2009 e julho de 2020	76
Tabela 8 – Contratações nacionais e entregas do PMCMV, por faixas, Brasil, 2009 a setembro de 2020	77
Tabela 9 – Residenciais do PMCMV instalados em Itapetinga-BA – Faixa 1, 2011 – 2016	90
Tabela 10 – Situação dos domicílios dos residenciais do PMCMV em Itapetinga-BA, 2023	94
Tabela 11 – Renda familiar mensal dos moradores dos residenciais do PMCMV em Itapetinga-BA, 2023	96
Tabela 12 - Tamanho das unidades habitacionais dos residenciais do PMCMV, Itapetinga-BA, 2022	101
Tabela 13 - Unidades do PMCMV ampliadas na frente, em porcentagem (%), Itapetinga-BA, 2022	103
Tabela 14 – Acesso aos equipamentos e serviços urbanos pelos entrevistados dos conjuntos do PMCMV, Itapetinga-BA, 2023	114

Lista de Quadros

Quadro 1 – Equipamentos comunitários instalados nos residenciais do 117 PMCMV em Itapetinga – BA, 2022

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF	Caixa Econômica Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CMHITA	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Itapetinga
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
Coelba	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
Cohab	Companhias Habitacionais
COOLEITE	Cooperativa dos Produtores de Leite de Itapetinga
Detran	Departamento Estadual de Trânsito
EAD`s	Ensino à Distância
ETMISA	Empresa de Transporte e Melhoramentos de Itapetinga S.A.
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FHISITA	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Previdência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFBaiano	Instituto Federal de Educação e Tecnologia
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ITIV	Imposto de Transmissão Inter Vivos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PIB	Produto Interno Bruto
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Itapetinga
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PT	Partido dos Trabalhadores
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TS	Trabalho Social
UH	Unidade Habitacional
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
URBIS	Empresa de Urbanização
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	19
1.1 METODÓLOGIA	25
2. A CIDADE CAPITALISTA: ITAPETINGA, OS PROBLEMAS COM A MORADIA E POLÍTICAS HABITACIONAIS	30
2.1 A CIDADE CAPITALISTA E O PROBLEMA DA MORADIA PARA OS MAIS POBRES.....	30
2.2 POLÍTICA HABITACIONAL E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL.....	35
2.3 ITAPETINGA: ASPECTOS HISTÓRICOS, URBANOS E HABITACIONAIS	46
2.3.1 A produção de moradias em Itapetinga	59
3. HISTÓRICO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO BRASIL E EM ITAPETINGA: LIMITES E AVANÇOS	71
3.1 HISTÓRICO E DIRETRIZES DO PMCMV.....	71
3.2 PMCMV FAIXA 1: LIMITES E AVANÇOS	78
3.3 O PMCMV EM ITAPETINGA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS	84
3.3.1 Caraterísticas dos beneficiários.....	93
4. A PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA: AÇÕES, INTERESSES E AGENTES ENVOLVIDOS.....	98
4.1 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO	98
4.1.1 Residenciais 12 de Dezembro e José Leal Ivo	106
4.1.2 Residencial Moacir Moura	109
4.1.3 Residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes	110
4.1.4 Residencial Vila Santana	110
4.2 PMCMV EM ITAPETINGA: EQUIPAMENTOS, SERVIÇOS E PROBLEMAS URBANOS	111
4.3 AGENTES, AÇÕES E INTERESSES: AS IMPLICAÇÕES DA PRODUÇÃO DO PMCMV EM ITAPETINGA	121
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
6. REFERÊNCIAS.....	139
APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com representantes dos Residenciais	149
APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com assistente social e ex-secretária de assistência social	151
APÊNDICE C: Roteiro de entrevista com engenheiro, técnico e ex-vereador que participaram do PMCMV	152
APÊNDICE D: Questionário com moradores do PMCMV em Itapetinga	154

1. INTRODUÇÃO

O déficit habitacional é um problema recorrente nas cidades brasileiras e envolve desde a falta de moradia ou a inadequação dessa, até o aluguel excessivo que compromete a renda e sobrevivência de segmentos sociais mais carentes. No Brasil, o déficit habitacional estimado, para 2015, era de 6,355 milhões de domicílios, com 5,572 milhões localizados em áreas urbanas, representando 87,7% do total, e 783 mil domicílios em área rural (FJP, 2015).

Isso tem raízes nos problemas sociais de uma sociedade desigual e que faz parte do sistema econômico injusto, do modo de produção capitalista, gerador de espaços desiguais dentro da cidade. Na visão de alguns autores, como Volochko (2015), a problemática da moradia está relacionada com o tratamento dessa como mercadoria e não como direito, o que permite o acesso de alguns e a restrição para outros.

A necessidade por moradia pode ser determinada ainda por outros fatores: demográficos (taxa de urbanização, taxa de natalidade, etc.); econômicos (emprego e renda); até a disponibilidade de créditos ou política tributária do governo (Morais, 2002). Nesse sentido, são necessárias políticas públicas¹ para garantir direitos dentro de um espaço que está continuamente em transformação, como é o caso da cidade, ou da presença do Estado, em tese, como forma de equilibrar ou intermediar os interesses do mercado com as necessidades da população mais carente e que não tem acesso ao crédito imobiliário e necessita de subsídio para ter uma moradia digna.

As políticas habitacionais no Brasil não são projetos recentes. No governo de Getúlio Vargas, foi criada em 1946 a Fundação Casa Popular para realizar a política nacional de habitação. No entanto, devido à falta de recursos e suas regras de financiamento, não atendeu bem a demanda, com uma produção pouco expressiva de unidades e restrita a alguns estados. A partir de 1964, políticas viabilizadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) buscaram tratar a questão

¹ Rodrigues (2010, p.53) define políticas públicas como “ações de Governo revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre ‘o que fazer’ (ações), ‘aonde chegar’ (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e ‘como fazer’ (estratégias de ação). Referem-se ao que o Governo está ou não está fazendo nas diversas áreas (econômica, política e de bem-estar social)”. Para que as políticas públicas transformem uma sociedade é necessário que os atores políticos interajam e negociem de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo.

da moradia. Embora tenham sido importantes, com a construção de um número significativo de unidades habitacionais, eram muito centralizadas e padronizadas quanto as soluções nas diferentes regiões brasileiras. Ademais, foi realizada como forma de baratear os custos, grandes conjuntos habitacionais em locais distantes das áreas centrais. Esse modelo passou ainda por uma crise no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e em 1986 foi extinto e transferidas suas atribuições à Caixa Econômica Federal (CEF) (Brasil, 2004a).

A partir da Constituição Federal de 1988, as políticas habitacionais começaram a ser tratadas de forma mais descentralizada, com maior autonomia dos municípios. Além do mais, com a criação do Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei 10.257 de 2001, que buscou regulamentar o capítulo da Política Urbana da citada Constituição, os municípios podiam planejar melhor a ocupação do solo urbano ao elaborar planos diretores participativos, com maior representação e participação da sociedade na realização das políticas habitacionais, ao menos no discurso.

Outros avanços importantes aconteceram com a criação do Ministério das Cidades em 2003, no governo Lula, e com a aprovação do documento da Política Nacional de Habitação, em 2004, como resultado da Conferência Nacional das Cidades. Apesar de haver progressos na política habitacional, o governo brasileiro, por conta da crise econômica de 2008, iniciada nos Estados Unidos, lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com foco na construção em massa de unidades habitacionais e o intuito de superar essa crise (Cardoso e Aragão, 2013). Assim, o Programa surgiu como um pacote econômico, ao invés de uma política habitacional articulada com as diversas questões urbanas, e contrariou inclusive as diretrizes postas pelo Estatuto da Cidade e pelos movimentos sociais em prol da moradia.

O objetivo do PMCMV era combater o déficit habitacional em todas as regiões brasileiras e atender as famílias com renda até 10 salários mínimos. Tinha uma proposta política de grande amplitude, comparada aos investimentos realizados na área da habitação em décadas passadas, tendo como meta inicial construir 1 milhão de casas e com estimativa de gastos de 34 bilhões de reais (Brasil, 2010). Diante da enorme visibilidade dada ao Programa, com um número significativo de unidades construídas e espalhadas nas diversas cidades brasileiras, o governo Federal lançou em 2012 o PMCMV II, com previsão de mais

2 milhões de casas, o que ampliaria para 3 milhões a quantidade de unidades habitacionais (Brasil, 2020).

No entanto, apesar da quantidade, o Programa teve limites e pesquisas como de Amore, Shimbo e Rufino (2015) revelam a existência de conjuntos habitacionais implantados em regiões periféricas, com carência de infraestrutura urbana e ausência de equipamentos urbanos, além de dificuldades de acesso ao emprego e comércio pelos moradores dos conjuntos, dentre outros problemas.

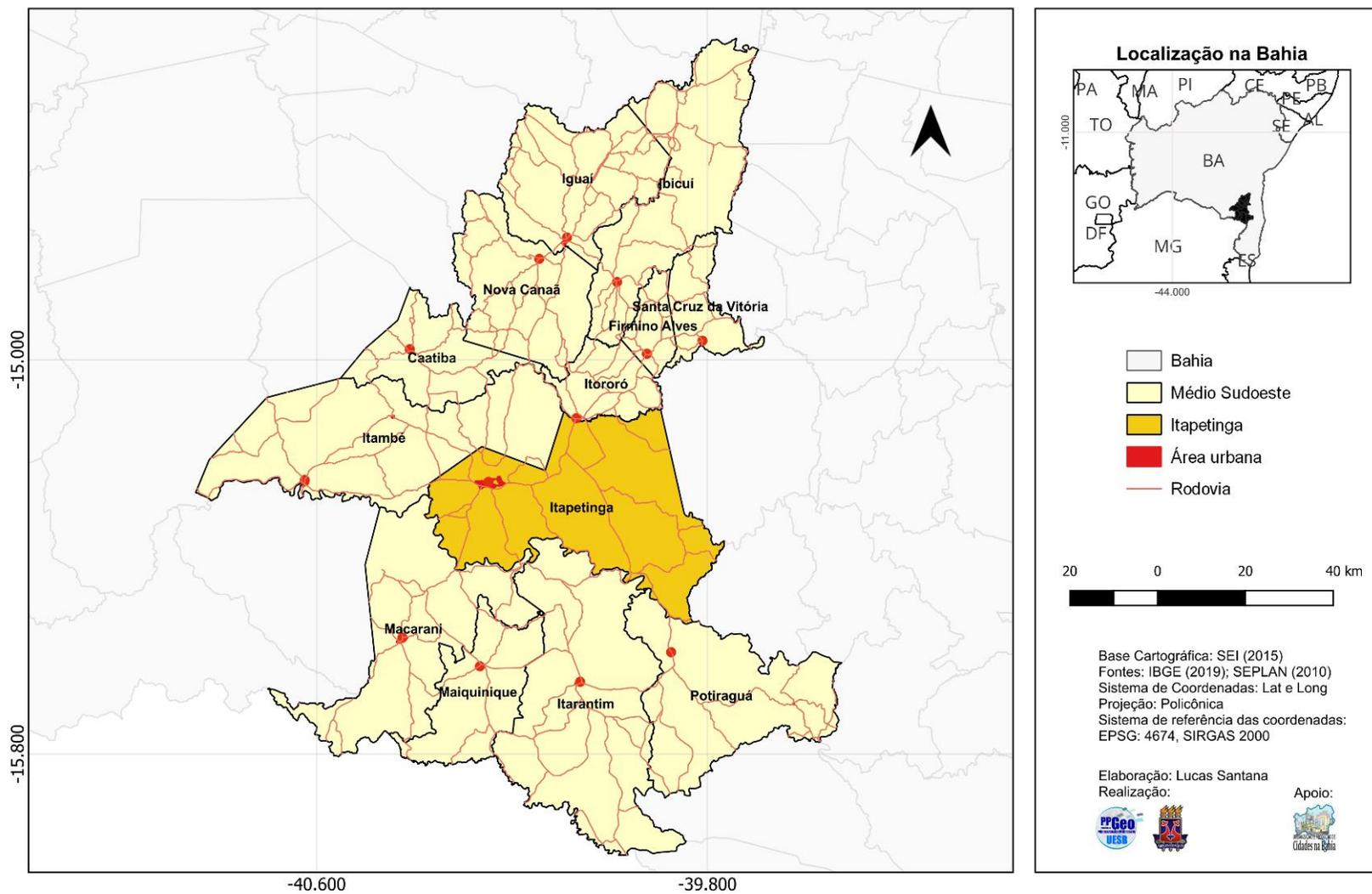
Itapetinga está inserido no Território de Identidade Médio Sudoeste da Bahia, divisão mais recente utilizada pelo governo do estado, possui uma área de 1.651,158 Km², com dois distritos em seu território - Bandeira do Colônia e Palmares, e faz limite com Itororó, Itambé, Macarani, Itarantim, Pau Brasil e Itajú do Colônia (Mapa 1). A cidade está a aproximadamente 104 Km de Vitória da Conquista, 142 Km de Itabuna e 571 Km de Salvador por rodovia, é atravessada pela BR 415, rodovia federal que liga Vitória da Conquista à Itabuna/Ilhéus, sendo importante ponto de articulação e um centro urbano expressivo entre essas cidades. Possui ainda diversas estradas vicinais que à integram aos municípios circunvizinhos.

Dentro do estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), definida pelo IBGE, Itapetinga é considerada um Centro Sub-Regional B e exerce maior influência entre os municípios próximos. Todavia, com atração de menor força e extensão que as Capitais Regionais, como são os casos de Vitória da Conquista e Itabuna, ambas classificadas como Capital Regional B (IBGE, 2018).

A população total em 2022 era de 65.897 habitantes e a densidade demográfica de 39,91 habitantes por quilômetro quadrado. Em 2021, tinha um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 18.952,34, e dados de 2010 do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,667 e de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 96,8% (IBGE, 2023).

A economia é movimentada na sua maior parte pelo comércio e serviços, seguidos da atividade industrial, com destaque para o setor calçadista, que tem a Vulcabrás/Azaléia como maior empregadora, e por fim a atividade agropecuária (IBGE, 2022b).

Mapa 1: Localização de Itapetinga no Território de Identidade Médio Sudoeste da Bahia, Bahia, 2022



Itapetinga, assim como muitas cidades brasileiras, também foi contemplada pelo PMCMV, com 2.798 unidades para a faixa 1², construídas em seis conjuntos habitacionais. O Programa foi implantado entre os anos de 2009 a 2016, durante os dois mandatos do prefeito José Carlos Moura, do Partido dos Trabalhadores (PT), período quase todo comandado nas três esferas de poder - municipal, estadual e federal - pelos governos petistas.

Os conjuntos habitacionais em Itapetinga foram construídos em localidades distintas, alguns mais próximos do centro e outros em áreas mais periféricas, e ampliam e/ou formam diferentes bairros pela cidade. Ainda que orientado por normas federais, cada empreendimento pode ter tido lógicas próprias na sua produção e definição de localização, com fatores e agentes distintos.

Nesse contexto, o trabalho teve como problema central pensar: como se deu a produção e transformação do/no PMCMV na faixa 1, com base nos diferentes interesses dos agentes e sujeitos envolvidos e utilizando como recorte a cidade de Itapetinga? Foram considerados como agentes envolvidos os governos federal, estadual e municipal, construtoras, mercado imobiliário, proprietários de terras e CEF. Os beneficiários/moradores foram analisados como sujeitos sociais e não como agentes, e também foram estudados.

Assim, a dissertação teve como hipótese que o PMCMV foi relevante para a questão habitacional de Itapetinga, ainda que os interesses políticos, econômicos e clientelistas dos agentes envolvidos possam ter levado a produção de uma política deficiente no atendimento de outros direitos sociais, além da moradia.

O estudo da política habitacional tem grande relevância para a Geografia pelo fato que essa produção traz enormes transformações nas cidades brasileiras. Além disso, a temática tem sido estudada por importantes autores da Arquitetura e Urbanismo, tais como Bonduki (1994; 2014), Maricato (1982; 2009), Cardoso (2011), Rolnik (2014), entre outros, que realizam análises correlatas à ciência geográfica e que utilizam como base teórica muitos trabalhos de geógrafos.

Tal política merece ainda ser estudada porque retomou o debate acerca da construção da moradia de interesse social no Brasil e produziu uma expressiva quantidade de unidades habitacionais por todo o país, com mais de 5,1 milhões,

² O PMCMV era dividido em faixas de renda, a faixa 1 correspondia de 0 a 3 salários mínimos.

de 2009 a setembro de 2020, e mais de 6,1 milhões de unidades contratadas (Brasil, 2020).

Dentro de um contexto atual de pesquisas que buscam compreender as pequenas e médias cidades, tais como o Grupo Urbanização e Produção de Cidades na Bahia, esta dissertação ganha importância porque contribui para o entendimento da produção e transformação de cidades como Itapetinga. Uma vez que muitos estudos sobre políticas habitacionais no Brasil se concentram, principalmente, na análise das grandes cidades e das regiões metropolitanas.

Há diversos estudos sobre a cidade de Itapetinga, alguns relacionados a indústria calçadista, como os de Nery (2003), Nery (2016), Oliveira (2003), Luft (2013), Barbosa (2012), Barbosa (2014) e Souza (2022), além de outros trabalhos relacionados a cidade feitos por Porto (2005), sobre as feiras livres de Itapetinga e municípios circunvizinhos; Sales (2015), sobre os impactos da implantação da UESB em Itapetinga; Freitas (2013), sobre o setor (in)formal no centro da cidade; Moreira (2009), sobre a representação dos moradores de Itapetinga sobre a Uesb; e Moreira (2016), sobre os Batistas da cidade de Itapetinga. No entanto, pesquisas sobre política habitacional e PMCMV em Itapetinga são muito escassas. Encontrou-se apenas o trabalho de Santos (2017), que aborda o PMCMV em Itapetinga e nenhum outro sobre política habitacional, o que revela a ausência de publicação a respeito do tema. Assim, esta dissertação permite suprir essa lacuna e trazer contribuições para essa área do conhecimento, bem como uma base de dados para futuras pesquisas.

O trabalho também possui relevância social, uma vez que buscou entender como foi a produção das políticas habitacionais em Itapetinga e suas limitações, identificar áreas carentes de equipamentos, serviços urbanos e transporte público, assim como perceber problemas sociais e estruturais dos residenciais, de forma que os conhecimentos produzidos e sistematizados através de tabelas, gráficos e mapas poderão ser utilizados para futuras políticas de habitação e para o planejamento da cidade.

Portanto, o objetivo desta dissertação é analisar a produção e as transformações do/no PMCMV, faixa 1, com base nas ações e nos interesses dos agentes e sujeitos envolvidos, e utilizando como recorte a implantação do PMCMV em Itapetinga. Para alcançá-lo, buscou-se ainda: investigar as características desses empreendimentos habitacionais em cidades como

Itapetinga; averiguar os equipamentos e serviços urbanos instalados para atender os beneficiários do PMCMV em Itapetinga; entender o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, tendo como recorte a cidade de Itapetinga; e avaliar o envolvimento dos diferentes agentes na produção do PMCMV.

1.1 METODOLOGIA

A escolha do objeto de estudo deve-se ao fato do PMCMV ter tido um enorme impacto na (re)configuração do espaço urbano de Itapetinga, com a formação de novos bairros e o deslocamento significativo de moradores dentro da cidade. Ainda, por esse município fazer parte do espaço de vivência do pesquisador. Trata-se de um estudo de recorte ou de campo, conforme Heerdt e Leonel (2007), que buscou analisar a produção e transformação do/no PMCMV com base nos interesses dos agentes envolvidos, por meio da investigação em Itapetinga.

A proposta analisou seis conjuntos do PMCMV, faixa 1 (0 a 3 salários mínimos), ou seja, todos os residenciais produzidos, que foram entregues em períodos distintos e estão localizados em diferentes zonas da cidade. Isso permitiu comparar as múltiplas realidades e ter uma compreensão mais completa do que foi o Programa.

A presente dissertação teve como meta realizar uma pesquisa qualitativa, que, para Minayo (2002, p. 21), se preocupa “[...] com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. E apresenta ainda característica de pesquisa explicativa, que não fica limitada a descrever as coisas, mas tenta compreender as causas dos fatos. Esse tipo de pesquisa, para Gil (2002), busca entender e aprofundar a razão e o porquê, com o objetivo de ir mais a fundo no conhecimento da realidade.

Para embasar as análises propostas, foram realizadas pesquisas bibliográficas em artigos, livros, trabalhos acadêmicos e legislação, coletadas em meio eletrônico, em portais específicos de pesquisa acadêmica, como o da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Scielo, além de consultar a Biblioteca da UESB. Com a perspectiva de incorporar

conhecimentos que deram base para a pesquisa, foram utilizados conceitos e autores como: para discutir política habitacional e habitação de interesse social, Cardoso (2011), Cardoso e Aragão (2013), Bonduki (1994, 2014); a respeito de habitação, Maricato (1982, 2009) e Valença (2003); acerca do PMCMV, Amore, Shimbo, Rufino (2015), Cardoso (2013), Cardoso, Aragão, Jaenisch (2017) e Rolnik *et al.* (2015); sobre o espaço urbano e os agentes produtores da habitação, Rolnik (1988), Kowarick (1979), Rodrigues (1988), Maricato (1982, 2011) e Corrêa (2004, 2011).

Foram pesquisados livros sobre a cidade, como Gomes (2002), Campos (2006) e Oliveira (2003), que pontuavam algumas “políticas habitacionais” e moradias produzidas em Itapetinga antes do PMCMV, mas sem informações, muitas vezes, precisas sobre quantidade e período.

Foram realizadas pesquisas documentais no banco de dados do Ministério da Cidade sobre o PMCMV, para compreender as diretrizes e regras do Programa; em sites do IBGE, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e da Fundação João Pinheiro (FJP), que buscaram dados demográficos, socioeconômicos e de déficit habitacional de Itapetinga. Também foram pesquisados *shapefiles* na base de dados do IBGE para construção de mapas temáticos da cidade.

A fim de obter informações mais específicas sobre o PMCMV e outras políticas habitacionais efetivadas antes do Programa, em Itapetinga, foram realizadas pesquisas documentais na Prefeitura Municipal, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Planejamento e Secretaria de Infraestrutura com a busca de dados sobre cadastro dos beneficiários, relatório técnico social do PMCMV, Plano Diretor, Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e plantas de bairros e de conjuntos habitacionais.

Poucas informações foram encontradas nas secretarias municipais acerca do histórico das políticas habitacionais. Apenas dispunham de algumas plantas dos bairros e conjuntos habitacionais produzidos. Por isso, foi consultado o acervo de um antigo jornal em circulação na cidade, o Jornal Dimensão, com o intuito de levantar e complementar informações sobre as políticas habitacionais implantadas antes do PMCMV no município.

Sobre o PMCMV, poucos documentos ainda estão preservados, e foi encontrada resistência para disponibilização desses. A mesma resistência foi

encontrada na busca de dados na CEF. Para suprir essa carência, a presente pesquisa utilizou-se de leis, decretos e portarias que foram publicadas; entrevistas formais e informais com sujeitos que trabalharam no Programa em Itapetinga, incluindo aqueles ligados a CEF, e com os beneficiários/moradores dos conjuntos, e informações veiculadas em jornais e blogs sobre a política, para a obtenção de informações de como ocorreu a produção do Programa na cidade.

Como instrumento importante para levantamento de informações, foram aplicados 285 questionários com roteiros pré-elaborados e amostragem estatística das características socioeconômicas dos beneficiários e dos problemas relacionados às unidades ou aos conjuntos. Eles representaram um pouco mais de 10% dos domicílios existentes nos seis conjuntos do PMCMV em Itapetinga e foram aplicadas pelo próprio pesquisador de forma individual e com respondentes maiores de 18 de idade.

Com representantes das secretarias municipais do período em que foi implantado o PMCMV foram realizadas duas entrevistas, uma com a ex-secretária de assistência social e outra com a assistente social que trabalhou no PMCMV, para conhecer o perfil e os critérios de seleção dos beneficiários do Programa. Foi aplicada uma entrevista com representante da CEF de Vitória da Conquista, agência que era responsável pelo Programa na região, incluindo Itapetinga, com o objetivo de reconhecer os critérios utilizados para aprovação dos empreendimentos e das construtoras e a atuação da CEF no Programa.

Para levantamento de informações sobre a adesão do município de Itapetinga ao Programa e do seu funcionamento foram entrevistados um engenheiro, um técnico e um ex-vereador que atuaram no Programa.

Também foram realizadas dezenas de conversas informais com moradores dos conjuntos, com sujeitos que trabalharam/atuaram ou tinham informações sobre o Programa e outros que faziam parte da gestão municipal nos anos de implantação da política habitacional, com o intuito de levantar informações sobre o Programa e de confirmar/confrontar as informações obtidas.

Por final, seis representantes locais de cada residenciais foram entrevistados, no intuito de conhecer parcialmente o perfil dos moradores, as características, o convívio social e os problemas estruturais e sociais dos conjuntos e o acesso dos moradores aos equipamentos e serviços urbanos.

Visitas a campo foram realizadas nos seis residenciais. Isso aconteceu de

forma individual e com uso da caderneta de campo para anotações das informações coletadas e para fazer registros fotográficos. Esse último instrumento teve como objetivo a captura das características físicas e das transformações ocorridas nos residenciais, tais como as unidades habitacionais, comércio e serviços e as transformações no entorno dos conjuntos. Esse trabalho de campo foi realizado também nos diversos bairros da cidade para a observação de conjuntos habitacionais mais antigos implantados, com registros fotográficos.

Nessa última etapa, a observação e os diálogos informais com moradores foram também procedimentos relevantes, com o intuito de avaliar as características desses empreendimentos habitacionais em Itapetinga e a qualidade dos equipamentos públicos nas imediações dos espaços ocupados pelos residenciais, tais como: escolas, creches, posto de saúde, posto policial, parques, praças e áreas de esporte e lazer, além das condições de acesso.

Como se teve dificuldades para levantar informações sobre as políticas habitacionais implantadas antes do PMCMV e da participação da gestão municipal na produção de moradias em Itapetinga, em certos casos, foram necessárias visitas à campo para identificação dessas moradias e levantamento de informações, que foram realizadas através de conversas informais com moradores e representantes dos bairros, cuja quantificação foi feita pelo próprio pesquisador.

Por conta da imprecisão de certas informações, foi somente através do confronto das diferentes fontes e dados que se chegou a uma aproximação da quantidade e do período de produção dessas políticas habitacionais. Alguns bairros tiveram que ser visitados mais de uma vez para preencher essas lacunas. Em alguns casos, o pesquisador foi acompanhado de moradores locais ou de funcionários da Prefeitura Municipal de Itapetinga. Todavia, em outras poucas localidades, não foi possível ir até o local das moradias produzidas, em virtude da garantia de segurança do pesquisador. Além da interação, esses colaboradores também viabilizaram o encontro com moradores antigos, que passaram informações mais precisas.

Após o levantamento de dados, foram mapeados os principais conjuntos habitacionais implantados em Itapetinga utilizando como ferramenta o programa Qgis. Alguns desses itens foram vetorizados, porque não foram encontrados *shapefiles* durante a pesquisa documental. Os mapas serviram de base para

compreender a espacialidade desses empreendimentos quanto a disponibilidade, o acesso aos equipamentos urbanos e a localização no perímetro. Por se tratar de representações cartográficas, permitiram ainda outras análises espaciais.

As entrevistas realizadas foram transcritas e as informações dos questionários foram sistematizadas no Excel e junto com os documentos coletados, foram organizados, com a produção de quadros, tabelas e gráficos.

Após a sistematização dos dados coletados e leituras de trabalhos diversos relacionados à pesquisa, esta buscou interpretar os diferentes interesses dos agentes envolvidos na produção do PMCMV em Itapetinga, ao analisar quando esses interesses se convergiam ou divergiam e as consequências disso na produção dessa política habitacional.

A dissertação está estruturada em três seções, além da Introdução e Considerações finais. A seção dois discute a cidade capitalista, em que se problematiza a terra e a habitação tratadas como negócio e as dificuldades de acesso à moradia para os mais pobres e que muitas vezes não são atendidos pelas políticas públicas. Também sobre as características das principais políticas habitacionais implantadas no Brasil antes do PMCMV e dos importantes marcos legais e institucionais que contribuíram para o desenvolvimento dessa política. Ainda traz uma análise sobre o município de Itapetinga, ao apresentar suas principais características econômicas e geográficas, um sucinto histórico, além do resumo das “políticas habitacionais” implantadas antes do PMCMV.

A seção três faz um histórico dos aspectos que levaram ao surgimento do PMCMV, apresenta algumas características da estrutura e funcionamento do Programa e certos resultados em relação à quantidade de unidades habitacionais produzidas. Também discute as limitações, os problemas e os avanços dessa política habitacional, a atuação dos agentes envolvidos no Programa e faz um breve histórico do PMCMV em Itapetinga com as características de seus beneficiários.

A seção quatro traz a caracterização dos residenciais do PMCMV em Itapetinga e analisa o acesso aos equipamentos e serviços urbanos dos moradores, com a apresentação de alguns problemas. Também identifica os agentes envolvidos na produção do Programa, suas ações e interesses, e as consequências dessa política habitacional na produção da cidade.

2. A CIDADE CAPITALISTA: ITAPETINGA, OS PROBLEMAS COM A MORADIA E POLÍTICAS HABITACIONAIS

2.1 A CIDADE CAPITALISTA E O PROBLEMA DA MORADIA PARA OS MAIS POBRES

A cidade capitalista possui diversos problemas, tais como o desemprego, a miséria, a segregação, a violência e até a falta de moradia. Não bastasse essa realidade crítica, a questão talvez mais grave não é o fato da cidade “ter problemas”, mas dela possuir características, tais como seu modo de produção, que geram esses problemas.

Desde a sua formação, na transição do modo de produção feudal para o capitalista mercantil, a cidade capitalista já possuía duas características centrais que induziam tais problemas sociais: a mercantilização do espaço e a divisão das classes sociais. Rolnik (1988, p. 27) analisa isso da seguinte forma:

[...] a mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comumente ocupada, passa a ser uma mercadoria – que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça [...]. Em segundo lugar, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado os proprietários dos meios de produção, os ricos detentores de dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos.

Dessa forma, observa-se que a própria forma de produção da cidade capitalista, desde o início, em seu processo de formação, tem como característica a desigualdade entre as classes sociais e a transformação de diferentes aspectos que envolvem a reprodução da vida como mercadoria, fator também indutor de um desequilíbrio social.

Obviamente, muitas transformações ocorreram nessa cidade, por conta das grandes mudanças ocorridas na sociedade capitalista, como o advento da industrialização, a apropriação dos meios de produção pelos capitalistas, o desenvolvimento do trabalho assalariado, entre outros, e que não serão analisadas.

Retomando o debate para a questão da moradia, a cidade capitalista tem algumas características que tornam o acesso à terra e à moradia um problema para as camadas de mais baixa renda. Um dos pontos importantes tem relação

com a questão da terra no capitalismo, que possui características peculiares.

Em primeiro lugar, como analisa Singer (1982), diferente das mercadorias produzidas, que têm seu preço definido pelo custo da produção e da margem de lucro, a terra não é definida por esse custo, já que não é produzida, embora seja comercializada; seu preço é determinado pela demanda, pelo tanto que o comprador estiver disposto a pagar. “O capital imobiliário é um falso capital. Ele é sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade” (Singer, 1982, p. 22).

Ao tratar também sobre essa peculiaridade da terra urbana como mercadoria, Rodrigues (1988) analisa que: não é possível produzir terrenos iguais com preços competitivos; a localização de cada terreno é única; em geral, não se sabe todos os terrenos que estão em oferta e as negociações são realizadas de indivíduos para indivíduos; no mercado, enquanto que o aumento de oferta de mercadorias produzidas faz o seu preço diminuir, no caso dos terrenos, muitas vezes pode ocorrer o contrário, um crescimento da oferta, aumenta os preços.

Fatores como infraestrutura existente, disponibilidade de equipamentos e serviços urbanos, presença do comércio ou de investimentos diversos, sejam públicos ou privados, e ao tipo de uso do solo, também interferem no preço da terra urbana e, conseqüentemente, no da moradia. Além disso, o controle/especulação dessa terra urbana tem papel fundamental na definição desses preços.

No espaço urbano, o valor da moradia tem relação tanto com questões relacionadas à terra, como também com as próprias particularidades da habitação enquanto mercadoria. O que ocorre é que a moradia, conforme analisa Rodrigues (1988), não pode ser adquirida de forma fracionada, tem que ser comprada por inteiro; e mesmo que seja financiada, não se financia somente uma parte da habitação. Além disso, o preço da moradia tende a ser elevado, pois inclui a renda do proprietário de terra, o custo e lucro da construção e das indústrias de insumo, e os juros dos financiamentos.

Na compreensão de Kowarick (1979), o problema habitacional não deve ser analisado sem considerar processos socioeconômicos e políticos mais amplos e a forma como a sociedade capitalista produz as coisas, inclusive a moradia, e analisa que:

O sistema capitalista pressupõe a destruição dos meios autônomos de vida, basicamente, na expropriação da terra e dos instrumentos produtivos. Passa a produzir o que antes trabalhadores independentes realizavam para prover sua própria subsistência, criando mercadorias que são consumidas por meio do salário ganho através da venda de sua força de trabalho (Kowarick, 1979).

Ao considerar que essa sociedade é constituída de classes sociais distintas e que o espaço urbano enquanto mercadoria é disputado por diversos agentes, não fica difícil imaginar a dificuldade de muitos em acessar boas moradias e a tendência da formação de desigualdades socioespaciais nas cidades. Rolnik (1988) argumenta que é justamente porque a terra urbana é uma mercadoria que há uma tendência de formação de bairros residenciais exclusivos e de bairros de camadas de baixa renda superpovoados, já que os que têm dinheiro se apropriam de amplos setores da cidade, e os que não têm dividem pequenos espaços com muitos.

O acesso à moradia no Brasil tornou-se um problema ainda mais sério no século XIX, com o fim da escravidão, em 1888, e a dificuldade de acesso à terra, sobretudo, pelos ex-escravizados. Isso ocorreu por conta da Lei de Terras de 1850 que não facilitou o acesso às “terras devolutas”, que poderiam ser obtidas somente por meio da compra, junto ao governo, e pela “ausência” da promoção de políticas de inserção social na República Velha, tanto no campo como na cidade, para os grupos antes oprimidos. Em certas regiões isso provocou a inicial migração de muitos para as grandes cidades, que, ao buscarem por conta própria resolver suas necessidades de moradia, formaram as primeiras favelas e cortiços (Barbosa, 2017; Cardoso, Aragão, 2012).

As favelas não são ocupações relativamente recentes no espaço urbano do Brasil, como analisa Barbosa (2017), em cidades como o Rio de Janeiro, têm mais de 100 anos de existência e continuam a crescer na atualidade em diversas cidades, já que se trata de um fenômeno associado à concentração de capital, da propriedade privada e do poder político que fragmenta e controla o espaço.

Na concepção de Rodrigues (1988, p. 40), a favela é produto da conjugação de vários processos, como:

[...] da expropriação dos pequenos proprietários rurais e da

superexploração da força de trabalho no campo, que conduz a sucessivas migrações rural-urbana e também urbana-urbana, principalmente das pequenas e médias para as grandes cidades. É também produto do processo de empobrecimento da classe trabalhadora em seu conjunto.

Essa forma de morar é, provavelmente, a solução de sobrevivência mais econômica e, conseqüentemente, mais drástica, pois ocorre num contexto, para muitos na cidade, de desemprego, subemprego e baixos salários, com a necessidade da redução do consumo básico, dos quais a moradia é significativo. As favelas, por vezes, permitem aos seus moradores uma localização mais próxima aos centros de emprego, mesmo da atividade informal, e a redução nos gastos com transporte (Kowarick, 1979).

As ocupações têm as mesmas causas da formação das favelas, mas enquanto essas últimas ocorrem de forma individual e cotidiana, as ocupações ocorrem em bloco, com um maior número de famílias, que mobilizadas ocupam determinada área num momento específico, ainda que essas ocupações continuem a crescer. Essas podem acontecer em espaços ou imóveis públicos, em conjuntos habitacionais prontos ou semiprontos e evidenciam a capacidade de mobilização e resistência das camadas mais pobres que não conseguem se inserir no mercado imobiliário (Rodrigues, 1988).

No início do século XX, principalmente nas grandes cidades, outra forma de habitação das camadas populares eram os cortiços. Esses eram formados de habitações coletivas, em que as famílias viviam em pequenos cômodos e compartilhavam espaços como banheiro, lavanderia e área social, e tinham elevado adensamento, tanto nos cômodos, como nas áreas coletivas. Por conta desse adensamento e da estrutura sanitária inadequada, apresentavam precárias condições de moradia. Os cortiços eram concentrados nas áreas consideradas deterioradas, seja na parte central das cidades ou por vezes em bairros periféricos antigos, mas melhor consolidados, permitindo aos seus moradores fácil acesso aos serviços urbanos e ao emprego (Rodrigues, 1988).

As cidades brasileiras, nas primeiras décadas do século XX, eram mais adensadas em razão do transporte coletivo pouco dinâmico e da menor quantidade de vias de circulação. Entretanto, com o maior investimento nos transportes e vias essa realidade começou a mudar, com a expansão horizontal das cidades e ampliação da produção de habitação por empresas maiores e de

porte industrial. Apesar disso, tal produção não atingiu as classes de mais baixa renda, uma vez que o interesse do capital não era atender os trabalhadores que precisavam de casa, mas a obter lucro ao construir habitação para as camadas mais abastadas. Aos empobrecidos ficou a opção da autoconstrução de suas moradias nas periferias, além de outras alternativas como os cortiços e a construção de barracos nas favelas (Kowarick, 1979; Rodrigues, 1988).

A autoconstrução era uma estratégia utilizada pelos trabalhadores que produziam suas próprias casas, por vezes através de “mutirão”, em trabalhos realizados nos fins de semana ou dias de folga. Essa produção, em virtude dos gastos extras, exigia grandes sacrifícios das famílias, com a necessidade da redução das despesas de consumo básica e da contração de dívidas. Muitas vezes, tratava-se de habitações simples, com baixo padrão de habitabilidade, que se deterioravam rapidamente e de baixo valor de revenda. Além disso, localizavam-se em área distantes e carentes de infraestrutura urbana (Kowarick, 1979; Maricato, 1982).

Na concepção de Maricato (1982), a autoconstrução se caracteriza como uma forma do capitalismo reduzir o custo de reprodução da força de trabalho, já que a moradia é parte importante disso, permitindo a redução das reivindicações dos trabalhadores em relação aos salários. Dessa forma, recai sobre o trabalhador já explorado o supertrabalho ou sobretrabalho, ao ter que realizar atividades extras nos dias de descanso para resolver o seu problema de moradia.

A questão da moradia nas cidades tem como papel fundamental a atuação do Estado. Em geral, espera-se que esse resolva ou mitigue tal problema, todavia, por vezes, sua intervenção reforça a segregação socioespacial, como, por exemplo, ao realizar grandes obras que favorecem os interesses do capital, ou seja, das incorporadoras, das empresas de construção civil, dos proprietários de terra, das grandes indústrias, ao mesmo tempo em que expulsa muitos moradores para áreas mais distantes (Rolnik, 1988).

Essa tendência de afastar os pobres das áreas consolidadas da cidade também ocorre com as obras de transporte, que facilitam justamente a circulação das mercadorias e a movimentação das pessoas e do capital em áreas centrais de serviços e negócios, e com as obras de revitalização e investimentos públicos em determinadas áreas, que beneficiam as classes de maior renda, valorizam seus imóveis e terrenos e ampliam seu acesso aos equipamentos públicos. A

expulsão dos grupos empobrecidos pode ocorrer de maneira forçada, através das remoções, ou indiretamente, com o aumento do custo de vida para os antigos moradores (Rolnik, 1988).

A atuação do Estado, além de produzir as condições necessárias para a acumulação do capital e beneficiar determinadas classes, nesse último caso, também com investimentos públicos prioritariamente em certas localidades, intervém nos inevitáveis conflitos de classes, nessa luta pelo uso e acesso do espaço urbano, controlando os cidadãos (Rolnik, 1988).

Apesar de sua intervenção gerar desigualdades, é preciso considerar que o Estado é o principal agente na produção de moradias e das políticas habitacionais, uma vez que esse pode tanto realizar a obra, quanto financiar ou contratar a sua construção. Sobre esse aspecto, Maricato (2009, p. 42) analisa que o Estado:

[...] é ainda, o agente regulador da terra, das relações trabalhistas, das regras de financiamento privado, além de poder promover a implantação da infraestrutura e abrir novos espaços para o investimento imobiliário privado em acordo com proprietários de terra.

Dessa forma, mesmo que o Estado não seja uma entidade neutra em relação aos interesses de classe, ele pode e deve mitigar o problema da moradia na sociedade capitalista ao produzir ou financiar habitações para a população de mais baixa renda, formada em grande parte por trabalhadores informais, sem renda constante ou acesso a crédito imobiliário para adquirirem uma moradia digna.

Ao considerar as características da cidade capitalista, fica evidente que a questão da moradia para os mais pobres se apresenta como um problema social grave e complexo, seja na dificuldade de acesso à moradia, que pode ser por meio da compra, aluguel ou autoconstrução, seja na qualidade habitacional dessa, ou até mesmo na localização da habitação, que influencia o acesso aos equipamentos e serviços urbanos e ao trabalho.

2.2 POLÍTICA HABITACIONAL E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

As políticas habitacionais são consideradas ações governamentais que

viabilizam melhorias habitacionais da população em geral, seja através da produção, reforma e financiamento de habitação, ou de políticas que fomentem a produção de habitação pelo setor privado, que permitam maior acesso à moradia pela população. Segundo o documento elaborado pelo Ministério das Cidades, que trata do plano diretor e de outros aspectos, a política habitacional não pode ser entendida somente como produção de conjuntos habitacionais, reurbanização ou requalificação de edificação, mas deve atender às necessidades básicas de seus moradores. E tem como aspectos sociais políticas de subsídio e de redistribuição de rendimento voltadas para a população de menor renda e que tem dificuldade de acessar a moradia pelo preço do mercado, e de integração social que busca combater a segregação urbana (Brasil, 2004b). Ainda de acordo com esse documento, a política habitacional:

[...] é um instrumento para alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente, pela esfera municipal. A importância da política habitacional no desenvolvimento urbano, econômico e social das cidades relaciona-se com o processo de reprodução social do espaço urbano, em pelo menos três aspectos: social, econômico e territorial (Brasil, 2004b, p. 73).

Essa política precisa ser intermediada pela esfera municipal, já que através das leis específicas definidas pelas câmaras municipais e pelo plano diretor, que em tese deve ter uma participação da sociedade civil local, se estabelece uma orientação e ordenação da ocupação urbana.

A produção de habitações voltadas para as camadas de mais baixa renda (0 a 3 salários mínimos) e que possuem condições precárias de moradia, vivendo por vezes em ocupações “informais”, é denominada desde a década de 1970 no Brasil como habitação de interesse social (Abiko, 1995).

A construção de moradias populares pelo governo durante a República Velha (1889 – 1930) praticamente não existiu e aparentemente essa política específica não era entendida como responsabilidade do Estado. Esse, de caráter liberal, estimulava a iniciativa privada e especificamente os donos de indústrias a sua produção. Isso era um negócio lucrativo para aqueles que construía casas para alugar, principalmente nas cidades que cresciam com as migrações internas e externas, como São Paulo e Rio de Janeiro, e que tinham uma crescente demanda por moradias. Além de favorecer os industriários, que ao construírem as

vilas operárias conseguiam um maior controle de seus trabalhadores e, em certos casos, ganhos com os aluguéis cobrados. Assim, parte considerável da população mais carente vivia em condições precárias de habitação, como os cortiços, e sujeita a pagar aluguéis mais caros, já que não havia produção significativa de casas pelo governo e nem regulação dos preços dos aluguéis (Bonduki, 1994).

Nesse período, foram construídos os primeiros conjuntos residenciais produzidos pelos donos das indústrias, as vilas operárias, que além das moradias possuíam equipamentos sociais e serviram como modelo para os futuros conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado (Bonduki, 2014).

Tanto no Império quanto na República Velha, as intervenções governamentais envolvendo a moradia, denominadas políticas higienistas, se concentravam em combater os cortiços, vistos como focos de doenças, epidemias e problemas sociais, e afastar os pobres dos centros urbanos para um maior controle social e de circulação desses espaços, caso emblemático da Reforma Pereira Passos realizada no Rio de Janeiro no início do século XX (Abreu, 2003). De acordo com Rodrigues (1988), o estímulo do governo à produção das vilas operárias também era para a erradicação dos cortiços.

Foi durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1954) que as primeiras políticas habitacionais começaram a ser implantadas, isso ocorreu dentro de um contexto de maior participação popular no cenário político e da busca pela legitimidade do Estado (Azevedo, 1988). Além disso, a intervenção do governo ia no sentido de fortalecer essa crescente sociedade urbana e industrial. Dessa forma, houve importantes políticas relacionadas à moradia, como o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que regulamentava o preço dos aluguéis, a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP).

A Lei do inquilinato foi instituída em 1942, com o congelamento dos aluguéis e a regulamentação entre proprietários e inquilinos. No entanto, por conta da inflação e a consequente perda dos ganhos dos proprietários de casas de aluguel, levou a redução significativa da produção de habitação pela iniciativa privada, em um contexto que as cidades recebiam intensa migração do campo. Isso beneficiou aqueles moradores já alojados, mas encareceu da mesma forma os aluguéis por conta da pouca oferta e a lei não impediu os proprietários de

despejarem e ameaçarem os inquilinos, inclusive com uso de recursos jurídicos (Bonduki, 1994).

Criada em 1946, a FCP foi a instituição responsável pela produção estatal de moradias e teve uma série de entraves para se desenvolver. Dentre eles, os recursos limitados, já que não havia fundos específicos e duradouros para financiar a política habitacional, dificuldades de retorno dos investimentos realizados por conta da inflação e da ausência de mecanismos legais que atualizassem os valores locativos e as prestações, características clientelistas e paternalistas na sua atuação e ainda a oposição de setores da indústria da construção civil que temiam tanto o monopólio pela instituição, inclusive dos recursos dos IAPs, quanto a escassez de materiais para a construção. O que resultou na produção de 16.964 unidades habitacionais (Bonduki, 1994).

Com a criação dos IAPs nesse período, seus recursos, que eram imensos e constantes, serviram também para financiar a construção civil, embora não fosse o objetivo principal desses institutos. Justamente por isso, deixaram aos poucos de investir na produção de habitação social (Planos A e B), o que garantia pouca rentabilidade, e migrou para Plano C (produção habitacional para a renda média), que garantia maior retorno financeiro. Mesmo assim, tais financiamentos permitiram a produção de 47.789 unidades habitacionais do Plano A e 76.236 do Plano B, que somados a produção da FCP alcançam mais de 140.000 moradias (Bonduki, 1994).

Em 1964, durante o período do Regime Militar, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão responsável pela execução das políticas habitacionais, e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que utilizava recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma poupança compulsória, além dos recursos da poupança voluntária, que constituía o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). Essa política buscava legitimação do novo governo e apoio popular, e tinha ainda interesses no desenvolvimento econômico: com estímulo à poupança, desenvolvimento da indústria de material de construção e de suas empresas de construção civil e atividades associadas, bem como o emprego de milhares de trabalhadores não qualificados (Azevedo, 1988).

Para Santos e Duarte (2010), esse órgão teve também como importantes objetivos estimular comportamentos conservadores dos novos moradores, ou seja, evitar arruaças, e apoiar empreendimentos da cadeia produtiva da

construção civil, que tinha grandes investimentos do capital privado nacional, aliança que vinha desde governos anteriores.

O BNH permitiu uma série de vantagens para os setores de renda mais baixa, em comparação aqueles de maior renda. Como a adoção de subsídios diretos e indiretos e a redução do valor das unidades habitacionais, isso porque as moradias para os grupos de baixa renda eram promovidas pelas Companhias Habitacionais (Cohab), que não tinham como foco o lucro, e pelo fato das prefeituras custearem as obras de infraestrutura dos conjuntos e, por vezes, doarem ou repassarem os terrenos com melhores preços (Azevedo, 1988).

Apesar dessa política ter sido projetada para atender a população de 0 a 3 salários mínimos, por uma série de fatores e interesses, também migrou para a classe de renda mais alta. Para Cardoso (2003), a grande dificuldade estava na contradição entre alavancar o crescimento econômico e ao mesmo tempo permitir o acesso à moradia aqueles de renda mais baixa. Da mesma forma, o BNH reformulou sua política habitacional para preservar a Instituição e alterou a natureza de seus investimentos e sua proposta ou público inicial.

Azevedo (1988), ao tratar sobre essa alteração, analisa que a perda do valor do salário mínimo, que durou quase 10 anos, afetou as classes pobres e, como consequência, aumentou a inadimplência desses mutuários. Isso gerou uma grave crise financeira nas Cohab, que aos poucos foi priorizando os setores com renda acima de três salários mínimos.

Dessa forma, as vantagens que haviam para as classes populares dessa política foram sendo transferidas pelas classes de renda média-baixa. Essas também enfrentavam dificuldades para resolver seu problema de moradia, por conta da especulação imobiliária que existia nas grandes cidades, e começaram a recorrer também pela opção dos conjuntos habitacionais.

Apesar dos problemas com a inadimplência terem reduzido muito e da mudança do público atendido pelo BNH para preservar financeiramente a instituição, a crise econômica do início da década de 1980 trouxe de volta o mesmo problema e atingiu agora as diversas classes de renda (Azevedo, 1988). Tais fatores, associados a outras alterações do funcionamento dessa política, levaram a um déficit do SFH.

A política habitacional desse período teve ainda críticas relativas à sua centralização e à padronização quanto as soluções nas diferentes regiões

brasileiras e na implantação de conjuntos habitacionais de grande porte distantes das áreas centrais das cidades, que barateavam os custos dessa produção. Esses conjuntos apresentavam sérias limitações e/ou problemas, como: monotonia dos espaços e da estética, padrões de construção que não consideravam a individualidade de cada família, espaços coletivos sem atrativos, diferentes problemas sociais, etc. (Cardoso, Abiko, 2006).

Assim, aspectos relacionados ao funcionamento do Programa, mudanças do público atendido, transformações políticas no Brasil, crises econômicas e no SFH levaram ao fim do BNH em 1986, que teve suas atribuições transferidas para a CEF. Apesar das críticas mencionadas anteriormente, o BNH financiou, entre 1964 e 1986, 4,5 milhões de unidades habitacionais, o equivalente a 24% de todo mercado de habitação produzido nesse período (Bonduki, 2004).

Nos anos seguintes, após a extinção do BNH, as políticas habitacionais no Brasil, em certa medida, deixaram de acontecer, pelo menos numa escala mais ampla de atuação no território e na quantidade de produção de moradias. Isso porque não foi instituído outro órgão ou política que substituísse ou reformulasse o que havia anteriormente. Sobre esse aspecto, Bonduki (2008) analisa que, mesmo com muitas falhas, o BNH tinha uma estrutura de caráter nacional, com grande experiência na área e técnicos formados e desde a sua extinção, em 1986, até 2003, com a criação do Ministério das Cidades, houve a ausência de política habitacional ampla e articulada e prevaleceu a descontinuidade e carência de estratégias para enfrentar o problema. Além disso, o rombo deixado no SFH não foi prontamente resolvido nos governos seguintes.

Nos governos de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992) os problemas do sistema se agravaram, o que inviabilizou a continuidade das políticas de moradia (Santos, 1999).

Segundo Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017), apesar das limitações e críticas, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, que ocorreu uma retomada dos financiamentos habitacionais. Essa política, na concepção dos autores, estava estruturada da seguinte forma:

1. Saneamento e reestruturação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que passa a ser utilizado para o financiamento da política urbana dentro de princípios de contenção do risco, preservação das reservas, rentabilidade dos ativos e sob um controle mais estrito do Conselho Curador;

2. Continuidade à tendência de municipalização da política habitacional que se desenvolve a partir da extinção do BNH, utilizando recursos do FGTS (Programa Pró-Moradia) e do Orçamento Geral da União (inicialmente com o Programa Habitar-Brasil e posteriormente com a criação do Programa de Subsídio Habitacional);
3. Criação dos Programas Carta de Crédito FGTS (voltado para setores de menor renda) e Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE (voltado para os setores de maior renda), visando basicamente a concessão direta de crédito ao mutuário final (pessoa física), permitindo-o adquirir unidades habitacionais novas ou usadas, terreno, material de construção, além de reforma e ampliação de moradia (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017, p.17).

No entanto, essa retomada dos programas habitacionais foi afetada pela crise econômica que o Brasil enfrentou no final da década de 1990, com forte restrição de gastos e endividamento público. Isso levou quase a paralisação do Programa Pró-Moradia, a redução dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados à habitação e gerou impactos no Programa Carta de Crédito, em razão do aumento do custo dos empréstimos habitacionais por conta da elevação dos juros. Como alternativa, a partir de 1999, o governo federal implementou o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que tinha o FGTS e o OGU como recursos, formando o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), programa que continuou nos governos seguintes e serviu de base para o PMCMV (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

De acordo com Bonduki (2008), entre 1995 e 2003, a política habitacional implantada teve praticamente as mesmas características do passado, no que diz respeito a privilegiar as camadas de renda média, uma vez que nesse período “[...] 78% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentra 83% do déficit habitacional quantitativo” (Bonduki, 2008, p. 80).

Apesar disso, o período da redemocratização teve marcos importantes para a reforma urbana e conseqüentemente para as políticas habitacionais, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, dentre outros direitos, já reconhecia a moradia como direito social³, e a criação do Estatuto da Cidade, denominação dada à Lei 10.257 de 2001, que regulamentou o capítulo da Política

³ O texto da Constituição de 1988, em seu artigo 7º, inciso IV, ao estabelecer que o salário mínimo do trabalhador deveria atender suas necessidades vitais básicas, incluindo a moradia, já definia essa como direito social. Embora, a Emenda Constitucional n. 26, de 2000, incluiu no texto do artigo 6º da Constituição a moradia como direito social, junto com outros direitos que estavam estabelecidos no texto constitucional (BRASIL, 1988, 2000).

Urbana.

Na concepção de Bonduki (2008), a Constituição de 1988 tornou a habitação uma atribuição concorrente nos três níveis de governo, que, associado ao crescimento dos movimentos de luta pela moradia e a pressão sobre o poder municipal, transformou essa esfera na principal articuladora de tais demandas sociais, o que contribuiu para aumentar a tendência de descentralização da gestão dos programas habitacionais.

O período dos anos de 1980 tinha um clima de luta pelas eleições diretas e pela Constituinte, com grande mobilização dos movimentos sociais, tanto de luta pela moradia, quanto dos mutuários de baixa renda e classe média, que não conseguiam pagar a prestação de suas casas (Bonduki, 2008). Como destaque, havia o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), formado por diversas organizações da sociedade civil que participaram ativamente da elaboração do Capítulo da Política Urbana da Constituição Cidadã.

O MNRU formou também o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e novamente atuou politicamente junto ao Congresso e contribuiu para a promulgação do Estatuto da Cidade, que estabeleceu outros instrumentos legais para viabilizar a política urbana e atuar nas questões fundiárias, o que permitiu, pelo menos legalmente, uma maior atuação do poder municipal na problemática da moradia e na promoção de políticas de habitação (Saule Junior, Uzzo, 2009).

Como citado anteriormente, as políticas do BNH promoveram conjuntos habitacionais, sobretudo nas periferias da cidade, e com pouca diversidade na solução da questão da moradia, isso se explica também pela opção do Estado em produzir casas sem uma devida interferência ou regularização fundiária nos diversos municípios atendidos. O que inviabilizou a utilização de terras com melhor localização e de imóveis desocupados, que não cumpriam sua função social, e estimulou por vezes a especulação imobiliária.

Os movimentos de luta pela moradia foram estimulados pela atuação pouco relevante do Estado, no âmbito federal, no financiamento e produção da habitação para os pobres, e no agravamento desse problema nas cidades. Isso também abriu espaço para propostas alternativas nos diferentes estados e municípios no campo da habitação e favoreceu outra vez a descentralização dessas políticas.

Nesse contexto, também ganharam relevância nos anos de 1980 e 1990

experiências originais de gestão municipais democráticas e populares de partidos de esquerda, em que se associaram produção acadêmica, movimentos sociais e gestão urbana, com experiências inovadoras no urbanismo, como: urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, recuperação de áreas de risco geotécnico, construções individuais e coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, etc. (Maricato, 2011).

Como avanços legais e institucionais, pode-se destacar também a criação do Ministério das Cidades em 2003, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, e a aprovação do documento da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, como resultado da Conferência Nacional das Cidades. A PNH foi complementada pela Lei n. 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor (CGFNHIS) (BRASIL, 2010). Tinha como proposta interessante a articulação das três esferas de poder, com a criação de um fundo de habitação que deveria ser gerido pelo Conselho Gestor, e a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), articulado com o plano diretor. Isso permitiria uma política mais adequada à realidade local, maior controle dos recursos e da execução dos programas, dando maior participação e poder na esfera municipal (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017; Bonduki, 2008).

Quanto ao Ministério das Cidades, foi fruto de um amplo movimento social e seguia propostas dos programas de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em especial o Projeto Moradia. Além de uma estrutura que articulava os problemas sociais urbanos, tratava do saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos), da mobilidade urbana, do trânsito (Maricato, 2011).

No entanto, por conta de arranjos políticos, o Ministro Olívio Dutra, que já havia sido prefeito em Porto Alegre e reconhecido por importantes e inovadoras políticas desenvolvidas, foi substituído do Ministério das Cidades, juntamente com grande parte de sua equipe. Na concepção de Maricato (2011), isso dificultou mais ainda uma nova proposta de política urbana, já que se tratava de um grupo de especialistas com amplo conhecimento dos problemas das cidades, tanto da produção acadêmica, como das propostas dos movimentos sociais urbanos, sem esquecer do engajamento que tinham com tais problemáticas, e que foram substituídos por grupos mais conservadores.

Esse Ministério, inicialmente, também teve resistência da equipe econômica do governo, que manteve as restrições de gastos implementadas desde os governos de FHC. Além disso, tinha uma certa limitação institucional, já que a CEF era quem na prática definia a aprovação dos financiamentos habitacionais e estava subordinada ao Ministério da Fazenda (Bonduki, 2008).

Durante o governo Lula (2003-2010), houve maior investimento na área urbana e habitacional a partir de 2006, com o lançamento no ano seguinte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que realizou na sua primeira fase (PAC-1) a urbanização de 3.113 mil assentamentos precários, com investimento de R\$ 20,8 bilhões, importantes para o combate ao déficit habitacional qualitativo. E ainda gastos na ordem de 350 milhões de reais no Programa Crédito Solidário, voltado à produção de moradias através de cooperativas autogestionárias e do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com 600 milhões de reais investidos. Esse último Programa, de 1999 a 2007, teve a produção de 23.000 mil unidades habitacionais, enquanto o primeiro, entre 2006 e 2009, construiu 20.000 unidades (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

Em 2009, no segundo mandato do governo Lula, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de combater o déficit habitacional em todas as regiões brasileiras, atendendo as famílias com renda até 10 salários mínimos. No entanto, o Programa buscou através de investimentos na área da habitação reduzir os impactos na economia da crise mundial de 2008 e focou na construção em massa de unidades habitacionais, e se afastou, em parte, das propostas que vinham sendo debatidas em torno da Política Nacional de Habitação (PNH), do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e do Projeto Moradia (Cardoso, Aragão, 2013).

Apesar das críticas e limitações, o Programa teve uma boa repercussão na população em geral, e foi continuado nos governos Dilma Roussef (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2021), com a contratação de 1,9 milhões de unidades habitacionais na faixa 1 (0 a 3 salários mínimos) e 4,1 milhões de unidades nas outras faixas de renda com os recursos do FGTS, conforme mostra a tabela 1. A seção seguinte traz mais informações e aprofunda o PMCMV.

Em 2019, no início do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram extintos e

suas atribuições foram fundidas, sendo transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional. Desde agosto de 2020, as operações de financiamento contratadas com recursos do FGTS integraram o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), conforme a Lei 14.118/2021. O PCVA teve proposta de financiamento habitacional e alterou em relação ao PMCMV na regularização fundiária e melhoria de residências, além da atualização das faixas de renda.

Tabela 1 - Unidades Contratadas e Valores das Operações do PMCMV

Unidades Contratadas			
	Faixa 1 - PMCMV	FGTS - PMCMV	FGTS - PCVA
Lula e Dilma (2009-2016)	1.773.775	2.764.937	
Temer (2017-2018)	131.703	805.403	
Bolsonaro (2019-2021)	1.500	581.001	411.897
Total	1.906.978	4.151.341	411.897
Valores das Operações (Corrigido)*			
	Faixa 1 - PMCMV	FGTS - PMCMV	FGTS - PCVA
Lula e Dilma (2009-2016)	192.463.509.007,15	547.629.832.618,21	
Temer (2017-2018)	14.440.678.429,62	163.823.872.971,58	
Bolsonaro (2019-2021)	175.886.066,56	103.143.086.271,42	69.120.076.269,99
Total	207.080.073.503,33	814.596.791.861,21	69.120.076.269,99

Fonte: Brasil (2021).

Nota: *Valores corrigidos para 11/2021 pelo IGP-M (FGV).

Elaboração: Lucas B. K. Santana

A meta definida pelo governo foi o financiamento de mais de 1 milhão de unidades habitacionais, a regularização de 2 milhões de moradias e a melhoria em 400 mil até 2024 (Brasil, 2020). Os dados (Tabela 1) mostram que no governo Bolsonaro até 2021 foram financiadas com recursos do FGTS 581 mil unidades pelo PMCMV e 411 mil pelo PCVA, o que indica que o financiamento para as faixas de renda mais elevada continuou a ocorrer e superou, inclusive, a quantidade de unidades do governo Temer. Ao passo que as unidades contratadas para a faixa 1, no governo Bolsonaro, reduziram drasticamente, com apenas 1.500 habitações, bem menor que o governo Temer, que teve mais de 131 mil unidades contratadas, e inexpressiva em relação ao governo Lula/Dilma. Essa política, através do PMCMV, diminuiu justamente para as camadas que recebem subsídios diretos e que fazem parte do grupo que mais necessita de

políticas habitacionais, e para esse mesmo grupo, pelo PCVA, praticamente não ocorreu.

Apesar da pequena quantidade de contratações no governo Bolsonaro para a faixa 1, algumas unidades do PMCMV contratadas nos governos anteriores foram entregues e em 2021 isso representou 20 mil moradias, de acordo com o relatório da Controladoria Geral da União (CGU) (Bolsonaro..., 2022).

Em 2023, com o regresso do governo Lula, através da Medida Provisória 1.162/2023, o PCVA foi encerrado e o PMCMV retomado, com a meta de contratação de 2 milhões de unidades habitacionais até 2026 e a proposta de metade dessas contratações ser voltada para a população de menor renda, que representa a faixa 1 do Programa (Brasil, 2023).

Apesar da importância da produção e financiamento de moradias no Brasil pelo Estado, que ocorreu desde o governo Vargas, percebe-se que tais políticas também reforçaram a segregação socioespacial ao produzirem conjuntos habitacionais distantes do centro urbano, sem infraestrutura urbana e com difícil acesso a equipamentos e serviços urbanos. Contribuíram, ainda, com a desigualdade social, ao investir vultosos recursos do FGTS, vindo em grande parte das contribuições dos trabalhadores, no financiamento de habitações para as classes sociais de maior renda.

Tais políticas beneficiaram, em grande medida, os interesses do capital, das grandes empresas construtoras e produtoras de insumos para construção civil, e favoreceram, ainda, as incorporadoras e os proprietários de terras, ao realizarem políticas habitacionais que não interferiram na questão fundiária, o que permitiu a especulação imobiliária e, como consequência, a maior dificuldade de acesso à moradia aos segmentos mais empobrecidos da cidade.

Ademais, os avanços legais, tais como os instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto da Cidade, e as novas propostas ligados à questão da moradia no Brasil, como a PNH e o PlanHab, ficaram muitas vezes na teoria, sem uma aplicação concreta nas políticas habitacionais realizadas.

2.3 ITAPETINGA: ASPECTOS HISTÓRICOS, URBANOS E HABITACIONAIS

A região que o município de Itapetinga faz parte foi explorada pelos

colonizadores desde o século XVI, embora não haja registros de ocupação definitiva do homem branco. Documentos fazem referência de bandeirantes que capturavam indígenas, missionários que passaram pela região e expedições portuguesas atrás de ouro. Em 1700, o interior da Bahia já possuía muitas entradas e bandeiras e o rio Pardo, que tem como afluente o rio Catolé Grande, que atravessa o município de Itapetinga, era bastante explorado (Campos, 2006). É provável que a primeira entrada realizada no território atual de Itapetinga foi feita por João Gonçalves da Costa, entradista e fundador do arraial da Vitória (atual Vitória da Conquista), que em 1752 foi encarregado pela Coroa Portuguesa de abrir a estrada Ilhéus-Conquista, essa passava junto à futura cidade de Itapetinga (IBGE, 1958).

A região onde estão os municípios atuais de Vitória da Conquista, Itambé, Itapetinga e Macarani era ocupada por numerosas e fortes tribos de botocudos e de índios mongoiós, que foram aos poucos sendo expulsos ou aculturados pelos portugueses. João Gonçalves da Costa descreve a forte presença e os conflitos com os indígenas na região e cita a margem esquerda do rio Pardo, onde se localiza o município de Itapetinga (Campos, 2006).

Algumas fontes dão conta que a ocupação colonial da região de Itapetinga ocorreu associada à migração de muitas famílias vindo do Alto Sertão, por conta da seca de 1880, e que se estabeleceram no local com a criação de gado (IBGE, 1958). De acordo com Campos (2006), os primeiros posseiros que chegaram por essas terras criavam gado e realizam plantios diversos, e na área próxima, atual Itambé, a pecuária já existia.

A ocupação de fato que se tem registro, mais antiga e que permaneceu em Itapetinga, ocorreu em 1912 por Bernardino Francisco de Souza, que residia na atual Encruzilhada. Acompanhado por um grupo de homens sob seu comando, em busca de terras férteis para tomar posse, começou a ocupar a região, com o desmatamento da área, a construção de uma sede e a plantação de algumas culturas (Campos, 2006).

Apesar de Campos (2006) e Gomes (2002) não relatarem conflitos com os povos indígenas nessa ocupação e mais tarde na formação do povoado, há indícios que esses embates ocorreram. Havia forte presença de indígenas na região onde o município se formou, inclusive de tribos guerreiras, como os botocudos, muitos dos quais foram expulsos ou aculturados, todavia, tais

discussões, paradoxalmente, não são problematizadas por vários pesquisadores. De acordo com Moreira (2016, 2018), tais conflitos ocorreram, e provavelmente após grupos indígenas serem expulsos da região de Vitória da Conquista, mais tarde também foram da região de Itapetinga, junto as margens do rio Catolé Grande, conforme ocorria a ocupação do homem “branco”. A autora cita ainda registros orais e fotográficos do contato dos primeiros pecuaristas de Itapetinga com alguns nativos mongoiós.

Bernardino de Souza trouxe muitos conhecidos para a região, onde também ocuparam terras, dentre esses, estava Augusto Andrade de Carvalho, que em 1914 tomou posse das suas e em 1916 comprou as terras de Bernardino, que deixou a região. Em 1924, o próprio Augusto de Carvalho fundou o povoado de Itatinga, numa área de 10 hectares, na sua fazenda Astrolina, com a derrubada da mata, construção de casas e preparação da terra para plantio (Gomes, 2002). Augusto de Carvalho era comerciante e tinha como objetivo o abastecimento dos primeiros posseiros da região, que já era passagem da estrada pedestre Conquista-Itabuna/Ilhéus e caminho de tropeiros e gado (Campos, 2006).

O nome do povoado foi dado por seu fundador por conta da grande quantidade de pedras brancas existentes no local, de origem tupi-guarani (Itapedra; tinga-branca). Em 1944, essa denominação foi modificada para Itapetinga, pelo Decreto-lei estadual nº 141, de 31-12-1943, e confirmada pelo Decreto-lei estadual de nº 12.978, de 01-06-1944, pelo fato de existir outra vila mais antiga com o mesmo nome no estado de São Paulo (IBGE, 1958).

O povoado teve um rápido crescimento, com posseiros ocupando a região e desenvolvendo a agricultura de subsistência e a implantação de fazendas usadas para a pecuária extensiva. Em 1933, o arraial se tornou sede do distrito de Itatinga, criado pelo Decreto estadual nº 8.499, de 22-06-1933, pertencente a Vitória da Conquista (IBGE, 1958). Em 1935, o lugar chamava a atenção pela quantidade de pessoas e avaliava-se que havia 2.000 mil habitantes no povoado (Campos, 2006). Esses números podem ser questionáveis, uma vez que somente em 1940 o Censo Demográfico realizado pelo IBGE deu maiores detalhes da população distrital e os dados desse ano indicam uma população distrital de 15.083, com 1.188 habitantes na vila (IBGE, 1958).

A categoria de vila foi alcançada pelo distrito no ano de 1938, pelo Decreto-lei nº 11.089 de 30-11-1938, o qual também definiu que o território seria

desmembrado de Vitória da Conquista e anexado à Itambé (IBGE, 1958; Campos, 2006).

Apesar do crescimento econômico, Itapetinga, enquanto vila, possuía pouca infraestrutura urbana, com alguns trechos de rua calçados de paralelepípedo, precário saneamento básico, ausência de limpeza pública e uma deficiente assistência na saúde, tanto na estrutura, quanto nos medicamentos (Nery, 1995). Obviamente que com o tempo a questão da infraestrutura melhorou um pouco, mas mudanças maiores só vieram depois da emancipação.

Os investimentos públicos eram concentrados na sede do município, Itambé, e a maioria das grandes obras da vila eram realizadas com recursos e articulação da população local, principalmente dos pecuaristas, que tinham interesses e certa organização política. Como nos casos do primeiro gerador elétrico, em 1944; da estrada Itapetinga-Potiraguá, em 1947; e da Empresa de Transporte e Melhoramentos de Itapetinga S.A. (ETMISA), em 1951. Até o esgoto da vila e a manutenção de postos de saúde eram feitos com a colaboração de particulares (Oliveira, 2003).

A vila, nesse período, já enfrentava problemas com habitação. Havia um pequeno bairro de moradores de baixa renda, denominado “Enfeza homem”, com cerca de 50 casas próximas ao rio Catolé, que no ano de 1947, por conta das fortes chuvas na região, foram destruídas pelas correntezas. O administrador da vila, junto a outros políticos, doaram lotes para os desabrigados construírem suas casas e o novo bairro foi denominado de Camacã (Campos, 2006). Provavelmente, essa foi a primeira iniciativa da gestão municipal no sentido de viabilizar moradias para a população local.

Itapetinga tornou-se município independente em 1952, desmembrando de Itambé, de acordo com a Lei Estadual nº 508 de 12-12-1952, com a posse do seu primeiro prefeito, Juvino Oliveira, em 7 de abril de 1955. Pela lei nº 628, de 30-12-1953, teria dois distritos: Itapetinga e Bandeira do Colônia (IBGE, 1958; Campos, 2006).

A emancipação foi consequência do crescimento da vila em relação aos povoados próximos e, inclusive, à própria sede de Itambé, município do qual fazia parte. No início da década de 1950, o distrito de Itapetinga já possuía uma receita maior do que a da sede e sua economia crescia estruturada principalmente pela pecuária, com um rebanho bovino com mais de 100.000 mil cabeças de gado,

tendo ainda como atividades importantes: três fábricas de laticínio, indústria extrativista de madeira, com muitas marcenarias e carpintarias, 15 olarias, mais de 50 estabelecimentos comerciais e 42 hotéis e pensões (Nery, 1995). O distrito contava ainda com uma agência do Banco da Bahia.

Parte da história de Itapetinga se confunde com o desenvolvimento de sua pecuária, e não somente no aspecto econômico, mas também política, social e cultural. Em 1958, possuía um rebanho bovino de aproximadamente 300.000 mil cabeças, maior quantidade alcançada em toda sua história, ano em que realizou a 2ª Exposição Agropecuária e que projetou a cidade em escalas estadual e nacional e ficou conhecida como a “Capital da Pecuária” do Norte e Nordeste do país. De acordo com Oliveira (2003), essa projeção e relevância econômica alcançadas pelos pecuaristas trouxeram também a consolidação política da classe, que conseguiu nesses anos próximos eleger representantes nas câmaras estadual e federal, atrair investimentos públicos que favoreceram a cidade, mas principalmente seus interesses, e obviamente o enorme controle dos rumos da política local. Ao mesmo tempo que o trabalhador tinha uma relação de submissão ao pecuarista, que se estendia nos níveis econômicos, políticos e de classe, com a formação dos denominados “currais eleitorais”, que garantiam o controle dos votos de muitos eleitores.

Ao seguir a lógica capitalista, ante o crescimento econômico da década de 1950, a produção do espaço urbano refletia as desigualdades sociais, com o embelezamento de algumas áreas da sede do distrito, pelo poder municipal, a construção de casas amplas e de arquitetura moderna pelos pecuaristas mais abastados, junto a bairros carentes de infraestrutura básica, conforme descreve Oliveira (2003, p.74): “[...] dos 64 logradouros existentes apenas 13 estavam pavimentados e 8 arborizados ou ajardinados, todos concentrados nas áreas centrais; a rede de iluminação pública estendia-se a apenas 43 logradouros e a rede de esgoto servia a apenas 1/3 das ruas da cidade, 22 logradouros”.

Outras atividades relevantes para a economia do município, como as indústrias de laticínios, os frigoríficos e o comércio de produtos agropecuários também tiveram como base a criação de gado de corte e de leite.

Quanto ao comércio e os serviços, de modo geral, desde a emancipação tiveram expressiva representatividade e empregam considerável parcela de trabalhadores, uma vez que a cidade se tornou o principal polo de sua área de

influência, com o grupo de maior liderança entre os pecuaristas da região e maior força política.

Ao longo da década de 1960 a pecuária de corte em Itapetinga começou a sofrer um declínio e reduzir o rebanho, afetada pela queda no preço da arroba, associada ao aumento dos preços dos insumos, além de perdas com a febre aftosa, que também dificultaram o comércio internacional e problemas no escoamento da produção.

Outros aspectos, no decorrer dos anos, também limitaram a produção, isso porque a atividade tinha como característica predominante a exploração dos recursos de forma predatória, sem um maior cuidado no uso e ocupação do solo. Segundo Santana (2018), a criação de gado em Itapetinga ocorreu, de modo geral, de forma extensiva e articulada ao desmatamento, que, associado ao manejo inadequado do pasto, trouxeram redução na produtividade, na medida em que há maior exposição do solo a lixiviação superficial e profunda, aumento da erosão, diminuição da infiltração no solo, redução do volume de água no lençol freático e redução da qualidade das águas.

Durante o período de crise da pecuária de corte, na década de 1960, conforme Oliveira (2003), houve a expansão da pecuária leiteira, com a introdução de raças especializadas para essa produção, o que incentivou o crescimento dos laticínios existentes e a instalação de novos na região, como a Cooperativa de Produtores de Leite (COOPROLEITE), atual COOLEITE, e da Leite Glória do Nordeste S.A, empresa multinacional do setor, adquirida mais tarde pela empresa Laticínios Palmeira dos Índios S.A. Esse foi o primeiro período de crescimento industrial no município, que recebeu ainda pequenos frigoríficos e matadouros, atividades importantes para a diversificação da economia e aumento do trabalho urbano.

Na concepção de Oliveira (2003), apesar da crise que afetava a pecuária de corte, muitos produtores permaneceram na forma extensiva de produção, incluindo os que produziam leite, e conseguiram continuar na atividade por conta dos grandes latifúndios, se capitalizando através de estratégias extrativistas, assim, a concentração fundiária aumentou ainda mais nas décadas de 1970 e 1980. Ao mesmo tempo em que o pequeno produtor de leite não conseguiu se adaptar as transformações ocorridas e ao controle do mercado pela principal fábrica de laticínio, a empresa Leite Glória do Nordeste S.A., que era abastecida

principalmente pelos grandes e médios produtores.

Os interesses da pecuária em Itapetinga, que tinha como características um sistema monocultor, extensivo e concentrador de terras, dificultaram o desenvolvimento da pequena agricultura e tomaram o espaço de produção dessa. Associado a isso, houve diversos projetos e investimentos públicos e privados de incentivo à criação de gado, e a ausência de políticas públicas para permanência do pequeno produtor no campo e de suporte à sua agricultura. Como consequência desse processo, associada a outros fatores, ocorreu o progressivo êxodo rural e a concentração da população do município em sua área urbana, o que favoreceu o aprofundamento de problemas na cidade.

Assim como ocorreu em diversas regiões do Brasil, as migrações campo-cidade e regionais, impulsionadas pela monocultura e concentração fundiária, fizeram os centros urbanos crescerem, com trabalhadores sem qualificações para as atividades da cidade, sem renda e que habitaram as áreas mais pobres e precárias em infraestrutura (VILAS BOAS, 2017).

O crescimento da cidade em meio à concentração fundiária, conforme Oliveira (2003), levou também ao controle das terras urbanas pelos pecuaristas e fazendeiros ou herdeiros desses. A autora ainda analisa que, de 1924 a 2000, 67,12% das terras loteadas estavam concentradas nas mãos de três proprietários, que muitas vezes eram associados ao poder político ou até mesmo os próprios representantes da política local. Tal contexto favoreceu a maior especulação imobiliária e a implantação por muitos proprietários de terras de loteamentos irregulares, já que não tinham problemas com a fiscalização, apesar da existência de planos diretores urbanos em vigência.

Oliveira (2003) aborda que essa realidade permitiu a expansão de bairros periféricos sem adequada infraestrutura e carentes de serviços urbanos. No final da década de 1960 a rede de esgoto e o abastecimento de água ainda eram muito precários em Itapetinga, mais da metade dos moradores utilizava diretamente da água do rio Catolé, que era contaminada pelo esgoto sanitário e pluvial e efluente de fossas recebidos.

Esse quadro urbano parece não ter se alterado muito nas décadas seguintes. Nos anos de 1976 a 1978, diversas matérias de um importante jornal da cidade relatavam problemas como: a existência de bairros precários em

infraestrutura⁴, sem rede de esgoto, calçamento e meio-fio⁵; loteamentos irregulares sem as mínimas normas urbanísticas legais e aguardando a instalação da infraestrutura com recursos públicos⁶; e até a existência uma pequena “favela” próxima ao centro da cidade, onde haviam aproximadamente 40 famílias vivendo em barracos improvisados de madeira⁷. Nesse período, denunciava o jornal, arbitrariedades políticas também eram cometidas, como a utilização de funcionários e maquinários da prefeitura para trabalharem na urbanização de loteamento particular do prefeito, em área ainda desabitada⁸, e compra de votos através de promessas e doações de lotes urbanos⁹.

Essa condição de saneamento básico e pavimentação foi relativamente melhorada na década de 1990, com investimentos públicos antes da implantação da empresa calçadista Vulcabrás/Azaléia. Nessa direção, com a chegada da empresa e aumento populacional do município, houve um novo crescimento das áreas periféricas pobres.

Ao observar a taxa de urbanização do município (Tabela 2) os dados evidenciam que entre as décadas de 1960 e 1970 a população rural já vinha diminuindo em números absolutos e seguiu reduzindo nas décadas seguintes, enquanto a população urbana da década de 1940 até 2010 cresceu. Importante observar que em 1960, no período de força econômica da pecuária, a população urbana já era maior que a rural, com 50,32%, e uma década após, em 1970, com essa economia já em crise, essa taxa era de 70,83%. Isso indica um êxodo rural tanto no período de expansão da atividade, que impulsionou a expulsão do pequeno produtor agrícola, como no momento de retração dessa economia, que consequentemente reduziu os trabalhos na pecuária e a quantidade de moradores do campo.

Outro dado também chama a atenção, em 1991, como pode ser visto na Tabela 2, mesmo antes da implantação do Distrito Industrial de Itapetinga e da Vulcabrás/Azaléia, a taxa de urbanização alcançou a marca de 92,27%. Vale destacar que já haviam indústrias no município, mas diferente do que ocorreu nas décadas seguintes, em 1991, o setor industrial empregava apenas 11,79% da

⁴ Fonte: (TRABALHADORES..., 1977).

⁵ Fonte: (PREFEITURA..., 1976).

⁶ Fonte: (CAMPOS, 1977).

⁷ Fonte: (ESPINHEIRA..., 1978).

⁸ Fonte: (TRABALHADORES..., 1977).

⁹ Fonte: (EM JUÍZO..., 1976).

população, como será analisado adiante, ou seja, outros fatores, além da chegada de novas indústrias, influenciaram essa elevada urbanização, provavelmente relacionados ao espaço rural.

Tabela 2: Dados absolutos da população total, rural, urbana, da cidade e Taxa de Urbanização, por décadas – Itapetinga-BA - 1940-2010

Períodos	Total	Rural	Urbana ¹	Taxa de Urbanização ²	Cidades ³
1940	15.083	13.895	1.188	7,88	1.188
1950	26.725	18.838	7.887	29,51	7.887
1960	39.091	19.420	19.671	50,32	12.549
1970	46.112	13.453	32.659	70,83	30.393
1980	47.418	7.745	39.673	83,67	36.809
1991	53.476	4.136	49.340	92,27	46.020
2000	57.931	2.749	55.182	95,25	51.453
2010	68.273	1.997	66.276	97,07	61.403

Autora: Deise Luft (2013)

Organização: Grupo de Pesquisa Urbanização e produção de cidades da Bahia

Coordenado pelo Prof. Dr. Janio Santos

Fontes: IBGE, Censo Demográfico (1940, 1950, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010).

IBGE, Sinopse preliminar do Censo Demográfico (1960).

Luft (2013)

Notas: 1 - Pessoas que vivem nas cidades e sedes dos demais distritos, quando houver;

2 - Percentual da população urbana sobre a total;

3 – Apenas os dados da população que vive na sede do município – a cidade;

4 –Dados referentes ao distrito.

Itapetinga apresentava, em 2022, um importante setor terciário e que emprega a maior parte da população economicamente ativa. Com um comércio bem diversificado que engloba produtos básicos e lojas especializadas, com a presença de grandes estabelecimentos comerciais nos diferentes segmentos e lojas de franquias e de grandes redes de varejo do Brasil, como Assaí Atacadista, Lojas Americanas, Casas Bahia, Magazine Luiza, Boticário, Cacau Show, entre outras. Conta ainda com duas Centrais de Abastecimento, que possuem dezenas de boxes, com açougues, restaurantes e bares, além de bancas que vendem verduras, legumes, frutas e alimentos diversos.

Possui também atividades de serviços diversificadas que atraem consumidores e as necessidades de cidades e zonas rurais vizinhas, como na área de saúde, com clínicas de atendimento e exames de várias especialidades médicas; na área da educação, com diversas escolas particulares, três instituições superiores de Ensino à Distância (EAD`s) privadas, um campus da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), que oferece sete diferentes

cursos de graduação e pós-graduação e um campus do Instituto Federal de Educação e Tecnologia (IFBaiano), com três cursos técnicos. Além de serviços públicos que atendem a região como Receita Federal, Fórum, Cartório Eleitoral, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Departamento Estadual de Trânsito (Detran), Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e de serviços bancários, com agências das instituições do Banco do Brasil, CEF, Bradesco, Banco do Nordeste, Itaú, Santander e Sicoob.

O setor secundário também possui relevância na economia, tanto no PIB, quanto na população ocupada, com indústrias de calçados, laticínios, frigoríficos, transformação de plástico, embalagens, sorvetes, torrefação e moagem de café, entre outras. Merece destaque o setor calçadista, que tem a Vulcabrás/Azaléia como maior empregadora, além da Indústria de Laticínios Palmeira dos Índios S.A. (Vale Dourado), Cooperativa dos Produtores de Leite de Itapetinga (COOLEITE), Frigorífico JBS, Frigorífico Sudoeste, Colorgraf Nordeste e Recicla, que estão entre as maiores empresas do município.

O Distrito Industrial de Itapetinga foi criado em 1997, com a maior parte de sua área destinada à implantação da empresa calçadista Azaléia S.A. no mesmo ano. Essa, desde 2007 faz parte do grupo Vulcabrás/Azaleia, quando foi adquirida pela Vulcabrás, empresa de grande porte, sendo considerada atualmente a maior empresa de calçados esportivos do Brasil (Nery, 2016).

A Vulcabrás/Azaleia instalou sua sede regional em Itapetinga e mais 18 galpões/filiais nas cidades circunvizinhas, entre elas: Caatiba, Firmino Alves, Ibicuí, Iguaí, Itambé, Itarantim, Itororó, Macarani, Maiquinique e Potiraguá. Sua produção iniciou em 1998 e gerou nos primeiros anos milhares de empregos diretos na região. Em 2003, empregava 4.214 trabalhadores em Itapetinga e 1.676 nas cidades vizinhas e ampliou substancialmente esse número em 2010 para 13.880 empregados em Itapetinga e 5.813 nas cidades com filiais/galpões, o que totalizava 19.693 empregos para região (Nery, 2016).

Esse aumento significativo nos postos de trabalho, ainda que de baixos salários, dinamizou a economia de Itapetinga e região com a geração de emprego e renda, e um novo crescimento e diversificação do setor de comércio e serviços da cidade, que já era expressivo e exercia forte atração das cidades circunvizinhas. Tal contexto favoreceu também o crescimento populacional do município.

Ao considerar os impactos desses novos empregos na região, Nery (2016) e Barbosa (2014) analisam que antes da implantação da Vulcabrás/Azaléia essas cidades passavam por uma estagnação econômica, inclusive com perda de população absoluta entre 1991 e 2010 em alguns municípios, e que esses novos trabalhos aumentaram a migração do campo para a cidade. Ao considerar os 11 municípios que tiveram unidades produtivas implantadas da empresa calçadista, a taxa de urbanização cresceu de 72,5% em 2000, para 81,7% em 2010 (Barbosa, 2014). O aumento da população urbana na região pode ser outro fator que favoreceu o crescimento do setor terciário em Itapetinga, inclusive de trabalho informal, uma vez que os moradores da cidade tendem a consumir mais e terem acesso aos centros urbanos maiores. Além disso, as estradas que ligam Itapetinga as cidades vizinhas foram melhoradas/reestruturadas pelo governo do estado da Bahia para facilitar a integração entre a sede regional da Vulcabrás/Azaléia e suas filiais.

Entre 2000 e 2010, por conta da instalação da Vulcabrás-Azaléia e início da produção em 1998, a porcentagem de população urbana cresceu de 95,25% para 97,07% respectivamente, conforme visto na Tabela 2. Nesse período também ocorreu o aumento expressivo da população absoluta, acima da média das décadas anteriores, que passou de 57.931 para 68.273 respectivamente. Se considerarmos que a perda de população rural desse mesmo período foi de apenas 752 habitantes e que a taxa de natalidade não teve um aumento repentino, supõe-se que o município recebeu moradores de outras localidades, atraídos provavelmente pelos postos de trabalho da empresa calçadista, e do crescimento do setor terciário no mesmo período, como abordado anteriormente.

A alteração populacional representou também mudanças na configuração do espaço e na economia de Itapetinga. Importante analisar que a mesma indústria que trouxe emprego e renda, contraditoriamente, impulsionou também as desigualdades socioespaciais, a informalidade e o desemprego, já que não absorveu a quantidade de mão de obra que atraiu, e tempos depois demitiu boa parte de seus trabalhadores.

Em Itapetinga, conforme analisado por Luft (2013) e Souza (2022), essa expressiva migração e concentração urbana trouxeram problemas sociais, com a acelerada expansão de bairros periféricos e de outros mais antigos e o surgimento de novas ocupações. Esses aspectos favoreceram o aumento de

áreas com infraestrutura inadequada e carentes de equipamentos urbanos. Luft (2013) relata ainda casos mais críticos, como o bairro Américo Nogueira, que teve sua formação em 1998, ano da implantação e início da produção da Vulcabrás/Azaléia, em que foi identificada a ausência de: ruas pavimentadas, iluminação pública, saneamento básico, coleta de lixo e comércio de consumo básico. Esse bairro iniciou em grande parte com ocupações.

Outra problemática, resultado desse processo, é analisada por Freitas (2013). Essa argumenta que a chegada de muitos moradores de municípios vizinhos, que não encontraram emprego formal na indústria e comércio, ampliou o trabalho informal, como de vendedores ambulantes, oriundos em grande parte de outros municípios. E defende ainda que com o aumento do fluxo de pessoas na cidade houve o crescimento tanto do comércio formal, como informal.

Os dados da população ocupada, entre 2000 e 2010 (Tabela 4), mostram o aumento percentual de trabalhadores na indústria, de 23,81% para 32,9% respectivamente. No entanto, considerando o mesmo período, não houve grande redução da população ocupada no setor terciário, que era de 59,37% e foi para 53,98% respectivamente. Importante frisar que esse setor inclui também o trabalho informal e que houve o aumento significativo da população trabalhadora no período. Outra informação relevante na análise é que pouco depois de 2010, houve a expressiva redução do número de trabalhadores da Vulcabrás/Azaléia, o que certamente aumentou essa informalidade, e não há dados do censo da população ocupada depois dessa redução.

A partir de 2011, expressão do processo de reestruturação produtiva¹⁰, a empresa Vulcabrás/Azaléia fechou as filiais de cinco municípios e, em 2012, encerrou também as atividades das outras filiais, restando apenas a sede regional da empresa em Itapetinga como unidade produtiva, mas que teve reduzido seu quadro de efetivos para 8.898 funcionários. Isso representou a redução de 10.795 postos de trabalho na região (Nery, 2016).

De acordo com Barbosa (2014), a expressiva redução de trabalho em um

¹⁰ Segundo Santos (2013), fundamentado em Harvey e Benko, a reestruturação produtiva, iniciada no final da década de 1960 e início da década de 1970, faz parte de um novo modelo de produção e acumulação capitalista, entendido como regime de acumulação flexível. Esse regime envolve mecanismos de produção flexíveis e estratégias fordistas que alteram a lógica da atividade industrial, suas relações de trabalho e o papel do Estado. Na indústria tem como características a produção de acordo com a demanda do mercado, a execução de diversas funções pelo trabalhador e a ampliação da terceirização; que, entre outros aspectos, trazem como consequência o aumento do desemprego.

curto espaço de tempo provocou grande desemprego na região, com a expansão da informalidade e precarização das formas de trabalho e de condições de vida dos trabalhadores. Essa realidade também afetou o setor de comércio e serviços, com a enorme queda de renda que circulava na região.

Quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) por setores (Tabela 3), pode-se observar o peso dos setores secundário e terciário na economia desde 1959 até 2009 e a elevada queda do setor primário. Os dados apontam ainda a relevância dos serviços públicos e demonstram que mesmo com o PIB significativo desse último setor em determinados períodos, o comércio e serviços sempre tiveram relevância para a economia local.

Tabela 3 - Produto Interno Bruto (PIB), por setores (%), Itapetinga–BA, 1959 - 2018

Setores	Primário	Secundário	Terciário	Serviços Públicos	Impostos
1959	7,70	30,32	61,99	-	-
1970	27,17	16,17	53,26	3,40	-
1980	22,89	33,62	36,55	6,94	-
1985	22,75	26,24	38,21	12,81	-
1996	10,59	30,37	36,27	22,77	-
2002	4,10	26,66	37,10	17,25	14,88
2009	2,79	37,10	30,25	15,44	14,42
2018	3,55	24,00	38,84	24,29	9,31

Fonte: IBGE (2022b)

Quanto ao setor primário, tem perdido força no PIB ao longo das décadas. A agricultura, que sempre foi modesta, reduziu a participação mais ainda, assim como a sua pecuária. O município que já foi considerado como a “Capital da Pecuária” do Nordeste, atualmente, tem nessa atividade pouca expressão em sua economia, tanto no PIB, como na população ocupada. Dados do Censo Agropecuário de 2017 indicam um efetivo de rebanho bovino de 84.757 cabeças (IBGE, 2017). Em relação à ocupação da população (Tabela 4), apesar do município ter tido uma forte relevância na pecuária e mais tarde ter instalado em seu distrito industrial uma empresa do porte da Vulcabrás-Azaleia, da década de 1970 até 2010 o setor terciário foi a atividade que mais empregou a população.

Outros dados também demonstram a força do setor terciário na geração de emprego. Ao comparar o setor secundário (indústria) em 1980, percebe-se que enquanto o PIB do setor representava 33,62%, a população ocupada era de apenas 11,79%, conforme Tabela 3 e Tabela 4. Já o setor terciário no mesmo ano

tinha um PIB que representava 36,55% e a população ocupada de 48,79%.

Merece destaque também o fato do setor primário, que em 1970 representou 26,61% da população ocupada e, em 2010, representava apenas 5,4%. Isso revela a perda de força da pecuária e agricultura na economia e na geração de empregos em Itapetinga.

Tabela 4 - População ocupada em Itapetinga-BA, por década e em percentual, 1970 - 2010

Períodos	Primário	Indústria	Construção Civil	Terciário
1970	26,61	16,86	-	56,53
1980	27,73	11,79	11,76	48,79
1991	17,23	11,79	7,36	63,61
2000	9,95	23,81	6,87	59,37
2010	5,4	32,9	7,72	53,98

Fonte: IBGE (2022b)

Itapetinga, conforme visto, se formou em meio à concentração de terras e de recursos pelos grandes pecuaristas e proprietários de terras, com enormes desigualdades sociais, que já existiam no campo e que se reproduziram também na cidade. Essas desigualdades foram acentuadas pelo pouco acesso dos camponeses à terra e ao inexpressivo fomento à agricultura, sobretudo familiar. Tais aspectos, na cidade, levaram ao maior controle das terras pelos grandes proprietários, e a formação de desigualdades socioespaciais, que foram reforçadas ainda pelo intenso êxodo rural e pela migração de moradores de outros municípios em diferentes períodos. Esses diversos aspectos associados favoreceram a ampliação dos problemas sociais, em específico, o da moradia.

2.3.1 A produção de moradias em Itapetinga

Após o percurso histórico supracitado, são analisadas as moradias e “políticas habitacionais” produzidas pela gestão municipal em Itapetinga, sobretudo, antes do PMCMV. No entanto, algumas informações quanto ao período e quantidade de unidades habitacionais podem estar imprecisas. Isso se deve à ausência de informações e de documentos claros sobre essa produção e por conta de muitas habitações terem sido produzidas de forma dispersa, o que tornou a tarefa de identificá-las mais difícil. Ainda assim, os dados coletados permitiram compreender as características gerais das “políticas habitacionais”

ocorridas no município e a quantidade aproximada de moradias produzidas, o que proporcionou uma análise comparativa com o PMCMV de Itapetinga.

As políticas habitacionais em Itapetinga, até a metade da década de 1960, ocorriam de forma esporádica e se resumiam, basicamente, à doação de terrenos e, por vezes, uma pequena ajuda para construção das casas. Como dito, isso aconteceu com os moradores do “Enfeza Homem”, que perderam suas casas na enchente de 1947 e receberam lotes no bairro Camacã e os antigos moradores do bairro apelidado de “Piaba”, que ficava na parte alta do rio Catolé, próximo à avenida Vitória da Conquista, que também foi destruído, em 1963, por uma enchente e receberam lotes no bairro Lunolândia¹¹.

Nesses terrenos doados, muitas casas construídas pelos próprios moradores eram improvisadas, feitas de barro e madeira. Algumas dessas foram refeitas anos ou décadas mais tarde por outras políticas públicas, ou passaram por reformas, como a construção de banheiros/sanitários e a melhora do esgoto. Esses novos bairros só eram calçados tempos depois¹².

A distribuição de lotes também acontecia por interesses políticos, como forma de conseguir votos, de modo que a gestão pública e a ação individual de loteadores se misturavam.

A produção mais sistematizada de habitações iniciou próximo do ano de 1970, década em que os recursos federal e estadual começaram a chegar para produção de moradias. No período de 1967 a 1970, na segunda gestão de José Vaz Sampaio Espinheira, foi realizado um convênio da Prefeitura Municipal de Itapetinga com o BNH, para a produção de 136 unidades habitacionais, que formaram o Conjunto Residencial Casas Populares (Populares). Entre 1977 a 1982, na terceira gestão, também de José Espinheira, os recursos do governo do estado vieram para a produção de outro conjunto habitacional, em terreno doado pela prefeitura, através da Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S/A (URBIS), com 144 habitações¹³.

Essas ações foram de grande relevância para o município, uma vez que o crescimento urbano das décadas de 1950 e 1960 e a ausência de políticas

¹¹Campos (2006), complementado por pesquisa documental e entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022.

¹² Pesquisa documental e entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

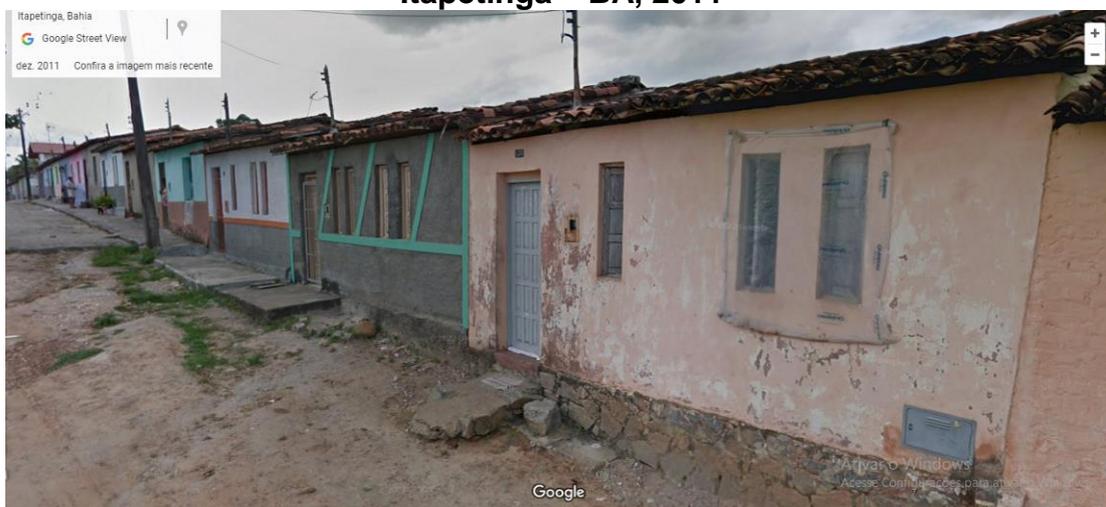
¹³ Entrevistas informais com moradores e técnico da prefeitura entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

habitacionais efetivas geraram uma grande demanda por moradias para a população pobre. Além disso, havia muitos moradores em bairros sem infraestrutura adequada, como citado anteriormente.

O Conjunto das Populares recebeu muitos residentes de áreas de risco, que viviam em casas improvisadas e constantemente alagadas, como os moradores da ocupação chamada de “Acari”, que ficava próxima ao Conjunto, e do bairro Ponto Certo, junto ao rio Catolé¹⁴. Oliveira (2003), sem especificar a localidade, faz referência a erradicação de uma favela na margem do Catolé, nesse período, e a transferência desses moradores para o conjunto citado.

No entanto, tal política teve suas limitações. As Populares tinham casas pequenas para comportar as famílias, com área construída de 36 m², dentro de um lote de 72 m², conforme Foto 1, e não eram ligadas à rede de água, com a coleta feita num chafariz da Prefeitura, tinham uma rede de esgoto precária e foram entregues sem piso e sem reboco¹⁵.

Foto 1 - Conjunto Residencial Casas Populares, bairro Nova Itapetinga, Itapetinga – BA, 2011



Fonte: Google street view (2023)

O Conjunto habitacional da URBIS possuía também pequenas habitações, mas que faziam parte de um lote maior, com 200 m², e isso permitiu que as famílias ao crescerem ou melhorarem sua renda salarial ampliassem suas casas.

¹⁴ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

¹⁵ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

Muitos terrenos também foram divididos entre os familiares, que construíam duas casas no mesmo lote. Grande parte dos beneficiários eram funcionários públicos do estado e do município e pagavam uma quantia irrisória pela prestação das casas¹⁶.

Na década de 1980 houve uma menor produção de habitações pelo poder público e tais políticas, provavelmente, foram promovidas pelo poder municipal. Nesse período, o BNH passava por uma crise institucional, que resultou na sua extinção em 1986, e apesar de ter suas atribuições transferidas para a CEF, não houve a reestruturação institucional para realização de uma política habitacional eficiente.

Ainda assim, nessa década foram produzidas no município 66 unidades habitacionais no Conjunto Habitacional Osvaldo Brito, no bairro Nova Itapetinga, e em torno de 35 habitações no bairro Vila Isabel, junto da rua Francisco Souza, além da doação de, aproximadamente, 35 lotes no mesmo local¹⁷. Talvez, algumas moradias tenham sido construídas ainda nessa década, na gestão de José Marcos de Souza Gusmão (1989-1992), já que essa administração também produziu habitações.

Importante destacar que as moradias construídas no Conjunto Osvaldo Brito foram destinadas aos funcionários da Prefeitura, que provavelmente tinham melhores condições de renda. Isso indica que poucas habitações foram produzidas para os moradores da cidade em condições precárias e vindos de áreas de risco, como foi o caso das 35 casas apenas, entregues na Vila Isabel.

A década de 1990 foi, até aquele momento, de maior produção de moradias populares em Itapetinga, com aproximadamente 506 casas entregues pelo poder municipal, ou intermediadas por esse.

No início dessa supracitada década, foi feito o Parque Residencial Itapetinga (Ecosane), com a construção de 259 unidades habitacionais pela construtora Ecosane, financiada pela CEF e com infraestrutura realizada pela Prefeitura. A gestão municipal, ao participar da produção, buscava reduzir o valor das prestações da casa para as famílias com perfil de até três salários mínimos¹⁸.

¹⁶ Entrevistas informais com técnico da prefeitura entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

¹⁷ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

¹⁸ Entrevistas informais com moradores e representante de bairro entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

Esse Residencial teve muitos conflitos com os moradores. As casas eram muito pequenas para receber famílias, em torno de 35 m², tiveram problemas estruturais, como rachaduras nas paredes, e as prestações apresentaram valores mais altos que o previsto. Isso gerou insatisfações de muitos residentes, que venderam suas casas. Além disso, o lote tinha um tamanho um pouco maior, com 126 m², o que atraiu o interesse de outros compradores, que encontraram um bairro já consolidado. Esses novos residentes tinham um perfil de renda maior e a maioria das casas foi ampliada¹⁹.

Ainda na década de 1990, foram produzidas 120 habitações na gestão de José Marcos de Souza Gusmão (1989-1992) e 127 na gestão de Michel José Hagge Filho (1993-1996) (Campos, 2006; Parque..., 1995). Apesar de serem administrações diferentes, essas políticas habitacionais tiveram muito em comum. Muitas moradias foram destinadas a moradores de baixa renda, que habitavam em casebres e barracos, em áreas próximas ao rio Catolé, com risco constante de alagamentos ou desabamentos, e alguns vieram de áreas totalmente destruídas pelas enchentes. Receberam muitas casas dessa política moradores das avenidas Beira Rio e Dona Ruth, e do “Beco da Condeúba” (Prefeitura..., 1994; Parque..., 1995). Outro ponto importante dessa política foi que esses residentes contemplados não tiveram custo algum com as moradias recebidas.

No entanto, alguns erros de políticas anteriores foram repetidos, com a entrega de habitações muito básicas, em grande parte. Chama a atenção um conjunto de moradias produzido na Vila Riachão, que tinha casas com apenas 32,5 m² de área construída, em lotes de 50 m², conforme Foto 2.

Essas casas eram geminadas e tinham um único telhado cobrindo-as, com o fundo do terreno fazendo limite com a casa de trás e a frente da casa com a rua, o que impedia qualquer forma de ampliação futura, até mesmo vertical²⁰.

Outras ações do poder municipal também ocorreram nessa década, como a construção de aproximadamente 1.913 banheiros/sanitários em moradias de baixa renda (Gomes, 2002; Parque..., 1995) e a doação de material pela Prefeitura Municipal para construção de moradias (Parque..., 1995).

¹⁹ Entrevistas informais com moradores e representante de bairro entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

²⁰ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

Foto 2 – Habitações populares, bairro Vila Riachão, Itapetinga - BA, 2011



Fonte: Google street view (2023)

A política habitacional dos anos 2000 teve um pouco mais que 232 habitações produzidas e como características marcantes a implantação de conjuntos habitacionais próximos ou dentro de ocupações e a insuficiente quantidade de moradias para a demanda existente. Conforme analisado anteriormente, depois de 1998, com a instalação da Azaléia, o município teve forte crescimento populacional, com expansão de bairros periféricos pobres e de ocupações.

Nos anos de 2001 a 2004 foram implantados dois empreendimentos, o Conjunto Habitacional Habitar Brasil, no bairro Américo Nogueira, com 72 casas (Gomes, 2002) e o Conjunto Habitacional Laís Góes, com 32 casas²¹, ambos faziam parte do programa do governo federal Habitar Brasil. De acordo com Campos (2006), nesse período foram produzidas 160 casas.

O Conjunto Habitar Brasil foi implantado no Américo Nogueira, que era um bairro novo, formado em grande parte por ocupações e terrenos doados por políticos. Foi entregue com rede de esgoto e água, mas sem ruas calçadas, como pode ser visto na Foto 3. Suas casas eram pequenas e foram construídas na parte da frente do lote, com espaço no fundo para ampliação. No entanto, muitas habitações foram ampliadas na parte da frente e ocuparam as ruas, que não

²¹ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

tinham calçadas nem meio fio²².

Foto 3 – Conjunto Habitar Brasil, bairro Américo Nogueira, Itapetinga – BA, 2011



Fonte: Google street view (2023)

Já o Conjunto Habitacional Laís Góes teve ocupações após a sua implantação. As moradias produzidas também tinham casas e lotes pequenos, receberam rede de água e esgoto e o calçamento das ruas só chegou depois²³.

Entre os anos de 2005 a 2008, em um convênio da Prefeitura Municipal com o Ministério da Integração Nacional, foi produzido o Conjunto Habitacional Hilda Gama, com aproximadamente 72 unidades habitacionais. Esse Conjunto foi instalado no bairro Vila Riachão, numa área formada por ocupações, conforme Foto 4, com a retirada de uma parte desses moradores para a construção das novas casas. O bairro teve pequena quantidade de ocupantes contemplados por essa política²⁴.

²² Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

²³ Entrevistas informais com moradores entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

²⁴ Entrevistas informais com moradores e técnico da prefeitura entre março e abril de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

Foto 4 - Conjunto Habitacional Hilda Gama, bairro Vila Riachão, Itapetinga – BA, 2011



Fonte: Google street view (2023)

Nesse mesmo bairro, havia a previsão de produção de mais 131 unidades, como parte de um projeto do PAC/FNHIS, de uma seleção pública de 2007 e outra de 2008. No entanto, foi interrompida por conta de entraves políticos e as poucas habitações que já estavam sendo construídas foram ocupadas ainda inacabadas, juntamente com os 131 lotes que estavam separados pela Prefeitura Municipal e as Áreas Institucionais e Áreas Verdes desse loteamento²⁵.

Nesse período, 2005 a 2008, algumas habitações foram produzidas em outros bairros, em que não há precisão de sua quantidade. No bairro Vila Aurora, aproximadamente 25 casas foram entregues em 2008, e grande parte de seus moradores vivia em casas alugadas pagas pela Prefeitura Municipal, depois de serem removidos de áreas de risco ou de habitações muito precárias.

A década de 2010 foi a de maior produção de moradias no município e teve uma política habitacional com expressivos recursos do governo federal em parceria com o poder municipal, conforme Tabela 5 e Mapa 2. Essa política ocorreu através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que produziu 2.798 unidades habitacionais, entre os anos de 2009 a 2016²⁶.

²⁵ Entrevistas informais com moradores e técnico da prefeitura, entre março e abril de 2022

²⁶ Dados da Secretaria de Assistência Social – entre março e abril de 2022

Tabela 5 – Unidades habitacionais de interesse social financiadas ou produzidas pelo poder público em Itapetinga-BA, 1967-2022

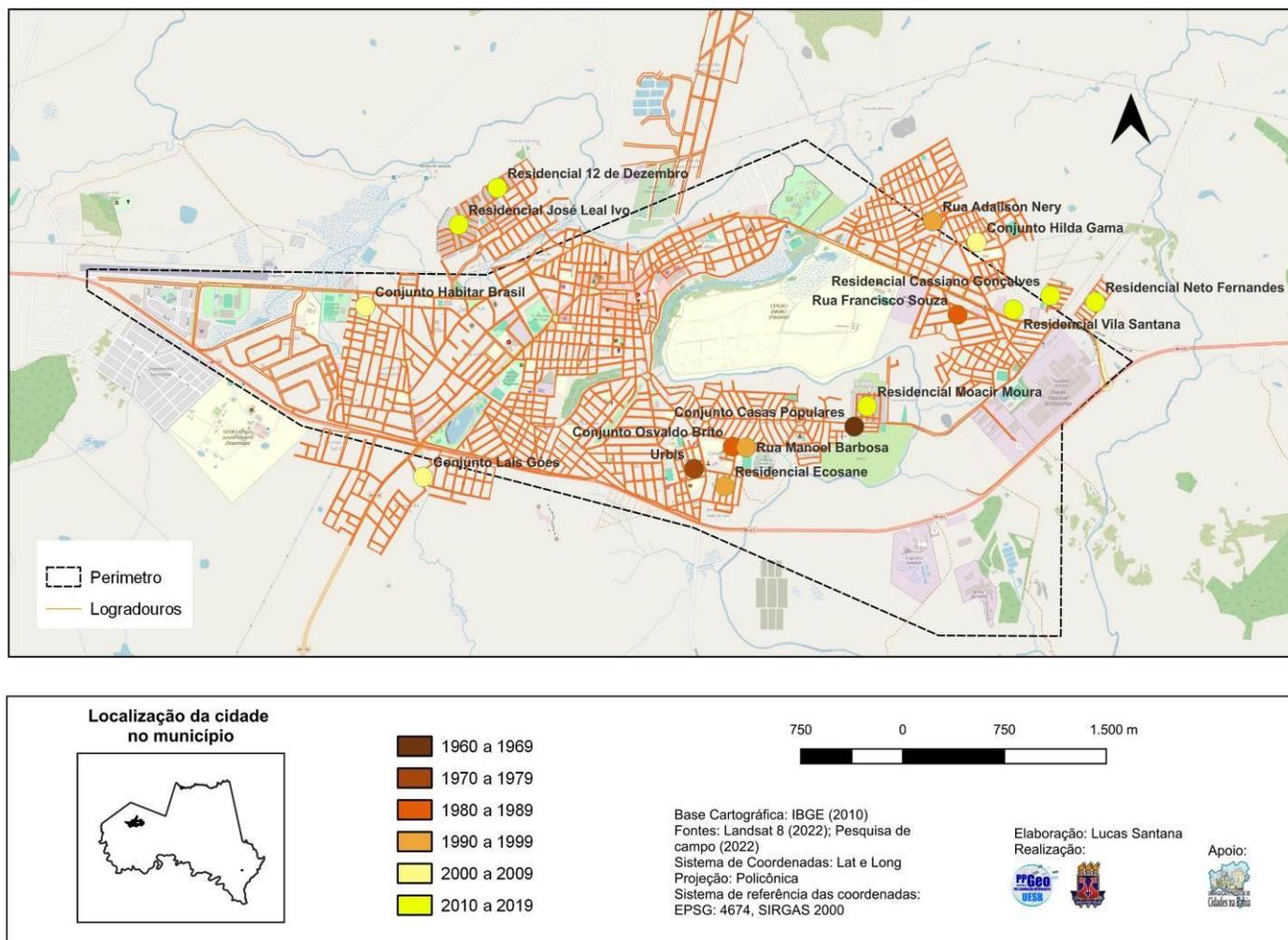
Década	Gestão/Ano	Programa/Política	Conjunto Habitacional/Bairro	Unidades Habitacionais
1960	José Espinheira (1967-1970)	BNH	Casas Populares	136
1970	Padre Altamirando Santos (1971-1972)	-	-	-
	Evandro Andrade (1973-1976)	-	-	-
	José Espinheira (1977-1982)	URBIS S.A.	URBIS	144
1980	Michel Hagge (1983-1988)	Municipal	Oswaldo Brito (Agarradinho)	66
		Municipal	Vila Isabel	35 ¹
1990	José Marcos Gusmão (1989-1992)	Municipal	Vários bairros	120
		CEF	Parque Residencial Itapetinga (Ecosane)	259
	Michel Hagge (1993-1996)	Municipal	Vários bairros	127
	José Otávio Curvelo (1997-2000)	-	-	-
2000	José Otávio Curvelo (2001-2004)	Habitare Brasil	Habitare Brasil	72
		Habitare Brasil	Laís Góes	32
		Municipal	Vários bairros	54 ¹
	Michel Hagge (2005-2008)	Municipal e Federal	Hilda Gama	72
		-	Vila Aurora	25
2010	José Carlos Moura (2009-2012)	PMCMV	Vila Santana	50
		PMCMV	Residencial 12 de Dezembro	500
		PMCMV	Residencial Moacir Moura	500
	José Carlos Moura (2013-2016)	PMCMV	Residencial José Ivo	848
		PMCMV	Residencial Cassiano Gonçalves	400
		PMCMV	Residencial Neto Fernandes	500
Rodrigo Hagge (2017-2020)	-	-	-	
2020	Rodrigo Hagge (2021-2023)	-	-	-

Fonte: Campos (2006); Gomes (2002); Jornal Dimensão; Pesquisa de campo; entrevistas informais

Elaboração: Lucas Santana

Nota: 1 – Quantidade de unidades habitacionais aproximada

Mapa 2: Localização dos conjuntos habitacionais na cidade de Itapetinga, Bahia, 1967 - 2016



Como resultado dessa produção habitacional, foram implantados cinco residenciais e uma vila, com 500 unidades no Residencial 12 de Dezembro, no bairro Vila Érica; 500 unidades no Residencial Moacir Moura, no bairro Nova Itapetinga; a mesma quantidade no Residencial Neto Fernandes; 848 unidades no Residencial José Ivo; 400 unidades no Residencial Cassiano Gonçalves; e 50 unidades no Loteamento Vila Santana²⁷. Todavia, o PMCMV será tratado com detalhes na próxima seção.

Após 2016, não houve registro de uma produção expressiva de habitações pelo poder municipal para os grupos de baixa renda. Provavelmente, algumas ações pontuais de construção ou reformas de moradias ou de doação de materiais para construção tenham ocorrido. Depois da grande cheia do rio Catolé, no final de 2021, em que diversos bairros foram alagados e muitas moradias deterioradas, algumas casas foram reformadas. Pelo Programa Casa Verde e Amarela foram financiadas 50 unidades habitacionais, entre 2020 e 2021, para a faixa 2, todavia, não houve produção de habitações para a faixa 1 (Brasil, 2021).

Os conjuntos habitacionais, por vezes, foram implantados em áreas não ocupadas da cidade e favoreceram a expansão urbana do seu entorno. Isso ocorreu claramente no conjunto da Urbis que no período de implantação não tinha bairros consolidados próximos e diversos equipamentos urbanos, que foram instalados posteriormente. E também no residencial 12 de Dezembro, que após sua produção teve muitas casas construídas em seu entorno e o aumento considerável de estabelecimentos comerciais nas proximidades. Nesse último caso, o residencial serviu também como estratégia de valorização fundiária, ao levar a infraestrutura urbana para a área que estava sendo loteada, localizada entre o residencial e o bairro já consolidado.

Em outros casos, os conjuntos seguiram a expansão urbana, como o residencial Moacir Moura, em direção à expansão do bairro Nova Itapetinga. E conjuntos como o Habitar Brasil e Hilda Gama que foram implantados em áreas que estavam sendo povoadas por ocupações, em bairros como o Américo Nogueira e Hilda Gama.

Ao analisar as características dessa política habitacional no município ao longo do tempo, pode-se constatar alguns aspectos importantes. Os recursos federais e estaduais foram essenciais para uma produção significativa de

²⁷ Dados da Secretaria de Assistência Social – entre março e abril de 2022.

moradias. Ao verificar a quantidade de casas produzidas e considerar somente os recursos municipais, fica evidente que a produção era insuficiente para a demanda por moradias existente no município.

Outro aspecto, que tem relação com o anterior, é que, em determinados momentos, mesmo com a realização das políticas habitacionais, o problema da moradia e dos bairros sem infraestrutura não eram resolvidos, já que essas políticas atendiam uma pequena parcela de moradores sem casas e uma grande parte continuava vivendo em habitações improvisadas nas ocupações. Isso ficou muito evidente na produção de moradias ocorridas nos bairros Américo Nogueira e Hilda Gama.

Essa produção de casas também teve seus limites, já que muitas habitações não se adequavam ao perfil das famílias e pareciam não considerar uma melhora efetiva, presente e futura, na qualidade de vida desses residentes. Isso pode ser percebido pela baixa qualidade das habitações, pela entrega de casas inacabadas, pelo tamanho da área construída e dos lotes e pela ausência, muitas vezes, de infraestrutura básica como rede de água e esgoto adequados e ruas calçadas. Ao considerar ainda que muitos conjuntos foram instalados distantes dos bairros consolidados pode-se analisar que por vezes tais políticas também reforçaram as desigualdades socioespaciais no município.

Fica evidente que essa produção teve um foco maior na construção física da habitação, vista como um abrigo, e menos na produção de moradias, que considera as diversas necessidades humanas e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos e ao trabalho.

Por último, as políticas habitacionais realizadas, seja na produção de moradias, doação de terrenos, reformas ou doação de materiais, apesar de suas limitações, foram de grande relevância para mitigar o problema da moradia no município. Tais políticas contemplaram residentes de áreas carentes, de áreas de risco, desabrigados das enchentes e moradores que viviam em casebres ou barracos.

A próxima seção vai tratar especificamente da produção de moradias do PMCMV, sobretudo em Itapetinga. Faz um breve histórico de como foi a implantação do Programa e traz as principais características de seus beneficiários.

3. HISTÓRICO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO BRASIL E EM ITAPETINGA: LIMITES E AVANÇOS

3.1 HISTÓRICO E DIRETRIZES DO PMCMV

O período do governo Lula (2003-2010), como citado anteriormente, foi marcado pela retomada de investimentos na área urbana e da habitação, com a urbanização de assentamentos precários, que fazia parte do PAC, e a produção de unidades habitacionais do Programa Crédito Solidário e do Programa de Arrendamento Residencial. Nesses anos, ocorreram também avanços institucionais/legais e de propostas para a habitação, como a criação do Ministério das Cidades, da PNH, do SNHIS, do PlanHab e do Projeto Moradia, que já vinham sendo formulados durante a campanha eleitoral de Lula (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017; Cardoso, Aragão, 2013).

Apesar das novas propostas para política habitacional, as ações implantadas na área da habitação tomaram outro rumo. Após a crise econômica mundial em 2008, o governo Lula adotou uma política direcionada à contenção da crise na economia brasileira, com a manutenção do crédito e dos investimentos públicos realizados pelo PAC, principalmente na infraestrutura e de apoio aos setores atingidos pela recessão. Como parte dessa política, surgiu o PMCMV, com o objetivo de produção em larga escala de novas unidades habitacionais, que dinamizaria os setores da construção civil e outros associados, como a indústria extrativista, moveleira e de eletrodomésticos (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017; Amore, 2015).

O PMCMV foi implantado através da Medida Provisória N°459, de 25 de março de 2009, mais tarde convertida na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. De acordo com o governo, tinha o objetivo de combater o déficit habitacional brasileiro e reduzir os impactos da crise de 2008. O Programa teve como proposta inicial a produção de 1 milhão de unidades habitacionais para famílias com renda até 10 salários e investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões (Brasil, 2010).

De acordo com Amore (2015), o PMCMV foi implantado dentro de um contexto de crise econômica e de enfraquecimento do Ministério das Cidades, que era responsável pela condução da política urbana. Isso influenciou o governo a adotar uma política mais voltada para os interesses do setor da construção civil, com a produção de habitação em massa, e a buscar o crescimento econômico

através do Programa.

O Programa teve também uma estrutura institucional e organizacional diferente daquela definida pelo SNHIS, em que o poder público é o agente executor, deixando para o setor privado, de certa forma, o controle sobre a política. Além disso, teve uma leitura muito simplificada em relação à questão da moradia, já que o PlanHab pretendia combater o déficit habitacional com uma diversidade de programas e produtos habitacionais organizados em função das características demográficas e econômicas das diferentes cidades brasileiras, sendo construído com a participação de diversos segmentos sociais (Cardoso, Aragão, 2013; Amore, 2015).

Ainda no governo Lula, na concepção de Cardoso, Aragão, Jaenisch (2017), alguns fatores contribuíram para viabilizar o aumento da produção de habitações e da expansão das políticas habitacionais, voltadas inclusive para população de mais baixa renda, dentre eles: redução da taxa básica de juros, crescimento econômico, elevação real do salário mínimo, redução dos níveis de pobreza e desigualdade social, alterações nas regras de utilização do FGTS, reestruturação do setor imobiliário, entre outros.

Merecem destaques as transformações que passaram certas empresas construtoras de grande porte, já que muitas delas atuaram fortemente no PMCMV. Desde 2005, algumas vinham realizando abertura de capital, com oferta pública de ações na Bolsa de Valores, e em 2009 já representavam 22 empresas. Isso ampliou em pouco tempo a capacidade de produção e levou ainda essas construtoras a atuarem em outras regiões e nos diferentes segmentos, ao atender os mercados de renda mais baixa. Muitas vezes, a estratégia para atuarem nesse mercado consistia na incorporação de empresas de outras regiões e/ou que já trabalhavam com o setor econômico, aspecto que favoreceu maior concentração e controle do mercado por tais grupos (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

Ocorreram ainda mudanças significativas na tecnologia de construção, para moradias voltadas para as rendas mais baixas, na padronização construtiva e na terceirização (subcontratação) das construções, que eram realizadas por empresas menores ou especializadas (Volochno, 2015).

Essa concentração, reestruturação e modernização do setor imobiliário favoreceram, em certa medida, uma produção em larga escala de habitações nas diversas regiões e nas diferentes faixas de renda realizadas pelo PMCMV. No

entanto, como analisa Volochko (2015), essa política habitacional estava associada com as grandes empresas tais como MRV, PDG, Gafisa, Cyrela, Rodobens, Rossi, sendo o Programa um dos fatores que contribuiu para a forte expansão do setor imobiliário entre 2005 e 2012 e para a retomada desse setor após a crise de 2008.

Assim, pode-se entender que o Programa funcionou muito bem, como um instrumento de mercado, para expandir e manter o crescimento econômico. E deixou em segundo plano a realização de uma política de habitação melhor planejada e diversificada, que tivesse uma proposta de cunho social e se diferenciasse do que fora feito até então.

De qualquer forma, o PMCMV abarcou dois grandes programas nacionais: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O primeiro (PNHU) era voltado para as famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, tendo direito a subsídios habitacionais as famílias que recebiam até seis salários mínimos. Esse subsídio buscou complementar o pagamento do imóvel pelos beneficiários e garantir maior equilíbrio econômico das instituições financeiras e dos agentes financeiros do SFH. Para as famílias com ganhos entre seis e dez salários, o Programa ofereceu melhores condições de financiamento imobiliário, utilizando recursos do FGTS (CEF, 2011).

Enquanto que o PNHR buscou dar subsídios aos produtores rurais para a construção de habitações no campo, através da obtenção de materiais de construção, e esses beneficiários precisavam estar vinculados a uma organização associativa ligada à CEF ou ao Banco do Brasil. Essa modalidade recebeu recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o Grupo 1, com renda anual abaixo de R\$ 17 mil. Já o Grupo 2, com renda entre R\$ 17mil e R\$ 33 mil, e o Grupo 3, acima de R\$ 33 mil até R\$ 78 mil, utilizaram recursos do FGTS, em que os beneficiários podiam contratar o financiamento diretamente (Brasil, 2020).

Outra modalidade do Programa era o PMCMV Entidades. Esse modelo atendia famílias que se organizam através de entidades, como associações de moradia ou cooperativas, que se responsabilizam pelo terreno, projeto, planejamento e execução da obra e seleção dos beneficiários. Contava com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Brasil, 2020).

Os beneficiários do PMCMV eram categorizados pelo valor da renda

mensal familiar, que definia as faixas, e essas passaram por ajustes ao longo das fases do Programa, conforme apresenta a Tabela 6.

Tabela 6: PMCMV Urbano: Evolução das faixas de renda familiar, Brasil, 2009 a 2020

	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	Período (2019 e 2020)
Faixa 1	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350
Faixa 2	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000

Fonte: Brasil (2020)

As faixas de renda tinham ainda recursos e subsídios diferenciados. A faixa 1 contava com recursos em grande parte do OGU²⁸, principalmente através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)²⁹, não tinha pagamento de juros e possuía o imóvel subsidiado, na maior parte, que podia chegar até 90% do valor da habitação. As outras faixas recebiam também recursos do FGTS, sendo que a faixa 3 contava com subsídios somente do FGTS. Além disso, esses subsídios iam diminuindo conforme aumentava a renda (Brasil, 2020).

O modelo de financiamento FAR teve o seguinte funcionamento: a família beneficiária do Programa devia atender aos requisitos da faixa 1 e estar inscrita ou ter suas informações atualizadas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

A inscrição e seleção dos beneficiários eram feitas pelo órgão municipal, seguindo critérios definidos pelo Ministério das Cidades, e os selecionados assinavam contrato com a CEF (Brasil, 2010). O poder municipal participava também através da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento, além de flexibilizar normas urbanísticas que permitiam aumentar a utilização do solo nos empreendimentos (Cardoso, Aragão, 2013). As construtoras definiam o terreno, caso não houvesse doação pelo poder público, e o projeto. Esse deveria ser avaliado pela CEF, que analisava a viabilidade técnica e jurídica das propostas e projetos e selecionava a

²⁸ Se refere a faixa 1 na modalidade FAR. Há também a faixa 1 na modalidade Entidades, que utiliza recursos do FDS.

²⁹ A faixa 1 faz parte de 4 modalidades do Programa: Entidades, FAR, Oferta Pública e Rural (PNHR). E mais de 85% dos recursos destinados a faixa 1 (de 2009 a junho de 2020) foram utilizados pelo FAR (BRASIL, 2020).

empresa com a proposta mais vantajosa para a administração pública. Após aprovação do projeto, ocorria a contratação do empreendimento e sua execução pela construtora.

Durante a produção das habitações era iniciado o trabalho social, que preparava as famílias para o novo espaço de vivência, e após a ocupação dos beneficiários esse trabalho social continuava por mais 12 meses, com o objetivo de integração dessas diferentes famílias, de inclusão social e de garantir a sua permanência (Brasil, 2020).

A primeira fase do PMCMV, durante o governo Lula, teve uma boa aceitação entre a população e ajudou a superar as instabilidades geradas pela crise de 2008, com quase 1 milhão de unidades contratadas, alcançando essa meta no início do governo Dilma, em 2011. O Programa teve um papel importante na avaliação positiva do governo Lula, que se encerrava, e na vitória da candidata do mesmo partido nas eleições, que também fazia parte do governo. Esses fatores contribuíram para a continuidade da política e do lançamento da segunda fase do Programa, em 2011, no governo Dilma, com a meta de mais 2 milhões de unidades (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

Apesar da grande quantidade de contratações, já na segunda fase do PMCMV começaram a ocorrer atrasos na entrega das unidades. Isso permaneceu até o final da política e tornou-se um grave problema em algumas modalidades, como pode ser visto na Tabela 7. A modalidade FAR, que representa a maioria das unidades contratadas da Faixa 1, teve 81% das unidades entregues, enquanto a modalidade Rural teve 83%. Na modalidade Oferta Pública, as unidades não concluídas, provavelmente, não serão mais entregues, uma vez que a última contratação ocorreu em 2013. Por último, como modalidade mais crítica em relação aos atrasos, está a modalidade Entidades, com menos de 20% de unidades entregues. Essa teve muitos problemas relacionados a elaboração de projeto e planejamento financeiro, com muitas obras paralisadas por conta do dimensionamento inadequado de recursos (Brasil, 2020). Tal modalidade do Programa foi justamente aquela que permitiu a participação ativa dos movimentos de luta pela moradia e o protagonismo dos beneficiários do PMCMV, e que se aproximava com as novas propostas de políticas habitacionais, definidas pelo PlanHab e com políticas como o Pró-Moradia. Essa baixa quantidade de unidades entregue indica que a política voltada para atender necessidades sociais ficou em

segundo plano, enquanto a produção de casas via construtoras, mesmo para a faixa 1, seguiu praticamente prioritária, ao longo dos anos.

Outro ponto delicado na avaliação dessa política foi sua efetividade na redução do déficit habitacional, que era um dos objetivos principais. Os dados revelam, conforme a Tabela 8, que mais da metade das unidades produzidas fizeram parte da Faixa 2, sendo que 69% do déficit habitacional no Brasil, em 2010, estavam concentrados na população com renda de até 3 salários mínimos, que se enquadrava na Faixa 1³⁰. Dinâmica essa que já havia ocorrido na política do BNH, que teve a maior parte de seus recursos transferidos para as camadas da população de maior renda (Cardoso, 2003).

A Tabela 8 mostra ainda que, enquanto na Faixa 1 houve milhares de unidades que não foram entregues até setembro de 2020, nas outras Faixas isso não ocorreu (Brasil, 2020; FJP, 2013).

Tabela 7 – Contratações nacionais no PMCMV Faixa 1 e custo por UH, por modalidade, Brasil, entre 2009 e julho de 2020

Modalidade	Contratações (R\$ de 2019)	Qtd UH Contratadas	Qtd UH Entregues	Valor por UH Contratada (R\$)	Valor por UH Entregue (R\$)
FAR	122.006.231.800	1.449.264	1.174.183	84.185	103.907
Entidades	5.190.757.497	78.847	13.749	65.833	377.537
Oferta Pública	5.025.727.112	166.886	111.032	30.115	45.264
Rural	7.905.414.334	215.749	180.510	36.642	43.795
Total	140.128.130.743	1.910.746	1.479.474	73.337	94.715

Fonte: Brasil (2020)

O PMCMV concluiu a segunda fase no final de 2014. Nesse período, já haviam sinais de uma crise econômica e política no país, que se intensificou nos anos seguintes e culminou no *impeachment* da presidenta Dilma em 2016. Assim, a continuidade do Programa, que exigia muitos recursos orçamentários para subsídios, principalmente à Faixa 1, ocorria de encontro à estratégia do governo de contenção de gastos públicos. Apesar disso, em março de 2016, ainda no

³⁰ A Faixa 1 inicialmente correspondia a 3 salários mínimos, mas ao longo dos anos não foi alterada de acordo com o aumento desse, ou seja, anos depois alguns beneficiários da Faixa 2 recebiam até 3 salários mínimos e faziam parte do grupo de habitação de interesse social. Ainda assim, se for somado a Faixa 1 com a produção de unidades da Faixa 1,5, que passou a existir a partir de 2016, a quantidade de unidades será bem menor que a Faixa 2 (BRASIL, 2020).

governo Dilma, foi lançado o PMCMV 3, com a meta de mais 2 milhões de unidades contratadas até o final de 2018, e a criação da Faixa 1,5, destinada aos beneficiários com renda até R\$ 2.350 reais (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

Durante os governos Temer e parte do Bolsonaro o PMCMV continuou funcionando, mas teve redução nas contratações, principalmente para a Faixa 1, conforme visto na Tabela 1. Enquanto nos governos Lula e Dilma a Faixa 1 representou 39% de todas as contratações, no governo Temer correspondeu a 14% e no governo Bolsonaro apenas 0,25%.

Tabela 8 – Contratações nacionais e entregas do PMCMV, por faixas, Brasil, 2009 a setembro de 2020

	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1*	1.910.546	1.493.180	97,4
Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção/ estoque	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8

*As unidades contratadas no âmbito do PMCMV rural estão contabilizadas no Faixa 1 (cerca de 215 mil unidades contratadas)

Fonte: Brasil (2020)

A partir de agosto de 2020, no governo Bolsonaro, as operações de financiamento contratadas com recursos do FGTS passaram a integrar o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), o que praticamente encerrou o PMCMV, e restou somente a entrega das unidades já contratadas (Brasil, 2020).

Em relação à produção de unidades habitacionais, o PMCMV superou o BNH, que produziu 4,4 milhões de habitações entre 1964 a 1986 (Royer, 2009), e se tornou o maior programa habitacional implantado no país, com mais de 6,1 milhões de unidades contratadas, entre 2009 e 2020, e investimentos de mais de R\$ 223,2 bilhões de reais (valores atualizados para 2019), considerando subsídios públicos (benefícios financeiros e tributários) e privados (financiamento do FGTS com descontos). Para a faixa 1, que atendeu a população de mais baixa renda, ao quantificar apenas a modalidade FAR, foram produzidas 1,4 milhão de habitações, retomando a produção em larga escala da habitação social (Brasil, 2020).

O Programa, no ano de 2023, foi retomado pelo governo Lula, ao assumir

seu terceiro mandato como presidente, o mesmo governo que implementou a política habitacional em 2009. Essa fase do Programa não foi analisada pela pesquisa.

3.2 PMCMV FAIXA 1: LIMITES E AVANÇOS

O PMCMV teve deficiências na coordenação de sua política por conta da ausência de um órgão público que articulasse os diversos agentes envolvidos. O seu desenho institucional dificultava que o poder público atuasse como promotor e gestor da política habitacional, papel que as Companhias Habitacionais (Cohab) desempenhavam no passado. Apesar das diferentes modalidades, o Programa produziu grande parte das habitações ao utilizar o modelo do FAR, que colocava as empresas construtoras como protagonistas da política, uma vez que eram essas que elaboravam os projetos, definiam localização dos empreendimentos, na maioria das vezes, produziam os conjuntos e condomínios e, nos casos das faixas 2 e 3, comercializavam (Rufino, 2015; Lopes, Shimbo, 2015). A prefeitura municipal e a CEF tinham funções importantes dentro do Programa, mas ocupavam uma posição de dubiedade em seus papéis, já que eram parceiras e ao mesmo tempo responsáveis por fiscalizar as empresas, e muitas vezes se inclinavam para o primeiro papel, pois tinham também interesse que a política acontecesse (Rufino, 2015; Cardoso *et al.*, 2015).

O desenho do Programa permitiu que a política se direcionasse para uma lógica mais mercadológica e menos social e, como consequência, uma produção habitacional de menor qualidade para a Faixa 1, como será analisado ao longo do texto, diferente das Faixas 2 e 3, que exigiam relativa qualidade na produção para que houvesse uma demanda.

O poder municipal, nas concepções de Pequeno e Rosa (2015) e Nascimento *et al.* (2015), se limitou, muitas vezes, a aprovar os empreendimentos e selecionar os beneficiários, e deixou de interferir na questão fundiária, no uso e ocupação do solo e nos processos de especulação imobiliária, não se utilizando dos instrumentos legais presentes no plano diretor urbano. O que permitiu as empresas construtoras, ao buscarem maiores lucros, escolher terrenos mais baratos e distantes para a produção dos conjuntos.

Houve casos em que as prefeituras participaram de forma mais direta nas

questões fundiárias e conseguiram áreas melhor localizadas e mais bem inseridas no espaço urbano para os empreendimentos da faixa 1. Isso foi viabilizado pela atuação de companhias habitacionais, pela existência de equipe técnica especializada e pela articulação dos diferentes setores do poder municipal (Lopes, Shimbo, 2015).

O PMCMV, em muitas cidades, reforçou a segregação socioespacial, estimulou a especulação imobiliária, ao encarecer o preço do solo urbano, dos imóveis e aluguéis (Nascimento, 2014). Para Maricato (2011 e 2015), isso é um paradoxo, pois durante décadas se aguardou a retomada de investimentos em políticas urbanas e quando elas chegaram aumentam consideravelmente o preço dos imóveis nas grandes cidades. Isso indica o uso inadequado dos recursos para a política habitacional, uma vez que dificultou a permanência e acesso à moradia da população de baixa renda, não contemplada pelo Programa.

Outra crítica relacionada à atuação do poder municipal é que depois da implantação do Programa nos municípios houve a tendência de esvaziamento das políticas habitacionais locais, porque paralisaram as propostas definidas pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Dinâmica que ocorreu de forma mais intensa nos municípios de médio e pequeno portes. Obviamente que isso se reforçou devido as fragilidades institucionais e da equipe especializada das políticas habitacionais de muitos municípios (Nascimento *et al.*, 2015; Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017; Rufino, 2015). Houve casos ainda que, de forma perversa, o Programa foi utilizado pelos interesses municipais para viabilizar a remoção forçada de famílias, principalmente na construção de obras para os grandes eventos, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo (Cardoso *et al.*, 2015). O que demonstra a associação do Estado com os interesses de mercado, comum numa sociedade capitalista, em que contraditoriamente a política pública é utilizada para ganhos financeiros e para reforçar a desigualdade social.

Menor ainda foi a participação dos governos estaduais. E quando houve, ficou restrita à complementação de recursos ao Programa ou doação de terrenos. Em certos casos, o governo estadual estimulou a atuação das construtoras em municípios não atendidos pela política. De modo geral, a implementação do PMCMV também desarticulou as políticas que eram realizadas por essa esfera de governo (Rufino, 2015).

Quanto ao Trabalho Social (TS) do PMCMV, de modo geral, a atuação dos municípios foi muito curta e superficial, com pouca interação entre os setores das áreas de produção e da área social em relação ao projeto e à implantação dos empreendimentos. Muitas vezes, o TS não considerou realidades locais ou seguiu formalidades da CEF e orientações fragmentadas, isso quando não foi terceirizado, caso ocorrido em muitos municípios (Paz *et al.*, 2015).

O TS tem grande importância em função do papel de facilitar a socialização de diferentes grupos sociais e sua permanência nos novos espaços de vivência dos conjuntos habitacionais e condomínios. Além disso, em casos em que já funcionavam antes da implantação do Programa, conseguiram cadastrar e tornar beneficiários moradores de área de risco, de condição de vulnerabilidade social e de movimentos de luta pela moradia (Paz *et al.*, 2015; Santos *et al.*, 2014).

As empresas construtoras que participaram do PMCMV utilizaram várias estratégias para reduzir custos e maximizar seus lucros, isso interferiu em muitos aspectos no resultado da política habitacional. De modo geral, houve uma ampliação da escala e padronização dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, tanto dos empreendimentos, com seus conjuntos e condomínios, como na escala das unidades habitacionais. Esses projetos muitas vezes desconsideravam aspectos físicos/ambientais locais, tais como ventilação, insolação e topografia e definiram um uso pouco eficiente e criativo das áreas coletivas de uso comum. Ao mesmo tempo que, também para diminuir gastos, desenvolveram projetos detalhados em relação ao controle da produção e utilização de tecnologias, no intuito de reduzir tempo e material empregado nas obras. Soluções construtivas que muitas vezes iam na contramão da qualidade da produção das moradias. Outra estratégia das construtoras foi a busca de terrenos mais baratos, com a instalação de empreendimentos de grande porte e contíguos, o que aumentou o impacto sobre as áreas do entorno em relação à infraestrutura e equipamentos (Nascimento *et al.*, 2015; Lopes, Shimbo, 2015; Rolnik *et al.*, 2015).

A redução dos custos na produção e nos terrenos baratos não se reverteu em benefícios aos moradores como melhoria na unidade habitacional, ou na redução dos gastos públicos com a política, que poderiam ser revertidos em outros investimentos sociais, mas aumentaram os lucros das empresas construtoras. Além do que, essas empresas não tiveram gastos de incorporação imobiliária e comercialização, e não corriam riscos de inadimplência dos

compradores ou vacância das unidades (Cardoso, Aragão, 2013).

As unidades habitacionais tiveram pouca alteração em relação ao tamanho e tipologia, e apresentaram padrões mínimos exigidos pela CEF. Não se pode atribuir toda responsabilidade as construtoras, mas muitas habitações não tinham condições de serem modificadas³¹ ou ampliadas³², aspecto a ser considerado, uma vez que as necessidades de moradia das famílias são diferentes e se alteram com o tempo (Nascimento, Tostes, 2011; Rolnik *et al.*, 2015).

Entre as principais críticas recebidas pelo Programa está a localização e inserção urbana de seus empreendimentos. Diversos autores, tais como Amore, Shimbo e Rufino (2015), Cardoso e Aragão (2013) e Cardoso, Aragão e Jaenish (2017), com pesquisas em diferentes regiões do país, relatam moradias construídas em áreas periféricas, sem adequada infraestrutura, ausentes de equipamentos e serviços urbanos e distantes do local de trabalho. Embora a alteração na Lei que regulamentava o Programa, em 2011, definia a necessidade de atendimento a esses serviços públicos³³. Esse aspecto reforça a segregação socioespacial e favoreceu o isolamento de parte das classes de baixa renda e o aumento da vulnerabilidade social.

Ao que parece, os erros das políticas habitacionais do passado, tais como do BNH, foram repetidos, com a tendência perversa de um padrão locacional dos empreendimentos a partir da faixa de renda atendida; ou seja, em geral, quanto menor a renda do beneficiário, mais distante ficou a sua unidade habitacional dos bairros consolidados e das áreas centrais (Nascimento, Tostes, 2011; Silva, Tourinho, 2015). Isso ocorreu dentro da racionalidade do PMCMV, uma vez que o seu funcionamento, sem a interferência na questão fundiária, aumentou o preço das terras e dificultou cada vez mais a aquisição de terrenos baratos. Ademais, os valores pagos pela unidade habitacional e dos empreendimentos às construtoras variavam conforme a faixa de renda atendida, ou seja, os empreendimentos voltados à faixa de renda mais elevada tinham mais condições de conseguirem melhores terrenos.

³¹ Muitas UH foram construídas com parede de alvenaria em bloco de concreto autoportante, o que impede a alteração das habitações (NASCIMENTO *et al.*, 2015).

³² As UH com a tipologia apartamento, geminadas ou inseridas em lotes restritos, não permitiam sua ampliação.

³³ A Lei nº 12.424, de 2011, que dispõe sobre o PMCMV, definia que para a implantação de empreendimentos do PNHU deveria ser observado “a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público” (BRASIL, 2011).

Se somar, ainda, o fato de que as construtoras buscavam produzir habitações para a faixa 1 com empreendimentos de grande porte, que exigiam terrenos maiores, não fica difícil imaginar a desigualdade socioespacial fomentada por essa política e pela lógica do mercado (Maricato, 2011; Rufino, 2015). Além disso, ainda conforme Maricato (2011), quando há a necessidade de instalação de novos equipamentos urbanos é gerado um desperdício de recursos públicos, que é custeado por toda a sociedade.

Muitos empreendimentos instalados nas áreas periféricas tiveram a forma de condomínio e reproduziram o modelo de classes de maior renda, com muros altos, cerca elétrica, arame farpado e grades, o que dificultou ainda mais a socialização desses moradores com populações vizinhas e limitou uma maior inserção urbana e integração com a vida social da cidade. Esse isolamento não trouxe necessariamente maior segurança para os beneficiários, na medida em que houve a ausência do poder público em seus vários aspectos, inclusive na segurança pública. Esse problema ocorreu também nos conjuntos habitacionais não murados, alguns dos quais, com o domínio do tráfico e milícias e a disputa pelos territórios nessas áreas (Pequeno, Rosa, 2015; Nascimento *et al.*, 2015; Paz *et al.*, 2015). Obviamente que o problema da violência e do tráfico de drogas não foi necessariamente provocado pela política habitacional, no entanto, produzir moradias sem considerar outros aspectos e direitos sociais, principalmente ao atender a população mais vulnerável, pode reforçar ou dificultar a resolução de problemas sociais já existentes.

O modelo condominial para o Programa trouxe ainda outras questões complicadas, como o cumprimento de regras dentro desse espaço, a representação dos síndicos, ora superpoderosos, ora abandonados pelo poder público e reféns do tráfico, e a dificuldade de muitos moradores em arcar com as despesas de condomínio³⁴.

As consequências dessa realidade são problemas de socialização entre os moradores, dificuldade de manutenção dos espaços coletivos, por conta da inadimplência dos condomínios e perda da habitação dos moradores mais vulneráveis. Os empreendimentos, de modo geral, após a mudança dos moradores, tiveram pouco ou nenhum acompanhamento dos agentes envolvidos

³⁴ Muitos moradores vieram de ocupações ou moradias que não tinham despesas com condomínio, prestação da casa, água, luz e gás.

nessa política, e o TS do Programa, assim como o poder municipal, como citado anteriormente, se envolveram pouco com esses novos espaços sociais surgidos na cidade (Pequeno, Rosa, 2015; Nascimento *et al.*, 2015; Paz *et al.*, 2015).

Apesar dos problemas de inserção urbana dos empreendimentos, pesquisas indicam que muitos beneficiários da faixa 1 do Programa consideraram as novas moradias com melhor infraestrutura que as anteriores, já que muitos vieram de áreas de risco, ocupações e favelas, e obtiveram melhor acesso à: rede de água, esgoto e energia, iluminação pública, pavimentação e calçadas, coleta de lixo etc. Esse aspecto da infraestrutura básica, junto à maior segurança de posse das novas habitações, parecem influenciar muito na satisfação e permanência dos moradores (Rolnik *et al.*, 2015).

Por outro lado, a realidade social é complexa. Mesmo os moradores de maior vulnerabilidade, em muitos casos, vieram de bairros mais consolidados e centralizados, de renda média mais elevada e com maior presença de equipamentos urbanos, aspectos que propiciam maiores condições de obterem emprego e renda, ainda que sejam trabalhos informais e/ou precarizados. Dessa forma, muitos beneficiários sem condições favoráveis de sustento financeiro e de acesso aos serviços públicos da cidade abandonaram suas habitações e retornaram para as ocupações e moradias anteriores (Santos *et al.*, 2014; Rolnik *et al.*, 2015).

Muitos são os questionamentos sobre a eficácia do PMCMV quanto ao atendimento às necessidades habitacionais e como política social, com o intuito de reduzir desigualdades socioespaciais. Fica evidente que é difícil conciliar esses objetivos com aqueles do mercado, das empresas construtoras e da especulação imobiliária, realizada pelas incorporadoras e donos de terras. Ainda mais quando o Programa funciona sem a devida coordenação e protagonismo do poder público e sem uma participação efetiva dos beneficiários e movimentos sociais. Esses agentes são fundamentais para a fiscalização, avaliação e aperfeiçoamento dessa política.

Ao analisar os resultados do PMCMV é evidente que a implantação de um programa habitacional não pode atuar sem outras políticas urbanas e sociais conjuntas, tais como: a implantação de infraestrutura, equipamentos públicos e transporte, programas de geração de emprego e renda, políticas públicas de segurança e de assistência social que permaneça após entrega das habitações.

Como crítica feita após o término do Programa, vale ressaltar que essa política habitacional, apesar de sua significativa produção de moradias, não deixou uma capacitação institucional e de equipe técnica especializada nos três níveis de governo, capaz de fomentar futuras políticas de produção de moradias. Em certos casos, a implantação do Programa desarticulou as políticas habitacionais e urbanas que vinham acontecendo nos estados e municípios (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017).

Ainda assim, o Programa teve sua relevância social, com a produção significativa de unidades habitacionais que não acontecia desde as políticas promovidas pelo BNH, e alcançou todas as regiões brasileiras, desde as grandes áreas metropolitanas até as cidades de médio e pequeno porte. Algumas dessas, extremamente dependentes de recursos externos para produzirem habitações.

Em relação à população de maior vulnerabilidade social e que veio de áreas de extrema precariedade, que se enquadrava na faixa 1 do Programa, tal política concedeu elevados subsídios, melhorou as condições de habitabilidade, de infraestrutura e garantiu segurança de posse. Apesar dos diversos problemas de inserção urbana dos empreendimentos dessa faixa de renda, houve casos que, com o devido suporte do poder municipal na questão fundiária, os conjuntos e condomínios apresentaram boa localização e possibilitaram maiores condições de ascensão social (ROLNIK *et al.*, 2015).

3.3 O PMCMV EM ITAPETINGA: HISTÓRICO E CARACTERÍSTICAS DOS BENEFICIÁRIOS

O Programa Minha Casa Minha Vida, faixa 1, como mencionado anteriormente, foi implantado em Itapetinga entre os anos de 2009 e 2016, período de governo do prefeito José Carlos Moura (PT). Nesses anos, os governos do estado e federal também eram comandados pelos petistas, o que provavelmente, do ponto de vista político, favoreceu a instalação do Programa no município.

Antes do Programa, foram publicadas três leis sobre habitação no município. Em 2008, foi aprovada a Lei n. 1.038/2008, que cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Itapetinga (CMHITA), e tinha como finalidade assegurar a participação da comunidade na elaboração e

implementação de programas sociais na área de habitação e urbanismo, e de gerir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHISITA) (Itapetinga, 2008a). O FHISITA também foi criado através da Lei n. 1.039/2008 e tinha como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de baixa renda. Esse Fundo era constituído por recursos do OGU, do Estado, do Município e de outras fontes (Itapetinga, 2008b).

Essas duas leis, conforme indicado pela Lei n. 1.039/2008, foram implementadas em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. O próprio SNHIS, como visto na seção 2, tinha um fundo nacional (FNHIS) e um Conselho Gestor do Fundo (CGFNHIS), e o SNHIS buscava integrar as políticas habitacionais federal, estadual e municipal.

Em Itapetinga, foi ainda sancionada, no mesmo ano, a Lei 1046/08, que definia como prioridade o atendimento da mulher como beneficiária dos programas de habitação de interesse social e dos programas de locação social (Itapetinga, 2008c).

Do ano de 2009 em diante foram criadas leis que regulamentaram o PMCMV em Itapetinga. Em agosto desse ano, a Câmara de Vereadores de Itapetinga aprovou a lei municipal n. 1.065/2009, que autorizava incentivos fiscais ligados ao Programa:

Art. 1º - Fica o Município de Itapetinga, através de seu Poder Executivo, autorizado a conceder Isenção Fiscal de impostos, taxas e emolumentos aos Empreendimentos Habitacionais voltados ao Programa "Minha casa Minha Vida" do Governo Federal, instituído pela Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009 (Itapetinga, 2009).

A referida lei garantia isenção da maior parte dos impostos das empresas construtoras que participassem do Programa, além de isenção do Imposto de Transmissão Inter Vivos (ITIV) e de cinco anos de IPTU aos mutuários integrantes do Programa que tivessem renda familiar até três salários mínimos. Houve também isenções menores para mutuários com renda familiar acima de três salários. No entanto, essa lei definia que o benefício fiscal para as empresas estava condicionado à contratação de mão de obra de trabalhadores residentes e domiciliados em Itapetinga.

Em julho de 2010, foi instituído o Decreto n. 362/10, que definia os critérios para seleção dos beneficiários do PMCMV em Itapetinga, estabelecido pelo CMHITA e pela Comissão Permanente de Acompanhamento do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (Itapetinga, 2010). Tal Decreto estabelecia, junto com as orientações nacionais, os critérios municipais, além de definir cotas de unidades habitacionais de cada empreendimento às famílias com idosos e portadores de necessidades especiais. E seguia as normativas da Portaria n. 140, de 05 de abril de 2010, do Ministério das Cidades e do Ofício da Caixa Econômica Federal n. 481/2010.

Ainda em 2010, foi elaborado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Itapetinga (PMHIS), que segundo técnicos que trabalharam no PMCMV, favoreceu à adesão do município ao Programa. Todavia, o documento de 2010 não foi encontrado, somente o Plano de 2015, que atualizou o anterior.

Ainda no âmbito legal, o Plano Diretor Municipal, lei n.1.179 de 2012, não cita o PMCMV, que já havia implantado três empreendimentos no município. A lei, que foi consultada pelo Portal da Câmara Municipal de Itapetinga, não dispõe dos mapas de Itapetinga e nem dos limites do perímetro urbano. Sobre os aspectos da política habitacional, o plano apresenta diretrizes gerais, como a necessidade de criar o fundo e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, que conforme mencionado, já haviam sido criados. Além de propor a delimitação e regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mas sem definir nenhuma ação estratégica específica ao espaço urbano (Itapetinga, 2012).

Em 2015, foi atualizado o PMHIS, que, de acordo com o documento, constitui-se:

[...] num instrumento da PNH, à partir do qual o poder público deverá nortear suas ações no setor habitacional, no sentido de implementar as estratégias do Plano em consonância com os demais instrumentos das esferas estadual e federal, salientando-se os três eixos basilares da PNH, os quais sejam a política fundiária, a política financeira e a estrutura institucional (Itapetinga, 2015).

O PMHIS propõe diferentes programas e ações habitacionais para mitigar o problema da habitação, com o planejamento da política habitacional para o município até 2025, tais como: produção de novas unidades habitacionais, realocação de moradias em área de risco, promoção pública de lotes urbanos

com oferta de materiais de construção e assistência técnica, melhoria e ampliação de unidades habitacionais, regularização fundiária, entre outros (Itapetinga, 2015). Apesar disso, de modo geral, não faz um levantamento das áreas/bairros e dos potenciais beneficiários que podem ser atendidos pelos programas³⁵.

O PMCMV em Itapetinga, ainda que de forma breve, é citado pelo PMHIS, que descreve a quantidade de unidades habitacionais produzidas e apresenta a localização dos residenciais. Outras informações sobre o Programa não são registradas pelo Plano de Habitação.

Outras leis vinculadas à política habitacional no município, no período de funcionamento do PMCMV em Itapetinga, e relacionadas ao próprio Programa, não foram encontradas.

O município de Itapetinga, em 2010, antes da entrega das primeiras unidades do PMCMV, tinha um déficit habitacional quantitativo de 3.202 unidades habitacionais (Itapetinga, 2015). Como analisado anteriormente, a cidade recebeu muitos migrantes na década de 2000 (Luft, 2013; Souza, 2022) e tinha uma demanda por moradias que se refletia nas ocupações, na expansão dos bairros periféricos pobres e na insuficiência das políticas habitacionais implantadas até essa década. De forma que o PMCMV, de fato, provavelmente supriu parte da carência habitacional.

Para trazer o Programa ao município foram contratados profissionais para realizar propostas técnicas e uma empresa para realizar o levantamento do déficit habitacional, a fim de cumprir as normativas que possibilitavam ao município ser contemplado por essa política. Nesse período, 2009 e 2010, não havia em Itapetinga uma equipe técnica da área de habitação, mas, de acordo com vereadores e técnicos³⁶ que participaram do processo, o município se preparou para conseguir recursos do Programa, que dependia em grande parte da qualidade das propostas técnicas e da disponibilidade de terrenos para a instalação dos conjuntos. Além disso, conforme exposto, o município, em 2010, já tinha elaborado o PMHIS.

No entanto, com o início do Programa no município, foi criado um setor dentro da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social que coordenava o

³⁵ O PMHIS tem três relatórios, a pesquisa só obteve acesso ao terceiro. Dessa forma, informações mais detalhadas podem estar contidas nos outros documentos do Plano.

³⁶ Entrevistas informais com vereadores e técnicos da prefeitura em outubro de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

Programa. Cabia também à Secretaria realizar o cadastro das pessoas no Programa, para a faixa 1, e selecionar os beneficiários, de acordo com os critérios já definidos. A CEF ficava responsável por avaliar a documentação dos inscritos e verificar se tinham imóveis em seu nome ou já haviam sido contemplados por políticas habitacionais anteriores, aspectos que impediriam a participação na política³⁷.

A seleção dos beneficiários considerava vários critérios que podiam ser somados à mesma família, dentre eles³⁸:

- a) Moradores de área de risco ou insalubre.
- b) Mulheres responsáveis pela família.
- c) Famílias que coabitam e com filhos menores de 12 anos.
- d) Funcionários públicos que ganham até 1 salário mínimo.
- e) Famílias que recebem aluguéis do poder público ou residem em prédios públicos.
- f) Idoso.
- g) Deficiente físico.

Apesar dos critérios, de acordo com os próprios beneficiários e com pessoas que participaram do Programa em Itapetinga, no processo de seleção houve muitos casos de “apadrinhamento”, em que pessoas foram beneficiadas por conta da associação com políticos ou pessoas ligadas à Prefeitura Municipal, prática que favoreceu tanto famílias que necessitavam de habitação, como indivíduos que não se enquadravam no perfil do Programa, para a faixa 1.

Em Itapetinga, foram instalados seis residenciais para a faixa 1 (Tabela 9 e Mapa 3), com 2.798 unidades habitacionais, o que representou o investimento de aproximadamente R\$ 147 milhões. Essa produção ocorreu dentro de um município com população de 68 mil habitantes, em 2010 (IBGE, 2022a), de maneira que o Programa alterou a configuração do espaço urbano, com formação de novos bairros e deslocamento de muitos moradores. Para as faixas 2 e 3, foram produzidas 1.826 unidades, entre 2009 e 2020 (Brasil, 2021). Todavia, o presente trabalho analisará com mais detalhes somente a Faixa 1, porque produziu conjuntos habitacionais populares que mais impactaram a cidade.

³⁷ Entrevista com assistente social em outubro de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

³⁸ Informações coletadas do Relatório Técnico Social do PMCMV de Itapetinga.

Mapa 3: Localização dos residenciais do PMCMV na cidade de Itapetinga, Bahia, 2022

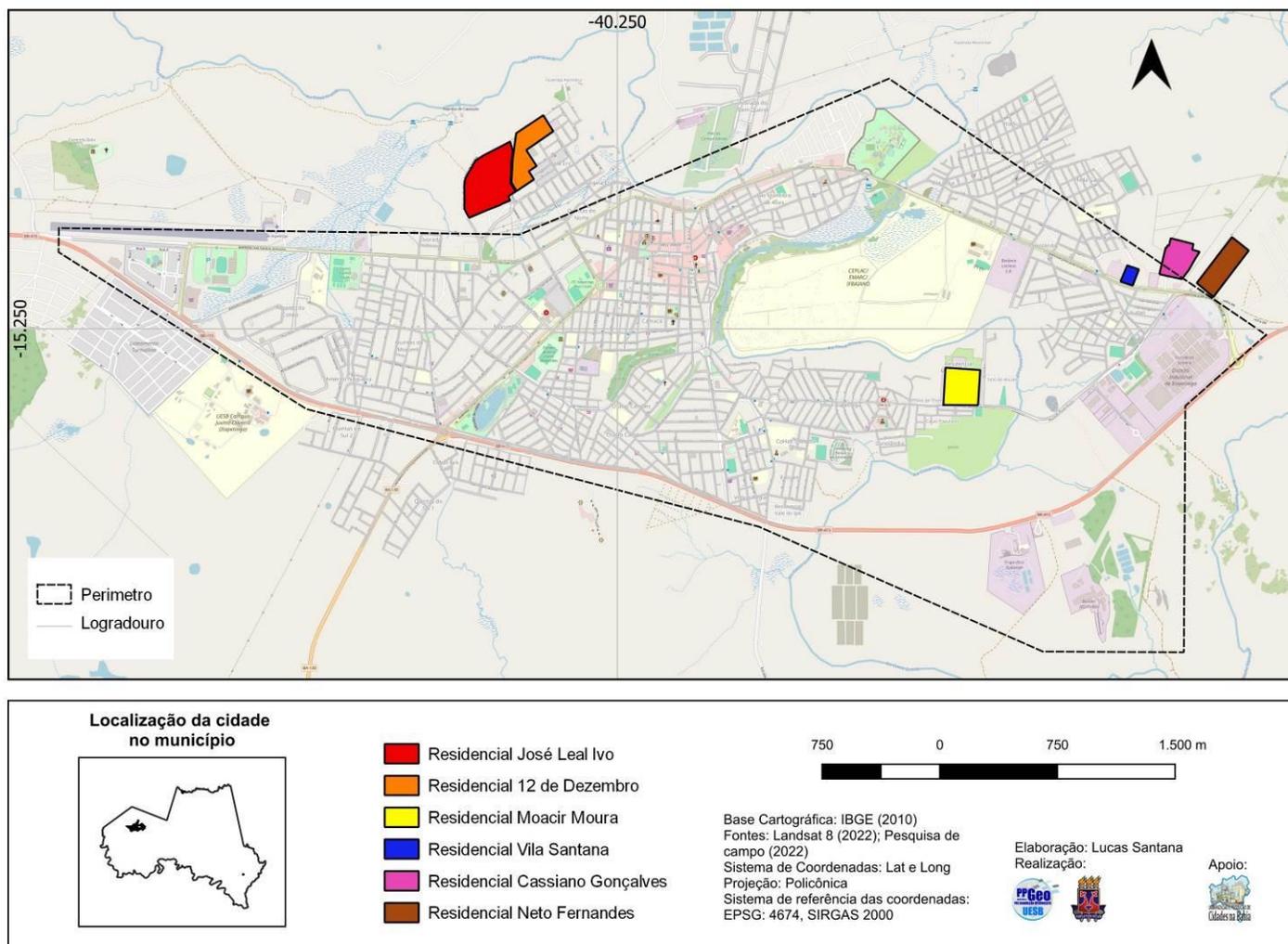


Tabela 9 – Residenciais do PMCMV instalados em Itapetinga-BA – Faixa 1, 2011- 2016

RESIDENCIAL	U.H.	VALOR R\$	EMPRESA	DATA DA ENTREGA
Vila Santana	50	1.849.938,24	NG Engenharia Ltda	2011
12 de Dezembro	500	20.415.668,76	Gráfico Engenharia Ltda ¹	2011
Moacir Moura	500	20.479.558,35	Gráfico Engenharia Ltda ¹	2012
José Leal Ivo	848	50.850.994,64	Kubo Engenharia e Empreendimentos Ltda	2014
Cassiano Gonçalves	400	24.000.000,00	NG Engenharia Ltda	2015
Neto Fernandes	500	29.400.000,00	Construtora Terra Santa Ltda	2016
Total	2.798	146.996.159,99		

Fonte: Brasil (2021)

Nota: 1 - Em outras fontes, a empresa construtora aparece com o nome de Gráfico Empreendimentos.

Dentro do contexto baiano, a produção para a Faixa 1 em Itapetinga foi expressiva, sendo o décimo sétimo município que mais recebeu unidades, e superou inclusive aqueles com população maior, como Paulo Afonso, Santo Antônio de Jesus, Valença, Luís Eduardo Magalhães, entre outros (Brasil, 2021).

No município, alguns conjuntos do Programa foram implantados mais próximos do centro, como os residenciais 12 de Dezembro³⁹ e José leal Ivo, localizados no bairro Vila Érica. Outros ficaram mais distantes, como o Cassiano Gonçalves e o Neto Fernandes.

Os terrenos em que os residenciais foram implantados pertenciam à proprietários privados e foram adquiridos com recursos do município⁴⁰. A área em que o empreendimento 12 de Dezembro foi instalado pertencia a fazenda Astrolina, seu proprietário vendeu uma parte para o município e deixou outra área com loteamento, que também lhe pertencia.

Já o terreno do residencial vizinho, José leal Ivo, fazia parte da fazenda Caiçara. Ao negociar o terreno, a gestão municipal não adquiriu a área que permitia o acesso dos moradores do residencial ao centro e como o Conjunto

³⁹ Vale destacar que embora o Residencial 12 de Dezembro tenha sido implantado a 1,3 Km de distância da área central da cidade, em 2011, quando foi implantado, não haviam edificações no entorno do conjunto, tais aspectos são analisados na seção 4.

⁴⁰ Entrevistas informais com vereadores e técnicos da prefeitura em outubro de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

José leal Ivo é vizinho ao 12 de Dezembro, seu acesso se deu por esse residencial.

O residencial Moacir Moura teve problemas com o terreno escolhido. Por conta da sua proximidade com o rio Catolé, era mais vulnerável a alagamentos e pouco antes do início das obras foi realizada a terraplanagem que elevou o nível da área. No período, houve denúncias de diferentes jornais locais sobre a inadequação do terreno (Ferraz, 2011), o que pode ter pressionado a adequação da área ao empreendimento. Em 2021, no período em que houve fortes chuvas na região, parte do residencial e das casas foi alagada, segundo os moradores. O terreno adquirido era uma propriedade rural.

Os residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, provavelmente, eram propriedades rurais. Segundo os moradores dos residenciais, esses terrenos não possuíam edificações, porém, informações mais detalhadas não foram obtidas. O residencial Vila Santana talvez tenha sido o único que o terreno estava dentro da área urbana.

Como dito, o Plano Diretor consultado não tinha mapas de Itapetinga e nem dos limites do perímetro urbano, o que impossibilita saber se os conjuntos do Programa faziam parte da área urbana. Como o Plano foi aprovado em 2012, alterações do perímetro podem ter sido feitas para adequar os conjuntos já implantados, todavia, de acordo com informações de vereadores e arquitetos e urbanistas da cidade o perímetro urbano não foi atualizado desde a última alteração feita pelo Plano Diretor de 1982. De acordo com Oliveira (2003), esse Plano citado, definia o perímetro urbano do município até o ano de 2003. Assim, provavelmente, atualizações do perímetro não ocorreram e a maior parte dos conjuntos do PMCMV foram implantados fora da área urbana (Mapa 3).

O PMCMV em Itapetinga foi produzido por empresas construtoras de fora da cidade, em grande parte, quais sejam: Gráfico Engenharia Ltda⁴¹, Kubo Engenharia e Empreendimentos Ltda e Construtora Terra Santa Ltda. Somente a NG Engenharia Ltda era empresa local. Ainda assim, a produção das habitações teve muita mão de obra do município, como orientava a lei municipal de incentivos fiscais. Porém, será analisada a participação das construtoras no Programa no próximo capítulo.

⁴¹ Em outras fontes, a empresa construtora aparece com o nome de Gráfico Empreendimentos.

Diferente do que ocorreu em muitos municípios do país, os residenciais em Itapetinga não foram produzidos na forma de condomínio e não tiveram muros e guaritas construídos e, conseqüentemente, não foram cobradas taxas condominiais dos beneficiários, ficando a responsabilidade pela manutenção do residencial a gestão municipal.

A modalidade Entidades do PMCMV não aconteceu em Itapetinga e de acordo com os entrevistados que participaram dessa política, não houve nenhuma mobilização de associações ou movimentos sociais que tenham buscado participar da elaboração ou produção do Programa. Conforme analisa Rufino (2015), nas diferentes regiões brasileiras houve dificuldades de adesão das associações e entidades ao Programa, que esbarraram nas dificuldades de engajamento dos grupos sociais e na lógica do Programa, que viabilizou a produção através das construtoras. Dessa forma, caberia ao Programa criar mecanismos diversos de apoio para essa adesão.

Cinco empreendimentos tiveram entre 400 e 848 unidades, conforme Tabela 9, com tipologias de dois pavimentos. A exceção foi o residencial Vila Santana, que teve somente 50 unidades habitacionais, com casas térreas. O quarto capítulo mostra com mais detalhes tais tipologias. Tais empreendimentos foram financiados pela CEF, com exceção do residencial Neto Fernandes, que foi financiado pelo Banco do Brasil.

Não houve empreendimentos com grandes atrasos ou com obras paralisadas⁴², embora alguns deles tenham sido entregues sem a instalação adequada de energia elétrica ou sem o piso de cerâmica, conforme relatado pelos moradores⁴³. A data de entrega pode ser vista na Tabela 9.

Na data de entrega das habitações, era realizado um grande evento social e político, com a presença de governador, deputados, prefeito, vereadores, secretários municipais e representantes da CEF e das construtoras.

O Programa em Itapetinga teve grande relevância social, política e econômica, ao trazer recursos para o município, gerar empregos, movimentar a cadeia da construção civil e subsidiar milhares de unidades habitacionais.

⁴² Entrevistas informais com vereadores e técnicos da prefeitura em outubro de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

⁴³ Fonte: Ferraz (2017), complementado por entrevistas informais com moradores entre julho e outubro de 2022. Entrevistador: Lucas Santana.

3.3.1 Características dos beneficiários

O PMCMV em Itapetinga definiu critérios locais para seleção dos beneficiários, apesar do Programa também estabelecer previamente um perfil para quem deveria ser contemplado pela política. Dentre os escolhidos, grande parte foi composta por famílias de mulheres responsáveis pela renda familiar, seguida, em menor quantidade, do grupo que tinha domicílios com famílias que coabitavam e que tinham filhos menores de 12 anos⁴⁴. Em alguns casos, ambos os critérios faziam parte do mesmo domicílio. Esse perfil de beneficiários foi que predominou nos residenciais e fica evidente que a política alcançou o público-alvo do Programa, as mulheres em situação de vulnerabilidade.

Embora em menor número, o Programa em Itapetinga estabeleceu como prioridade e contemplou famílias vindas de área de risco ou insalubres e aquelas que recebiam aluguéis sociais da gestão municipal ou que moravam em prédios públicos. Desse último grupo, havia aproximadamente 100 famílias⁴⁵ antes da entrega de unidades pelo Programa. E quanto aos domicílios precários, como analisado na seção 2, além das áreas de risco, Itapetinga tinha muitas famílias que viviam em ocupações, casas de taipa e barracos. Dos moradores entrevistados identificou-se que muitos vieram de bairros periféricos, tais como Vila Riachão, Vila Isabel e Américo Nogueira, embora os bairros de origem tenham sido diversos, inclusive de áreas consolidadas, como a Nova Itapetinga.

Parte considerável dos beneficiários do Programa⁴⁶, um pouco mais da metade, morava em casas alugadas, e muitas famílias, por conta da renda familiar baixa ou incerta, tinham grandes dificuldades de conciliar as despesas básicas com o pagamento do aluguel, realidade bem conhecida das cidades brasileiras. Houve muitos moradores que vieram de bairros com áreas pouco “urbanizadas” e parte daqueles que residiam em bairros mais consolidados só podia alugar casas pequenas e de baixa qualidade habitacional. Em Itapetinga, as habitações precárias e insalubres não são exclusividade dos bairros periféricos mais pobres. Aproximadamente 1/4 dos beneficiários moravam com familiares e

⁴⁴ Fonte: Relatório Técnico Social do PMCMV de Itapetinga e questionário aplicado com moradores entre fevereiro e março de 2023. Aplicador: Lucas Santana.

⁴⁵ Fonte: Entrevistas informais com técnicos que participaram PMCMV em Itapetinga, entre fevereiro e março de 2023. Entrevistador: Lucas Santana.

⁴⁶ Fonte: Relatório Técnico Social do PMCMV de Itapetinga e questionário aplicado com moradores entre fevereiro e março de 2023. Aplicador: Lucas Santana.

uma pequena parte residia em casa própria ou cedida.

Atualmente, a maior parte dos moradores dos residenciais mora em casa própria, o que representa 82,8% dos domicílios entrevistados. Quase todo o restante é composto por moradores que vivem de aluguel, com alguns poucos a viver em unidades cedidas (Tabela 10). De acordo com as informações dadas pelos moradores, 65,6% das unidades são ocupadas pelas famílias que foram contempladas pelo Programa, e os outros residentes, que informaram também serem proprietários das unidades, provavelmente adquiriram depois⁴⁷.

Tabela 10 – Situação dos domicílios dos residenciais do PMCMV de Itapetinga-BA, 2023

Situação do Domicílio	Porcentagem
Casa Própria	82,8%
Casa Alugada	14,1%
Casa cedida	3,1%

Fonte: Pesquisa em campo (2023)

Dos moradores entrevistados que chegaram depois, que representam 32,6% dos domicílios, basicamente a metade é composta por aqueles que compraram as unidades e, a outra parte, por residentes que moram de aluguel. Esses dois grupos encontraram habitações e aluguéis mais baratos que aqueles dos bairros consolidados⁴⁸. Ao considerar a renda familiar e as condições de trabalho, de modo geral, esses moradores têm o mesmo perfil dos beneficiários, conforme Tabela 11.

Vale mencionar que parte desses moradores que substituem os beneficiários originais pertence também às famílias que foram contempladas pelo Programa. A venda, a troca e o aluguel das habitações dos residenciais são negociados, muitas vezes, entre as próprias famílias dos diferentes residenciais, e as famílias novas que se formam se transferem também para os conjuntos do PMCMV.

Os residenciais têm uma média de 3,7 pessoas por domicílio. Ainda assim, há famílias numerosas, aproximadamente 30% das unidades têm 5 ou mais pessoas morando juntas e, não raro, encontram-se unidades em que vivem 6 ou 7

⁴⁷ As habitações do PMCMV que foram devidamente quitadas podem ser comercializadas depois de 10 anos, o que já ocorreu em 3 residenciais de Itapetinga.

⁴⁸ Entrevistas informais com moradores do PMCMV em Itapetinga, entre março e abril de 2023. Entrevistador: Lucas Santana

residentes.

Os residenciais, claramente, têm um perfil de famílias em vulnerabilidade social, com baixa ou nenhuma renda familiar, grande dependência de benefícios sociais e de serviços públicos, trabalhadores informais, baixa escolaridade e, em certa medida, famílias numerosas. Cerca de 56,5% dos domicílios entrevistados são ocupados por famílias que recebem aproximadamente 1 salário mínimo (SM) ou menos de renda familiar mensal (Tabela 11), com 54,7% com integrantes que recebem Bolsa Família e 19,6% que recebem aposentadoria ou pensão.

Entre os moradores entrevistados, há a predominância da informalidade no trabalho, 61% dos domicílios não têm carteira assinada. Dos 39% dos domicílios que possuem contrato formal, a maioria possui apenas um residente nessa condição. Poucos são os casos de autônomos ou pequenos empresários que têm uma renda mensal que supera 1 SM. Muitos trabalhadores informais apresentam tantas irregularidades em suas atividades, que fica difícil definir se possuem alguma renda mensal fixa.

A vulnerabilidade social se agrava ainda mais para as famílias numerosas e com baixa renda. Identificou-se que cerca de 25,2% dos domicílios entrevistados são ocupados por quatro ou mais pessoas que sobrevivem com aproximadamente 1 SM ou menos por mês. O grupo que recebe próximo de 1,5 SM a 2 SM mensal abarca um número significativo, com 36,5% dos domicílios (Tabela 11). Apenas 7% das unidades têm famílias com renda acima de 2 SM.

Ao observar a Tabela 11, é possível perceber, ainda, que não há significativa variação de renda entre os residenciais, com exceção do Vila Santana, com 70% de moradores com renda mensal próxima de 1 SM ou menos e que não apresentou percentual acima de 1,5 SM.

Ainda que não quantificado, houve relatos de moradores, contemplados pelo Programa, que afirmaram ter melhoria na renda ao longo dos anos. Isso indica que alguns moradores poderiam ter ganhos mensais menores ainda, anteriormente. Em maior quantidade, estão os moradores que afirmam que a qualidade de vida melhorou, em função das alterações/ampliações que conseguiram realizar nas habitações.

Tabela 11 – Renda familiar mensal dos moradores dos residenciais do PMCMV em Itapetinga-BA, 2023¹

Residencial	Menos de 1 SM	1 SM	1,5 SM	2 SM	2,5 SM	3 SM	4 SM ou mais
Vila Santana	30,0%	40,0%	30,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
12 de Dezembro	24,0%	34,0%	12,0%	18,0%	8,0%	2,0%	2,0%
Moacir Moura	24,0%	28,0%	12,0%	30,0%	2,0%	4,0%	0,0%
José Leal Ivo	24,7%	31,8%	14,1%	20,0%	4,7%	2,4%	2,4%
Cassiano Gonçalves	32,5%	32,5%	17,5%	12,5%	2,5%	0,0%	2,5%
Neto Fernandes	16,0%	34,0%	24,0%	24,0%	0,0%	0,0%	2,0%
Total	24,2%	32,3%	16,1%	20,4%	3,5%	1,8%	1,8%
Mudou depois ²	22,4%	26,5%	12,2%	26,5%	6,1%	6,1%	0,0%

Fonte: Pesquisa de campo (2023)

Nota:

1 - Renda familiar mensal de todos os moradores entrevistados, tanto os beneficiários, como os moradores que vieram depois.

2- Renda familiar mensal dos moradores que mudaram depois, que não foram beneficiários originais.

Como os residenciais em Itapetinga não foram produzidos na forma de condomínio, seus residentes não pagam taxas condominiais, o que não compromete ainda mais os baixos rendimentos das famílias. Algumas dessas, talvez, por conta dessa pequena renda, não pagam também as prestações da casa⁴⁹.

A escolaridade apresentada pelos moradores dos domicílios entrevistados é baixa⁵⁰: 46,2% só estudaram até o ensino fundamental, 45,5% iniciaram ou concluíram o ensino médio e apenas 4% chegaram ao ensino superior.

Não foi identificada recentemente nos conjuntos do PMCMV a atuação de associações ou Organizações Não Governamentais (ONG's) que representem os moradores ou que realizem ações coletivas nos/pelos residenciais de forma mais significativa e formalizada, embora algumas associações tenham existido logo após a implantação dos conjuntos. De acordo com os entrevistados, há dificuldade em conseguir engajamento dos moradores nos aspectos comunitários e coletivos.

Isso não é indicativo de que tais ações coletivas não ocorram ou que reivindicações importantes dos moradores não tenham acontecido no passado,

⁴⁹ Entrevistas informais com moradores do PMCMV em Itapetinga, entre março e abril de 2023. Entrevistador: Lucas Santana. A entrevista não consultou se os moradores estavam inadimplentes com a CEF.

⁵⁰ Na pesquisa foi quantificada a escolaridade de todos os moradores maiores de 18 anos do domicílio e não apenas do morador entrevistado.

como será analisado no tópico 4.2, que trata dos problemas urbanos. Atualmente, ocorrem ações pontuais de grupos religiosos, como a distribuição de sopas e de brinquedos, e ações coletivas para conservação de alguns equipamentos comunitários.

Diante do que foi exposto neste capítulo, percebe-se que o PMCMV em Itapetinga teve significativa produção de unidades habitacionais, com a formação de novos bairros, a expansão da malha e, provavelmente, do perímetro urbano. Tal produção ocorreu num período de elevado déficit habitacional quantitativo no município, provavelmente suprimindo parte desse déficit.

A política habitacional produziu alguns conjuntos mais próximos do centro e outros mais distantes, sendo que a maior parte dos terrenos dos empreendimentos eram propriedades rurais.

É possível afirmar, ainda, que o Programa atendeu muitas famílias de baixa e baixíssima renda e que muitos dos novos moradores que vieram mais tarde para os residenciais faziam parte também dessa camada mais vulnerável socialmente. O que demonstra a importância do Programa no município com o atendimento da política ao seu público alvo.

Na busca de informações, houve muita dificuldade para encontrar documentos e leis sobre o Programa, seja na Prefeitura Municipal de Itapetinga, seja nas diversas secretarias, o que evidencia a quase ausência da preservação da história da política em Itapetinga e de suas ações.

4. A PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA: AÇÕES, INTERESSES E AGENTES ENVOLVIDOS

A produção de casas do PMCMV, faixa 1, provocou enormes transformações no espaço urbano de Itapetinga, com a expansão do perímetro urbano, formação de novos bairros e valorização e especulação de determinadas áreas. Além disso, a infraestrutura criada por conta do Programa estimulou investimentos do mercado imobiliário e alterou, em certa medida, a oferta e arranjo dos equipamentos urbanos e do setor terciário em muitos bairros. Também movimentou parte da economia do município, com a contratação de trabalhadores locais e o consumo de materiais da construção civil.

4.1 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO

Os empreendimentos do PMCMV em Itapetinga tiveram três modelos construtivos para as unidades habitacionais, como pode ser visto nas fotos 5, 6 e 7. Nos residenciais 12 de Dezembro e Moacir Moura foram construídas casas com dois pavimentos, tipo *village*, com sala, cozinha e banheiro no andar térreo e dois quartos no andar superior, com escadas de acesso, em blocos de quatro ou seis casas, com as unidades divididas por uma única parede.

O outro modelo tem a mesma quantidade de cômodos e é formado por casas sobrepostas, com cada bloco compondo quatro ou oito casas e também com habitações divididas por uma única parede. Essa tipologia foi adotada nos residenciais José Ivo, Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes.

A terceira tipologia foi adotada somente no residencial Vila Santana, com unidades habitacionais térreas, o único modelo em que todas as casas têm um pequeno corredor que separa as habitações e uma pequena área de serviço. Os outros modelos têm apenas um pequeno espaço que em teoria seria a área de serviço, com um tanque de lavar roupa junto a cozinha.

Nas três tipologias, cumprindo a normativa do Programa, algumas poucas unidades foram adaptadas para atender pessoas com necessidades especiais e idosos, e somente na tipologia *village* essas unidades tiveram um quarto a mais construído no andar térreo, já que os quartos ficam no andar superior.

Todas as tipologias também deixaram espaço na frente e no fundo das

habitações que possibilitaram sua ampliação, embora não fossem permitidas pelo Programa alterações das unidades.

Foto 5 – Tipologia de construção em *Villages*, residencial Moacir Moura, Itapetinga - BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

Foto 6 - Tipologia de construção de casas sobrepostas, residencial Neto Fernandes, Itapetinga - BA, 2022



Fonte: Ferraz (2017)

Foto 7 – Tipologia de construção com casas térreas, residencial Vila Santana, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

As habitações têm áreas entre 40,6 e 47,3 metros quadrados, como apresenta a Tabela 12, com uma pequena área construída. Pelo tamanho e tipologia, claramente não se adequam a certos arranjos familiares e as necessidades habitacionais dos moradores.

Algumas tipologias não possuem área de serviço, outras têm cozinhas muito apertadas, espaços mal divididos e não permitem acesso ao fundo da casa. Além disso, o padrão de casas com dois quartos não atende as necessidades de famílias numerosas. Dessa forma, os moradores alteram as unidades ou utilizam os espaços da frente e do fundo de forma improvisada para obterem uma melhor habitabilidade.

Tais aspectos indicam que esses empreendimentos, assim como ocorreu em muitos municípios contemplados pelo PMCMV, ajustaram as unidades aos padrões mínimo exigidos pelo Programa e não consideraram a diversidade de composições familiares e algumas necessidades habitacionais, aplicando projetos únicos e reduzidos de habitação como estratégia de redução de custos, como apontaram Rufino (2015) e Rolnik *et al.* (2015). Obviamente que essa dinâmica é determinada também pela participação da gestão municipal, pelos interesses políticos e pela própria característica do Programa, preocupados mais com a

quantidade do que a qualidade das habitações.

Tabela 12 - Tamanho das unidades habitacionais dos residenciais do PMCMV, Itapetinga-BA, 2022

Residencial	Tamanho da UH
Vila Santana	40,6 m ²
12 de Dezembro	40,8 m ²
Moacir Moura	40,8 m ²
José leal Ivo	46 m ²
Cassiano Gonçalves	43,3 m ²
Neto Fernandes	47,3 m ²

Fonte: Pesquisa de campo, 2022

Foi observada uma grande quantidade de unidades alteradas nos residenciais e com diferentes finalidades, que envolvem desde adaptações as necessidades habitacionais, até alterações feitas para viabilizar geração de renda, como construção de estabelecimentos comerciais e/ou de serviços. Nesse caso, quando a unidade é utilizada como negócio, pode ocorrer ou não ampliação das casas, e por vezes ela deixa de ser moradia para se tornar espaço terciário.

A ampliação ou adaptação das casas para utilização como comércio e/ou serviços (foto 8) está relacionada à geração de renda pelas famílias e a estratégias de sobrevivência dessas, uma vez que muitos moradores possuem uma renda familiar baixa, com grande informalidade e irregularidade em relação ao trabalho, como visto anteriormente.

Esses pequenos estabelecimentos de comércios e serviços também têm relação com a lógica do Programa, que constrói bairros monofuncionais e deixa os moradores distantes dos diversos serviços urbanos, como apontado por estudiosos como Amore, Shimbo e Rufino (2015). Isso parece ocorrer até nos conjuntos mais próximos do centro, já que não são reservadas áreas dentro dos residenciais para a instalação dessas atividades econômicas. Em determinados residenciais, alguns “terrenos vazios” deixados pelos empreendimentos foram ocupados e transformados em estabelecimentos comerciais e de serviços pelos próprios moradores. Assim, percebe-se que o residencial vai se transformando para suprir as próprias necessidades, seja de geração de renda, seja de consumo.

Sobre as alterações das unidades com o intuito de moradia, procuram adapta-las às necessidades básicas dos moradores, como a construção de uma

área de serviço, a ampliação da cozinha, a construção de muros na frente ou no fundo da unidade para utilização como quintal. Essas alterações também buscam adequar as unidades as novas realidades dos residentes, como a construção de mais um quarto para a família, que frequentemente cresce, ou de uma garagem para guardar uma moto ou carro.

A quantidade de moradias alteradas nos seis residenciais⁵¹, 36,4%, pode indicar mudança no perfil dos moradores com maior renda, como ocorreu no Parque Residencial Itapetinga (Ecosane), analisado na seção 2. No entanto, somente 17,2%, do total dos domicílios entrevistados, são compostos por moradores que vieram depois e são proprietários da casa.

Essa mudança de perfil de morador pode ter ocorrido em maior quantidade nos residenciais do tipo *village*, em que foram observadas casas maiores e com padrão arquitetônico melhor elaborado. Algumas dessas possuem sobrados ou foram reconstruídas, alterando o padrão original do Programa. Contudo, é preciso considerar também que essa tipologia pareceu ser mais adequada para realizar as alterações das unidades, que podem ter sido feitas pelos próprios beneficiários originais.

Foto 8 – Unidade habitacional utilizada como comércio, residencial Cassiano Gonçalves, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

⁵¹ Foram quantificadas somente as ampliações realizadas na parte da frente da unidade habitacional.

Foram quantificadas as unidades ampliadas na parte da frente⁵² dos seis residenciais estudados, como pode ser visto na Tabela 13. Nos residenciais com tipologia de casas sobrepostas, os dados também diferenciam a quantidade de unidades térreas e unidades do pavimento superior que foram ampliadas na parte da frente, de forma que a porcentagem foi calculada de acordo com a quantidade de unidades de cada pavimento e não pelo número total de casas do residencial.

Tabela 13 - Unidades do PMCMV ampliadas na frente, em porcentagem (%), Itapetinga-BA, 2022

Residencial	Unidades ampliadas (%)	Unidades térreo ampliadas (%)	Unidades de cima ampliadas (%)
Vila Santana	40,0	-	-
12 de Dezembro	62,4	-	-
Moacir Moura	65,0	-	-
José leal Ivo	25,0	45,5	5,8
Cassiano Gonçalves	19,7	36,5	3,0
Neto Fernandes	14,4	26,4	2,4

Fonte: Pesquisa de campo, 2022

Os dados indicam a tendência de maior ampliação nas unidades dos residenciais mais antigos. No entanto, parece ser a tipologia das casas o fator que mais interfere nas modificações das habitações. Os três residenciais com mais unidades ampliadas na frente não têm casas vizinhas acima, ou seja, não são casas sobrepostas, dessa forma não dependem de outros moradores para ampliarem a unidade, aspecto que muitas vezes dificulta ou inviabiliza essa ampliação. Algumas ruas tiveram a maior parte de suas casas ampliadas na frente, com algumas delas com sobradinhos construídos (foto 9).

Ademais, há diferenças significativas entre as unidades térreas e superiores ampliadas na frente, conforme indica a Tabela 13. De acordo com os moradores, nas casas do pavimento superior se prioriza a ampliação do espaço do fundo, que normalmente é menor, para fazer uma área de serviço. Enquanto a unidade térrea pode facilmente improvisar o fundo da casa para o mesmo fim, sem precisar construir⁵³. A foto 10 mostra a tendência de ampliação das casas térreas.

⁵² Foram consideradas como casas ampliadas aquelas que tem muros construídos, tendo ou não lajes e coberturas, as casas que tem somente cobertura sem paredes ou cercas não foram quantificadas.

⁵³ Em alguns residenciais do PMCMV de outros municípios, com tipologia de casas sobrepostas, os moradores da casa de cima têm direito a uma parte da frente no pavimento térreo.

Foto 9 – Casas ampliadas na frente, residencial 12 de Dezembro, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

Foto 10 – Casas ampliadas na frente, residencial José Ivo, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

As tipologias das unidades têm pouca relevância ao avaliar que as habitações possuem praticamente as mesmas características e tamanho. Porém, se for considerado que essas viabilizaram as alterações das unidades, alterações que permitem a melhoria das condições de habitabilidade, possibilidade de obtenção de renda extra e adaptação as mudanças familiares, pode-se deduzir que, ao longo dos anos, a tipologia favoreceu mais algumas famílias do que outras. Ademais, as queixas mais frequentes dos moradores entrevistados em relação à habitação podem ser melhor resolvidas ou amenizadas de acordo com a tipologia e características da unidade.

As alterações das unidades podem ser vistas também como a forma em que os beneficiários conseguiram atuar na política habitacional, ao acrescentarem às suas moradias aquilo que o Programa não lhes ofereceu, ainda que essa atuação tenha ocorrido somente após a entrega das unidades.

As tipologias de casas sobrepostas e villages foram empregadas pelas construtoras para otimizar espaço. Esses empreendimentos foram de maior porte, entre 400 a 800 unidades, e era interessante para as construtoras ao permitirem reduzir custos e aumentar os lucros, assim como ocorreu em outros conjuntos do Programa no país, conforme analisado por Nascimento, Tostes (2011) e Lopes, Shimbo (2015).

Outra transformação importante nas habitações em Itapetinga foram as mudanças de seus moradores, pois 32,6% dos domicílios entrevistados são ocupados por famílias que, originalmente, não foram beneficiárias do Programa. Os residenciais ao longo dos anos tiveram parte de seus moradores alterados, com a venda e o aluguel das habitações. Não se sabe ao certo o motivo dessa mudança, o que pode ser respondido por outras pesquisas.

Os residenciais passaram por diferentes transformações ao longo do tempo. Alguns deles, como o 12 de Dezembro e o José Leal Ivo, tiveram em seu entorno o aumento considerável de edificações e implantação de equipamentos e serviços urbanos, o que provocou a relativa valorização de seus espaços, ao passo que outros residenciais, como o Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, passaram por poucas transformações, tanto dentro dos conjuntos, como no entorno imediato. Tais aspectos podem ter interferido na quantidade e na qualidade arquitetônica das alterações das unidades de alguns residenciais em detrimento de outros, aspectos quantificados e visíveis na paisagem.

Em relação à infraestrutura dos residenciais, como ruas e calçadas, e aos equipamentos comunitários instalados, percebeu-se a deterioração no decorrer dos anos. Alguns equipamentos, como quiosques e quadras, foram literalmente destruídos e/ou inutilizados.

Quanto à instalação de equipamentos urbanos, como posto de saúde, creche e escola, dentro dos residenciais ou próximos desses, que fossem voltados especificamente para seus moradores, ou eles demoraram para serem instalados ou não foram feitos especificamente para atender os beneficiários. Embora alguns residenciais tenham sido razoavelmente atendidos, logo no início, por conta da localização junto aos bairros consolidados. Isso ocorreu nos residenciais Vila Santana e Moacir Moura.

Residenciais como 12 de Dezembro e José Leal Ivo deixaram “terrenos vazios” dentro dos empreendimentos, que foram ocupados irregularmente por casas, barracos e pequenos estabelecimentos comerciais ou serviços. Essas ocupações ocorreram também dentro dos equipamentos comunitários, como quadras e parquinhos, isso é analisado com mais detalhes no tópico seguinte.

Adiante, serão analisadas de forma mais aprofundada as transformações no espaço em cada residencial e em seus entornos imediatos, após a implantação dos conjuntos.

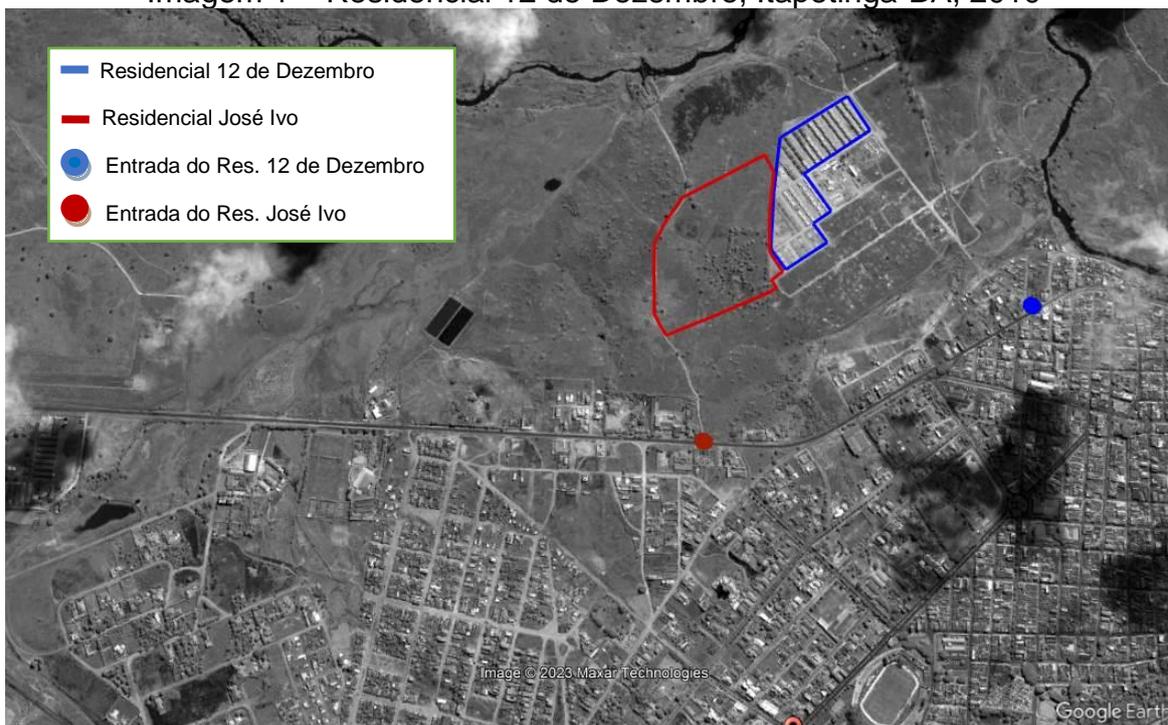
4.1.1 Residenciais 12 de Dezembro e José Leal Ivo

O residencial 12 de Dezembro está localizado no bairro Vila Érica, relativamente próximo à área central da cidade, a 1,3 Km de distância⁵⁴, e passou por significativas transformações, tanto dentro, como no entorno, como pode ser observado pelas Imagens 1 e 2.

A área não edificada próxima ao conjunto, como dito, também pertencia a fazenda Astrolina, e foi loteada pelo seu proprietário (Imagem 1), que se beneficiou tanto da transformação de sua propriedade rural em lotes urbanos, como da infraestrutura produzida para a instalação do residencial, que valorizou o loteamento.

⁵⁴ Distância marcada pelo Google Mapas, e traçada pela rota mais próxima seguindo ruas caminháveis. O ponto de referência da área central da cidade é a Praça Augusto de Carvalho.

Imagem 1 – Residencial 12 de Dezembro, Itapetinga-BA, 2010



Fonte: Google Earth Pro

Imagem 2 - Residencial 12 de Dezembro e Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Google Earth Pro

Essa área teve, ainda, grande quantidade de casas produzidas pela

iniciativa privada, para serem vendidas, inclusive, por construtoras maiores. Muitas dessas habitações foram vendidas aos participantes da faixa 2 do PMCMV, que ficaram mais próximos ainda do centro, com destaque para os empreendimentos Residencial Rio Catolé, com 82 unidades habitacionais, e Residencial Vivendas do Catolé, também com 82 unidades, que foram produzidos pela NG Engenharia Ltda, mesma construtora que atuou na faixa 1 em Itapetinga⁵⁵.

Tais aspectos corroboram a análise de alguns autores sobre a atuação do Estado na cidade e na produção de moradias que, muitas vezes, serve aos interesses do capital, dos proprietários de terras, das incorporadoras e das construtoras (ROLNIK, 1988). O que revela também a contradição do PMCMV, ao favorecer as melhores localizações para os grupos de maior renda.

As mudanças no entorno do 12 de Dezembro aceleraram, ainda mais, com a implantação do residencial José Leal Ivo, em 2014, logo ao lado (Imagem 2). Esse aumento da densidade populacional, provavelmente, favoreceu a ampliação de estabelecimentos terciários, dentro do conjunto 12 de Dezembro e na sua área próxima, e a implantação de equipamentos urbanos, também junto ao conjunto, para atender os moradores dos dois empreendimentos. Embora a implantação dos equipamentos, como a creche e o posto de saúde, só tenha ocorrido em 2018.

O residencial José Leal Ivo, como foi implantado junto ao 12 de Dezembro, tinha como acesso principal a mesma entrada desse último conjunto. No entanto, após a entrega das unidades, outro acesso que passava por dentro da fazenda Caiçara começou a ser utilizado por pedestres, veículos e pelo próprio transporte coletivo, por ficar mais próximo ao centro da cidade, com 1,5 Km de distância⁵⁶ (Foto 11).

Ao longo dos anos, a estrada da fazenda que permite esse acesso foi sendo alterada e mantida pela gestão municipal e passou a ser a entrada principal do conjunto. Pelo fato de a área não ter sido desapropriada, o proprietário da fazenda entrou com uma ação na justiça para interromper o acesso e também impedir que o poder municipal instalasse iluminação pública na estrada⁵⁷.

⁵⁵ Observações em campo e entrevistas informais com moradores em maio de 2023.

⁵⁶ Distância marcada pelo Google Mapas, e traçada pela rota mais próxima seguindo ruas caminháveis. O ponto de referência da área central da cidade é a Praça Augusto de Carvalho.

⁵⁷ Entrevistas informais com técnicos da Prefeitura Municipal de Itapetinga em maio de 2023.

Foto 11 – Entrada do Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Pesquisa de campo, 2022. Foto: Lucas B. K. Santana, 2022.

Além disso, como uma parte da área entre o conjunto e o bairro Morumbi pertence à fazenda e não foi loteada (Imagem 2), até 2022 não havia edificações nessa área. Isso indica que a área é objeto de especulação e constitui um “vazio urbano”. Esse processo é analisado por Rodrigues (1988, p. 24) ao afirmar que os proprietários fundiários, ao deixarem a terra vazia, a espera de valorização, acabam por promover a ocupação da cidade com a aparência de caos: “com grandes espaços vazios numa cidade que se espraia pelas periferias”, com a coexistência, no mesmo espaço e tempo, de terras vazias e de homens sem terras.

4.1.2 Residencial Moacir Moura

O residencial Moacir Moura está localizado na Nova Itapetinga, bairro bem antigo e consolidado da cidade, com a presença de equipamentos urbanos e um terciário bem diversificado, com característica de subcentro. Apesar disso, o

conjunto localiza-se na extremidade do bairro, com parte do seu entorno não edificado e isolado pelo rio Catolé, que contorna o seu entorno imediato.

O terreno em que o empreendimento foi produzido era uma propriedade rural, e seu antigo proprietário tem uma área junto ao residencial que ainda não foi dotada de infraestrutura urbana. E assim como ocorre em outros conjuntos, essas terras podem estar aguardando uma futura valorização. Por outro lado, a proximidade ao rio deixa a área vulnerável às inundações, como ocorreu em 2021, o que pode ser um dos motivos dessas terras não terem sido loteadas.

4.1.3 Residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes

Os residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes estão localizados em frente à Vulcabrás Azaléia, próximos ao bairro Vila Isabel, e são os conjuntos mais afastados do centro, do comércio e serviços. O residencial Cassiano Gonçalves está à 3,5 Km do centro urbano, enquanto o Neto Fernandes está a 3,7 Km. Dos cinco conjuntos habitacionais de maior porte do PMCMV em Itapetinga, foram os que tiveram menos transformações nas unidades habitacionais e menor quantidade de estabelecimentos terciários instalados dentro dos residenciais, o que pode ser explicado pelo fato de serem empreendimentos mais recentes e por estarem numa área mais periférica da cidade, comparada aos outros residenciais. Ambos conjuntos também tiveram maiores queixas dos moradores entrevistados, em relação à ausência e diversidade de atividades terciárias.

Nesses conjuntos ocorreram, ainda, menos transformações na área do entorno, com a construção de poucas novas edificações, e apesar dos residenciais serem vizinhos, não são integrados com ruas, como pode ser visto no Mapa 3. Além disso, por localizarem junto ao Distrito Industrial de Itapetinga, em frente à Vulcabrás/Azaléia, parte da área circunvizinha desses conjuntos não permite ocupação residencial ou comercial.

4.1.4 Residencial Vila Santana

O residencial Vila Santana foi o primeiro conjunto do PMCMV de Itapetinga a ser instalado, em 2011, e teve apenas 50 unidades habitacionais. Localiza-se

junto ao bairro Vila Isabel, à 3,2 Km do Centro, e está mais integrado ao espaço urbano, que os residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, que também estão junto ao bairro citado.

Por conta da menor quantidade de moradores e da sua localização, os residentes desse conjunto não tiveram dificuldades no acesso aos equipamentos urbanos logo que mudaram, ao contrário dos moradores do Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes.

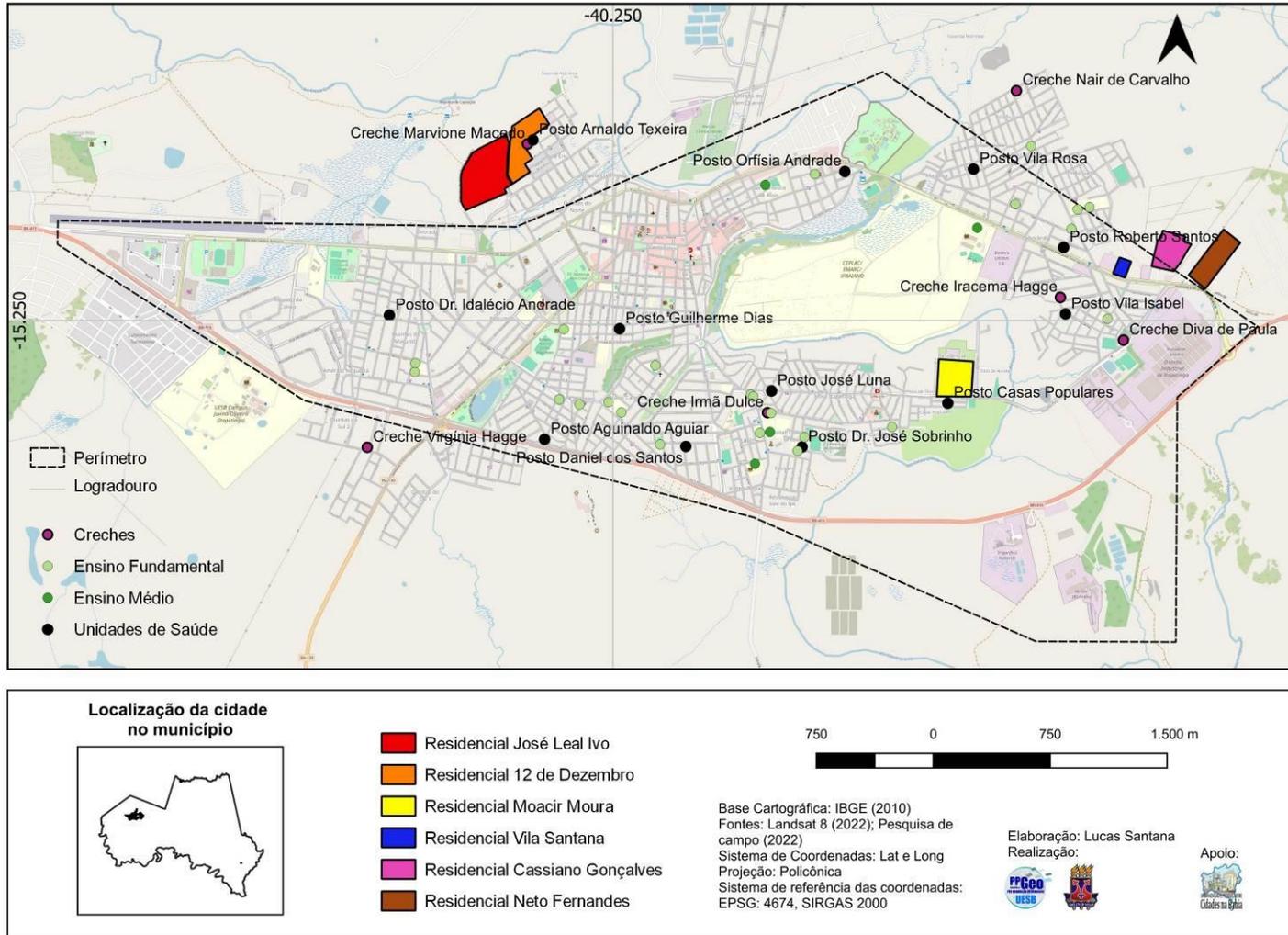
Ao considerar as características dos empreendimentos do PMCMV em Itapetinga, é possível analisar que os conjuntos tiveram tipologias padronizadas, com projetos arquitetônicos e urbanísticos simplificados e unidades habitacionais pequenas, que muitas vezes não atenderam as necessidades das famílias. Essas unidades tiveram muitas alterações e ampliações, provavelmente para adequar às necessidades habitacionais, mas alterações que também serviram para o uso de atividades terciárias.

Quanto às transformações no espaço, em alguns residenciais, como o 12 de Dezembro e o José leal Ivo, elas foram mais significativas, tanto dentro do próprio conjunto, como no seu entorno. Nesses casos, a implantação dos empreendimentos do PMCMV impulsionou a expansão urbana nessas áreas. Em outros residenciais, como o Cassiano Gonçalves e o Neto Fernandes, as transformações foram menores, influenciados talvez pela localização mais periférica e por serem mais recentes.

4.2 PMCMV EM ITAPETINGA: EQUIPAMENTOS, SERVIÇOS E PROBLEMAS URBANOS

Neste tópico, serão analisados o acesso aos equipamentos e serviços urbanos dos moradores dos residenciais e o uso e conservação dos equipamentos de esporte e lazer instalados nos empreendimentos (Mapa 4). Também relacionados a esses aspectos, serão discutidos alguns problemas verificados nos conjuntos.

Mapa 4: Localização de equipamentos públicos na cidade de Itapetinga, Bahia, 2023



Após a implantação dos residenciais e entrega das unidades habitacionais muitos beneficiários tiveram dificuldades de acesso aos equipamentos urbanos, tais como posto de saúde, escola e creche. A maior parte dos residenciais também ficava longe do comércio e dos serviços básicos, que se concentravam nas proximidades do centro.

O acesso ao posto de saúde foi o mais complicado para os beneficiários no início. Com exceção do conjunto Moacir Moura, que tinha um posto próximo que atendia seus moradores, os residenciais tinham postos de saúde que eram distantes ou não eram servidos por aqueles que ficavam próximos. Os moradores desses residenciais, no início, eram atendidos pelo Posto Guilherme Dias, que ficava bem distante (Mapa 4), e os problemas foram os mesmos: os beneficiários, além de fazerem grandes deslocamentos, muitas vezes não conseguiam ser atendidos, e se submetiam a longas horas de espera para acessarem o serviço. A dificuldade de acesso só se resolveu depois de alguns anos, quando alguns residenciais tiveram postos implantados nas proximidades ou seus moradores passaram a ser atendidos/cobertos pelos equipamentos próximos que já existiam. O posto de saúde instalado no 12 de Dezembro, em 2018, chegou 7 anos depois da implantação desse residencial e 4 anos depois da implantação do José Leal Ivo, atendido pelo mesmo posto.

Quanto ao acesso à escola e creche, em alguns residenciais ficaram distantes. Após a mudança para os conjuntos, os adolescentes e crianças continuaram frequentando as mesmas escolas e creches e indo de transporte cedido pelo município. Mesmo aqueles que transferiram depois, ainda ficaram distantes dos equipamentos. No 12 de Dezembro e José Leal Ivo, a mesma realidade se repetiu em relação à creche, que só foi implantada em 2018. A escola de ensino fundamental próxima, para atender os dois residenciais, ainda está em construção, o que obriga esses estudantes a se deslocarem para escolas mais distantes.

Nos outros quatro residenciais, depois que as crianças e adolescentes transferiram das escolas e creches, tiveram acesso a esses nos próprios bairros ou no entorno.

Esses dois serviços públicos são importantes para a permanência dos beneficiários nos conjuntos, que tiveram muitas mães solteiras e/ou responsáveis pela família contempladas pelo Programa e que necessitavam/necessitam

trabalhar fora.

De acordo com os moradores, houve melhorias significativas no acesso aos equipamentos urbanos citados, ao comparar o período inicial dos residenciais com o atual. E ao comparar o acesso a esses serviços públicos dos locais/bairros em que moravam com o residencial que residem, os entrevistados consideram que o acesso ao posto de saúde, escola e creche está “melhor” ou “igual”, o que representa respectivamente 74,7%, 64,2% e 74,4% das respostas, como pode ser visto na Tabela 14⁵⁸. A opção “igual”, respondida pelos moradores entrevistados, indicou, na grande maioria, que o acesso a esses três equipamentos públicos era satisfatório. Somente nos residenciais 12 de Dezembro e José Leal Ivo, referentes ao acesso à escola, que aproximadamente metade das respostas ditas como “igual” indica que o acesso à escola ainda é insuficiente, assim como era no bairro/localidade anterior.

É importante ressaltar que esses dados sobre o acesso aos serviços são do ano de 2023, foram coletados entre 7 a 12 anos depois da implantação dos conjuntos, ou seja, não representam as dificuldades encontradas pelos beneficiários no acesso aos serviços logo que se mudaram.

Tabela 14 – Acesso aos equipamentos e serviços urbanos pelos entrevistados dos conjuntos do PMCMV, Itapetinga-BA, 2023

Acesso aos Serviços	Posto de Saúde	Escola	Creche	Comércio	Farmácia	Correspondente Bancário
Melhor	37,5%	30,2%	35,4%	35,4%	15,8%	18,9%
Igual	37,2%	34,0%	38,9%	32,6%	23,2%	25,6%
Pior	24,9%	35,1%	24,9%	31,6%	60,7%	55,1%
Não sabe	0,4%	0,7%	0,7%	0,4%	0,4%	0,4%

Fonte: Pesquisa de campo, 2023

No caso desses dois conjuntos, essa insatisfação pode estar mais ligada à qualidade dos serviços, do que necessariamente a seu acesso. Muitos moradores se queixam que o posto de saúde atual não dispõe de alguns serviços, além da ausência de agentes de saúde e do Cartão da Família nos residenciais.

⁵⁸ A tabela 14 compara o acesso atual aos equipamentos e serviços urbanos dos moradores dos conjuntos do PMCMV com o acesso que esses moradores tinham nas antigas localidades/bairros em que moravam. E apesar de não registrar se esse acesso é/era satisfatório ou não, indica, em grande parte, essa informação. Os entrevistados, na sua maioria, que afirmaram que o acesso aos serviços urbanos é “melhor” o consideram satisfatório e os que afirmaram que esse acesso é “pior” consideram tais serviços insuficientes. A opção “igual”, colocada pelos respondentes, pode indicar que tais serviços são satisfatórios ou não, uma vez que na localidade/bairro anterior havia as duas condições de acesso, como está descrito no texto.

Em alguns residenciais, como o Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, os dados foram significativamente diferentes, com a maior insatisfação em relação a esses serviços, ao considerarem como piores o posto de saúde, a escola e a creche, em comparação à antiga localidade de moradia, apresentando, respectivamente, 52,5%, 40,0% e 45,0%, no Cassiano Gonçalves, e 60,0%, 52,0% e 54,0%, no Neto Fernandes.

Em relação às escolas, as do Ensino Fundamental são razoavelmente próximas e a insatisfação dos moradores pode ter relação com o contexto social no qual essas instituições fazem parte, que convivem com realidades de maior vulnerabilidade e problemas sociais e que refletem no ambiente escolar. As escolas de Ensino Médio, geralmente, ficam distantes, os alunos dos conjuntos percorrem entre 1,5 Km a 3 Km para irem à escola, e grande parte dos estudantes se desloca a pé. A exceção é o Instituto Federal Baiano, que fica um pouco mais próximo de alguns residenciais.

Os serviços públicos são essenciais para os moradores dos residenciais, por conta de sua maior vulnerabilidade social e da menor possibilidade do acesso a esses pela iniciativa privada. Além disso, o acesso a serviços como a educação pode favorecer à ascensão social desses grupos.

O acesso ao comércio e aos diversos serviços pelos moradores dos residenciais também foi algo problemático, tanto no início, como atualmente em alguns conjuntos. Residenciais como o 12 de Dezembro e José Leal Ivo, embora no presente tenham relativa diversidade de atividades terciárias, principalmente no seu entorno, nos primeiros anos, após a implantação, ficavam distantes desses serviços, já que a área do entorno próxima aos conjuntos era pouco edificada. Ainda hoje, residenciais como Cassiano Gonçalves e no Neto Fernandes ainda apresentam baixa diversidade dessas atividades terciárias.

Atualmente, os moradores se queixam da baixa diversidade de comércio e serviços. O acesso à estabelecimentos comerciais, farmácias e correspondentes bancários piorou, respectivamente, para 31,6%, 60,7% e 55,1% dos entrevistados, isso comparado à localidade em que moravam antes (Tabela 14). Soma-se a isso, que aproximadamente metade dos respondentes que afirmaram que o acesso a esses três serviços é “igual” ao bairro/localidade anterior (Tabela 14), consideram tais serviços insuficientes.

Em alguns conjuntos, essa insatisfação foi bem maior em relação ao

comércio, com 52,5% no Cassiano Gonçalves e 60% no Neto Fernandes de entrevistados que consideraram que piorou. Ademais, aproximadamente metade dos entrevistados que responderam que o acesso a esses serviços é “igual” ao bairro/localidade anterior (Tabela 14) consideram o acesso ao comércio, farmácias e correspondentes bancários insuficientes.

Ambos conjuntos, além de estarem distantes do centro urbano, não estão próximos de áreas que apresentam relativa diversidade de comércio e serviços, como na Nova Itapetinga e na Vila Riachão, o que obriga os moradores, ao buscarem melhores preços ou produtos de consumo não básicos, se deslocarem para outros bairros, e implica em maiores gastos e perda de tempo.

Os residenciais em Itapetinga, por muito tempo, ficaram fora da área de cobertura dos Correios, e os moradores, para receberem correspondências, tinham que utilizar outro endereço residencial para ter acesso ao serviço. Ainda hoje, os conjuntos 12 de Dezembro e José Leal Ivo não são atendidos pelos Correios.

De modo geral, em relação aos equipamentos instalados pelos empreendimentos do Programa, citados anteriormente, observa-se que a maior parte foi destruída ou está mal conservada, conforme Quadro 1. Foi constatado que aqueles equipamentos sociais que foram mais utilizados e apropriados pelos moradores permaneceram em condições de uso, além de serem mantidos, equipados e limpos pela própria comunidade. Essa conservação ocorreu também quando a gestão municipal fez uso recorrente de tais equipamentos, como o salão comunitário do 12 de Dezembro, que é um ponto de apoio do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Ainda assim, quadras e parquinhos que eram constantemente utilizados pelas crianças foram destruídos, como pode ser visto ao comparar as Fotos 12 e 13. Dentre as respostas do que os moradores mais sentem falta nos residenciais, os espaços de lazer, principalmente para as crianças, estão entre as mais frequentes.

Quadro 1 – Equipamentos comunitários instalados nos residenciais do PMCMV em Itapetinga – BA, 2022

Residencial	Equipamentos instalados	Estado de conservação
Vila Santana	Não teve	-
12 de Dezembro	Um salão comunitário	Conservado
	Uma quadra	Deteriorada
Moacir Moura	Uma praça	Conservada
	Dois quiosques	Conservados
	Uma quadra	Conservada
José Leal Ivo	Um salão comunitário	Destruído
	Um quiosque	Destruído
	Três quadras	Duas destruídas e uma deteriorada
	Três parquinhos	Destruídos
Cassiano Gonçalves	Dois salões comunitários	Destruídos
	Duas quadras	Uma conservada e outra deteriorada
Neto Fernandes	Um salão comunitário	Conservado
	Duas praças	Uma conservada e outra deteriorada
	Um quiosque	Conservado
	Uma quadra	Deteriorada

Fonte: Observações em campo (2022)

A gestão municipal, em grande parte, além de não conservar ou reformar esses equipamentos, permitiu que determinados espaços coletivos, como quadras, quiosques e parquinhos, fossem apropriados individualmente. Tais aspectos, associados ainda à influência do tráfico de entorpecentes⁵⁹ em certos espaços, contribuíram para descaracterizar os equipamentos como locais de convívio social e de recreação para muitos moradores, o que favoreceu a menor utilização e deterioração dos espaços coletivos. Além disso, não existem projetos culturais e de esportes promovidos pela gestão municipal ou pelas escolas acontecendo nas quadras, praças e quiosques dos residenciais. Essa postura dos gestores indica a descontinuidade da política habitacional e urbana nesses residenciais após a entrega das unidades.

Vale ressaltar que os equipamentos de esporte e lazer são importantes para a socialização dos moradores, para a construção de relações afetivas, de pertencimento e de fortalecimento de identidades locais. Aspectos que influenciam na permanência dos moradores nos conjuntos e na melhora da qualidade de vida.

O transporte coletivo em Itapetinga, atualmente, atende a todos os residenciais, apesar de seguir itinerários que não passam por dentro de alguns

⁵⁹ Observações em campo e informações de moradores.

conjuntos, como o Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, e deixam os moradores na entrada. Nesse último residencial, a distância entre a entrada e a última rua fica um pouco maior para esses moradores, com 450 metros.

Foto 12 – Equipamentos de lazer e esporte conservados, Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2014



Fonte: Google Street View (2023)

Foto 13 – Equipamentos de lazer e esporte destruídos e ocupados, Residencial José Leal Ivo, Itapetinga-BA, 2022



Fonte: Google Street View (2023)

Após a entrega das casas, o único empreendimento que não foi atendido pelo transporte coletivo foi o 12 de Dezembro, já que o ponto de parada mais próximo do residencial era na entrada do bairro Vila Érica, na Praça do Roberval Coelho, que ficava a 650 metros da rua mais próxima do Conjunto, como pode ser visto na Imagem 1. No início do residencial, esse aspecto era mais problemático, uma vez que o deslocamento era feito por uma área pouco edificada e deserta. Após alguns meses, o itinerário do transporte coletivo foi alterado e começou a passar por dentro do residencial.

O residencial José leal Ivo, ainda que tenha o transporte coletivo, tem problemas com o acesso, como mencionado anteriormente, já que a entrada utilizada passa por uma área deserta, sem pavimentação e sem iluminação pública (Foto 7). Isso traz insegurança e dificulta o acesso dos moradores do conjunto, principalmente a pé, ao se locomoverem pela noite ou nos dias de chuva.

O transporte e acesso aos conjuntos são essenciais para utilização dos moradores/beneficiários aos equipamentos e serviços urbanos e ao trabalho, principalmente pela distância de alguns desses serviços dos conjuntos. Além disso, por conta da vulnerabilidade das famílias, uma parcela desses moradores não utiliza do transporte coletivo, nem de outros tipos de transporte, como mototáxi, e não dispõem de meio de transporte próprio, se deslocando pela cidade a pé. Tais fatores indicam a relevância dos diversos serviços urbanos próximos dos conjuntos, inclusive, dos equipamentos de esporte e lazer mais amplos⁶⁰, como os Parques Poliesportivos, que não foram analisados no texto, e que estão distantes desses grupos vulneráveis.

Ademais, como analisa Harvey (1980), a localização dos equipamentos e serviços urbanos, públicos ou privados, e dos empregos, em um sistema urbano, e o preço da acessibilidade e o custo da proximidade⁶¹ influenciam na redistribuição da renda⁶² dos diferentes grupos da cidade, o que pode aumentar ou reduzir as desigualdades sociais.

⁶⁰ Os equipamentos de esporte e lazer mais amplos da cidade, tais como o Parque Poliesportivo da Lagoa, o Complexo Educacional Poliesportivo, no bairro Vitória Régia e o Parque da Matinha estão distantes dos conjuntos do PMCMV.

⁶¹ Harvey (1980) define custo de proximidade como gastos adicionais sobre a moradia por achar-se próxima de uma fonte de poluição, de uma fonte de barulho, ou de um ambiente decadente.

⁶² O autor define renda⁶² como a soma recebida em forma disponível em um dado ano, que usualmente é gasta em consumo corrente no mesmo ano. Ela abrange ainda todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade.

A questão da segurança nos residenciais é complexa e apresenta distintas versões. Ao mesmo tempo em que os moradores dizem que não há roubos ou furtos onde vivem e que os residenciais são tranquilos, se queixam da violência e da ausência da gestão municipal na questão da segurança, ao relatar, por exemplo, a pouca presença da Guarda Municipal ou da Polícia Militar. Enquanto alguns afirmam que a presença do tráfico não afeta a vida cotidiana, outros relatam que há certas normas estabelecidas por esses grupos que intimidam os moradores. Outra contradição aparece quando alguns relatam a necessidade de um posto policial dentro dos residenciais, ao passo que outros reclamam da atuação inadequada da Polícia junto aos moradores dos conjuntos.

O tema da segurança e violência nos residenciais não é de análise simples e envolve fatores como a presença ou ausência do Estado, a atuação da Polícia, a presença do tráfico e o contexto socioeconômico dos moradores. Todavia, não foi objeto de análise deste trabalho. Ademais, percebe-se certo receio dos moradores de falarem sobre o assunto, por medo de represálias que possam sofrer, ainda que nas entrevistas alguns moradores tenham citado a segurança como algo que sentem falta no residencial.

Os conflitos entre os moradores e o medo da violência foram os principais motivos relatados pelos entrevistados da saída dos beneficiários dos residenciais. Ainda assim, muitos disseram que houve a melhoria na segurança recente, em comparação ao início do residencial.

Apesar dos problemas mencionados, ficou evidente, ao considerar as informações dos moradores, que houve, ao longo dos anos, melhoria na disponibilidade e na qualidade do acesso aos serviços urbanos, assim como do transporte coletivo, aos moradores dos conjuntos do Programa. Vale destacar que, durante esse tempo, as queixas e reivindicações dos moradores não deixaram de ocorrer e, provavelmente, serviram de pressão social a gestão municipal para que as melhorias acontecessem.

No residencial 12 de Dezembro, logo após a entrega das unidades, teve uma associação que atuou e reivindicou a entrada do transporte coletivo dentro do conjunto, e que também pressionou a gestão municipal para a implantação de um posto de saúde mais próximo. Apesar da demora, as reivindicações foram atendidas.

Nos residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes as queixas em

relação ao acesso ao posto de saúde eram constantes, que em certo momento chegaram até as rádios da cidade. Fato que resultou na liberação dos moradores desses dois conjuntos aos postos de saúde mais próximos.

Importante frisar também que a ação coletiva dos moradores foi o que viabilizou a conservação de alguns equipamentos comunitários, como quadras, quiosques e salões comunitários, e até a limpeza de espaços dentro dos residenciais.

Diante do que foi exposto neste tópico, é notório que o Programa em Itapetinga não planejou de forma eficiente o acesso aos equipamentos e serviços urbanos para os beneficiários, que ficaram por muito tempo sem muitos desses serviços disponíveis ou tiveram um acesso de forma insuficiente. Isso indica que o PMCMV no município, assim como ocorrido em outros, repetiu erros das políticas habitacionais do passado, que não consideraram adequadamente a política urbana junto com a política de habitação (Cardoso, Aragão, 2013). Ademais, esse “acesso à cidade” pelos beneficiários é fundamental para sua permanência nos conjuntos/localidades em que foram acomodados.

Fica claro também que, após a entrega das unidades, não houve a continuidade da política pela gestão municipal nesses conjuntos, na medida em que não ocorreu a adequada conservação dos equipamentos comunitários, nem a implementação de projetos sociais, como de esporte ou de geração de renda, e tais conjuntos tiveram uma insuficiente política de segurança pública. Ademais, as políticas públicas voltadas a esses moradores foram parte de lutas desses por melhores condições.

4.3 AGENTES, AÇÕES E INTERESSES: AS IMPLICAÇÕES DA PRODUÇÃO DO PMCMV EM ITAPETINGA

Este tópico irá analisar os agentes envolvidos na produção do PMCMV, bem como suas ações e interesses, na busca de entender as consequências dessa política habitacional na produção da cidade.

A pesquisa identificou como agentes que participaram da política em Itapetinga o Estado, representado pelos governos municipal, estadual e federal; os proprietários fundiários, os loteadores ou promotores imobiliários; e as empresas construtoras e as instituições financeiras. Além dos beneficiários/moradores dos conjuntos habitacionais, que serão considerados

como sujeitos sociais.

A análise será embasada na sistematização de Corrêa (2004), que categoriza os agentes produtores do espaço urbano, dentre eles: o Estado, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e os grupos sociais excluídos. Corrêa (2011) cita ainda outros ao denominá-los como “novos agentes sociais”, como bancos, companhias de seguros, grupos de previdência privada, empreiteiras, empresas ferroviárias e de bondes, ordens religiosas, entre outros.

Para o autor, esses agentes sociais concretos e históricos, com suas diversas formas de uso do solo, interesses e classes sociais, produzem o espaço urbano capitalista, que justamente por esses fatores, é desigual, campo de lutas e cheio de símbolos. A ação desses agentes é complexa e depende da “dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (Corrêa, 2004, p. 11).

Os agentes sociais, analisa o autor, podem ter múltiplos papéis, como o caso do Estado, que pode estabelecer as leis e regras para o uso do espaço, criar condições para a produção de outros agentes ao produzir infraestrutura, controlar o mercado fundiário, ser o promotor imobiliário ou produtor industrial, dentre outros papéis.

Alguns podem também atuar em diferentes áreas, como empresas industriais que investem em produção de imóveis ou criam loteamentos, ou operar em mais de uma escala. E há casos, ainda, de práticas espaciais que são semelhantes, mas que são realizadas por agentes sociais distintos, como ocorrem, por exemplo, quando diferentes agentes se interessam pela terra urbana (Corrêa, 2011).

Neste trabalho, os beneficiários/moradores do PMCMV não serão categorizados como grupos sociais excluídos, como aborda Corrêa (2004), mas sujeitos sociais, de acordo com a perspectiva de Sader (2001). Para esse autor, o termo “sujeito” está associado “a um projeto, a partir de uma realidade cujos contornos não estão plenamente dados e em cujo devir o próprio analista projeta suas perspectivas e faz suas apostas” (Sader, 2001, p. 53). E também a ideia de autonomia, de um grupo que elabora a própria identidade e de projetos coletivos de mudança social a partir das próprias experiências. No entanto, para o autor,

essa autonomia não quer dizer que o sujeito esteja livre de todas as determinações externas, mas que seja “capaz de reelaborá-las em função daquilo que define como sua vontade” (Sader, 2001, p. 56).

O PMCMV foi uma política de enorme relevância em Itapetinga, com investimentos da ordem de aproximadamente R\$ 147 milhões (Brasil, 2021) e grande repercussão política. O Programa produziu milhares de unidades habitacionais, criou novas infraestruturas urbanas, formou novos vetores de expansão urbana, valorizou terras urbanas e rurais e viabilizou a implantação de loteamentos. Além de deslocar número significativo de famílias dentro da cidade.

Dessa forma, essa política e seus desdobramentos envolveram diferentes agentes que atuaram em Itapetinga, com distintas ações, interesses, poder de negociação e que tinham variadas escalas de atuação.

Na produção do Programa em Itapetinga, o Estado, considerando as três esferas de governo, federal, estadual e municipal, foi o agente mais importante, ao definir as leis e normas da política, ao escolher outros agentes que participaram, ao realizar a infraestrutura necessária para a implantação dos conjuntos, ao decidir, ainda que em parte, a localização dos conjuntos, ao interferir nas propriedades fundiárias e ao selecionar os beneficiários.

Nas políticas habitacionais, em geral, o Estado é aquele que intermedia os outros agentes, inclusive os diferentes interesses, o que não quer dizer que seja um agente neutro, ainda mais quando se trata do Estado em uma sociedade capitalista (Rolnik, 1988; Rodrigues, 1988). Em Itapetinga, as ações do governo municipal, uma das esferas do Estado, favoreceram diversos agentes sociais, seja pela dinâmica do próprio Programa, que permitia beneficiar certos segmentos, ou mesmo pela associação desse agente principal com outros grupos. De acordo com Corrêa (2011), na relação do Estado com outros agentes surgem mecanismos de negociação, cooptação, clientelismo e até corrupção. Maricato (2000, p. 157), ao analisar os investimentos das gestões urbanas nas cidades brasileiras, afirma que os “proprietários de terra e capitalistas das atividades de promoção imobiliária e construção são um grupo real de poder e de definição das realizações orçamentárias municipais”.

Assim como em outros municípios, o Programa em Itapetinga ocorreu sem a devida interferência na questão fundiária (Maricato, 2011). A gestão municipal não tinha terrenos reservados para políticas habitacionais, o que dificultou a

obtenção de áreas com melhor localização e acesso aos serviços urbanos. De acordo com Maricato (2011) e Nascimento (2014), a implantação do PMCMV, em muitos municípios, sem a prévia intervenção fundiária, estimulou a especulação imobiliária, encareceu o preço do solo urbano, o que, em certos casos, reforçou a segregação socioespacial. Em Itapetinga, embora a pesquisa não tenha tido acesso aos valores adquiridos pelos terrenos dos empreendimentos, algumas fontes⁶³ indicam que valores acima do mercado foram praticados. Ademais, tais aspectos citados também favoreceram a implantação de conjuntos em áreas mais periféricas.

Nos terrenos adquiridos para os empreendimentos do 12 de Dezembro e do José Leal Ivo, os proprietários fundiários venderam áreas mais distantes do centro para implantação dos conjuntos e reservaram as terras mais centrais para futura valorização ou para implantação de seus próprios negócios, como loteamentos (Imagem 1). Além disso, essas áreas mais centrais receberam uma infraestrutura básica necessária para a implantação dos conjuntos, que ficavam mais distantes, como pavimentação, energia elétrica e saneamento básico, o que beneficiou ainda mais os proprietários fundiários com a valorização de suas terras.

Nessa mesma área foram beneficiados, ainda, os loteadores e os promotores imobiliários, que também tiveram seus lotes e imóveis valorizados. Esse último agente produziu muitas residências para grupos de maior renda, muitos desses participantes da faixa 2 do PMCMV.

Interessante observar que, em certos casos, o mesmo grupo compôs/atuou como distintos agentes: proprietário fundiário e loteador, conforme analisa Corrêa (2011). E ao associar com o Estado, através da política habitacional, conseguiu duplos ganhos: o primeiro com a venda do terreno para a implantação do conjunto, e o segundo, com a valorização dos lotes, como consequência da infraestrutura produzida para o Programa.

Enquanto os conjuntos do PMCMV em médias e grandes cidades podem não ser empreendimentos interessantes para alguns proprietários fundiários ou agentes imobiliários, em municípios menores, como Itapetinga, podem servir como valorização de terras e de empreendimentos imobiliários.

⁶³ Entrevistas informais com pessoas que participaram do PMCMV em Itapetinga. Entrevistador: Lucas Santana.

Além da questão fundiária e dos interesses dos agentes envolvidos na política, a priorização da gestão municipal na quantidade de unidades e menos na qualidade, também favoreceu a implantação de conjuntos mais distantes em Itapetinga. Ao elaborar as propostas técnicas que possibilitavam o município ser contemplado pelo Programa, a gestão municipal optou por empreendimentos maiores, em vez da escolha de empreendimentos pulverizados. Dessa forma, foram necessários terrenos maiores que, muitas vezes, só foram encontrados em áreas mais distantes.

Em geral, o PMCMV, faixa 1, no modelo FAR, teve uma política com uma estrutura de funcionamento mais simplificada e, muitas vezes, padronizada, principalmente pela autonomia dada as empresas construtoras, se comparado, por exemplo, as diversidades de propostas elaboradas pelo PlanHab (Cardoso, Aragão, 2013; Amore, 2015). Em Itapetinga, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, ainda que tenha tido lacunas e apresentasse programas sem muitos detalhes, tinha outras propostas habitacionais que iam além da simples produção de unidades habitacionais (Itapetinga, 2015), todavia, assim como ocorreu em outros municípios brasileiros, com a implantação do PMCMV em Itapetinga houve a interrupção de propostas locais na área da habitação (Nascimento *et al.*, 2015; Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017). Esse aspecto se apresenta como um paradoxo, na medida em que as gestões municipais, principalmente de municípios menores, são dependentes de recursos estaduais e federais para realizarem políticas habitacionais, mas elaboram propostas habitacionais mais adequadas para sua realidade, ao passo que os governos estadual e federal têm mais recursos para implantar políticas habitacionais, porém, implantam programas de habitação padronizados e/ou simplificados que desconsideram as realidades locais e outros tipos de programa, como foi o caso do PMCMV.

Por meio da isenção de impostos, a gestão municipal também viabilizou a participação e enormes ganhos das empresas construtoras, que tinham seus lucros garantidos com a produção das habitações, que não corriam riscos de inadimplência dos compradores, como ocorre na produção para o mercado, e foram pouco cobradas em relação à qualidade das unidades habitacionais e dos empreendimentos. Em Itapetinga, muitas delas já atuavam no Programa e trouxeram prontas as tipologias e projetos arquitetônicos e urbanísticos, cabendo

à gestão municipal de Itapetinga e a CEF somente validar tais escolhas. De acordo com Nascimento *et al.* (2015) e Lopes e Shimbo (2015), as construtoras que atuaram no PMCMV utilizaram várias estratégias para reduzir custos e maximizar seus lucros, o que interferiu na qualidade das unidades produzidas e no resultado da política habitacional. Além disso, na produção e planejamento dessa política os beneficiários não foram consultados ou considerados.

Das empresas construtoras que atuaram, uma é de Itapetinga e as outras três são de Salvador. Duas construtoras da capital produziram conjuntos do PMCMV, para a faixa 1, em diversos municípios baianos, e empreendimentos para a faixa 2 do Programa, num desses empreendimentos elas atuaram juntas. Ambas empresas produzem condomínios fechados para diferentes faixas de renda em diversos municípios baianos e, uma delas, também atua em municípios do estado de Pernambuco. Essa última, além de atuar fora da escala estadual, também trabalha com a construção de obras públicas, que vão desde infraestrutura à recuperação de patrimônio público, e com a construção de obras industriais. A construtora local que participou do Programa atua somente no município e também produziu alguns empreendimentos do PMCMV para a faixa 2, em Itapetinga. Dessa forma, em Itapetinga, assim como ocorre nas cidades capitalistas, conforme analisa Corrêa (2011), teve agentes que atuavam em diversas escalas, operavam no mercado em diferentes áreas e que, por vezes, tiveram as mesmas estratégias de atuação no mercado, como por exemplo, ao participarem do mesmo empreendimento dentro do Programa.

No caso de Itapetinga, não se sabe se essas construtoras que, em determinados casos, foram parceiras, tiveram alguma cooperação entre elas ou alguma influência para que participasse do Programa no município, já que, em tese, cada uma delas atuou num empreendimento diferente.

Essa política em Itapetinga indica que grandes empresas construtoras de fora da cidade dominaram o setor da construção civil até nos municípios menores e que o Programa favoreceu a ampliação dos investimentos, da escala de atuação e dos lucros dessas construtoras. Além disso, tais empresas, que precisavam estar cadastradas e habilitadas pela CEF, ingressariam no Programa através da seleção dos melhores projetos para os empreendimentos. No entanto, assim que o município era contemplado pelo Programa, essa escolha era definida também pelo assédio das empresas construtoras de fora e pela articulação de

grupos políticos e de representantes da CEF⁶⁴.

A atuação da CEF no Programa foi praticamente igual em todos os municípios. Como analisado, a instituição era o órgão que financiava a política habitacional, avaliava e aprovava as propostas técnicas das empresas construtoras e acompanhava a produção dos empreendimentos até a sua conclusão. Também era quem verificava a validade da documentação daqueles inscritos no Programa, firmava contrato com os beneficiários e, dependendo do caso, participava do trabalho social.

Em Itapetinga, o setor da CEF responsável pelo Programa era a Superintendência de Habitação da CEF de Vitória da Conquista, responsável por vários municípios da Região Sudoeste da Bahia. Dessa superintendência eram enviados engenheiros ou técnicos para acompanhar os empreendimentos. Esses faziam relatórios e verificavam as conclusões de cada etapa da obra, que depois de finalizadas, autorizavam a liberação dos recursos para as empresas construtoras para que o empreendimento continuasse.

Até a conclusão dos empreendimentos, era a CEF que se responsabilizava pelas habitações. Todavia, em Itapetinga, após a entrega das unidades, de modo geral, a gestão municipal não assumiu completamente a responsabilidade pelos conjuntos e a CEF, somente quando provocada, procurava resolver os problemas que surgiam. Depois da mudança dos beneficiários, ocorreram irregularidades, como unidades sem moradores, habitações alugadas ou vendidas, além de problemas construtivos que não eram resolvidos.⁶⁵ Tais irregularidades e problemas persistiram e, de acordo com os beneficiários, se agravaram ainda mais ao longo dos anos. Em geral, os beneficiários dos residenciais só tiveram assistência efetiva em relação aos problemas construtivos nos primeiros meses.

A participação do governo do estado da Bahia no Programa, em Itapetinga, não ocorreu através de recursos estatais, doação de terrenos ou implantação de infraestrutura. Todavia, sua participação política pode ter sido importante para a quantidade de unidades habitacionais produzidas no município, uma vez que o estado da Bahia, até 2017, representava o segundo estado com maior quantidade de unidades contratadas para a faixa 1 no país, atrás somente do estado de São

⁶⁴ Entrevistas com técnicos e pessoas que participaram do PMCMV em Itapetinga. Entrevistador: Lucas Santana.

⁶⁵ Entrevistas informais com beneficiários e pessoas que participaram do PMCMV em Itapetinga. Entrevistador: Lucas Santana.

Paulo (Macedo *et al.*, 2017). Além disso, entre 2009 e 2016, os governos federal, estadual e municipal eram do mesmo partido.

O PMCMV em Itapetinga teve uma relevância política, mesmo na esfera estadual, com envolvimento de deputados, assessores e do governador que sempre estavam presentes nas datas de entregas das unidades. Na esfera municipal, o Programa foi utilizado para conseguir apoio político e, por vezes, beneficiar aliados políticos⁶⁶.

Na produção e planejamento do PMCMV em Itapetinga, os beneficiários tiveram pouca participação. As decisões importantes, como a localização dos conjuntos e características das unidades habitacionais, foram tomadas pela gestão municipal e pelas construtoras. A exceção foi a definição dos critérios para seleção dos beneficiários, que teve a participação de associações e ONGs. Tanto a estrutura do Programa, operando via construtoras, como a gestão municipal, não viabilizaram a participação dos beneficiários ou da sociedade civil na política. E como visto, o PMCMV Entidades não atuou em Itapetinga⁶⁷.

De modo geral, a interferência efetiva desses sujeitos sociais ocorreu após a entrega das unidades, o que não é irrelevante, pois sua participação influenciou significativamente as transformações ocorridas nos conjuntos produzidos pelo Programa e nas áreas do entorno.

Tais sujeitos sociais ampliaram e alteraram grande quantidade de unidades, ajustando suas habitações naquilo que a política habitacional deixou em falta. Interessante observar que essas alterações ocorreram sem o consentimento da CEF e da gestão municipal. Da mesma forma que a autoconstrução nas cidades brasileiras, muitas vezes, não são obras regulares, mas estratégias para as camadas de mais baixa renda conseguirem a moradia (Rodrigues, 1988). O que há em comum entre os dois grupos é que realizaram ações “irregulares” ou de “resistência”, para atender suas necessidades habitacionais básicas e que, dificilmente, por outros meios conseguiriam. Importante frisar, como detalhado anteriormente, que muitas unidades do Programa em Itapetinga não atenderam adequadamente às necessidades de moradia dos beneficiários.

⁶⁶ Entrevistas informais com beneficiários e pessoas que participaram do PMCMV em Itapetinga. Entrevistador: Lucas Santana.

⁶⁷ Entrevista com ex-secretária de assistência social e pessoas que participaram do PMCMV em Itapetinga. Entrevistador: Lucas Santana.

Ao observar a paisagem atual dos residenciais em Itapetinga, fica evidente que esses sujeitos sociais, beneficiários/moradores, foram responsáveis pela maior parte das transformações no espaço dos conjuntos. Neles, encontram-se habitações alteradas, ampliadas, transformadas em comércio ou serviços, ocupações que servem de moradia ou utilizadas para diferentes atividades terciárias, equipamentos comunitários alterados, como quadras que receberam refletores, praças que foram modificadas, com ponto de ônibus, ponto de moto-taxi ou que tiveram jardins e árvores plantadas. De forma que, na produção desse espaço urbano, esses sujeitos não são passivos. Na vivência dentro desses conjuntos planejados e produzidos inicialmente por outros agentes, esses sujeitos sociais também são atuantes, tanto na produção da cidade, como na construção de sua identidade e, conforme analisa Sader (2001), apesar de haver certas determinações externas, tais sujeitos têm certa autonomia, ao elaborarem sua própria identidade e seus projetos coletivos de mudança social, o que ocorre por meio de suas próprias experiências.

Ademais, a atuação desses sujeitos também se deu nas cobranças em relação aos problemas construtivos das unidades e nas reivindicações para acessarem equipamentos urbanos públicos ou transporte coletivo, pressionando a gestão municipal a atender suas necessidades.

O PMCMV em Itapetinga provocou significativas transformações na cidade e num curto período, em apenas 8 anos de atuação, entre 2009 a 2016, foram produzidas 2.798 unidades habitacionais. Tal política provocou o enorme deslocamento de moradores, e se for considerada a média por domicílio nos residenciais ⁶⁸, aproximadamente 10.350 pessoas foram deslocadas para esses conjuntos. Também impressiona o que isso representa em porcentagem. O cálculo feito a partir da população absoluta de 2010, com 68.273 habitantes (IBGE, 2010), indica que 15,1% de moradores do município foram transferidos para os conjuntos do PMCMV. Isso demonstra o tamanho do impacto do Programa, principalmente em municípios menores. Como analisado, os conjuntos do Programa receberam moradores de diversos bairros e uma quantidade significativa de residentes dos bairros mais periféricos da cidade.

A implantação dos conjuntos em determinadas áreas da cidade formou

⁶⁸ De acordo com os dados da pesquisa os residenciais do PMCMV em Itapetinga têm em média 3,7 residentes por domicílio.

novos vetores de expansão urbana. Os residenciais 12 de Dezembro e José Leal Ivo, por exemplo, que ficaram juntos, tiveram 1348 unidades produzidas, provavelmente, maior que alguns bairros da cidade. Essa quantidade de moradores criou demandas por serviços urbanos e atividades terciárias, que se instalaram no entorno dos conjuntos mencionados. Ademais, praticamente no mesmo período, dois empreendimentos do PMCMV, para a faixa 2, foram implantados na mesma área, com 164 unidades produzidas.

Em outra área da cidade, em que foram implantados os residenciais Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, que somados têm 900 unidades produzidas, parece estar surgindo outro vetor de expansão, algumas dezenas de casas já foram construídas na área próxima ao Neto Fernandes. Apesar disso, a área do entorno desses conjuntos teve poucas alterações em relação à implantação de novos serviços urbanos ou atividades terciárias.

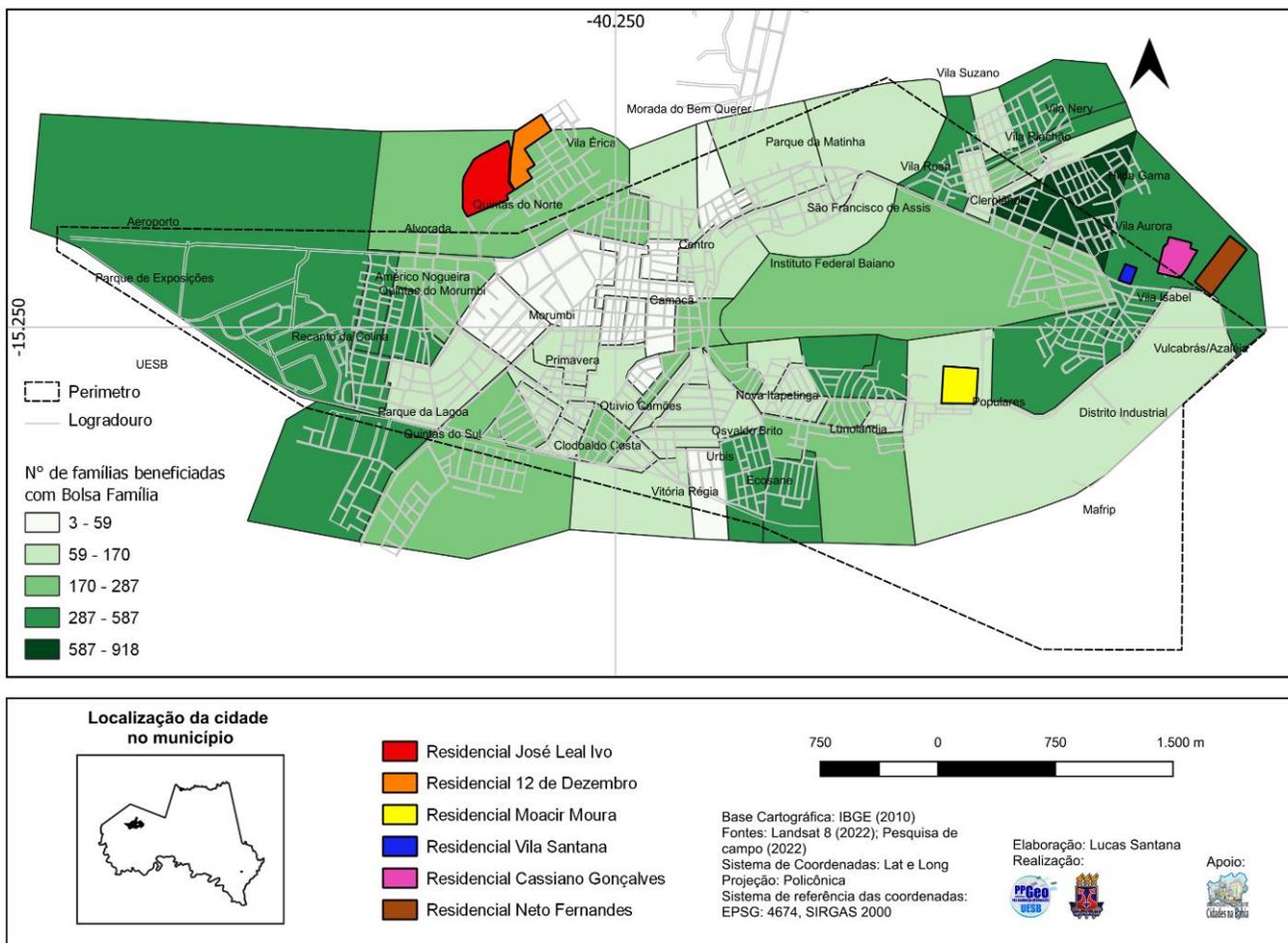
A política habitacional do PMCMV também criou novas infraestruturas urbanas, com ruas pavimentadas, saneamento básico, equipamentos comunitários e de lazer, o que ampliou a malha urbana. Isso de certa forma deixou relativamente mais distantes as áreas das periferias da cidade, já que os conjuntos foram implantados, em geral, nas áreas periurbanas.

Os conjuntos do PMCMV estão em áreas ocupadas por camadas de renda mais baixa, em relação aos bairros mais próximos do centro, bem como daqueles mais consolidados. O Mapa 5, que trata do número das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, demonstra essa realidade.

Em alguns casos, a ampliação da infraestrutura valorizou terras urbanas e rurais e favoreceu a implantação de loteamentos. A extensão da cidade também contribuiu com a especulação imobiliária em algumas áreas, já que deixou “terrenos vazios” dentro da malha urbana.

Fica evidente que a produção da cidade, através do Programa - mas também associada a outros fatores - que ocorreu de forma planejada e, em tese, deveria ser “organizada”, gerou também desigualdades socioespaciais. Isso é comum nas cidades capitalistas, uma vez que a terra é tratada como mercadoria e, conseqüentemente, essa disputa pela terra favorece alguns em detrimento de outros.

Mapa 5: Número de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, cidade de Itapetinga, Bahia, março de 2019



E associado, ainda, ao fato dessa sociedade ser dividida em classes sociais, em que os grupos de maior poder econômico e político, que podem ser grupos distintos ou não, têm maior poder de decisão do que os grupos de renda mais baixa, mesmo quando as decisões são tomadas via Estado (Rolnik, 1988; Sposito, 2004). Isso gera uma contradição, na medida em que as políticas governamentais que, no discurso, deveriam resolver os problemas urbanos e combater desigualdades sociais, também são os responsáveis por produzir tais problemas e desigualdades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação tem sua relevância na medida em que estudou uma política habitacional recente e de grande amplitude, como a do PMCMV, que atuou em todas as regiões do país, inclusive em municípios de menor porte, e contribuiu para a produção das cidades brasileiras.

Também foi importante para ajudar a compreender as pequenas e médias cidades, muitas vezes, carentes de estudos sobre as políticas habitacionais, como o caso de Itapetinga. O presente trabalho produziu, ainda, conhecimentos que poderão ser utilizados nas políticas de habitação vindouras e no planejamento da cidade.

Na coleta de informações para realização da pesquisa algumas dificuldades foram encontradas. Sobre PMCMV, em geral, houve dificuldades para obtenção de informações, antes acessadas pelo antigo Ministério das Cidades. Em Itapetinga, sobre o Programa, como mencionado, poucos documentos foram preservados, desde os Relatórios Técnicos Sociais e informações diversas sobre os beneficiários, até informações sobre os empreendimentos, como plantas e projetos arquitetônicos e urbanísticos. Documentos na CEF sobre a política também não foram acessados.

Embora a pesquisa tenha analisado diferentes aspectos relacionados ao PMCMV em Itapetinga e alguns relacionados as outras políticas habitacionais implantadas no município, algumas informações não foram encontradas e outras análises não foram aprofundadas, justamente por não fazerem parte do objetivo geral do trabalho, e podem ser objeto de estudo para futuras pesquisas. Dentre essas, o estudo sobre: os empreendimentos e as unidades produzidas para a faixa 2 do PMCMV em Itapetinga; a forma de atuação dos proprietários fundiários e agentes imobiliários na produção da cidade de Itapetinga e sua relação com o Estado; e as “políticas habitacionais” realizadas em Itapetinga antes do PMCMV.

O debate teórico realizado por este trabalho contribuiu para a análise do PMCMV em Itapetinga. Observou-se que a atuação do Programa e as ações e interesses dos agentes e sujeitos envolvidos em outros municípios, mesmo aqueles de maior porte, têm semelhanças com o Programa em Itapetinga.

Os resultados da pesquisa confirmaram a hipótese levantada, na medida em que o PMCMV em Itapetinga teve suas limitações no atendimento à moradia e

a outros direitos sociais, por conta de interesses políticos e econômicos dos agentes envolvidos e, ainda assim, o Programa foi relevante para a questão habitacional do município.

Sobre Itapetinga, pode-se concluir que a cidade, ao longo de sua história, ainda antes de sua emancipação, teve problemas urbanos e habitacionais, que, em grande parte, foram consequência da construção socioespacial do município de caráter desigual. Tais desigualdades tiveram como fatores: a concentração de terras urbanas e rurais e de recursos pelos grandes pecuaristas e proprietários fundiários, as políticas públicas que pouco favoreceram os pequenos produtores rurais, e a associação de grupos hegemônicos econômicos e políticos que controlavam tais aspectos.

Os problemas urbanos também tiveram influência das migrações para a cidade, em consequência do êxodo rural e da implantação da Vulcabrás/Azaléia. Nos dois casos, a cidade recebeu habitantes do próprio município e daqueles de seu entorno, que não foram acolhidos adequadamente.

A questão da moradia na história do município também se apresentou como um problema urbano, com moradores em áreas de risco, desabrigados de enchentes, habitações precárias - feitas de taipa, sem banheiro, sem saneamento básico ou barracos – e moradores que viviam em ocupações. E apesar das “políticas habitacionais” implantadas atenderem, em parte, tal deficiência habitacional, foram insuficientes para a demanda por moradias no município.

O PMCMV em Itapetinga produziu grandes transformações na cidade, ao criar novas infraestruturas urbanas e novos vetores de expansão urbana. Tal política envolveu diferentes agentes, que, por vezes, foram beneficiados pela valorização de terras rurais e urbanas, e viabilizou a implantação de loteamentos e empreendimentos imobiliários.

Apesar das diversas limitações apresentadas, o PMCMV em Itapetinga teve relevância social. Se, por um lado, repetiu erros cometidos por outras políticas habitacionais, por outro, apresentou avanços em relação a essas. No município estudado, os residenciais do Programa foram entregues com certa infraestrutura urbana, como saneamento básico, ruas e acesso aos conjuntos pavimentados, calçadas e iluminação pública, além de implantados alguns equipamentos comunitários e de lazer. Isso representou um avanço da política, na medida em que, dos conjuntos produzidos antes do PMCMV, alguns não tiveram

sequer a infraestrutura básica implantada e, praticamente todos, não tiveram equipamentos produzidos como parte do empreendimento.

Outra mudança positiva do Programa foi a priorização de beneficiários compostos por mulheres que são chefes de família, ou seja, responsáveis pela renda familiar, e o atendimento às famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais e idosos. Tais diretrizes indicam que o PMCMV considerou, em parte, as características do contexto social brasileiro e as políticas sociais e de inclusão.

Em Itapetinga, a política atendeu moradores de áreas de risco, de ocupações, vindos de casas de taipa ou de casas alugadas insalubres e pequenas e outros que viviam de aluguel social. Beneficiou, ainda, famílias de baixa renda, que tinham seus ganhos comprometidos com os aluguéis, e garantiu uma habitação com segurança de posse.

Importante frisar que essa garantia de posse viabilizou aos beneficiários originais investirem seus pequenos ganhos nas alterações/ampliações das habitações e melhorarem sua qualidade de vida, o que era mais difícil de realizar vivendo em casas alugadas, cedidas, ou até mesmo em ocupações.

Não obstante as queixas dos moradores relacionadas ao Programa, a satisfação dos moradores em relação à habitação é predominante. Para muitos desses, a vida melhorou depois que se mudaram para a nova moradia, mesmo quando afirmam que outros aspectos, como o acesso aos serviços urbanos, pioraram. E ainda que esses relatos representem aspectos subjetivos ou ideológicos, como o “sonho da casa própria”, são um indicativo que o Programa foi relevante para muitas famílias. Pesquisas sobre o PMCMV no Brasil indicam também essa ideia de melhoria na vida dos beneficiários (Rolnik *et al.*, 2015).

Aspecto controverso, que necessita de análise mais aprofundada, foi a substituição dos moradores dos conjuntos e se a presença de moradores nos residenciais que não são beneficiários originais, se apresenta somente como aspecto negativo do Programa, uma vez que muitos desses moradores que chegaram depois, de acordo com as entrevistas, também se enquadram na faixa de renda de habitação de interesse social e que provavelmente não conseguiriam comprar ou alugar uma casa nas condições encontradas nesses conjuntos. Além disso, não raro, as unidades foram substituídas por membros da mesma família que também possuíam baixa renda e que não tinham casa própria.

A significativa produção de unidades do PMCMV no Brasil e em Itapetinga, conforme exposto, também reflete a importância da política, uma vez que a produção de habitação de interesse social, nas diferentes esferas, praticamente paralisou após o término do Programa. Na esfera municipal e federal o PMCMV também representa a política habitacional que mais produziu unidades na história.

Outro ponto importante é que o Programa alcançou municípios pequenos como Itapetinga⁶⁹, que são muito dependentes de recursos estaduais e federais para produzirem casas subsidiadas para as camadas de mais baixa renda.

O PMCMV, de modo geral, quando se trata de habitação de interesse social, repetiu erros de políticas habitacionais do passado, como aquelas realizadas pelo BNH (Azevedo, 1988; Amore, Shimbo e Rufino, 2015). Em Itapetinga, não foi diferente, e ilustra bem como o desenho institucional do Programa e sua estrutura de funcionamento, associados com a ação/não ação e interesses de agentes e sujeitos, principalmente locais, mas que também atuaram em outras escalas, produziram uma política habitacional, todavia com limites.

Em Itapetinga, o Programa produziu habitações pequenas e que eram inadequadas para determinados arranjos familiares, com tipologias que, na prática, faltavam até área de serviço e que dificultavam adaptações da unidade para atender as necessidades das famílias. A dificuldade habitacional piorou, ainda, para aqueles beneficiários que tiveram problemas construtivos nas unidades e não tiveram a devida assistência das empresas construtoras e da CEF.

A política do Minha Casa Minha Vida, em muitos municípios, negligenciou o atendimento para os beneficiários aos equipamentos e serviços urbanos, ainda que a própria Lei que normatizava o Programa regulamentasse a questão⁷⁰. Muitas vezes, não houve a articulação entre as políticas urbanas e habitacionais (Amore, Shimbo e Rufino, 2015; Cardoso e Aragão, 2013). Em Itapetinga, para os moradores dos conjuntos, faltaram equipamentos públicos ou acesso com melhor qualidade; em certos casos, o transporte coletivo foi ineficiente, e em alguns conjuntos mais distantes do centro e do subcentro, como o Cassiano Gonçalves e Neto Fernandes, o acesso ao comércio e serviços também piorou. E apesar de

⁶⁹ De acordo com o IBGE (2018), Itapetinga é considerada um Centro Sub-regional B.

⁷⁰ A Lei nº 12.424, de 2011, que dispõe sobre o PMCMV, definia que para a implantação de empreendimentos do PNHU deveria ser observado “a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público” (BRASIL, 2011).

alguns equipamentos urbanos chegarem depois, como nos residenciais 12 de Dezembro e José leal Ivo, levaram anos para que os moradores fossem devidamente atendidos com tais serviços básicos, como posto de saúde e creche. Tais aspectos contribuíram para manter ou até reforçar na cidade a desigualdade socioespacial e a vulnerabilidade social, já existentes.

Outro ponto deficiente da política foi a falta de acompanhamento dos conjuntos após a entrega das unidades. Isso ficou muito evidente na deterioração dos equipamentos comunitários e de lazer, que não foram mantidos e nem reformados pela gestão municipal, e na irregularidade de limpeza pública desses espaços. E também na segurança pública pouco efetiva, que não inibiu a destruição dos equipamentos comunitários, e muito menos a presença intimidadora do tráfico e do uso de drogas dentro dos conjuntos.

A ausência de fiscalização das unidades que foram vendidas ilegalmente, que ficaram desocupadas ou que foram cedidas irregularmente para sujeitos que não se enquadravam no perfil do Programa, também reforça essa ideia de uma descontinuidade e, de certa forma, de irregularidades da política habitacional, bem como da uma omissão, tanto da gestão municipal, como da CEF.

Ademais, com a mudança da gestão municipal, que não participou da implantação do Programa, houve a descontinuidade de determinadas políticas sociais que ocorriam dentro dos residenciais e até a desarticulação das equipes técnicas que atuaram no Programa, principalmente da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que permaneciam atuando nos conjuntos. Tais ações sociais são fundamentais quando se trata de políticas habitacionais voltadas para as camadas de mais baixa renda, de maior vulnerabilidade social e que, muitas vezes, não possuem trabalho formal, características encontradas entre os moradores do PMCMV em Itapetinga.

A atuação insuficiente da gestão municipal após a implantação dos conjuntos é indicada também pelas queixas dos moradores dos residenciais⁷¹. Esses dizem se sentir “abandonados pelo governo”, nas palavras deles, referindo-se a gestão municipal, ou relatam que os conjuntos do Programa são lugares “sem leis” ou “sem regras”, ao comparar esses espaços com outros bairros. De acordo com os próprios moradores, alguns beneficiários deixaram suas casas ao

⁷¹ Entrevistas com representantes dos residenciais e entrevistas informais com moradores. Entrevistador: Lucas Santana.

se sentirem inseguros com a violência que presenciavam e por conta de conflitos com vizinhos e moradores. Aspectos esses que também estão associados com a insuficiente presença do governo municipal.

Assim como ocorreu em muitos municípios do país (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017), o Programa em Itapetinga não deixou uma equipe técnica na área de habitação e nem uma estrutura institucional organizada. A memória da política foi pouco preservada, muitos documentos, relatórios, projetos e plantas do Programa “se perderam” ou não estão acessíveis, o que dificulta a melhor avaliação dessa política e o planejamento de futuras políticas habitacionais.

6. REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995. 31 p.

ABREU, M. A. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista Rio de Janeiro**, n.10, p.210-234, maio-ago. 2003.

AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z. e RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2015.

AMORE, C.S. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.11-27

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Administração Pública**, n.22(4), p.107-119, out-dez.1988.

BARBOSA, J. P. **Precarização da vida em Itapetinga/BA: O polo Vulcabrás/Azaléia e o descarte dos trabalhadores**. 2012. 82 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2012.

BARBOSA, J. P. **Fechamento dos polos da Vulcabrás/Azaléia na região de Itapetinga/BA: A crítica ao atual modelo de desterritorialização**. 2014. 65 p. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em análise do espaço geográfico) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitoria da Conquista, 2014.

BARBOSA, J. L. As favelas na reconfiguração territorial da justiça social e dos direitos à cidade. In: CARLOS, A. F. C., ALVES, G. e PADUA, R. F. (Org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. p.179-187

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 344p.

BONDUKI, N. G. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. n. 01. p. 70-104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75> acesso: 12 set. 2021.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**. Vol. 29. p. 711-732, 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021

BONDUKI, N. G. (Coord.). **Os pioneiros da habitação social** - v. 1: cem anos de

construção de política pública no Brasil. São Paulo: Ed. Unesp; Ed. Sesc, 2014. 387 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso: 12 mar. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, 2004b.

BRASIL, Governo Federal do. **Estatuto da Cidade**: Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, e legislação correlata. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, (Série legislação; n. 35). 2.ed. 2009. 69 p.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e desafios**: Política Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Dispõe sobre normas para implantação de empreendimentos do PMCMV. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm. Acesso em: 20 maio, 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de avaliação**: Programa Minha casa Minha Vida. Dez., 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>. Acesso em: 20 maio, 2022.

BRASIL. Portal de Dados Abertos: Informações sobre o PMCMV. Brasília-DF. MDR: 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/home>, Acesso: 10 de jul. 2022

BRASIL. Medida Provisória n. 1.162, de 14 de fevereiro de 2023. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1162.htm Acesso em: 22 abr. 2023.

CAMPOS, E. R. Loteamentos não pagam imposto e são ilegais. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 15 de out. de 1977. n. 89, Ano VI. Disponível em: <<https://acervodimensao.com.br/1977/jornal-dimensao-edicao-89/>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

CAMPOS, Emerson Ribeiro. **Itapetinga**: A persistente busca de sua história. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, 2006.

CARDOSO, A. L. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectiva. **Proposta**. Ano 30. n.95, p.6-17, dez./fev. 2002/03. 2003.

CARDOSO, A. L. et al. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, A. L., ABIKO, A. K. **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda**. Porto Alegre: ANTAC, 2006. Coleção Habitare, v. 5.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. **Reestruturação do setor imobiliário e o papel do Programa Minha Casa Minha Vida**. XII SEMINÁRIO DA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII2012) CEDEPLAR - 30/09 a 05/10 de 2012 - Belo Horizonte, Minas Gerais

CARDOSO, A. L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao programa Minha Casa Minha Vida. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p.17-65

CARDOSO, A.L. *et al.* A produção do Programa Minha casa Minha Vida na Região metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.73-102

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T; JAENISCH, S. T. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In: CARDOSO, et al. (org.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017. p. 15-48

CORREA, R. L. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2004. 94p.

CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escalas e produção do espaço: Um texto para discussão. In: CARLOS, A.F.A *et al.* (Org.) **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p.41-51

ONU. Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais (CESCR). **Comentário Geral** nº 4. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a CAIXA. In: COSTA, Juliana Camargos et al. (org.) **O desenvolvimento econômico brasileiro e a CAIXA: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: CAIXA, 2011. p. 33-54 (mimeo).

EM JUIZO ação contra Espinheira. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 04 de dez. de 1976. n. 45, Ano V. Disponível em: <https://acervodimensao.com.br/1976/jornal-dimensao-edicao-45/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

ESPINHEIRA ameaça derrubar barracos e cria problema social. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 21 de out. de 1978. n. 142, Ano VII. Disponível em: <https://acervodimensao.com.br/1978/jornal-dimensao-edicao-142/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BOLSONARO corta 95% das verbas do Casa Verde e Amarela para 2023. **Jornal Estadão**, São Paulo, jul. 2022. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/casa-verde-e-amarela/bolsonaro-corta-95-das-verbas-do-casa-verde-e-amarela-para-2023/>. Acesso em: 04 abr. 2023.

FERRAZ, DAVI. Itapetinga: Caixa e prefeitura autorizam obras do “Minha Casa” em terreno alagadiço e inundável. **Blog Sudoeste Hoje**, Itapetinga, mar. 2011. Disponível em: <https://www.sudoestehoje.com.br/novoportal/2011/03/14/itapetinga-caixa-e-prefeitura-autorizam-obra-do-minha-casa-em-terreno-alagadico-e-inundavel/> Acesso em: 12 fev. 2023.

FERRAZ, DAVI. Após cobrança, Coelba promete ligações do Neto Fernandes a partir dessa segunda. **Blog Sudoeste Hoje**, Itapetinga, jan. 2017. Disponível em: <https://www.sudoestehoje.com.br/novoportal/2017/01/14/apos-cobranca-coelba-promete-ligacoes-do-neto-fernandes-a-partir-desta-segunda/> Acesso em: 12 fev. 2023.

FREITAS, T. A. **O setor (in)formal e suas contradições no centro da cidade de Itapetinga/BA**. 2013. 81 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Déficit Habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2013. 78p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações, 2018. 79p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Maurício. **Itapetinga: Quero te conhecer**. Itapetinga: Dimensão, 2002.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. 291p.

HARVEY, D. **A Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.

HEERDT, M. L.; LEONEL, V. **Metodologia científica e da pesquisa**: Livro didático. 5. ed. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Vol. XX. Rio de Janeiro, 1958.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. **Censo Agropecuário**. 2017. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itapetinga/pesquisa/24/27745>. Acesso em: 05 jun. 2021.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE. 2020. 196p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2022a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itapetinga/panorama>. Acesso em: 05 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itapetinga/panorama>. Acesso em: 05 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/itapetinga/panorama>. Acesso em: 14 set. 2023.

ITAPETINGA. Lei n. 1.038 de 25 de abril de 2008a. Cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Itapetinga – CMHITA.

ITAPETINGA. Lei n. 1.039 de 25 de abril de 2008b. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município de Itapetinga – FHISITA.

ITAPETINGA. Lei n. 1.046 de 14 de julho de 2008c. Dispõe sobre a adoção de medidas pelo Executivo Municipal que priorize o atendimento da mulher como beneficiária dos programas de habitação de interesse social e dá outras providências.

ITAPETINGA. Lei n. 1.065 de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre o Plano de Incentivos Fiscais a Projetos Habitacionais Populares, vinculado ao Programa Federal Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. Disponível em: http://45.175.18.132:8080/norma/pesquisar?tipo=&numero=1065&ano=2009&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=&ata_vigencia_0=&ata_vigencia_1=&o=&indexacao=. Acesso em: 15 out. 2022.

ITAPETINGA. Decreto n. 362/10 de 01 de julho de 2010. Dispõe sobre os atributos para a seleção dos beneficiários do Programa Minha casa Minha Vida – PMCMV, no município de Itapetinga – Bahia.

ITAPETINGA. Lei n.1.179 de 05 de junho de 2012. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Itapetinga adequado à Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e dá outras providências. Disponível em: http://45.175.18.132:8080/media/sapl/public/normajuridica/2012/733/lei_1.179_-_plano_diretor_de_desenvolvimento_municipa_5LvdX27.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

ITAPETINGA. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Itapetinga: Relatório final - Estratégias de ação, 2015.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979. 202p.

LOPES, J. M. A.; SHIMBO, L. Z. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In:

AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.229-254

LUFT, D. B. **A Implantação da indústria calçadista Vulcabrás/Azaléia e o processo de segregação socioespacial na cidade de Itapetinga/BA**. 2013. 89 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.

MACEDO, M. R; BIJOS, P.R. S; SANTOS, R. C. L. F. **Programa Minha Casa, Minha Vida: subsídios para a avaliação dos planos e orçamentos da política pública**. Brasília. Estudo técnico conjunto nº 01/2017. Brasília, out. 2017

MARICATO, E. M. (Org) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**.2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega,1982. 166p.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura do possível. In: MARICATO, E. M. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**.2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega,1982. p.71-93

MARICATO, E. M. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. M. (org.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192

MARICATO, E. M. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**, n. 21, p.33-52, 1º sem. 2009.

MARICATO, E. M. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Vozes. 2011.

MARICATO, E. M. Para entender a crise urbana. **Caderno do Núcleo de Análises Urbanas**. v. 8, n. 1, p.11-22, 2015.

MINAYO, M. C. S. *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MORAIS, M. P. **Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil**. São Paulo: Mimeo, 2002.

MOREIRA, J. T. S. **Representação dos moradores da cidade de Itapetinga sobre a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia UESB: A construção de um olhar**. 2009. 170p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2009.

MOREIRA, J. T. S. **A igreja e a Praça: Os Batistas da cidade de Itapetinga**. 2016. 302 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2016.

MOREIRA, J. T. S. O povo Mongoió: Da lembrança ao esquecimento nas representações dos moradores da cidade de Itapetinga – BA. **Revista Binacional Brasil Argentina**, Vitória da Conquista. v.7, n.2, p.13-38, jul. 2018.

NASCIMENTO, E. A. Contradições e deficiências do Programa Minha Casa, Minha Vida: implicações e rebatimentos sobre a dinâmica socioespacial das cidades médias brasileiras. **Revista Geographia**, Niterói: UFF/EGG, v.16, n. 32, p. 68–89, 2014.

NASCIMENTO, D. M. *et al.* Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região metropolitana de Belo Horizonte. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.195-228

NASCIMENTO, D. M.; TOSTES, S. P. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius**, n.133, Ano 12, jun. 2011 <https://vitruvius.com.br/index.php/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>

NERY, A. S. **Juvino Oliveira: Vida e obra**. Itapetinga: Dimensão, 1995.

NERY, M. G. S. **O polo calçadista de Itapetinga/BA: Um estudo das relações produtivas e dos aspectos políticos do espaço industrial**. 2003. 233 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2003.

NERY, M. G. S. **As implicações da instalação de fábricas de calçados em Itapetinga-BA, Nova Serrana-MG e São João Batista-SC**. 2016. 305p. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2016.

OLIVEIRA, N. G. **De capital da pecuária ao sonho de pólo calçadista: A constituição da estrutura urbana de Itapetinga, BA**. 2003. 236 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

ONU. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). **Comentário Geral nº 4**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.

PARQUE da Lagoa: Um projeto arrojado mantido com recursos do município. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 27 de maio de 1995. n. 866, Ano XXIV. Disponível em: <https://acervodimensao.com.br/1995/jornal-dimensao-edicao-866/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

PAZ, R. D. O. *et al.* Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida: a experiência da cidade de Osasco/São Paulo. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.255-287

PEQUENO, R.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.131-164

PORTO, G. C. S. **Configuração sócio-espacial e inserção das feiras livres de Itapetinga/BA e arredores no circuito inferior da economia**. 2005. 166p.

Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

PREFEITURA urbaniza núcleo habitacional. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 17 de jul. de 1976. n. 25, Ano V. Disponível em: <<https://acervodimensao.com.br/1976/jornal-dimensao-edicao-25/>>. Acesso em: 06 abr. 2022.

PREFEITURA doou 28 casas para moradores da Condeúba e Beira Rio. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 29 out. de 1994. n. 843, Ano XXIV. Disponível em: <https://acervodimensao.com.br/1994/jornal-dimensao-edicao-843/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. 92p.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 1988. 72p.

ROLNIK, R. *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.391-416

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1988. 88p.

ROYER, L. O. **Financeirização da política habitacional: Limites e perspectivas**. 2009. 194p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S. *et al.* (org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.29-50

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SALES, T. O. **De caminho de boi a caminho do conhecimento: Impactos da implantação do campus da UESB no espaço urbano de Itapetinga**. 2015. 51p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2013.

SANTANA, Romário Oliveira de. **Impacto da escassez de chuva na produção pecuária da microrregião de Itapetinga**. 2018. 79 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB, Itapetinga, 2018.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, A. M. S. P.; DUARTE, S. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. n. 18. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1375>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SANTOS, Janio. **A cidade poli(multi) nucleada**: A reestruturação do espaço urbano em Salvador. Salvador: EDUFBA, 2013.

SANTOS, M.E.P. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia – A experiência dos sem teto em Salvador. **Revista O&S**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713-734, out./dez. 2014.

SANTOS, A. S. **A configuração territorial da cidade de Itapetinga com base na construção dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida**. 2017. 51 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2017.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em 05 de abril de 2022.

SILVA, M.L.; TOURINHO, H.L.Z. O Banco Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida: duas políticas habitacionais e uma mesma lógica locacional. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.17, n. 34, p. 401-417, nov. 2015.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. M. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p.21-36

SOUZA, R. S. **Dos limites da crise do capital à produção crítica do espaço**: a condição do trabalho na reprodução urbana de Itapetinga-BA, 2022. 113 p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2022.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e Urbanização**. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Contexto, 2004.

TRABALHADORES da prefeitura em loteamento particular. **Jornal Dimensão**, Itapetinga, 30 de jul. de 1977. n. 78, Ano VI. Disponível em: <https://acervodimensao.com.br/1977/jornal-dimensao-edicao-78/>. Acesso em: 06 abr. 2022.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VALENÇA, M. M. Habitação: Notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar. **Cadernos Metrópole**, n.9, pp. 165-171, 1º sem. 2003

VILAS BOAS, Lucas Guedes. Notas sobre a migração campo-cidade e a monocultura no Brasil. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v.11, n.1, p.189-209, abr. 2017.

VOLOCHKO, D. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, A.F. *et al.* (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p.97-120

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista com representantes dos Residenciais



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Pesquisa: PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES E SUJEITOS ENVOLVIDOS

Pesquisador: LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA
Professor Orientador: JANIO LAURENTINO DE JESUS SANTOS

Roteiro de entrevista com representantes dos Residenciais

Identificação

1. Nome.
2. Há quanto tempo mora no residencial?
3. Como ficou sabendo do Programa?
4. Como foi contemplado como beneficiário do Programa?

Informações sobre o PMCMV

1. Você sabe a origem dos moradores no início do residencial? Pode falar algo sobre?
2. Você sabe as características dos moradores que vieram depois?
3. Fale um pouco sobre algumas mudanças/transformações que você considera importante que ocorreram no residencial? O que desapareceu e o que apareceu?
4. Como os moradores avaliam essas mudanças?
5. O que você pode falar sobre o início da ocupação do residencial? Como era o acesso aos equipamentos públicos (escola, creche, posto de saúde)? E o transporte coletivo já existia?
6. Você se lembra se aconteceu o Trabalho Social no residencial? Houve participação também da CEF? O Trabalho social ocorreu depois da entrega das casas?
7. No início da ocupação do residencial havia algum acompanhamento ou apoio do poder municipal? Pode falar algo sobre?
8. Na sua vivência aqui dentro do residencial, os moradores tiveram dificuldades de pagar as prestações da casa? Muitos moradores tiveram dificuldades de trabalho e renda?
9. Você já ouviu falar de problemas com a estrutura das casas? Quais os principais problemas?
10. Você sabe se as construtoras e a CEF davam assistência aos moradores quando apareciam problemas construtivos?
11. Como os moradores avaliam o residencial em relação ao acesso aos equipamentos públicos (escola, creche, posto de saúde)?
12. Como os moradores avaliam a localização do residencial?

13. Como os moradores avaliam o transporte coletivo que atende o residencial? Os moradores utilizam com certa frequência outros meios de transporte? (Moto-taxi, Uber, taxi etc)
14. Como os moradores avaliam morar no residencial?
15. Na sua opinião, o que os moradores mais se queixam que falta no residencial?
16. No residencial tem associação de moradores consolidada? Os moradores participam das reuniões? Eles acham isto importante?
17. Você conhece projetos sociais que ocorrem no residencial? (realizados pelo poder municipal, ONG, associação de moradores, igrejas etc.)
18. O que você pode falar sobre os moradores que se mudam do residencial? Você sabe alguns motivos que levam a isso?
19. Você já ouviu falar que a prefeitura ou CEF vieram no residencial realizar alguma vistoria ou observar as casas ou os equipamentos do residencial?
20. Você sabe dizer se os moradores já reivindicaram melhorias nas casas ou nos equipamentos públicos para o município ou CEF?

APÊNDICE B - Roteiro de entrevista com assistente social e ex-secretária de assistência social



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Pesquisa: PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES E SUJEITOS ENVOLVIDOS

Pesquisador: LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA
Professor Orientador: JANIO LAURENTINO DE JESUS SANTOS

1. Identificação

- 1.1 Nome
- 1.2 Trabalhou em que período?

2. Informações sobre o PMCMV

- 2.1 Qual foi o papel da secretaria de Assistência social no PMCMV?
- 2.2 Quais as maiores dificuldades encontradas pela secretaria de assistência social na implantação do Programa?
- 2.3 Outras secretarias participaram da seleção ou implantação do Programa? Qual papel realizaram?
- 2.4 Quais os critérios para a realização do cadastrado?
- 2.5 Como foram escolhidas as famílias que receberam essas unidades habitacionais?
- 2.6 Qual o perfil dos sujeitos que foram contemplados pelo PMCMV?
- 2.7 Quais equipamentos foram instalados junto aos Residenciais ou próximo a esses?
- 2.8 As casas foram entregues em sua totalidade conforme o contratado?

APÊNDICE C: Roteiro de entrevista com engenheiro, técnico e ex-vereador que participaram do PMCMV



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Pesquisa: PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES E SUJEITOS ENVOLVIDOS

Pesquisador: LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA
Professor Orientador: JANIO LAURENTINO DE JESUS SANTOS

Identificação

1. Nome
2. Trabalhou em que período no setor de habitação?

Informações sobre o PMCMV

1. Havia uma política habitacional em Itapetinga antes do PMCMV?
2. Itapetinga tinha um Plano Municipal de Habitação antes do PMCMV?
3. A prefeitura doou algum terreno para construção dos residenciais do PMCMV? Se sim, em que local?
4. Os terrenos foram adquiridos com recursos do PMCMV? (recursos do governo federal)
6. Qual o critério para escolha desses terrenos? Houve outros terrenos como opção?
7. Os terrenos estavam fora do perímetro urbano?
8. Houve participação do governo estadual no PMCMV?
9. Houve algum planejamento ou construção de creches, escolas e postos de saúde para atender os moradores dos residenciais do PMCMV?
10. Se houve construção, qual a origem dos recursos? Fazia parte também dos recursos do PMCMV?
11. Como ocorreu a escolha das tipologias das unidades habitacionais e dos projetos dos residenciais?
12. Como ocorreu a escolha dos equipamentos públicos (Praça, quiosque, salão comunitário, quadra, parque) que foram construídos dentro dos residenciais?
13. Como ocorreu a entrada ou seleção das construtoras no PMCMV?
14. Como foi o andamento das obras, houve atraso ou foi entregue no tempo previsto?
15. Como a prefeitura acompanhou o processo de construção dos residenciais do PMCMV?
16. Como a CEF participou do PMCMV?
17. Quais leis foram criadas para viabilizar o PMCMV?
18. A população e mais tarde os beneficiários participaram de alguma forma da concepção ou produção do PMCMV?

19. Houve algum movimento social, associação ou entidade que buscou adesão ao Programa através do PMCMV Entidades?
20. Depois de entregue as casas, a prefeitura acompanhou de alguma forma os residenciais? (problemas construtivos, conservação dos equipamentos públicos, casas abandonadas ou vendidas etc.)
21. Quais os fatores que dificultaram a implantação do PMCMV?
22. Além das 2.798 unidades produzidas, houve previsão de produzir mais casas do PMCMV em Itapetinga?
23. Qual foi a importância do PMCMV para o município?

APÊNDICE D: Questionário com moradores do PMCMV em Itapetinga



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Pesquisa: PRODUÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO/NO PMCMV EM ITAPETINGA-BA: AÇÕES, INTERESSES, AGENTES E SUJEITOS ENVOLVIDOS

Pesquisador: LUCAS BEPPU KAJIMATA SANTANA
Professor Orientador: JANIO LAURENTINO DE JESUS SANTOS

1. Qual residencial você mora?

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Residencial Vila Santana | <input type="checkbox"/> Residencial 12 de Dezembro |
| <input type="checkbox"/> Residencial Moacir Moura | <input type="checkbox"/> Residencial José Leal Ivo |
| <input type="checkbox"/> Residencial Cassiano Gonçalves | <input type="checkbox"/> Residencial Neto Fernandes |

2. Qual a origem da família antes de morar no residencial?

Cidade de Itapetinga. Qual bairro morava antes?

Outra cidade. Qual cidade? _____

Área rural de Itapetinga

3. A casa que morava antes era:

- Própria
 Alugada
 Emprestada/cedida
 Morava com familiares

4. Quantas pessoas moram na casa?

- 1 2 3 4
 Mais de 4 pessoas. Quantas pessoas? _____

5. Quantas pessoas da sua casa trabalham?

- 1 2 3 4
 Mais de 4 pessoas

6. Quantas pessoas da sua casa recebem aposentadoria?

- 1 2 3 4
 Mais de 4 pessoas

7. Qual a renda da família? (Contando todas as pessoas que trabalham e que recebem aposentadoria)

- Menos de 1 Salário Mínimo
 Aproximadamente 1 Salário Mínimo

- () Aproximadamente 1,5 Salário Mínimo
- () Aproximadamente 2 Salários Mínimos
- () Aproximadamente 2,5 Salários Mínimos
- () Aproximadamente 3 Salários Mínimos
- () 4 ou mais Salários Mínimos

8. Alguém recebe algum auxílio ou bolsa do Governo?

- () Não.
- () Sim. Qual auxílio ou bolsa?

Quantas pessoas recebem? _____

9. Quantas pessoas da casa têm a escolaridade: (Informar escolaridade somente dos maiores de 18 anos)

- () Ensino Fundamental
- () Ensino Médio
- () Ensino Superior
- () Não estudou

10. A casa que vocês moram é?

- () Própria
- () Alugada
- () Cedida (pertence a outra pessoa, mas não paga aluguel)

11. Há quando tempo a família mora na casa?

- () Desde a implantação do residencial
- () Se mudou aproximadamente um ano depois da implantação do residencial
- () Se mudou aproximadamente dois anos depois da implantação do residencial
- () Se mudou aproximadamente três anos depois da implantação do residencial
- () Se mudou quatro ou mais anos depois da implantação do residencial

12. Você sente falta de algo que tinha na casa que morava antes?

- () Não. Por que?

-
- () Sim. Por que?
-

13. Indique a melhora ou piora dos serviços urbanos do seu residencial em comparação com o bairro que morava:

(M) Melhorou

(P) Piorou

(I) Igual

- () Acesso ao comércio
- () Acesso à creche
- () Acesso à escola
- () Acesso ao posto de saúde
- () Acesso à farmácia

() Acesso ao correspondente bancário (local de pagamento de contas)

14. Você sente falta de algo no residencial que possa facilitar ou melhorar a qualidade de vida da sua família?

() Não. Por que?

() Sim. Por que?
