

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – EBAPE
MESTRADO INTERNACIONAL EM GESTÃO EMPRESARIAL – MIM**

FABIANA ALVES FERREIRA DOS REIS

**OS IMPACTOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA
MINHA VIDA NO SETOR DE CONSTRUÇÃO CIVIL NA CIDADE DE BELÉM**

**RIO DE JANEIRO
2011**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – EBAPE
MESTRADO INTERNACIONAL EM GESTÃO EMPRESARIAL – MIM**

FABIANA ALVES FERREIRA DOS REIS

**OS IMPACTOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA HABITACIONAL MINHA CASA
MINHA VIDA NO SETOR DE CONSTRUÇÃO CIVIL NA CIDADE DE BELÉM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, orientada pelo Prof. Dr. Frederico Lustosa da Costa.

**RIO DE JANEIRO
2011**

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – EBAPE
MESTRADO INTERNACIONAL EM GESTÃO EMPRESARIAL – MIM

FABIANA ALVES FERREIRA DOS REIS

**OS IMPACTOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA HABITACIONAL
MINHA CASA MINHA VIDA NO SETOR DE CONSTRUÇÃO CIVIL NA
CIDADE DE BELÉM**

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Frederico Lustosa da
Costa

Examinador: Prof. Dr. Joaquim Rubens

Examinador: Prof. Dr. Joel Castro

Data: ____/____/____

Conceito: _____

Aos meus familiares, em especial, os meus pais, irmão pelo incentivo para a realização dos meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela proteção e energia;

Aos meus familiares, pelo amor e respeito;

Ao meu querido companheiro, pelo apoio e incentivo;

Aos meus amigos, pela presença e companheirismo;

Ao meu orientador, pela paciência e considerações;

Aos professores do Mestrado da EBAPE/FGV;

Aos meus amigos de trabalho;

Aos profissionais do setor imobiliário;

As empresas do setor imobiliário da cidade de Belém;

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo aborda a questão do setor imobiliário e a sua relação com a construção civil na cidade de Belém, a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. Objetiva-se com a pesquisa avaliar se houve mudanças no setor da construção civil em decorrência da participação do governo federal no projeto de construção de habitação popular, com a finalidade de fortalecer o setor da construção civil. Este setor teve mudanças com a presença do Programa Minha Casa Minha Vida, em face de se apresentar um elevado crescimento do setor imobiliário na cidade de Belém, especialmente em função das demandas de habitação que se apresentam para os segmentos pertencentes aos estratos da classe média/alta. Adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental para a realização do estudo, mediante o uso de fontes informativas de empresas do setor imobiliário que atuam na cidade de Belém. Verifica-se que com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Belém, o setor imobiliário por ter um elevado crescimento, decorrente das demandas, as empresas de construção civil continuam a expandir suas atividades para atender esse segmento social. Com isso, conclui-se que a proposta do governo para fortalecer as empresas de construção civil é atrativa para o setor construir casas populares.

Palavras-chave: Setor imobiliário. Construção civil. Habitação.

ABSTRACT

This study approaches the issue of housing and its relationship with construction in the city of Belém, from the implementation of the government program “Minha Casa Minha Vida”. This article refers to research to assess whether there were changes in the construction industry as a result of federal government involvement in the project to build housing, in order to strengthen the construction industry. To do so, questioned the following: The construction industry was changing with the presence of the Program “Minha Casa Minha Vida” in the face to be a high growth of real estate in the city of Belém, especially in light of demands for housing that are presented for segments belonging to the stratum of the middle / upper class. We adopted the research literature and documents for the study, and additional field research. It appears the implementation of the Program “Minha Casa Minha in the city of Belém, the real estate sector had a high growth, resulting from the demands, the construction companies continue to expand its activities to meet this social segment. We conclude that the government's proposal to strengthen the construction companies is attractive for the sector to build housing.

Keywords: Issue of housing. Construction. Housing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
I POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL	16
1.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
II POLÍTICA HABITACIONAL	21
2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL	21
2.1.1 Governo populista	22
2.1.2 Governo militar	23
2.1.3 Nova república	29
2.2 POLÍTICA HABITACIONAL EM BELÉM	36
2.3 A PRECARIIDADE NO PLANEJAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO	41
III DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO DE BELÉM	40
3.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO URBANA EM BELÉM	40
3.2 A ORDENAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DA HABITAÇÃO	41
IV POLÍTICA HABITACIONAL E O MERCADO IMOBILIÁRIO	47
4.1 O SETOR IMOBILIÁRIO NO BRASIL	47
4.2 O MERCADO IMOBILIÁRIO E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA	48
4.3 O MERCADO IMOBILIÁRIO EM BELÉM	52
4.4 A MOVIMENTAÇÃO DO SETOR IMOBILIÁRIO NA CIDADE DE BELÉM	54
V O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	64
5.1 LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	65
5.2 ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DE BELÉM	70
5.3 O IMPACTO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA OFERTA DA MORADIA POPULAR NA CIDADE DE BELÉM	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
BIBLIOGRAFIA	85

INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil tem sido objeto de discussão nos planos social, econômico e político, em função da necessidade de garantir os direitos sociais da população como parte integrante do dever do Estado na promoção da organização do espaço urbano e rural para atender as demandas sociais.

Historicamente, no Brasil, a questão habitacional nem sempre foi objeto de preocupação das autoridades governamentais. Somente na segunda metade do século XX, com a adoção da política desenvolvimentista, surgiram as primeiras iniciativas governamentais voltadas à definição de uma política para o setor, visando atender as necessidades imediatas.

O financiamento da habitação por meio do Estado teve como eixo fundamental a contribuição da classe trabalhadora, mediante recursos oriundos do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço – FGTS, criado na década de 1960, culminando com a construção de imóveis residenciais destinados à classe média.

A ineficácia estatal na promoção da habitação para atendimento das demandas sociais levou o empresariado da construção civil a investir na construção de prédios residenciais para as classes: média e alta, tornando um negócio altamente lucrativo, em especial, nos grandes centros urbanos.

Logo, as limitações quanto à oferta de habitação para a classe baixa nas diversas cidades brasileiras resultaram num quadro permanente de ocupações irregulares nas periferias e em áreas de risco, destituídas de infraestrutura para atender com qualidade e segurança as demandas, ao mesmo tempo em que afetaram a atuação das empresas de construção civil. A falta de programas públicos eficientes de construção de casas populares para atender este tipo de segmento, gerou certo desinteresse comercial por parte das empresas de construção civil em relação ao atraente mercado das classes média e alta.

Com interesse em atrair as empresas de construção civil para o público de classes baixas, e principalmente facilitar o acesso à moradia para essas classes, à partir de 2006, o Governo Federal apresentou sua mais recente iniciativa para a problemática habitacional, que foi a implantação do Programa Minha Casa Minha

Vida, que tem como objetivo atender as demandas habitacionais dos segmentos menos favorecidos, assim como fomentar o mercado de construção civil destinado a essas classes.

A crise vivenciada pelo capitalismo no início do século XXI exige a ação do Estado no sentido de alocar recursos financeiros destinados ao atendimento das demandas sociais e, conseqüentemente, reerguer o empresariado, salvaguardando seus interesses e a criação de alternativas de sobrevivência do negócio no mercado.

O mercado imobiliário na cidade de Belém, entre a última década do século XX e início do século XXI, sofreu impactos significativos em decorrência da elevação das demandas habitacionais que resultaram na entrada de grupos empresariais do setor de construção civil. A articulação das grandes empresas de construção civil local com grupos empresariais de outros estados da federação, em particular da região sudeste, contribuiu para avançar no processo de crescimento vertical da cidade, com empreendimentos destinados a classe média e as elites.

Também é essencial que se analise a situação das empresas do setor de construção civil que operacionalizam suas atividades por meio do financiamento estatal, em particular do citado programa, destacando o desempenho no mercado decorrente dos incentivos propugnados pelo Estado para alavancar seu desenvolvimento.

O mercado imobiliário é um segmento que exige investimentos significativos para oferta de imóveis destinados a finalidades residenciais para atender a procura da população. Nesse contexto, a participação do Estado na elaboração de políticas habitacionais destinadas a construção de imóveis para suprir a busca das classes menos favorecidas é fundamental para se alcançar novos patamares na qualidade de vida da sociedade.

Com isso, o Programa Minha Casa Minha Vida vem trazer novos impulsos às empresas de construção civil, decorrentes da elevação das obras financiadas por meio do governo federal, resultando no fortalecimento do setor.

O avanço da política habitacional do governo federal vem sinalizar novas perspectivas no mercado imobiliário, e em especial, nas empresas de construção civil é possível projetar a elevação de sua participação na economia, seja na ampliação de postos de trabalho seja também no fortalecimento dos médios empreendimentos.

O estudo dos impactos do Programa Minha Casa Minha Vida no setor da construção civil na cidade de Belém é pertinente em vista das perspectivas que se manifestam quanto à superação da crise vivenciada até então e consequente consolidação deste segmento no mercado.

De acordo com as metas do Programa Minha Casa Minha Vida na área metropolitana da cidade de Belém, está prevista a construção de mais de trinta mil imóveis residenciais, abrangendo os municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Santa Bárbara, assegurando aos empresários do setor de construção civil, amplas possibilidades de fortalecimento das empresas no mercado.

Desse modo, este estudo objetiva analisar os impactos econômicos da política habitacional do governo federal no fortalecimento das empresas do setor de construção civil na cidade de Belém, acarretando resultados financeiros e negócios lucrativos com a expansão das atividades neste setor.

No aspecto político, o estudo é pertinente em função da necessidade de conhecer as implicações do Programa Minha Casa Minha Vida e seus impactos nas mudanças sociais promovidas pelo Estado para atender ao déficit habitacional no Estado do Pará, tornando possível organizar o espaço em sua legalidade, minimizando o quadro de ocupações do território feita de forma ilegal para atendimento das demandas sociais.

No âmbito científico, o estudo vem ampliar a reflexão sobre a ação do Estado em defesa da estabilidade dos negócios em momentos de crise, ressaltando o quanto os investimentos do governo em infraestrutura, particularmente na construção civil, asseguram condições de desenvolvimento aos empreendimentos privados e, em contrapartida, avançam no atendimento da procura por habitação das classes populares.

De posse desses argumentos, elaborei a seguinte questão-problema para investigação: o setor de construção civil sofreu impactos positivos com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, ao favorecer um elevado crescimento do setor imobiliário na cidade de Belém?

Para investigar o problema supracitado, elenco ainda as seguintes questões norteadoras:

- Como a política habitacional do governo federal pode contribuir para o fortalecimento das empresas de construção civil?

- Quais impactos econômicos no setor imobiliário decorrem do Programa Minha Casa Minha Vida?
- Como se configura os negócios imobiliários no setor da construção civil na cidade de Belém a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida?

Assim, o objetivo deste trabalho é a avaliação dos impactos da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no setor da construção civil na cidade de Belém.

Com o intuito de uma melhor demonstração das diretrizes da pesquisa, foram determinados os seguintes objetivos específicos:

- Apontar a relevância da política habitacional do governo federal no fortalecimento das empresas de construção civil;
- Avaliar as implicações econômicas no setor imobiliário decorrentes do Programa Minha Casa Minha Vida;
- Projetar a configuração do mercado imobiliário na cidade de Belém a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

O percurso metodológico para a construção do estudo constou do uso da abordagem qualitativa, descrita por Minayo (2002), como uma atividade investigativa do conhecimento que transcende a perspectiva meramente quantitativa para compreensão da realidade.

A opção pela escolha dessa metodologia foi definida em função dos objetivos pretendidos para a compreensão do objeto eleito, elegendo-se a técnica da pesquisa bibliográfica e documental. Assim, foi necessário recorrer a fontes documentais, dentre estas, relatórios de empresas que atuam no setor imobiliário, que por questões éticas devem manter-se no anonimato e registros iconográficos que comprovam os fatos. Assim:

[...] Política pública é a ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim, por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às necessidades sociais, além de abordar os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações empreendidas. (BELLONI, 2001, p.44-45).

A avaliação faz parte do processo de desenvolvimento de política pública devido possibilitar a inspeção do cumprimento de sua função social.

Existem dois tipos de estratégias de análise dentro da pesquisa de avaliação de uma política pública: análise quantitativa e análise qualitativa.

Na análise quantitativa, as informações são resultantes de registros numéricos de fatos, ou seja, buscam por informações precisas e objetivas, geralmente expressadas através de tabelas, quadros, gráficos. Enquanto que as informações qualitativas derivam de processos advindos de observação direta ou análise de documentos.

Belloni apud Haguette (1987, p.55) ao argumentar que o método qualitativo oferece uma compreensão profunda de certos fatos sociais.

Na avaliação de políticas públicas, a metodologia de análise de documentos é uma ferramenta para identificar o encadeamento sócio-político-econômico das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados.

A análise de conteúdo documental tem por objetivo contribuir para a explicitação do texto escrito, buscando esclarecer os significados das estratégias e linhas de ação da política examinada, assim a análise documental deve contribuir para a interpretação dos resultados apresentados nos vários tipos de relatórios.

De acordo com Ludke (2006), a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela valorização do ambiente natural como *lócus* privilegiado do pesquisador para interagir com o objeto de estudo, tornando possível descrevê-lo em tempo real. Assim, a investigação do quadro supracitado possibilita sistematizar as atividades do setor imobiliário da cidade de Belém e seus impactos na construção civil, a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Isaura Belloni (2001) expressa sua opinião dessa forma: [...] As informações qualitativas resultam de procedimentos vinculados à observação dos fenômenos ou fatos, derivados de observação direta e de análise documental.

A abordagem qualitativa justifica-se no estudo a partir da possibilidade de se construir um conhecimento provisório sobre a realidade, superando a visão positivista fragmentada em relação à produção do conhecimento. Pelo fato de se inserir no contexto social, em que o mercado imobiliário se insere, esta abordagem

pode servir de referência na produção do conhecimento do quadro situacional da construção civil, decorrente do Programa Minha Casa Minha Vida.

A decisão pela escolha da abordagem qualitativa para a realização do estudo deu-se a partir da necessidade de analisar os fatos baseados em pesquisa documental que se configuram no âmbito do cenário do mercado imobiliário na cidade de Belém, cuja finalidade primária é analisar os impactos no setor da construção civil, decorrente da ação governamental prescrita a partir da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre o mercado imobiliário e a política habitacional do governo, adotou-se a pesquisa bibliográfica para estabelecer o referencial descritivo do estado da arte dos estudos relativos ao tema, buscando-se as informações sobre trabalhos produzidos em endereços eletrônicos, revistas especializadas, periódicos, artigos disponibilizados nos portais eletrônicos.

De acordo com Silva (2008), a pesquisa bibliográfica é uma técnica de investigação exploratória, capaz de subsidiar o pesquisador acerca dos conceitos, definições de termos, conhecimento sobre o objeto, com a finalidade de se apropriar da realidade. Este tipo de pesquisa é fundamental para orientar o pesquisador na condução do estudo.

O acesso a trabalhos disponibilizados na internet auxiliou na construção do marco teórico; contudo, foram encontradas algumas dificuldades quanto à consistência das informações existentes em alguns textos, muitos deles com informações repetidas e desatualizadas, além de apresentar argumentos superficiais sobre o tema.

Em vista desse quadro, foram selecionadas informações sobre a política habitacional disponibilizadas em monografias e artigos científicos produzidos nos grupos de pesquisa ligados a programas de Pós-Graduação existentes nas instituições de ensino do Brasil.

Além de pesquisar-se em trabalhos monográficos, cuja temática central contempla a política habitacional, e a partir da leitura e da reflexão sobre a abordagem utilizada pelos autores, constituiu-se o referencial teórico voltado a subsidiar a pesquisa realizada.

Esse trabalho foi fundamental para compreender o quadro de investigações científicas, produzidas por pesquisadores sobre a temática, apontando para as

ações realizadas no âmbito da esfera governamental, que desenvolvem programas de habitação.

Em vista de aprofundar o detalhamento da pesquisa, foram utilizados documentos oficiais pertencentes ao quadro do mercado imobiliário da cidade de Belém, disponibilizados em empresas que comercializam imóveis residenciais, ancorado na idéia de que documento é toda e qualquer base material que possa ser utilizada para consulta, estudo ou prova.

Para Correa (2008), o documento não é algo inocente, tampouco destituído de sentido e de significados, cujo registro é intencional, e relaciona-se com a visão de mundo produzida pelos sujeitos, intermediados por relações de poder, que orientam o processo de produção da informação. Assim:

[...] Por documentação entendemos todas as marcas materiais deixadas pelos homens em seu fazer histórico através de suas representações simbólicas, seus signos e as mais diferentes formas de seus registros: as indumentárias, os instrumentos, os monumentos, as artes e as descrições escritas. (BRETAS, 2008, p 12).

A reflexão sobre o conceito de documento foi primordial para a definição da técnica de pesquisa, optando-se pela dimensão histórica, como referencial metodológico para construção do conhecimento. Segundo Albuquerque (2008, p. 4), os documentos de arquivo são um reflexo de funções e atividades do homem, mas não são apenas testemunhos voluntários, são produtos de uma gestão. Não são produzidos com uma finalidade histórica, mas a partir de certas designações e de certo tempo convertem-se em indispensáveis fontes históricas.

A pesquisa documental é descrita por Silva (2008) como uma ação investigativa, cuja natureza está relacionada à apropriação das informações contidas em documentos oficiais que circulam e são produzidos no contexto das instituições e empresas do setor imobiliário.

Para ter acesso aos documentos pertinentes ao quadro do setor imobiliário, foram contactadas as direções de algumas empresas que atuam na comercialização de imóveis habitacionais, mediante comunicação formal, por meio de memorando interno, informando a finalidade do estudo, seus objetivos.

Uma das dificuldades encontradas na pesquisa documental foi a limitação da coerência das informações em alguns documentos internos, sendo necessário recorrer a outras fontes, tais como: relatórios de gestão anual publicados,

informações circuladas em jornais e outros meios de comunicação institucional, dentre estes, panfletos, revistas, informativos etc., visto que:

[...] Um cuidado prévio com as fontes documentais é verificar a autenticidade dos documentos antes de tomá-los como fonte. Isto se faz através da comparação com outros de uma mesma época, observando os traços que os diferenciam e aqueles que os assemelham. (BRETAS, 2008, p 13).

Foi possível perceber incongruências de informações contidas em alguns documentos. Para Shaff (2007), no processo de investigação da realidade, o pesquisador não parte dos fatos, mas de vestígios históricos, elementos concretos que revelam indícios de situações ocorridas, ou seja, fontes, no sentido mais extenso do termo, e com esta ajuda consegue construir o que se denomina de fatos históricos.

A análise dos documentos das empresas que atuam no setor imobiliário e outras fontes documentais, possibilitou sistematizar o conhecimento ora apresentado, buscando analisar o contexto da atuação das empresas de construção civil a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, na cidade de Belém e a sua relação com o setor imobiliário.

O estudo compreende cinco momentos que se complementam, os quais são descritos de forma sucinta a seguir:

No primeiro capítulo faz-se uma análise das políticas públicas no Brasil, com destaque para o campo avaliativo de sua eficácia, apontando-se as limitações no atendimento das demandas sociais, e os reflexos decorrentes do quadro ora descrito.

No segundo capítulo, descreve-se o contexto da política habitacional, pontuando-se a partir de quadro evolutivo dos diferentes momentos vivenciados no cenário político brasileiro, a política habitacional do governo populista da década de 1930 até a década de 1960; posteriormente adentra-se na política habitacional planejada e materializada no governo militar, abrangendo a década de 1960 a 1985, e posteriormente discute-se os impactos da política habitacional da Nova República, cuja matriz central ressalta a redução do papel do Estado no atendimento das demandas sociais, complementada por um recorte da política habitacional da cidade de Belém.

No terceiro capítulo, discute-se o desenvolvimento do espaço urbano da cidade de Belém, em particular, com a acentuação da especulação imobiliária na área central e espalhada para os bairros de classe média-baixa, que dispõe infraestrutura para abrigar novos empreendimentos imobiliários. Ressalta-se as mudanças no ordenamento do espaço urbano e seus impactos na qualidade da habitação.

No quarto capítulo descreve-se o cenário da política habitacional e o mercado imobiliário nacional, com ressaltos no crescimento do setor imobiliário, a dinâmica do mercado e os impactos na economia nacional, fazendo-se o recorte ao contexto da cidade de Belém para compreender como se deu tal dinâmica com a implementação do programa governamental de financiamento da casa própria popular.

No quinto capítulo, analisa o programa minha casa minha vida, abrangendo os aspectos legais definidos pelo governo federal para atendimento das demandas sociais quanto ao acesso da habitação popular, além de descrever a abrangência do referido programa na cidade de Belém.

Nas considerações finais faz-se uma abordagem dos impactos resultantes da ação governamental no setor imobiliário na cidade de Belém, pontuando-se os avanços e as limitações resultantes dos impactos que o Programa Minha Casa Minha Vida, trouxe ao Estado do Pará.

I POLÍTICAS PÚBLICAS

As atividades estatais se desenvolvem em um contexto crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas, bem como entre Estados tem se intensificado como consequência da globalização. Após a Segunda Guerra Mundial foi-se exigindo constante adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas.

Com a finalidade de garantir a expansão do modo de produção capitalista, o Estado em sua versão contemporânea tem desempenhado um papel importante na promoção do bem estar, através de programas governamentais destinados ao atendimento das demandas de toda população.

A definição das políticas públicas no âmbito do Estado proporciona a oferta de serviços destinados à construção de referenciais voltados ao bem estar, indo desde a melhoria da infra-estrutura das cidades, como também, a oferta de serviços de segurança pública, saúde, educação, assistência social, dentre outros, visando, sobretudo, garantir à sociedade o retorno dos investimentos do Estado.

O Estado ao implementar as políticas públicas, busca de certa forma inserir o capital no processo de produção, visto que os serviços públicos ofertados não conseguem ser totalmente geridos pela administração pública, levando a contratação de serviços.

A necessidade das empresas privadas de sobreviver nesse contexto em rápida mutação e de continuar implementando nele suas missões e objetivos provocou o surgimento de novas técnicas de administração. Como por exemplo o Planejamento.

No âmbito estatal, foi a época dos grandes sistemas de planejamento governamental. Os países institucionalizaram órgãos destinados a elaborar planos ambiciosos de desenvolvimento e, em geral, foram bem-sucedidos. Na América Latina foi uma época de grande crescimento econômico, orientado, financiado e realizado pelo Estado.

Os acontecimentos da década de 1970 – guerras, crises petrolíferas e financeiras causaram grandes transformações no cenário com surgimento de novas variáveis mostrando que os sistemas de planejamento existentes eram muito lentos e rígidos para um contexto que exigia respostas imediatas. Surgindo assim, a

Gestão Estratégica que não prescinde do planejamento, mas permite reação imediata da organização aos desafios e as oportunidades que surgem no contexto.

O Estado reagiu tardiamente em face do novo cenário acarretando uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade.

Tudo isso levou ao longo dos anos 80, o fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública.

[...] Política pública trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAIVA, 2006, p.28).

Cada política pública passa por diversos estágios com diferentes atores, processos e ênfases. “[...] As políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios, os atores”, relata Thoeing em citação de Saraiva (2006, p. 32).

As etapas são: agenda, elaboração, formulação, implementação e avaliação.

- a) Agenda: é a inclusão de determinada necessidade na lista de prioridades do setor público.
- b) Elaboração: consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da população e determinação de possíveis alternativas para sua solução.
- c) Formulação: é a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
- d) Implementação: constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. É a preparação para por em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e objetos que permitirão executá-la.

- e) Execução: é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É por em prática, é sua realização.
- f) Acompanhamento: é supervisionar a execução da sua atividade, com o objetivo de oferecer a informação necessária para introduzir eventuais correções.
- g) Avaliação: consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e as consequências previstas e não previstas.

A avaliação é a área da política pública que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos.

1.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Belloni (2001), avaliar é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana; é assim, um instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar ações de indivíduos ou grupos.

De acordo com Ferreira (1999), avaliar significa determinar o valor de algo, atribuir um valor. Ala-Harja e Helgason (2000) advertem de início, que não existe consenso quanto ao que seja avaliação de políticas públicas, pois o conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias.

Política pública é ação intencional do Estado junto à sociedade. Assim por estar voltada para a sociedade e envolver recursos sociais, toda política pública deve ser sistematicamente avaliada do ponto de vista de sua relevância e adequação às suas necessidades sociais. Logo, “[...] O objetivo da avaliação de política pública é conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação” (BELLONI, 2001, p.45).

A avaliação é parte do processo de desenvolvimento da política pública, pois possibilita uma averiguação sistemática do cumprimento de sua função social. O processo avaliativo das políticas públicas, permite a gestão estatal a identificar possíveis limitações no processo de atendimento das demandas da população, como também, verificar se o quantitativo dos recursos emanados nas ações, respondem as expectativas da sociedade.

As áreas de políticas públicas são decorrentes por várias disciplinas, instituições e executores, abrangendo diversas questões, necessidades e pessoas, e por este fato é que não existe tal consenso quanto sua avaliação, visto que:

[...] Se a avaliação é uma forma de mensurar o desempenho de programas, é necessário definir medidas para a aferição do resultado obtido. Elas são denominadas de critérios de avaliação e nesse ponto encerra o consenso sobre aspectos conceituais e metodológicos no campo da avaliação de programas ou políticas públicas, dando lugar ao que se poderia chamar de um autêntico emaranhado conceitual, que representa um obstáculo ao uso mais freqüente dessa ferramenta gerencial no setor público. (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.5).

Porém não é apenas a mensuração de eficiência na gestão de programas públicos o único critério utilizado para avaliar, pois alguns aspectos são de similar importância, tais como: eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade.

Além disso, a avaliação de uma política pública envolve duas estratégias analíticas complementares: análise quantitativa e qualitativa.

A metodologia adotada deve oferecer critérios ou referências para análise de experiências significativas que possam ser disseminadas.

A análise quantitativa comumente utiliza informações de registros numéricos de fatos, ou seja, buscam identificar e localizar sua ocorrência num determinado local, tempo e frequência. É geralmente expressada em forma de tabelas, quadros, gráficos e outros instrumentos.

A análise qualitativa que também é utilizada nesta pesquisa resulta de procedimentos vinculados à observação direta de fatos ou análise documental que podem ser: entrevistas, formulários, questionários, documentos norteadores, currículos.

A pesquisa documental vem se constituindo em relevante estratégia metodológica. Para a avaliação de política pública, este tipo de instrumento é usado como instrumento para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados.

A análise do conteúdo de documentos tem por objetivo contribuir para a explicitação do texto escrito e do seu discurso ideológico, buscando esclarecer significados das proposições, diretrizes, estratégias e linhas de ação da política examinada, além de analisar resultados, inclusive quantitativos.

Costa e Castanhar (2003, p.975) afirmam que:

[...] A avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho. Eles poderiam ser: absolutos, as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados; históricos, comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores; normativos, comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior; teóricos, são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dados os recursos disponíveis; negociados ou de compromisso, são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programas e os formuladores.

Dependendo dos resultados das avaliações, os governantes, executores e gerentes destes projetos podem passar a ter um problema, caso os resultados não sejam satisfatórios, geralmente essas informações são utilizadas pela imprensa, público e adversários políticos para criticar os governos; porém, caso os resultados sejam positivos, essas informações podem ser utilizadas para legitimar as próprias políticas.

A avaliação é um processo sistemático de análise de uma política, atividade, fato ou coisa que permite compreender suas dimensões e implicações e tem como finalidade estimular o aperfeiçoamento dos objetivos e metas das políticas e das ações avaliadas. Trata-se, portanto, de avaliação tanto de processos quanto de resultados.

Em face da abrangência de ação das políticas públicas, é necessário que o processo avaliativo seja viabilizado com o intuito de produzir informações destinadas a tomada de decisão dos gestores públicos. Assim, quando se avalia a política pública, busca-se sistematizar as informações capazes de garantir que os recursos aplicados tenham de certo modo atendido as demandas da população.

No processo de avaliação das políticas públicas, o uso de indicadores tem sido eficaz para assegurar os avanços e as limitações apresentadas no programa de governo. Para Silva (2009, p. 29), os indicadores assinalam para um quadro destinado ao conhecimento da realidade social.

As políticas públicas delimitadas no atendimento das demandas populacionais relativas à habitação apresentam indicadores possíveis de identificar a abrangência da presença do Estado na oferta de habitação. Assim, em geral os

indicadores apontam para a quantidade populacional atendida nos programas estatais de casa própria, como também, permite identificar o perfil sócio-econômico, ou mesmo, o percentual de imóveis edificadas.

Tais indicadores orientam o Estado a se situar quanto ao atendimento da política habitacional, com destaque para a abrangência social que o mesmo está vinculado. Segundo Silva (2009, p.43), é a partir dos indicadores, dentre estes, o déficit habitacional, que o Estado planeja as ações voltadas a implementação de programas de acesso à casa própria, em geral com financiamento público.

Os indicadores de déficit habitacional permitem ao Estado investigar a expansão das áreas metropolitanas, em geral, para evitar a ocupação ilegal, muitas vezes, desprovida da infra-estrutura de saneamento básico, energia elétrica, água tratada, serviços de saúde e segurança pública, e demais serviços indispensáveis à promoção do bem estar da população.

Mediante o déficit habitacional o Estado constrói as estratégias destinadas ao atendimento das demandas, buscando-se a partir dessas informações, planejar não somente o crescimento das áreas urbanas, mas também, ampliar a rede de serviços públicos, com destaque para a expansão da malha rodoviária, estimulando a circulação e tráfego de transporte coletivo, além de outros serviços.

De acordo com Lopes (2010, p. 38), os indicadores podem ser considerados instrumentos de informação gerencial, capaz de mostrar a realidade de um determinado contexto, representado por valores quali-quantitativos, que identificam a performance positiva ou negativa de uma determinada situação. É por meio dos indicadores que a gestão desenvolve as estratégias com a finalidade de responder as expectativas traçadas para superação da situação apresentada.

No caso das informações contidas nos indicadores usados para avaliar a política habitacional do Estado, é possível compreender que há um fosso entre o que de fato se oferta e as limitações de atendimento. Além disso, é importante considerar que o déficit habitacional não pode ser avaliado isoladamente no estudo da política habitacional, pois em geral, existem fatores subjacentes ao quadro apresentado que necessitam ser considerados, tais como, o perfil sócio-econômico, os índices migratórios, a concentração de atividades econômicas, que interferem direta e indiretamente na composição do panorama geral da habitação.

A avaliação da política habitacional do governo federal, relativa ao programa minha casa minha vida, implementado na área metropolitana da cidade de Belém,

teve um impacto significativo na geração de emprego formal, em especial, na construção civil. De acordo com os dados do DIEESE, o número de novos empregos formais gerados na construção civil cresceu 43,5% em 2010 em relação ao ano de 2009.

Esse quadro deu-se em função de novos empreendimentos imobiliários financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida, e também, com o avanço dos investimentos no setor imobiliário para construção de prédios de apartamentos de médio e alto padrão.

O setor da construção civil no Estado do Pará, entre os meses de janeiro a dezembro de 2009, gerou 2.178 novos postos de trabalho, e em 2010, esse quadro se elevou para 3.089 postos. O bom desempenho do setor alcança um quadro significativo na economia regional, a partir da elevação do poder de compra da população.

Em relação a média salarial, o setor da construção civil apresentou um quadro significativo de elevação de tal modo que em 2009, o salário médio passou de R\$ 956,38 para 969,00 em 2010.

II POLÍTICA HABITACIONAL

2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Historicamente, mesmo nos países desenvolvidos, com os mais intensos períodos de industrialização e urbanização no século XIX, o mercado imobiliário privado não foi capaz de oferecer habitações populares com condições mínimas de infra-estrutura e saneamento básico. O crédito imobiliário atingia apenas os setores dos mais favorecidos financeiramente.

Apenas no final do século passado, o Estado interveio para a criação dos primeiros programas de habitação popular em alguns países da Europa Ocidental. Essas medidas foram exigidas pelos mais interessados, a população de baixa renda, mas também contou com o apoio dos grandes setores empresariais e legisladores conservadores.

Nos principais países da América Latina os primeiros programas ganharam força a partir da década de 1930 e 1940 em virtude da dinamização do processo de industrialização que aumentam a tendência de urbanização acelerada.

A participação do Estado na definição das políticas habitacionais no Brasil iniciou decorrente deste quadro político que se configurou a partir da década de 1930, com as mudanças ocorridas no modelo econômico urbano industrial que transferiu para os núcleos urbanos as atividades econômicas e de produção.

O modelo econômico urbano-industrial pós- Revolução de 1930 levou o Estado a investir na habitação para atender as demandas populacionais, mediante a construção de casas populares, financiadas pelas carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPI's. A política habitacional do Estado financiada com recursos dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, ocasionou as primeiras iniciativas de acesso a casa própria, como também a construção de conjunto residenciais (ROMANO, 2002).

Paralelamente a esse quadro, o cenário de ocupação do território 'sofreu' alterações, prevalecendo o espaço urbano como referencial definidor das relações de poder. Tal quadro levou o Estado a elaborar as primeiras políticas habitacionais, com a finalidade de construir a casa própria para a população.

As políticas habitacionais, implantadas no Brasil, têm como objetivo garantir os direitos sociais da população, no âmbito da organização do espaço urbano para

fins habitacionais, ao mesmo tempo em que fortalecem o segmento da indústria da construção civil.

Os limites, quanto ao atendimento das necessidades populacionais na política habitacional no Brasil, revelam o quanto o atendimento não é concebido como prioritário nos programas governamentais, o que tem resultado na ocupação desordenada do espaço urbano, especialmente pelas classes menos favorecidas.

Segundo Romano (2002), as cidades no Brasil têm crescimento desordenado, sem a devida infraestrutura de saneamento básico e demais serviços indispensáveis a oferta de qualidade de vida para a população. Assim, é possível perceber a ausência de espaços destinados à recreação e lazer, como também a funcionalidade das vias públicas, resultando em constantes congestionamentos.

Uma análise histórica das políticas de habitação do Brasil indica três momentos mais importantes: a política habitacional nos governos populistas, a política habitacional nos governos militares e a atuação dos governos na nova república no setor habitacional.

2.1.1 Governo populista

O período antes do golpe militar de 1964 é denominado como o período populista, em que ocorreu o aumento do déficit habitacional devido à chegada de imigrantes estrangeiros e o êxodo rural, e assim surgiram as moradias precárias nas periferias das cidades.

Em 1º de maio de 1946, o governo de Eurico Gaspar Dutra criou a Fundação da Casa Popular – FCP, para atuar na questão da habitação popular, tendo como objetivo proporcionar habitações em condições dignas à moradia por meio dos recursos públicos.

Apesar de ter o objetivo de ser o principal órgão da política habitacional do Brasil, a FCP teve um desempenho ineficiente quanto à atuação dos institutos e caixas de pensões. A FCP teve participação em menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições.

Por essa razão, no período de 1946 a 1964 foi diagnosticada a ineficiência da atuação da FCP e ainda foi caracterizada pelo clientelismo no momento de decidir onde construir e na seleção e classificação dos candidatos a beneficiários de uma unidade habitacional. Segundo Azevedo e Andrade (1992), a FCP se apresentava

como uma entidade tutora e paternal revelava-se autoritária na administração dos conjuntos habitacionais, interferia no comportamento individual e social dos moradores, chegando a ser um real instrumento de controle social do governo.

Com o crescimento da industrialização no Brasil, após a década de 1950, decorrente do plano desenvolvimentista implantado no governo de Juscelino Kubistchek, houve a intensificação do processo de urbanização nas principais cidades brasileiras, criando-se aglomerados urbanos, geralmente no entorno das fábricas e indústrias e centros comerciais.

2.1.2 Governo militar

Na década de 1960, a política habitacional no Brasil teve um avanço significativo a partir da tomada do poder pelos militares que desenvolveram estratégias para conquistar o respaldo popular com a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, cujo objetivo era financiar imóveis populares para atender as demandas que se ampliaram. Assim:

[...] O Banco Nacional de Habitação, criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente, buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, segmento que era uma das principais bases de sustentação do populismo afastado do poder e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. (BONDUKY, 2002, p. 74).

Em 1964, o Brasil passava por um processo de urbanização intenso, caracterizado por diversas transformações econômicas, com altas taxas de juros e leis populistas de aluguéis, desta forma, houve um grande crescimento da demanda por moradia, resultando em um déficit habitacional. O governo necessitava de um programa para superar este problema, então, com o intuito de criar um sistema capaz de gerar recursos permanentes e em grande escala, de forma auto-sustentada, foi criado o Sistema de Financiamento de Habitação – SFH, para financiamentos habitacionais destinados à população de todas as camadas de renda (ALMEIDA, 2010, p.30).

Durante o regime militar, houve o melhor desempenho do SFH, quando entre 1976 até 1982 foram financiadas em torno de 940 mil unidades habitacionais, sendo o ano de 1980 com o maior destaque com 627 mil unidades; entretanto, Santos

(1999) afirma que o SFH não foi capaz de atender as necessidades de moradia da população de baixa renda. Somente 33,5% das unidades habitacionais foram financiadas por essa faixa da população.

O BNH tinha a responsabilidade de gerir o SFH, fiscalizando e normatizando a aplicação de recursos provenientes das cadernetas de poupança, sendo responsável também pela definição de financiamento dos mutuários.

A diminuição dos salários reais e a consequente diminuição da capacidade de pagamento dos mutuários resultariam em um aumento da inadimplência e comprometimento do equilíbrio, caracterizando assim a vulnerabilidade do SFH. Dessa forma, o sistema estava ameaçado tanto por uma arrecadação negativa da poupança quanto pela possibilidade de não retorno dos recursos aplicados.

Com o intuito de eliminar este risco, o governo criou o Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS e o Plano de Equivalência Salarial – PES - a partir da Resolução n. 25, de 16 de junho de 1967 do Conselho de Administração do extinto BNH, que seria um valor cobrado adicional em cada prestação, assim, ao final de cada contrato habitacional, o saldo devedor remanescente junto aos agentes financeiros seriam quitados. Por outro lado, por meio do Decreto-Lei n. 2.164 de 19 de agosto de 1984, foi estabelecido que as prestações dos contratos habitacionais fossem reajustadas com o mesmo percentual e a mesma periodicidade do aumento salarial da categoria profissional do adquirente (SANTOS, 1999, p.13)

Até a década de 80, quando houve uma aceleração da inflação, o SFH manteve-se em equilíbrio. Mas devido à elevada taxa de inflação nesta década, houve uma mudança na política salarial, com instituições de reajustes de acordo com a renda, pois os reajustes das prestações dos mutuários eram maiores que os reajustes de seus salários.

O reajuste das prestações acompanhava o reajuste do salário mínimo. Assim, isso causou transtornos na prestação da casa própria entre os mutuários de renda mais altas, causando problemas na Justiça, com o aumento da inadimplência do sistema.

Almeida cita Azevedo (1995, p. 294) quando afirma que:

[...] As classes médias e altas, que possuíam grande poder de mobilização junto à imprensa, passaram a reclamar de tal situação, resultando na criação de várias associações de mutuários, aumento de ações judiciais e,

principalmente, um alto nível de inadimplência do sistema, contribuindo com a recessão da economia. Diferente do que aconteceu com as classes médias e altas no início do SFH, a inadimplência foi constante na vida das classes de poder aquisitivo mais baixo.

Devido à ineficiência do SFH em solucionar as necessidades habitacionais da população de baixa renda e do crescente aumento de construções de habitações de forma informal, foi criado pelo BNH: salários mínimos. Entre eles, estava o PROFILURB, o PRO-MORAR e o João de Barro, com o objetivo de ajudar na autoconstrução e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas, porém os resultados não foram os esperados, menos de 6% das unidades financiadas.

De acordo com Almeida (2010), vários programas surgiram para corrigir os erros dos anteriores e recuperar os investimentos do BNH para a habitação popular. Dentre eles pode ser citado o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, em 1973. Dentre vários percalços encontrados nas faixas de atendimento desse programa, foram ampliadas algumas com a finalidade de inclusão de famílias que estivessem numa renda de 3 (três) a 5 (cinco) Salários Mínimos (SM). A partir de então foram sendo ampliados os investimentos.

Outras medidas surgiram também, para corrigir a defasagem e ajustar os financiamentos às condições do mercado popular. É o caso do revigoramento das Cooperativas Habitacionais – COHAB, a partir de 1975. Entretanto, com vistas a atingir plenamente a população com rendimentos entre 0 (zero) e 3 (três) SM, foram implantados outros programas, como Almeida(2010) cita:

[...] o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM); em 1977, é reformulado o Programa de Lotes Urbanizados (PROFILURBA). Em 1978, foi criado o PROMORAR, e em 1990 o programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado. (MARICATO, 1987, p.54).

É válido ressaltar que o PROMORAR era a principal ferramenta desse novo direcionamento, conseguindo beneficiar um número maior de famílias de baixa renda (ALMEIDA, 2010).

Porém, havia limitações quanto a funcionalidade e acessibilidade na localização das edificações destinadas à moradia popular, devido ao isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a uma longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de

interesses das empresas públicas em relação à implementação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção, são alguns dos equívocos cometidos.

Dessa maneira, muitos problemas foram registrados nos empreendimentos imobiliários do BNH, pois faltava infraestrutura na maioria dos conjuntos habitacionais, gerando diversas críticas pelos mutuários.

O SFH foi eficaz em seu objetivo de proporcionar uma maior provisão de habitações no Brasil, no entanto, não conseguiu abranger as demandas da maior parte da população, em geral, composta por níveis de renda entre um a três salários mínimos, levando essas pessoas prática das ocupações ilegais de terra, irregularidades e clandestinidades de loteamentos, principalmente a massa desempregada proveniente da área rural.

Como soluções de moradia para a maioria dos trabalhadores de baixa renda surgiram as favelas, e o PROMORAR não foi capaz de conter esse processo. Dessa forma, no final da década de 70, houve o fortalecimento das crises e por consequência o surgimento dos movimentos sociais embalados por diversas categorias de trabalhadores apoiando as invasões organizadas, fazendo aparecer os loteamentos clandestinos nas grandes cidades, muitos com a conveniência da fiscalização municipal.

Nessa situação, o principal objetivo do Programa Habitacional do BNH que era permitir a aquisição da casa própria pela população de baixa renda não foi alcançado.

Entretanto, é válido ressaltar a importância da intervenção do BNH na política de Habitação do país nesse período, com o papel de disciplinar o uso e a ocupação do espaço urbano. Porém, faltou controle de elementos como especulação imobiliária e o loteamento clandestino, problema este que ocorre ainda hoje, devido a exclusão da população de baixa renda ao direito de uma moradia digna.

Mesmo com a política habitacional em ação, no entanto, o Estado não conseguia proporcionar a todo cidadão o direito de acesso a casa própria, de modo que os segmentos excluídos continuaram a lutar por espaço destinado a habitação, e com a mudança no modelo do Estado, as ocupações irregulares se intensificaram na década de 1980.

De acordo com Bonduky (2002), apesar da política habitacional não conseguir abranger a todos os segmentos populacionais, contudo, no período de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas

moradias construídas no país, porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira.

A operacionalização do programa habitacional do governo militar por meio de empresas do setor da construção civil inviabilizou alternativas para o atendimento das demandas da casa própria, tais como: os sistemas de mutirão com a comunidade. Os recursos financeiros canalizados apenas para o sistema formal da construção civil, com custos elevados para apoio técnico, administrativo e regularização das áreas que deveriam ser ocupadas.

Tal quadro de exclusão social gerou outro movimento popular em favor do acesso à moradia, resultando no fenômeno da ocupação ilegal dos espaços urbanos, sem a devida infraestrutura de saneamento básico, esgoto, ordenamento de ruas e avenidas, e outros serviços essenciais a sobrevivência com dignidade.

Assim:

[...] Em consequência, ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais. (BONDUKY, 2002, p. 74).

Atualmente, esse quadro ainda desafia os governos em decorrência das catástrofes enfrentadas pelos segmentos menos favorecidos que habitam as encostas dos morros, as áreas próximas dos canais e córregos, ou mesmo, os espaços às margens das rodovias.

Apesar de atender parcialmente as demandas da população, a política habitacional do governo militar concentrou sua estratégia de ação aos espaços periféricos, com a finalidade de integrá-los as estratégias de expansão do capital, e isso resultou na formação de novos núcleos urbanos, novos centros comerciais, além de distanciar a classe trabalhadora do espaço de produção e organização representativa.

A baixa qualidade de projetos e os poucos recursos destinados a implementação do programa habitacional resultou em limitações na funcionalidade dos conjuntos residenciais, inviabilizando a qualidade de vida dos moradores que, em sua maioria, pertenciam aos segmentos menos favorecidos. Dentre tais situações destacam-se:

[...] o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados. (BONDUKY, 2002, p. 75).

Observa-se que os projetos habitacionais financiados pelo Banco Nacional da Habitação para atender as demandas das classes populares assumiram formas paliativas para suprir a carência que perdurava na sociedade brasileira decorrente da ausência de políticas governamentais para atender as necessidades da população pobre.

Com o enfraquecimento do poder do governo militar, já na década de 1980, o Sistema Financeiro da Habitação - SFH reduziu sua capacidade de investimento, decorrente da retração nos saldos do FGTS e da poupança, complementado por um aumento da inadimplência, gerado por um quadro assimétrico entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários.

A construção de imóveis no contexto urbano significava atender as demandas cada vez mais elevadas na sociedade brasileira, em especial, pelo crescimento populacional devido à transferência do espaço das atividades produtivas industriais para a cidade.

O avanço das políticas habitacionais no governo militar, mediante o financiamento de casas populares por intermédio do Banco Nacional da Habitação – BNH, contribuiu para o fortalecimento do setor da construção civil, com a criação de empresas, aumento do contingente de trabalhadores empregados no setor, tornando-se um dos principais meios de trabalho braçal.

Em particular, as experiências dos governos populares, destacando o Partido dos Trabalhadores, implementaram programas habitacionais em regime de mutirão, utilizando recursos orçamentários, adotando uma perspectiva mais social. Desse modo:

[...] Ocorre, assim, uma progressiva transferência de atribuições para os Estados e Municípios, tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo. (BONDUKY, 2002, p. 77).

A pressão dos movimentos populares em favor do acesso a moradia exigiu maiores níveis de mobilização na esfera municipal para solução do problema, resultando na descentralização dos programas habitacionais. Tal mudança de postura dos entes federativos decorreu das pressões populares em favor da dignidade e do direito de morar com qualidade.

A crise econômica do final de década de 1980 teve repercussões no programa de financiamento da casa própria com recursos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE. Paralelo a esse quadro, eclodia o movimento de redemocratização, com a emergência no cenário dos movimentos populares em favor da moradia no contexto urbano e o movimento dos trabalhadores sem terra, que mais tarde protagonizariam a luta em favor do direito social da habitação. Desse modo:

[...] Com o fim do regime militar, em 1985, esperava-se que todo o SFH, incluindo o BNH e seus agentes promotores públicos, as COHAB's, passassem por uma profunda reestruturação, na perspectiva da formulação de uma nova política habitacional para o país. No entanto, por conveniência política do novo governo, o BNH foi extinto em 1986 sem encontrar resistências [...] Com o fim do BNH, perdeu-se uma estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. (BONDUKY, 2002, p.75).

Apesar de apresentar limitações quanto ao caráter de universalidade no atendimento das demandas populacionais relativas ao acesso a casa própria, é possível considerar a política habitacional operacionalizada no governo militar com níveis de articulação e coerência quanto aos recursos aplicados no financiamento dos conjuntos residenciais, buscando atender aos segmentos menos favorecidos e fortalecer as empresas de construção civil, com a geração de postos de trabalho e o aquecimento da economia.

A chamada década perdida, que engloba o período de 1970 a 1980, trouxe reflexos negativos no desenvolvimento econômico e social brasileiro, em decorrência da crise do capital, reduzindo drasticamente a aplicação de recursos do Estado em favor da oferta da habitação popular.

A crise do Estado levou a redução dos investimentos em moradia popular subsidiada pelo tesouro público, gerando em consequência de tal fato, um quadro de ocupação desordenada nas áreas periféricas das principais cidades brasileiras. Para

Maricato (2009, p. 36), tal quadro interferiu no processo de urbanização, além de contribuir para o aumento dos problemas relacionados ao transporte coletivo, pois grande parte das cidades não estava planejada o suficiente para atender as novas perspectivas desenhadas no cenário brasileiro.

O déficit habitacional interfere de forma significativa no processo de urbanização no Brasil, decorrente de profundas transformações que se verificam nas atividades econômicas e produtivas, que deslocam a população do campo para as áreas urbanas. Para Maricato (2010, p.16) esse quadro contribuiu para que as cidades se estruturassem devidamente em face das novas relações de trabalho, ocasionando o desenvolvimento de políticas governamentais destinadas ao abastecimento, transportes, saúde, energia, água, esgoto, etc.

Contudo, o processo de urbanização no Brasil não é planejado devidamente visando atender as demandas sociais, uma vez que grande parte da população não dispõem de serviços essenciais que venham a contribuir a satisfação e atendimento de níveis de qualidade de vida.

Para Maricato (2010, p.17) as reformas urbanas realizadas nas cidades brasileiras lançaram as bases para um modelo de urbanismo concentrado em espaços interessantes ao desenvolvimento do capital, deixando-se em segundo plano um elevado contingente da população, excluída em receber a devida atenção do Estado.

O Estado passa então a investir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos. (MARICATO, 2010, p.17).

O processo de urbanização orientado segundo os interesses dos grupos dominantes, contribuiu para se mantivesse a estrutura fundiária e de poder, fortalecendo, sobretudo a propriedade privada, revelando um modelo dicotômico, representado basicamente pela presença da classe burguesa nas áreas centrais, dotadas de toda a infra-estrutura necessária a segurança e bem estar, e o proletariado urbano se concentrou nas periferias, basicamente em espaços às proximidades de fabricas, e cursos d'água, geralmente com infra-estrutura precária para atender as suas necessidades básicas de sobrevivência.

As políticas de desenvolvimento urbano no Brasil tiveram um relativo nível de evolução e ordenamento a partir do controle do Estado ao implementar um programa de urbanização integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), possibilitando a transformação do padrão de ocupação com infra-estrutura destinada ao atendimento das demandas populacionais e nesse sentido:

A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança do perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos. A introdução do apartamento como principal forma de moradia da classe média teve início na década de 1940, em Copacabana, no Rio de Janeiro. Mas com a implementação do SFH, em 1964, que o mercado de promoção imobiliária privada, baseado no edifício de apartamentos, se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. (MARICATO, 2010, p.20).

A imagem das áreas centrais das grandes cidades sofreram um significativo quadro de mudanças, decorrente do crescimento vertical com a aglomeração de prédios residenciais para atender a classe média. A concentração da população nas áreas urbanas, disputando o espaço tornando a função social da ocupação em mercadoria a ser especulada pelo capital tem suas raízes no processo de formação da sociedade brasileira, especialmente quando se privatizou as terras, e se estabeleceu um quadro de sonegação aos direitos de moradia com dignidade as classes subalternas.

Segundo Maricato (2010) o padrão de urbanização brasileiro teve sucessivas mudanças a partir da década de 1980, com a diminuição do crescimento das metrópoles, e a expansão das periferias, o que representa crescimento negativo em contraposição ao gigantesco crescimento dos municípios periféricos.

Segundo Maricato (2010) o processo de urbanização no Brasil passa por uma crise em decorrência da política do Estado Mínimo, pois os orçamentos destinados aos serviços básicos essenciais da população não são devidamente suficientes para garantir a coleta de lixo, a segurança, manutenção, suficientemente capazes de preservar as áreas centrais e seu patrimônio histórico, e com isso se verifica um constante quadro de degradação desses espaços, servindo em muitos casos para a aglomeração e práticas de atividades ilegais.

A requalificação ou recuperação de áreas centrais deterioradas implica em considerar o patrimônio público ou privado já construído, como poupança, num

processo de complementação com obras urbanas, ou a recuperação de edifícios deteriorados para fins de moradia. Esse processo busca preservar o ambiente construído existente, geralmente composto de pequenas propriedades, edificações antigas, com uma reforma dotada de infra-estrutura para atender as necessidades sem que haja a descaracterização do ambiente, e nos edifícios busca-se fazer intervenções mínimas para garantir o conforto ambiental, acessibilidade e segurança estrutural.

É importante que as políticas de requalificação do espaço nas áreas centrais seja efetivada em harmonia com as condições históricas e sociais que determinaram sua estruturação e a revitalização de velhos centros urbanos exige a defesa do pequeno negócio como estratégia para a manutenção de empregos e também das características históricas do patrimônio construído.

É altamente interessante promover o uso residencial no centro. Além dos aspectos já apontados de vencer a ociosidade e o abandono, nas 24 horas do dia, as experiências provam que a melhor alavanca para a recuperação de áreas centrais são os programas de moradia. São eles que permitem deslanchar uma reação em cadeia que incorpora financiamento e mercado. Além do mais, um eficiente programa de moradia no centro pode redirecionar o fluxo do assentamento residencial que, nas metrópoles brasileiras, se dirige às áreas ambientalmente frágeis e a periferia. (MARICATO, 2010, p. 141).

No Brasil as políticas de adequação do espaço central para finalidades residenciais e preservacionistas vem tendo experiências significativas no final da década de 1990, envolvendo empresas públicas, privadas e instituições estatais financeiras. Segundo Maricato (2010, p.143) os projetos operacionalizados em algumas cidades brasileiras pelos Correios, Banco do Brasil, tem apostado na restauração de imóveis dedicados as atividades culturais. A Caixa Econômica Federal revela especial interesse nos convênios que tratam do financiamento da restauração do patrimônio histórico.

De acordo com Maricato (2010, p.146) não basta apenas estruturar devidamente as áreas centrais para que elas sirvam a interesses econômicos, pois é fundamental que se priorize a dimensão social do espaço, de modo que a presença de projetos culturais nesses locais para atrair pessoas as áreas centrais nos horários de lazer é relevante para que dê maior configuração habitacional e social.

2.1.3 Nova república

a) Governo Collor

Nos governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992) agravaram-se os problemas do SFH que chegaram a inviabilizar a retomada política habitacional nos moldes desse sistema. Surgiram então os programas habitacionais alternativos, pois um sistema autofinanciável foi praticamente descartado, os programas alternativos passaram a ser executados em sua maioria com recursos orçamentários e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.

De acordo com Bonduky (2002), o governo federal repassou para a Caixa Econômica Federal a gestão financeira do SFH. A regulamentação do crédito habitacional concentrou-se no Conselho Monetário Nacional, passando a constituir-se em instrumento da política monetária, esvaziando o caráter social, com limites ao crédito e a produção habitacional. Logo:

[...] O rombo gerado pela redução das prestações adotada pelo regime militar, no auge da crise de inadimplência do início dos anos 80, levou a uma redução das aplicações em habitação para recompor os fundos do SFH. O financiamento minguou ao mesmo tempo em que os problemas de moradia da população urbana se tornaram dramáticos, agravados pelo empobrecimento que marcou as décadas de 80 e 90. (BONDUKY, 2002, p. 76).

Diante de tal quadro, o governo federal buscou novas estratégias para financiamento da habitação, através da parceria com segmentos da sociedade organizada, para custear programas habitacionais com recursos do Município, do Estado, e da própria União. Os poucos recursos não conseguiram apresentar visibilidade social para se contrapor as demandas cada vez maiores por habitação.

b) Governo FHC

O processo de redemocratização no Brasil alcançou níveis significativos na luta das classes populares em favor do acesso à moradia, acentuando a necessidade de criação de políticas sociais ligadas à habitação, com a finalidade de garantir a dignidade da população pobre. Assim:

[...] Em 1995, ocorre uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS, depois de vários anos de paralisação dos financiamentos, num contexto de alterações significativas

na concepção vigente sobre política habitacional. Se, por um lado, é exagerado dizer que se estruturou de fato uma política habitacional, os documentos elaborados pelo governo mostram que os pressupostos gerais que presidiram a formulação dos programas são fundamentalmente diversos daqueles que vigoraram desde o período do BNH. (BONDUKY, 2002, p. 78).

A partir de novas perspectivas que surgiram no âmbito da administração pública representado pelo Estado foi construída uma dinâmica diferenciada na política habitacional foi o barateamento da habitação popular deixando de privilegiar unicamente o financiamento à produção. De acordo com Bonduky (2002), dentre as alternativas para aquisição da casa própria, destacaram-se o sistema de carta de crédito, individual e associativa, que absorvia a maior parte dos recursos disponibilizados pelo FGTS.

Foi criado o Programa voltado para o poder público, focado na urbanização de áreas de áreas precárias (PRÓ-MORADIA), e em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial – PAR voltado à produção de unidades novas para arrendamento com recursos oriundos do FGTS e de origem fiscal.

Este aplicado especialmente nas áreas centrais das cidades com a finalidade de promover a revitalização desses espaços tornando-os habitável e articulado aos centros comerciais, os impactos na solução dos problemas de habitação ainda não foi possível elevar-se.

c) Governo Lula

As mudanças ocorridas na sociedade brasileira, após a saída de Fernando Henrique Cardoso do poder, tiveram novas perspectivas de reformas na operacionalização das atividades do Estado, destacando a política social do Governo Lula como algo significativo no âmbito do resgate da dignidade humana.

Uma das importantes medidas tomadas no primeiro mandato presidencial foi à criação do Ministério das Cidades, com a finalidade de realizar um levantamento das demandas do setor, para a construção de uma política nacional de habitação e urbanização.

Segundo Silva (2007), a criação do Ministério das Cidades proporcionou a elaboração de um projeto macro envolvendo as áreas da moradia, saneamento,

transportes urbanos, planejamento territorial, voltado à melhoria da qualidade de vida e para elevar a funcionalidade do trânsito das principais metrópoles.

A implementação de uma reforma urbana passou a ser o foco central do governo federal, destacando a prioridade na solução dos problemas de moradia que se tornam cada vez mais complexo em vista do crescimento populacional e do surgimento de novos espaços de expansão das atividades econômicas e produtivas. Assim:

[...] O Ministério das Cidades foi criado com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo, de forma integrada, as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a incumbência de articular e qualificar os diferentes entes federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras, alavancando mudanças com o apoio dos instrumentos legais estabelecidos pelo Estatuto das Cidades. (BONDUKY, 2002, p. 97).

Ao destinar a gestão da política habitacional ao Ministério das Cidades, o governo implementou uma série de medidas destinadas a organização política do setor, destacando a criação do Conselho Nacional das Cidades com a finalidade de discutir e estabelecer o controle social sobre os empreendimentos aprovados e o devido acompanhamento das obras, tornando possível a participação popular definir as prioridades.

O desdobramento dessas atividades culminou com a realização de conferências municipais para debater a política habitacional com a finalidade de estabelecer um plano nacional articulado e coeso, capaz de responder as demandas de acordo com as particularidades existentes em cada município brasileiro.

De acordo com Silva (2007), o déficit habitacional brasileiro decorre da precariedade de renda da população que não dispõe de recursos suficientes para aquisição da casa própria, resultando na busca de alternativas ilegais, tais como: a ocupação de espaços públicos ou privados, para construção de casas, sem que haja estrutura básica para garantir uma moradia digna. Então:

[...] A partir de 2005, alterações relevantes ocorreram na área de financiamento habitacional, tanto no que se refere ao subsistema de habitação de mercado como de interesse social. Houve uma substancial elevação dos investimentos, de todas as fontes de recursos, ampliação do subsídio, foco mais dirigido para a população de baixa renda, destinação crescente de recursos ao poder público e ampla captação de recursos de mercado, gerando o que muitos consideram um novo *boom* imobiliário. (BONDUKY, 2002, p. 100).

O aumento das demandas de habitação cresceu, tanto para atender a classe média quanto para as classes menos favorecidas, resultando no aquecimento do mercado imobiliário mediante financiamentos privados, por meio de instituições bancárias que investem no setor imobiliário com retorno significativo.

Em vista de equacionar o problema, o governo federal concedeu apoio para implementação das estratégias de financiamento privado, com a estimulação de entrada do capital privado para construção de imóveis residenciais, com estímulo de crédito nas instituições bancárias estatais.

De acordo com Bonduky (2002), essa medida não só impactou no desempenho das empresas de construção civil, como também proporcionou as instituições bancárias ampliarem suas linhas de crédito, tornando possível aos segmentos ligados à classe média o acesso ao financiamento. Por isso:

[...] A Lei Federal 10.391, aprovada em 2004, deu maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de mercado, enquanto a retomada do SBPE e a abertura do capital do setor imobiliário significaram um crescimento inusitado do crédito para a produção habitacional. Em 2005, o Conselho Monetário Nacional emitiu Resolução obrigando os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem de recursos captados através da poupança (SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). (BONDUKY, 2002, p.100).

Os reflexos dessas medidas podem ser percebidos a partir da elevação das construções no setor imobiliário, especialmente nos bairros localizados às proximidades das áreas nobres das cidades, para atender a classe média. Na cidade de Belém, durante o período de 2000 a 2005, o bairro do Umarizal teve um quadro de mudanças significativas na configuração do espaço, com a presença de prédios residenciais.

O financiamento realizado pelas instituições privadas teve um impacto significativo no atendimento das demandas habitacionais da classe média, resultando no fortalecimento do setor de construção civil, com a fusão de empresas para atender a esse novo quadro construído.

Porém, o problema central enfrentado pelo governo concentra-se na área da habitação popular, devido as restrições que esses segmentos enfrentam quanto ao acesso a trabalho e renda. Para Silva (2007), a crise econômica acompanhada de um quadro de crise do trabalho impede que os segmentos menos favorecidos transformem sua realidade.

No início de 2007, o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, destinado ao desenvolvimento econômico e social, voltado ao investimento em diferentes áreas (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação).

O enfoque do PAC na área habitacional concentra-se na urbanização de assentamentos precários, construção de habitação popular, com a finalidade de enfrentar o déficit habitacional. Para Bonduky (2002), desde o início da década de 1980, nunca as perspectivas foram tão positivas para o enfrentamento do problema habitacional, inclusive para a baixa renda.

A política social do governo Lula, desdobrada para atender as demandas das classes menos favorecidas, é complementada pelo planejamento habitacional, da regulação urbana, da cadeia produtiva da construção civil e da capacitação institucional, para evitar que os segmentos de baixa renda fiquem de fora, reproduzindo-se o quadro de exclusão quanto ao acesso à moradia.

Tal estratégia tem permitido que se organize o espaço urbano das cidades de forma a garantir a qualidade da habitação, tornando possível avançar nas melhorias de acesso a casa própria, ao mesmo tempo em que se vinculam atividades sociais, econômicas, produtivas, com o intuito de elevar os índices de desenvolvimento humano, em diversas regiões do Brasil.

É importante ressaltar o Programa HABITAR, que tem como objetivo amenizar os problemas das periferias das grandes capitais, principalmente àquelas que possuem grandes escalas de pobreza. Desta maneira, é possível também uma melhoria das políticas de habitação de interesse social e de planejamento. Em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID foi criado este programa com o objetivo de superar as condições citadas.

Participam deste programa as seguintes instituições com suas determinadas funções:

- Ministério das Cidades - Órgão gestor do Programa, com atribuições de promover treinamentos, planejar, organizar, coordenar e controlar sua execução.
- Caixa Econômica Federal – CEF - Empresa pública contratada pela UNIÃO para operacionalização do Programa por meio dos projetos em que se desdobra, orientando suas formulações e realizando as atividades de análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos integrados.

- Municípios, Distrito Federal e, eventualmente, Estados - Proponente e agente executor das ações e dos projetos financiados com recursos do Programa, responsáveis pela implementação das ações e dos projetos financiados pelo Programa.

A população brasileira de baixa renda sobrevive de forma adversa diante das limitações das políticas de habitação e tal condição é descrita através das notícias na mídia sobre invasões de terrenos ou ocupações de prédios inacabados, por pessoas que buscam uma moradia mesmo que seja de forma ilegal ou ofereça riscos de vida.

Essa característica de moradia é notada em todo Brasil, nas periferias das cidades, devido à incapacidade financeira da população de baixa renda, que vivem sem as condições mínimas de moradia.

A desigualdade social é o que sustenta a falta de uma moradia adequada e justa, resultando em habitações sem o mínimo de saneamento, considerado básico para a convivência de uma pessoa, como abastecimento de água e esgoto sanitário.

Nas favelas e cortiços são famílias inteiras vivendo nesta situação, na acentuada miséria. A desigualdade de ocupação do espaço urbano com condições de moradia é resultado do modelo de desenvolvimento econômico que segrega e exclui uma grande parcela da população no processo de integração econômica e social. Esta situação reforça o fato de que inúmeros seres humanos, excluídos ou alijados do processo de habitação decente, acabem desprovidos também de perspectivas sobre emprego, mobilidade social etc.

Esta segregação é na maioria das vezes responsabilidade do estado, porém a indústria de construção que movimenta o mercado de habitação possui grandes interesses, no sentido em que os segmentos da classe média ou alta possuem condições de financiamento e pagamento, garantindo uma lucratividade maior e mais segura.

Ainda que ocorram os processos de globalização e de reestruturação das grandes cidades, a exclusão urbana ainda é feita pelas contradições existentes em relação ao uso do espaço urbano com associação da sua depredação, como também pelos elementos sócios econômicos e políticos.

Dessa maneira, a busca por melhorias na habitação enseja que se minimize as contradições existentes nas políticas urbanas para acabar com a separação e a

diferenciação no uso, ocupação e usufruto do espaço urbano, é dever do Estado de urbanizar as chamadas “zonas periféricas”.

As favelas se constituem num refúgio para os trabalhadores de menor renda. Na maioria das vezes, as casas ou barracos são construídos pelos próprios moradores num processo de ajuda coletiva, em terrenos elevados ou em morros, configurados como loteamentos clandestinos. Esses redutos têm trazido as grandes cidades, em decorrência do crescimento caótico, inúmeros problemas, pois:

[...] cria periferias cada vez mais longínquas dos centros de emprego e, ao mesmo tempo, gera um padrão de sedimentação habitacional rarefeito e descontínuo, impedindo que uma imensa massa humana seja beneficiada com bens de consumo coletivos básicos. (KOWARICK, 1979, p.80).

O fenômeno da pobreza metropolitana está intimamente ligado às transformações econômicas, especialmente as relativas ao mercado de trabalho. Uma retomada do crescimento não necessariamente levaria a diminuição sensível do contingente de pobres nas grandes áreas metropolitanas. Por outro lado, a pobreza na metrópole adquire um novo significado. A vida na grande cidade, com efeito, permite o acesso a possibilidade de renda inexistente na área rural e mesmo nas pequenas cidades. A economia urbana é crescentemente geradora de necessidades de serviços pessoais que permitem toda sorte de pequenos e temporários trabalhos. É por essa razão que a urbanização é acompanhada do aumento da população ocupada (RIBEIRO, 1997).

2.2 POLÍTICA HABITACIONAL EM BELÉM

De acordo com Romano (2002), a definição de uma política habitacional para o Brasil teve início a partir da década de 1930 com a criação das Caixas de Pensões, buscando suprir a assistência social para a classe trabalhadora, resultando na ampliação do papel social e, também, no financiamento de imóveis populares construídos nas principais cidades brasileiras.

No Estado do Pará, a presença das Caixas de Pensões e Aposentadorias no financiamento habitacional foi representada pela construção do Conjunto Residencial do IAPI, ainda na década de 1950, custeado por recursos financeiros do Instituto de Assistência Previdenciária da Indústria – IAPI.

Na cidade de Belém, o financiamento da habitação por meio do BNH esteve representado pela construção do Conjunto Habitacional Presidente Arthur da Costa e Silva, no bairro da Marambaia, na década de 1970 e do Conjunto Residencial Santa Maria de Belém, localizado na Avenida Gentil Bittencourt, área central da cidade de Belém, Conjunto Médici e Mendara, Conjunto do Basa, Conjuntos Roraima, Rondônia e Amapá, destinado aos servidores da SUDAM, além de inúmeras habitações individuais para a classe média (MIRANDA; CARVALHO, 2002).

Para Bonduky (2002), o milagre econômico teve desdobramento na área habitacional por meio de recursos oriundos do FGTS, criado pelo governo militar em 1967, com a finalidade de garantir a construção de casas populares destinadas aos segmentos de baixa renda. Logo:

[...] O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros, que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas. (BONDUKY, 2002, p. 74).

Os recursos oriundos da poupança compulsória da classe trabalhadora e de demais cidadãos possibilitaram ao Estado avançar na construção de imóveis populares, especialmente na periferia das áreas metropolitanas. Na cidade de Belém, o marco histórico da presença do financiamento de casas populares foi representado pelo Conjunto Cidade Nova, composto de um complexo habitacional com um total de aproximadamente vinte mil imóveis residenciais, praças, espaços de recreação e lazer, postos de saúde, área comercial e sistema de abastecimento de água próprio.

Os reflexos da política habitacional, promovida no governo militar, podem ser quantificadas a partir da visibilidade apresentada nas principais cidades brasileiras, de modo que o atendimento das demandas populacionais foi parcialmente alcançado, minimizando o déficit habitacional que se alargava resultante da ineficácia dos governos que antecederam. Então:

[...] Assim, não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água. (BONDUKY, 2002, p. 75).

A construção de casas populares por intermédio do Sistema Financeiro da Habitação contribuiu para a expansão das áreas metropolitanas das principais cidades brasileiras, sendo que esta ação foi complementada por abertura de ruas e avenidas, instalação de novos espaços comerciais, resultando na formação de novos bairros, decorrente do processo de ocupação irregular do espaço.

Perante a situação em que se encontram as cidades brasileiras de baixa qualidade de vida e de infraestrutura e ainda de dificuldades de gerenciamento por partes das políticas públicas, torna-se necessário que se estabeleçam compromissos e responsabilidades em torno de questões sustentáveis nas diversas áreas sociais, principalmente, na de reforma urbana.

Diante deste cenário, a questão urbana toma uma dimensão de intensa gravidade no município de Belém, devido às grandes proporções da exclusão social, principalmente nas áreas periféricas, onde estão as “baixadas”, visto que nessas áreas se localiza a maior parte da população de baixa renda.

Esta ocupação desordenada resulta em diversos problemas para a prefeitura no que diz respeito à organização urbana da cidade, que não consegue implantar políticas que reduzam os problemas de urbanização e habitação nesses espaços de segregação.

Bastos (2004, p.72) afirma que o crescimento do déficit habitacional na capital passou a conceber uma ação imediata de controle do problema. Esse fato iniciou, propriamente, em 1996, por ocasião da criação da política habitacional do “Governo do Povo” que se fundamentou em princípios de sustentabilidade, capazes de gerar processos de identidade, cooperação e diálogo para o bem comum entre seus moradores.

A partir de 1996, com Edmilson Rodrigues como prefeito da cidade, que a questão da política habitacional de Belém passa a ter uma maior atenção, neste ano foi constituída uma Comissão que tinha a responsabilidade de apresentar uma proposta orgânica de intervenção da prefeitura, composta por representantes de organizações, sindicatos e universidades, líderes do movimento social e do Movimento Nacional de Luta pela Moradia.

Em 1997 foi criada a Secretaria de Habitação - SEHAB com o objetivo de promover o planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das atividades da Política de Habitação do Município, suas metas iniciais eram referentes a produção e organização do espaço urbano, o déficit habitacional qualitativo e quantitativo, o desenvolvimento sustentável e as fontes de recursos para habitação, pois:

[...] Belém é uma das cidades brasileiras com maior déficit habitacional, principalmente, o déficit qualitativo, e se considerarmos não só Belém, mas a RMB, talvez tenhamos um dos maiores do Brasil [...] Resolver o déficit quantitativo é mais difícil ainda, porque, por menor que seja a intervenção com esse objetivo de atender a necessidade de uma unidade habitacional, mesmo que seja a construção de um simples embrião é um custo muito elevado. (MIRANDA apud BASTOS, 2004, p. 83).

Com o objetivo de reduzir o custo das obras projetadas, foram criadas pela SEHAB duas cooperativas habitacionais em Belém sem vínculo com o Poder Público Municipal: a COMTETO, composta por 700 famílias sem teto; e a COOPHASUDE, composta por 150 famílias moradoras de áreas de ocupação desordenadas, porém a segunda cooperativa não conseguiu se manter e seus cooperadores passaram a fazer parte da COMTETO.

Durante a gestão de Edmilson Rodrigues, a SEHAB concluiu cinco projetos dos 13 propostos, alguns obstáculos foram encontrados na consecução das políticas planejadas, tais como: infraestrutura e falta de recursos financeiros em decorrência da redução dos coeficientes de distribuição no orçamento municipal, que 'sofreu' uma redução de 6,27% dos recursos oriundos do ICMS.

É de suma importância ressaltar duas ações que marcaram positivamente a atuação da SEHAB: o Consulta Urbana e o Morando Melhor, resultando em mudanças culturais e objetivaram êxitos mais duradouros que as próprias obras físicas visíveis, como o Projeto Tucunduba.

2.3 A PRECARIIDADE NO PLANEJAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO

De acordo com Rodrigues (2005), o planejamento urbano está relacionado a uma política social global, capaz de garantir os meios suficientes para promover a qualidade de vida da população. Assim, o crescimento da área urbana de qualquer cidade requer o planejamento da malha viária, com a possibilidade de garantir a acessibilidade ao transporte coletivo.

Em vista da expansão da área metropolitana das cidades brasileiras, torna-se indispensável ao poder público municipal fomentar o atendimento do transporte coletivo, em especial, para atender aos novos espaços urbanos que surgem. Para Rodrigues (2005, p.16), trata-se não somente de garantir a infra-estrutura, tais como saneamento básico, serviços públicos, mas também, que estimule o empresariado do setor de transporte coletivo a instalar linhas e terminais de ônibus para atender as demandas da população.

Em geral, as áreas urbanizadas nas periferias das metrópoles, apresentam limitações quanto ao atendimento de transporte coletivo, o que leva em alguns casos, a desistência do morador em permanecer nos conjuntos habitacionais, preferindo na maioria das vezes, morar em condições insalubres, nos arredores dos centros urbanos.

Segundo Santos (2000, p. 34), as políticas públicas destinam-se a oferta de bens e serviços para a população, visando assegurar para todos o direito de viver com dignidade. Assim, é importante que se considere no âmbito das ações governamentais, o fortalecimento da parceria com os empresários de transporte coletivos, ou mesmo com as cooperativas legalizadas de transporte alternativo, com a finalidade de responder as demandas da comunidade que habitam nesses espaços.

A maioria das cidades brasileiras apresentam déficit de transporte urbano, e com o crescimento das áreas metropolitanas, agrava-se o problema, o que inviabiliza em grande parte a fixação das famílias de baixa renda nos conjuntos habitacionais edificados, como também, a limitação na infra-estrutura, com destaque para o comércio, serviços de saúde, segurança pública, deslocamento com facilidade, conjugado a outros fatores, tais como ônus acentuado nas despesas com transporte coletivo, fazem com que a moradia nesses espaços seja inviável.

Os custos com transporte coletivo para as famílias de baixa renda inviabilizam a inserção delas nos conjuntos habitacionais construídos nas áreas mais distantes dos centros urbanos, pois em geral, elas necessitam se deslocar para o trabalho, os filhos para a escola, ou mesmo para fazer compras, e outras atividades. A carência de recursos financeiros para atender as necessidades básicas, leva muitas vezes à transferência do imóvel para terceiros.

Em geral, a população pobre desloca-se de bicicleta, a pé, ou utiliza o transporte alternativo, de modo que a moradia distante, em geral não é aceita, e após um determinado tempo, há uma tendência de retorno as áreas periféricas, por estarem estrategicamente mais próximas dos centros urbanos.

De acordo com os dados do DIEESE, no Estado do Pará, o custo do transporte coletivo compromete em média 18% da renda do trabalhador assalariado, e quando se projeta para as despesas da família com o transporte coletivo, esse quadro chega a comprometer até 30% do valor do salário.

Assim, o comprometimento da renda do trabalhador com o transporte coletivo é um dos entraves que dificultam sua permanência nos conjuntos residenciais projetados para a população de baixa renda no Brasil. Para tanto, é necessário que se crie uma alternativa de acesso de transporte coletivo com custo reduzido, visando garantir melhores níveis de qualidade de vida para essa população.

Segundo Rodrigues (2005, p. 25), a política de transporte urbano deve ser pensada a partir da expansão das áreas metropolitanas, mas com caráter popular, pois em geral, é a população de renda baixa que migra para as áreas mais distantes, de forma que é fundamental construir um modelo de transporte coletivo diferenciado, com terminais integradores capazes de garantir o atendimento com qualidade.

A infra-estrutura destinada ao atendimento das necessidades da população de baixa renda contempla a presença de terminais de integração de transporte coletivo, visando garantir o acesso com menores custos, e nesse sentido, é importante que a administração municipal planeje as alternativas, e estimule o empresariado de transporte coletivo a investir na oferta de serviços com qualidade.

III DESENVOLVIMENTO DO ESPAÇO URBANO DE BELÉM

3.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO URBANA EM BELÉM

De acordo com o MINISTÉRIO DAS CIDADES – SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO, a região Norte possui cerca de 850 mil domicílios, compondo um déficit habitacional de 22,9% do total de domicílios da região, muito acima da média nacional.

No Pará, o déficit habitacional é de 0,3 milhões de unidades, representando 23,4% de todo o País, resultando assim na desigualdade e na exclusão social para grande parte da população, comprometendo, desse modo, a qualidade de vida do estado.

O Brasil é marcado por várias grandes cidades que possuem assentamentos precários, com acesso difícil aos transportes, distantes, infraestrutura inadequada e sem garantia de condições básicas para sobrevivência. Na maioria dos casos, essas ocupações são invasões de pessoas de baixa renda que passam a ocupar áreas de risco, como encosta e locais inundáveis. Dessa maneira, pode-se justificar o aumento da violência nas cidades, os provenientes problemas sociais para a população, problemas ambientais e estruturais para as cidades.

Assim como aconteceu o processo de urbanização da Região Norte, em Belém ocorreu - no período que marcou a ocupação da cidade em meados do século XIX até o início do século XX (época áurea da borracha) - o deslocamento de uma população economicamente ativa que não foi totalmente aproveitada pelo mercado de trabalho local, resultando em grandes problemas, pois as condições precárias de trabalho e o desemprego geraram um elevado índice de pobreza.

Devido a constituição topográfica da cidade, localizada num vértice de um estuário, entrecortada por rios, furos, igarapés, paranás e lagos, o processo de ocupação e de expansão da malha urbana foi duplamente comprometido, uma vez que não havia uma lei específica que orientasse a ocupação do entorno da cidade, formado pela Baía do Guajará, haja vista que as terras centrais ficavam sob a posse de famílias tradicionais do município. Esse procedimento deu origem às “baixadas”.

Desde então, houve o agravamento das ocupações irregulares transformando o espaço urbano da cidade em virtude das famosas baixadas, cujas áreas se destacam como um dos primeiros aceleradores de apropriação do espaço

urbano, na maioria das vezes conduzidas por interesses políticos e eleitoreiros. São invasões feitas pelas classes populares, devido à necessidade de moradia. Porém, nem sempre os interesses são de habitação, é possível verificar que, em alguns casos, as invasões ocorrem para barganha ou venda posterior dos terrenos apropriados.

A região de alagados, que passou a ser denominados de “baixada” foi a solução de moradia para uma grande parcela da população de baixa renda que não possuía condições de moradia, sem o mínimo de infraestrutura, do saneamento básico às condições de serviços.

As baixadas fazem parte do cenário metropolitano de Belém, resultando em uma grande segregação socioespacial, sendo a partir dessa variante que se instauram nessas comunidades os movimentos de reivindicação coletiva, com grande repercussão política. Os movimentos emergentes ganharam amplitude, sendo utilizada por políticos oportunistas como grande demanda de votos que levantaram bandeiras de grandes invasões de propriedades privadas em Belém.

O Poder Público passou a intervir nas baixadas. Isso permitiu que acontecessem algumas mudanças, entretanto, insuficientes para melhorar a qualidade de vida da população que mora nestas áreas. O Plano de Ação Imediata na década de 70 e o Projeto de Macrodrenagem da Bacia do Uma contribuíram para urbanização de algumas áreas da cidade de Belém.

No aspecto político é necessário um maior trabalho nesta questão dos assentamentos em Belém, para que haja um compromisso com a melhoria deste quadro insatisfatório que a cidade se encontra, tornando impossível o acesso à qualidade de vida da população mais carente. Belém é a cidade considerada como campeã de assentamentos precários, com 50% de domicílios nessa situação.

3.2 A ORDENAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DA HABITAÇÃO

De acordo com Rodrigues (2004), o ordenamento do espaço para fins habitacionais precisa ser planejado para garantir a funcionalidade necessária ao bem estar humano e social, reconhecendo que é possível oferecer as classes menos favorecidas a moradia digna e integrada ao contexto da urbe.

Portanto, a reflexão sobre o ordenamento do espaço urbano inclui a oferta de serviços básicos de infraestrutura, saneamento básico, integração das vias públicas para facilitar o fluxo de transporte, além de estimular a construção de novos centros comerciais, desonerando a concentração do setor de comércio e serviços das áreas centrais.

A ocupação do espaço, ao ser planejada para atender as demandas habitacionais, requer a discussão dos aspectos ambientais, tornando possível adequar a realidade existente sem que haja a exaustão da paisagem e dos componentes que dela fazem parte.

No caso da região amazônica, Rodrigues (2004) destaca que a expansão da área metropolitana da cidade de Belém, não pode ser estrangulada pelo crescimento vertical, uma vez que sua localização na linha do Equador exige que se planeje o espaço contextualizado as condições climáticas.

Em vista da expansão do espaço urbano se deslocar em direção à saída da cidade, as classes menos favorecidas têm sido expurgadas para territórios distantes dos centros de poder, dotadas de precariedade de serviços de transportes, energia, saneamento básico, serviços de água e esgoto, redes de escolas públicas, o que leva ao deslocamento constante para outros espaços.

Assim, é importante que a política habitacional atenda as condições locais, através de um planejamento capaz de responder as expectativas dos sujeitos a quem se destinam os financiamentos de habitação popular. Por isso:

[...] A adoção de padrões urbanísticos não condizentes com as possibilidades da população acaba por gerar uma irregularidade sistemática na produção de moradias para os segmentos de baixa renda. Esses efeitos perversos se agravam pelo excesso de procedimentos burocráticos para o licenciamento de loteamentos e construções que geram gastos de tempo e entraves administrativos, dificultando ainda mais a oferta de terra ou de habitações dentro da legalidade. (RODRIGUES, 2004, p. 19).

A falta de funcionalidade e perspectivas capazes de fixar os sujeitos nos espaços destinados à construção da existência, muitas vezes, inviabilizam os programas de habitação popular, resultando na transferência do contrato para agentes especuladores do ramo imobiliário. É fundamental que se discuta os projetos imobiliários para atendimento da população de baixa renda em espaços que propiciem baixo custo de deslocamento, ou então, que se estimule atividades econômicas e produtivas no contexto contíguo à moradia.

A questão que se coloca quanto à relevância da ordenação do espaço e dos serviços colocados à disposição da população de baixa renda para promover a qualidade de vida e a sua manutenção nos territórios às proximidades do centro de poder, é pertinente em vista da possibilidade de se garantir condições de habitação com dignidade.

A falta de racionalidade e funcionalidade dos espaços destinados à habitação popular, muitas vezes, ocasionam em fracassos em decorrência da precariedade dos serviços disponibilizados para a comunidade, e de acordo com Rodrigues (2004), é essencial que se tenha perspectivas claras de transformação da realidade sujeitos, caso contrário, os recursos aplicados não se tornam politicamente eficazes. Logo:

[...] Apesar da expressiva diferença entre as condições de habitabilidade das áreas centrais em relação às áreas de expansão urbana, somente parte do território de Belém oferece condições ideais quanto ao saneamento ambiental – drenagem, abastecimento de águas potável, coleta e tratamento de esgotos sanitários. Salvo a coleta e tratamento de lixo que cobre 90.9% do município (IBGE, 2000), a ausência destes serviços é mais acentuada nas áreas ocupadas pela população de baixa renda. A precariedade dos serviços e infra-estruturas de saneamento ambiental associadas às condições de moradia – salubridade, conforto ambiental, densidade, qualidade da construção – e às condições de acessibilidade, mobilidade, disponibilidade de espaços públicos para lazer, adensamento construtivo, entre outros aspectos, acabam por definir a precária habitabilidade de grande parte da cidade. (RODRIGUES, 2004, p. 21).

No caso particular da cidade de Belém, o problema do ordenamento do espaço é um dos fatores que tem causado a prática da moradia irregular, as margens de canais, nos espaços alagados, baixadas, que se localizam as proximidades do centro da cidade. Dessa forma, a população pobre ocupa tais espaços sem infraestrutura, devido estar próxima de suas atividades produtivas, com acesso rápido e facilitado.

As áreas destinadas à construção de habitação popular na cidade de Belém, em geral se apresentam distantes e com dificuldade de acesso de transportes, além do estrangulamento do trânsito, que levam muitas vezes o proprietário do imóvel a transferi-lo e voltar para os espaços insalubres.

De acordo com Dias (2007), a região metropolitana da cidade de Belém vem construindo um quadro de transformações significativas decorrentes do crescimento desordenado do espaço urbano, causado pela concentração de renda que produz

desigualdades socioespaciais capazes de excluir aqueles que não dispõem de meios suficientes para a produção da existência com dignidade.

A cidade de Belém vem 'sofrendo' transformações no ordenamento do espaço da área central, causado pelos avanços do capital estimulado pela demanda de acesso à habitação entre os segmentos da classe média, e conforme descreve Pinto (2006), a onda de verticalização tem avançado e proporcionado transformações na paisagem e nas atividades econômicas e sociais. Desse modo:

[...] uma única construtora está levantando, ao mesmo tempo, sete novos prédios no bairro do Umarizal, a maioria com mais de 30 andares. Se essa febre continuar, os moradores de Belém vão pagar a conta do calor: o paredão de concreto que está se formando no antes aprazível e ventilado Umarizal vai afetar toda a cidade. Não está mais exatamente na hora de regulamentar a onda de espigões nessa área, tão intensamente explorada pela construção civil e seu vício acompanhante, a especulação imobiliária [...] muitas áreas de baixadas, antes espaços de moradia da população pobre, passam a ser locais de moradia de pessoas de maior poder aquisitivo. (PINTO, 2006, p.4).

O avanço do capital no setor imobiliário na cidade de Belém tem resultado na verticalização do espaço nos bairros pertencentes à zona central e, especialmente, nos bairros de Nazaré e Umarizal - anteriormente ocupados por imóveis residenciais distribuídos na perspectiva horizontal -, caracterizados por casas com terrenos contendo árvores frutíferas nos quintais que passam a ser objeto de especulação devido o valor monetário que representam.

O avanço do espaço habitado tem oprimido as classes menos favorecidas que não resistem às ofertas por terrenos às proximidades do centro, cobiça de grupos empresariais do setor imobiliário ou mesmo do setor de comércio e serviços, expulsando-as para a periferia.

A produção da dinâmica espacial é ditada por fatores econômicos que induzem os sujeitos a novas formas de existência. De acordo com Correa (2005), a produção do espaço decorre de fatores endógenos e exógenos resultantes das contradições sociais.

Dessa forma, a concentração das massas populares na periferia das cidades é resultante das condições materiais, as quais imprimem formas de vida insalubres, muitas vezes, em espaços sem a devida infraestrutura de saneamento básico, esgotos, escolas, centros comerciais e outras demandas necessárias ao usufruto da vida com dignidade.

Para complementar tal quadro, o espaço nas áreas periféricas tem sido ocupado por membros da família e agregados que utilizam as áreas que anteriormente serviam de quintal para construção de habitações, geralmente desprovidas de circulação de ar, conforme prevê as normas ambientais, restrição de acesso e utilização da rede de energia elétrica, rede de água, inviabilizando o funcionamento adequado e seguro.

As instalações elétricas e de água clandestina tem contribuído para sinistros, muitas vezes, com perdas irreparáveis. Tais habitações, em especial, na região norte são feitas de madeira de lei, de fácil combustão.

Dispor os espaços habitados com qualidade é o desafio posto ao Estado, em especial, nas áreas periféricas, onde a ausência de espaços de recreação, lazer, serviços de assistência à saúde, unidades escolares, impedem que os segmentos menos favorecidos avancem em sua qualidade de vida.

As periferias no Brasil, por terem sido ocupadas sem o ordenamento do espaço, por parte do Estado, tornaram-se guarida do crime organizado, do narcotráfico, dos baixos índices de escolarização, e tais situações colocam em risco o futuro de milhões de crianças (AZEVEDO, 2005).

Frente a tal realidade, o mercado assumiu um papel determinante nas novas reconfigurações do espaço às proximidades dos centros urbanos, tornando-se objeto de especulação imobiliária, a partir do aumento da demanda por moradia entre os segmentos da classe média.

Especialmente os bairros, localizados nas áreas de corredor de tráfego, 'sofreram' mudanças radicais na configuração espacial, com a venda de imóveis, em especial, casas populares, dando lugar a prédios residenciais, acentuando o crescimento vertical.

Para Rodrigues (2004), a especulação imobiliária, nos bairros próximos dos corredores centrais das cidades brasileiras, tem causado a expropriação das famílias de baixa renda para os espaços periféricos, resultando no remodelamento das atividades sociais e econômicas.

Nesses espaços, as alterações, surgidas em função da especulação imobiliária, têm elevado o valor do metro quadrado dos imóveis. Tal valorização alcança relevância, no instante em que o atendimento das demandas da classe média por habitação é solucionado, mediante o poder aquisitivo.

Segundo Rodrigues (2004), os bairros, localizados entre as áreas centrais e as periferias, ou próximos as zonas industriais, têm se destacado no setor imobiliário como prospectivos potenciais para ocupação entre os segmentos pertencentes à classe média, resultando na melhoria da infraestrutura, contando com centros comerciais, shopping, academias, escolas, hospitais, outros estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços.

IV POLÍTICA HABITACIONAL E O MERCADO IMOBILIÁRIO

4.1 O SETOR IMOBILIÁRIO NO BRASIL

As demandas por habitação revelam um quadro significativo decorrente da restrição da participação do Estado em promover uma política capaz de responder as necessidades de toda a sociedade.

Por se apresentar regulado pelo mercado de consumo, o setor imobiliário no Brasil tem sido um espaço permanente de especulações em face dos investimentos realizados pelos aplicadores de capital, o que contribui para a supervalorização dos imóveis. Nesse caso, a finalidade social do imóvel deixa de cumprir a sua real necessidade e passa a ser alvo de especulação, pelo fato de ser um importante nicho de investimentos e negócios.

Em vista da abrangência que o tema comporta, o presente estudo elege como problema central de discussão: o comportamento do mercado imobiliário frente às contradições na relação de demanda habitacional x crise econômica.

Assim, objetiva-se, neste capítulo, traçar uma análise reflexiva sobre o comportamento do mercado imobiliário no Brasil e as suas implicações no atendimento das demandas populacionais de habitação, realçando as perspectivas de investimento no setor.

O estudo do comportamento do mercado imobiliário a partir do quadro econômico projetado no Brasil é relevante em vista da possibilidade de compreender as relações construídas entre o Estado e o mercado, com enfoque no atendimento das demandas sociais.

A perspectiva econômica que orienta o mercado imobiliário no Brasil ressalta o quanto os bens sociais, dentre estes a habitação, tornaram-se um negócio atraente e lucrativo, em face das restritas ofertas de imóveis que se manifestam em todas as cidades brasileiras. O crescimento populacional e a baixa oferta de imóveis residenciais têm contribuído para aquecer o mercado imobiliário, em especial, a construção de residências para a classe média e a alta que apresenta picos significativos de evolução nas cidades brasileiras.

4.2 O MERCADO IMOBILIÁRIO E SEUS IMPACTOS NA ECONOMIA

De acordo com Silva (2009), o mercado imobiliário no Brasil no ano de 2007 teve crescimento em torno de 20% nas regiões norte e nordeste e na região sudeste 80%. Tal quadro decorreu das mudanças fiscais, políticas e econômicas, fundamentais para o desenvolvimento do país, complementado por investimentos estrangeiros.

Com o equilíbrio da economia, representado pelo crescimento do PIB e a baixa inflação, a tendência dos preços dos imóveis é elevar-se, resultando em maiores perspectivas de investimentos das instituições bancárias no setor imobiliário, especialmente na construção civil, voltado a construção de prédios residenciais para atender a classe média. Pois:

[...] A partir dos meados de 2005, mais de 25 companhias brasileiras debutaram no mercado acionário do Brasil, faturando mais de 37 bilhões de Reais. Na verdade, o mercado de imóveis residenciais do Brasil ganha força enquanto o crédito local aumenta. Um dos efeitos mais potentes das mudanças feitas pelo Governo do Brasil é a diminuição da taxa de juros. Isto fez crescer rapidamente o crédito local e teve um forte impacto na economia do Brasil e na sociedade. Em 2004, 53.787 empréstimos imobiliários foram feitos no país, de acordo com ABECIP. Em 2007, este número chegou a 195.500. (SILVA, 2009, p. 12).

Observa-se a partir desse cenário que o mercado imobiliário no Brasil apresenta perspectivas de crescimento a partir das mudanças na política econômica nacional, destacada pela diminuição dos juros o que ocasionou a elevação da procura e conseqüentemente das vendas de imóveis para os segmentos da classe média e da elite.

Para Soares (2008), um dos aspectos que proporcionaram o aquecimento do mercado imobiliário foi a inovação dos projetos arquitetônicos, com maiores áreas de circulação e funcionalidade dos apartamentos construídos nos bairros nobres das grandes cidades, a qualidade do acabamento, o *layout* e a fachada externa, com mais visibilidade e proteção.

O aquecimento do mercado acompanha o cenário da sociedade contemporânea, representado por públicos diversificados e, de acordo com Soares (2008), o mercado oferece alternativas de ampliação do patrimônio para o investidor; e para aquele que deseja segurança e tranqüilidade para viver. A mudança do mercado tem construído novas situações nos últimos anos.

As condições sociais, que se desenharam na última década do século XX no Brasil, assumem ressonância na opção do consumidor. Assim, no setor imobiliário é possível perceber o aumento da demanda por imóveis residenciais verticais, ocasionando transformações no ordenamento do espaço dos bairros localizados nas áreas centrais, dotadas de melhor infraestrutura.

Paralelo a essas condições, a classe média e a elite elevaram seus referenciais de qualidade para a habitação, o que induziu mudanças nos projetos arquitetônicos, dotando os prédios residenciais de mais alternativas de recreação e lazer, bem como serviços, que podem ser disponibilizados no próprio prédio. Nesse contexto, é possível perceber que as mudanças ocorridas na sociedade implicaram em novas demandas no setor imobiliário para atender as exigências da clientela, visto que:

[...] De um lado, a falta de segurança nas grandes cidades e a busca cada vez maior por conforto e infraestrutura de lazer, pelo segmento mais rico da população, para quem não faltam opções nos dias de hoje: estima-se que São Paulo tenha atualmente 2 lançamentos por dia, a imensa maioria voltada para este segmento de mercado. Casas de rua e os prédios isolados estão cedendo lugar aos condomínios fechados de casas e apartamentos. (SILVA, 2009, p. 12).

A estabilização da economia no Brasil permitiu as instituições financeiras realizarem investimentos com retorno garantido no setor imobiliário, em especial, para suprir as demandas da classe média e média alta. Assim, nas principais capitais brasileiras foi possível observar um avanço na edificação de imóveis residenciais, concentrando-se no crescimento vertical.

Para Silva (2009), além da estabilização econômica, outro fator que merece destaque pode ser percebido na tecnologia dos materiais de construção que tem proporcionado a diminuição dos custos operacionais, além de se apresentar um momento de elevação da qualidade da força de trabalho, tornando os projetos arquitetônicos com diferenças de qualidade, que atraem os consumidores.

Além disso, os programas do governo destinados ao financiamento da casa própria tem possibilitado aos segmentos incluídos na faixa salarial de 3 (três) a 5 (cinco) salários mínimos, obter financiamentos subsidiados, em especial, os servidores públicos e outras categorias de trabalhadores que têm conseguido acesso ao crédito imobiliário.

As iniciativas do governo federal para atender as demandas da casa própria no Brasil se elevaram a partir do ano de 2006, fortalecidas pelas políticas sociais voltadas a melhoria da qualidade de vida da população pobre, coordenada pelo Ministério das Cidades. Assim, é possível perceber um quadro de aquecimento constante na economia, com participação efetiva do setor da construção civil, uma vez que:

[...] O aumento da demanda por imóveis e financiamentos mais baratos, pela população de baixa renda, através do governo, proporcionado pela regulamentação e a criação de regras que ampliam o acesso ao crédito imobiliário, contribuiu com o movimento que se acentuou com a entrada dos bancos privados na disputa por esses clientes. (SILVA, 2009, p. 29).

As medidas tomadas pelo governo federal para cobrir o déficit habitacional através do estímulo à participação dos bancos privados no sistema de financiamento de imóveis têm alcançado visibilidade na sociedade, sendo possível alcançar o público de menor poder aquisitivo e, com isso, o setor de construção civil tem elaborado projetos alternativos com a finalidade de atender as diversas particularidades.

Para Silva (2009) é importante que se mantenha a estratégia no mercado imobiliário que seja capaz de contemplar a situação econômica dos diversos segmentos sociais, indo desde a classe que dispõe de dois salários mínimos até aquelas que possuem meios suficientes de aquisição à vista, como forma de ampliação do patrimônio ou mesmo de investimento.

A dinâmica apresentada pela sociedade contemporânea tem pressionado às instituições financeiras do setor imobiliário a construir prédios residenciais que possibilitem contemplar diferentes públicos, e essa lógica tem funcionado com sucesso, pois, a cada lançamento de condomínio, a procura tem sido satisfatória, sendo que:

[...] O mercado procura atender a todos os gostos; constroem imóveis inteligentes e automatizados, mansões e sofisticados *lofts*, mas também pequenos estúdios e condomínios populares. Nas grandes cidades, cresce a demanda por apartamentos de um e dois dormitórios, com boa infraestrutura de lazer e serviços, para pessoas que moram sozinhas. E os casarões do início do século passado estão sendo reformados e modernizados, para se transformar em sedes de empresas ou receber famílias de alto poder aquisitivo. (SILVA, 2009, p. 14).

As mudanças ocorridas na sociedade contemporânea têm resultado em novas demandas para acesso a habitação, e o setor imobiliário deve estar atento

para responder as necessidades que se apresentam para atender aos sujeitos. É relevante considerar o quanto os novos hábitos e valores da sociedade implicam na projeção de novas alternativas para a moradia, sendo essencial que as instituições financeiras e o setor de construção civil realizem estudos para atender tais condições que se constroem no contexto das novas relações sociais.

De acordo com Silva (2009), as mudanças ocorridas no mercado imobiliário no início do século XXI foram decorrentes da globalização econômica que expandiu o capital para nos espaços com potenciais de acumulação. Além disso, a chegada de grandes empresas estrangeiras e de alta tecnologia trouxe mudanças no mercado de imóveis comerciais. Edifícios de escritórios luxuosos, com infraestrutura sofisticada, apareceram nos últimos anos, nos grandes centros financeiros e comerciais do país. Muitos prédios antigos passaram por completa reforma e modernização; e novos produtos surgiram como os fundos imobiliários, para permitir ainda mais diversificação nos investimentos e fontes alternativas de recursos aos construtores.

A transformação ocorrida na sociedade decorrente da expansão do capital possibilitou o aquecimento do setor imobiliário, seja mediante os investimentos de instituições financeiras privadas, como também, as pressões da sociedade civil sobre o Estado, exigindo a moradia como um dos princípios básicos para a promoção da dignidade humana.

Para Heisler (2008), a expansão do mercado imobiliário no Brasil tem sido alavancada pela estabilização da economia que possibilita a criação de novos empreendimentos, dentre estes, o atendimento das demandas por habitação tem se apresentado como um dos fatores de primeira ordem.

Com o aumento populacional, as cidades tendem a crescer no sentido horizontal nas áreas periférica e vertical centralizadas. Assim, há uma tendência de organização do espaço destinado a produção da vida material da classe média e alta nas áreas que dispõe de melhor infraestrutura, ao passo que as classes menos favorecidas se dispersam em espaços mais distantes dos centros econômicos e de poder.

No entanto, o mercado imobiliário tem apresentado um quadro de crescimento em decorrência da necessidade premente da sociedade por habitação, resultando em novas perspectivas de organização do espaço. Atualmente, os bairros

que se localizam entre o centro e a periferia têm sido alvo de especulação por parte de empresas financiadoras para edificações de prédios residenciais. Desse modo,

[...] segundo dados da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), o financiamento imobiliário teve um aumento de 500% nos últimos oito anos. Apesar disso, a concessão de créditos imobiliários em relação ao PIB do país ainda é muito baixa, ficando em cerca de 2%. (HEISLER, 2008, p. 1).

Observa-se que o setor imobiliário no Brasil trabalha apenas com um segmento, ou seja, a classe que dispõe de recursos econômicos suficientes para atender suas demandas de moradia, sendo que tal limitação constitui-se um entrave para as instituições financeiras que não fazem investimentos de risco, tampouco conseguem vislumbrar potenciais nas classes menos favorecidas para financiamento de habitações populares.

O crescimento do setor imobiliário no Brasil representa em parte a elevada concentração de renda em poder dos segmentos elitizados que buscam aplicar e investir o capital para ampliação do patrimônio, de modo que os imóveis residenciais ofertados nas áreas centrais, em sua maioria destinam-se a esse público.

A presença das instituições bancárias no financiamento dos imóveis residenciais tem permitido que haja uma situação de estabilidade na indústria da construção civil, tornando possível manter postos de trabalho, alta nas vendas de materiais de construção e outros serviços e materiais que compõem a cadeia de produção.

4.3 O MERCADO IMOBILIÁRIO EM BELÉM

Para Mairata (2005), a região metropolitana da cidade de Belém apresenta um quadro complexo em decorrência das limitações das atividades econômicas, em especial, concentradas no mercado informal, ocupado por grande parte da classe trabalhadora. O modelo de desenvolvimento experimentado na região, a partir da exploração dos recursos naturais, sem a devida verticalização da produção, tem deixado mazelas significativas, dentre estas, o comprometimento do nível da renda da população, resultando com baixa qualidade de vida, em especial, na habitação.

Mais da metade da população da região metropolitana de Belém, não consegue ter habitação de qualidade, resultante da ausência de políticas de

infraestrutura, capazes de oferecer espaços dignos para a população. Aliado a esse fator, a ausência de indústrias e outros setores de produção para gerar trabalho e renda, compromete o perfil socioeconômico. Assim, é relevante considerar tal fator, no impacto no setor imobiliário e também na indústria da construção civil.

Tabela 1 - Perfil socioeconômico por região na cidade de Belém

Região	População	Domicílios	% de Aptos	% de Casas	Renda Média Domiciliar 2009	Renda Total Domiciliar
Marituba	98.668	22.730	0	94	1.083	20.328
Ananindeua	525.895	124.105	3	94	1.500	163.647
Belém	1.453.470	337.556	10	86	2.514	758.932
Benguí	270.983	64.618	7	89	1.519	84.879
Centro	160.344	41.954	47	52	7.235	288.085
Entroncamento	162.929	38.489	9	87	2.360	82.157
Guamá	381.457	82.779	2	93	1.731	127.309
Icoaraci	152.394	36.126	3	94	1.333	42.928
Sacramenta	273.542	61.138	6	89	2.215	121.045

Fonte: IBGE - Censo-2009.

A inexistência de um parque industrial capaz de favorecer a abertura de postos de trabalho tem levado grande parte classe trabalhadora a se ocupar no mercado informal, o que causa níveis de empobrecimento significativo entre a população que vive na área metropolitana da cidade de Belém.

As questões de ordem socioeconômica interferem no mercado imobiliário, em especial, nos programas de financiamento disponibilizados pelo governo. Para Mairata (2005), a atividade informal impede que o cidadão tenha acesso a linhas de crédito para financiamento de imóveis. A ausência de comprovação de renda, a inadimplência e outros fatores de ordem econômica fazem com que os segmentos populares não sejam contemplados nos benefícios dos programas habitacionais do governo federal.

A atividade informal, praticada entre a maioria da população de menor poder aquisitivo, restringe a sua participação efetiva no financiamento de imóveis dos programas habitacionais do governo federal, o que leva as instituições financeiras a optarem por clientes de outras categorias, destacando, servidores públicos, por meio de subsídios.

4.4 A MOVIMENTAÇÃO DO SETOR IMOBILIÁRIO NA CIDADE DE BELÉM

O crescimento do setor da construção civil na cidade de Belém tem sido resultante dos investimentos de instituições bancárias privadas no financiamento de imóveis, especialmente nos bairros próximos da área central. A área do centro da cidade é formada pelos bairros de Batista Campos, Campina, Cidade Velha, Marco, Nazaré, Reduto, São Brás e Umarizal.

De acordo com os dados do Censo do IBGE de 2000, a área do centro tem população estimada de 160 mil habitantes e possui a maior renda média domiciliar da região metropolitana de Belém em média de R\$ 7.234. Cerca de 18% da população recebe entre 5 (cinco) e 10 (dez) salários mínimos e 12% recebem mais de 50 salários mínimos/mês.

Esta área apresenta um número elevado de lançamentos imobiliários, totalizando 75 prédios, todos verticais, o que representa mais da metade dos imóveis em construção de toda a região metropolitana de Belém. Cerca de 40% dos prédios localizam-se no bairro do Umarizal, que atualmente é um dos bairros mais valorizados da cidade. O bairro se caracterizou como um grande centro noturno da cidade com oferta de restaurantes, bares, botecos, boates e casas de shows voltadas ao público de maior renda, e recentemente recebeu o *shopping* Boulevard Belém, que ilustra claramente o perfil da região.

A população é atendida pelo pólo comercial do centro da cidade e pelos *shoppings* Boulevard e Pátio Belém (antigo Iguatemi). Destaca-se também na região os bairros Marco e Nazaré com imóveis em construção e também em lançamento.

A presença de estabelecimentos comerciais e uma extensa rede de serviços nas proximidades da área central da cidade de Belém contribuíram para a expansão do setor imobiliário, representado a partir de prédios residenciais com padrão de qualidade elevada de acabamento.



Fig. 01 - Prédio Residencial no Bairro do Umarizal.
Fonte: Pesquisa de Campo.

A melhoria no *design* dos prédios e o padrão de acabamento constituem-se em diferenciais significativos entre as empresas incorporadoras do setor imobiliário que constroem prédios residenciais no bairro do Umarizal, visando atender aos segmentos da classe média.

O enfoque do setor da construção civil no setor imobiliário é consequente da dinâmica social que expurga para as áreas periféricas as populações pobres. De

acordo com Pinto (2007), a política de urbanização promovida pelo Estado durante a década de 1990 a 2000, na região metropolitana, com trabalhos de infraestrutura, destacando a pavimentação de vias, sistema de esgotos, atraiu as instituições financeiras para investirem na construção de imóveis residenciais.

Com a melhoria na infraestrutura dos bairros localizados no eixo da BR-316, em direção a saída da cidade de Belém, os empreendimentos imobiliários financiados para os segmentos da classe média têm alcançado outros espaços, assegurando novas alternativas habitacionais. Segundo Castro (2008), nos bairros mais distantes da área central, os empreendimentos imobiliários caracterizam-se por construções horizontais.

Os condomínios horizontais, dotados de área verde e infraestrutura de elevado padrão, são um atrativo para os segmentos da classe média, que deseja morar em espaços com maior área livre e contato com a natureza. Tais imóveis têm alcançado espaço no mercado imobiliário, decorrente da funcionalidade, facilidade de acesso e padrão de acabamento.

Trata-se de mais uma opção para a classe média, que deseja habitações em condomínios horizontais, dotados de conforto, segurança, maior contato com a natureza. Construído em geral nos bairros mais distantes do centro da cidade de Belém, é possível perceber o quanto o setor imobiliário tem contribuído para o desenvolvimento da economia local, com aquecimento significativo do mercado de imóveis.

Essas habitações concentram-se nos bairros de Val-de-Cães, Benguí, Ananindeua, Marituba, possibilitando criar novas alternativas e opções para garantir o acesso a casa própria, com investimentos em torno de R\$ 250.000,00 a R\$ 350.000,00 mil reais, com financiamento em 120 meses que pode ser negociado.



Fig. 02 - Condomínio Horizontal no bairro do Benguí.
Fonte: Pesquisa de Campo.

A qualidade dos empreendimentos imobiliários é um aspecto considerável na análise do crescimento do setor de construção civil na cidade de Belém, tornando atrativos os prédios residenciais que ofertam maior conforto e qualidade de vida ao cliente.

A região metropolitana de Belém apresenta potencialidades de crescimento do setor imobiliário, destacando o município de Ananindeua, Marituba, Belém, Benguí, Sacramento, Entroncamento, Guamá, Icoaraci, Mosqueiro, Outeiro.

O Município de Ananindeua é o segundo mais populoso do Estado do Pará com população estimada em 523 mil habitantes, sendo que seu maior incremento

populacional ocorreu a partir da construção da Rodovia Belém-Brasília (BR-010). Considerada a cidade “dormitório” de Belém, é constituída em sua maior parte por conjuntos habitacionais.

As políticas de urbanização do espaço, decorrente do programa de macrodrenagem realizado pelo governo do Estado do Pará, ainda na década de 1990 a 2000, contribuiu para a expansão da região metropolitana de Belém. Esta condição permitiu as empresas que investem no setor imobiliário a adquirirem grandes áreas territoriais para construção de imóveis para a classe média baixa, compreendendo a faixa de renda entre 10 (dez) a 15 salários mínimos.

Especialmente no Município de Ananindeua, os imóveis residenciais verticais avançaram, tornando-se um importante mercado imobiliário, alcançando percentuais de venda em torno de 100%.



Fig. 03 - Prédio Residencial para classe média baixa no município de Ananindeua.
Fonte: Pesquisa de Campo.

De acordo com Castro (2008), o setor de construção civil no município apresentou crescimento anual de 70%. Segundo os dados do Censo do IBGE de 2000, cerca de 64% da população têm rendimento de até 5 (cinco) salários mínimos, sendo abastecida principalmente pelos pequenos polos comerciais de rua nos bairros. A renda média domiciliar é de R\$ 1.500,00, confirmando o perfil de baixa renda.

Atualmente, o município conta com 23 lançamentos imobiliários (SINDICON, 2010), concentrados em sua maioria próximos à divisa com o bairro do Bengui e no eixo da Rodovia BR-316. Dezoito destes empreendimentos são verticais e o restante dividido entre loteamentos horizontais.

No Município de Marituba, pertencente à área metropolitana de Belém, com população estimada de 99 mil habitantes, a renda média domiciliar de acordo com os dados do Censo do IBGE de 2000 é de R\$ 1.083,00 e uma taxa de crescimento anual de 3,3%, sendo que cerca de 71% da população recebe até 5 (cinco) salários mínimos/mês.

A característica fundamental do município é de cidade “dormitório”, tendo em vista que a maior parte da população trabalha ou estuda em Belém. Economicamente, o município apresenta restrições de receitas e de produção, e depende quase que exclusivamente do comércio local. Atualmente, o município conta com uma das maiores invasões da América Latina, o residencial Che Guevara.

No campo dos empreendimentos imobiliários, destaca-se o residencial Miriti Internacional Golf & Marina e Total Ville Bella Cittá. O primeiro destacado pelo alto padrão, e o segundo por se tratar de um novo bairro planejado a ser construído, com um total de 4.000 unidades residenciais e um centro comercial.

Em relação às áreas periféricas, destaca-se o bairro do Benguí, com uma população estimada em torno de 271 mil habitantes com renda média domiciliar de R\$ 1.518,00 (IBGE, 2000). De acordo com os dados socioeconômicos, cerca de 64% da população inserida nesse espaço possui renda até 5 salários mínimos/mês.

Trata-se de um espaço com potenciais de valorização por se tratar de um eixo favorável a trafegabilidade, a partir das obras de melhorias no sistema viário realizado na cidade de Belém.

Para Castro (2008), outro espaço de destaque é a região que compreende os bairros da Sacramento, Fátima, Val de Cães, Pedreira Telégrafo, com uma população estimada em torno de 274 mil habitantes (IBGE, 2000) com renda média domiciliar de R\$ 2.215,00 e aproximadamente 54% da população recebe até 5 (cinco) salários mínimos/mês.

Esse espaço apresenta potencialidades de expansão do setor imobiliário em função de melhorias realizadas pelo Poder Público, destacando instalações destinadas à oferta de manifestações culturais e de lazer, além da presença de uma rede de estabelecimentos comerciais, serviços etc.

A movimentação do setor imobiliário na cidade de Belém, fez com que as empresas de construção civil competissem entre si, com a oferta de diferenciais para a clientela, tornando possível elevar o nível da qualidade dos imóveis e atrair investidores para o setor.

Tabela 2 - Produtos das Empresas de Construção Civil

CONSTRUTORA	PRODUTOS	PREÇO MÉDIO R\$	AREA ÚTIL M²	UNIDADES
Acrópole	5	279.260	93	338
Ckom Engenharia	6	322.148	91	956
Direcional	2	123.160	55	394
Freire Melo	2	384.680	108	148
Leal Moreira	18	640.901	172	1345

Fonte: Pesquisa de Campo, 2010.

Observa-se a partir dos dados que o preço médio dos imóveis no mercado imobiliário da cidade de Belém apresenta variações decorrentes do valor do metro quadrado de área construída, ressaltando-se que os imóveis construídos pela empresa Direcional localizam-se em áreas do Município de Ananindeua, e as demais, na área central da cidade, comprovando o quanto o preço médio é equilibrado, variando somente em função da área útil construída.

De acordo com Silva (2006), durante a última década do século XX, o movimento migratório avançou no Estado do Pará, decorrente da intensificação de

algumas atividades econômicas, que resultaram no aquecimento do setor imobiliário e da presença de novas empresas de construção civil, advindas de outros Estados.

Tal situação ocasionou mudanças significativas no setor imobiliário, com o aumento da demanda de imóveis para atender a classe média, resultando no aumento de imóveis residenciais construídos nos bairros mais próximos da área central da cidade de Belém.



Fig. 04 - Prédio Residencial as proximidades da área portuária da cidade de Belém.
Fonte: Pesquisa de Campo.

O setor imobiliário na cidade de Belém apresentou um comportamento extraordinário de crescimento quanto à oferta de espaços residenciais, tornando possível aos segmentos da classe média e da elite, optarem por habitações com nível de qualidade elevado, dotados de arquitetura funcional, adaptado as condições climáticas da região norte.

Entretanto, a criação do programa do governo federal, concentrado em suas estratégias na construção de habitações para os segmentos menos favorecidos, contribuiu para uma migração de segmentos das empresas de construção civil. As grandes empresas que até então eram voltadas para a classe média/alta passou a se interessar pelo programa do governo e, muitas delas se uniram a empresas nacionais que também vieram buscar seus interesses no Estado.

Empresas nacionais como Gafisa, Cyrela, Agra, Rossi, dentre outras se instalaram no mercado fazendo parcerias com empresas locais, devido sua expertise de mercado.

O Programa Minha Casa Minha vida revolucionou tanto o mercado que, a procura por apartamentos de grande extensão e muitos cômodos está muito pequena, também devido à grande oferta que se teve durante os últimos anos. A tendência dos últimos lançamentos na cidade, inclusive nos bairros do mais aquinhoados são prédios altos, porém com apartamentos entre 45 e 60m².

Esse crescimento do setor atingiu empresas de materiais de construção, que não conseguiram suprir as demandas de mercado, com problemas de escassez de material como o cimento, por exemplo, fazendo com o que o produto se tornasse mais caro onde raramente era encontrado e obrigando as construtoras a aceitarem tal preço em detrimento de pararem suas obras por falta de material.

Além disso, o sindicato de construção civil também registrou alta. De acordo com o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico) o crescimento no mercado imobiliário foi responsável pela alta de 11,85% de empregos formais no setor da construção civil no Pará no período de 2010, quando o Pará realizou 50.080 admissões contra 43.497 desligamentos, gerando um saldo positivo de .583 postos de trabalho.

A meta de construir mais de um milhão de moradias populares em dois anos foi o maior impulso que o setor habitacional poderia receber para se recuperar depois de mais de 20 anos sofrendo com a falta de crédito. Na avaliação do

economista-chefe do Secovi-SP (sindicato de habitação), Celso Petrucci, o Programa Minha Casa Minha Vida foi o melhor incentivo dos últimos dez anos.

Em dezembro de 2010, a Caixa Econômica Federal divulgou que superou a marca de um milhão de contratos do Minha Casa Minha Vida assinados na primeira etapa do programa. No Pará, foram assinados mais de 27.000 contratos.

O déficit habitacional no Pará é de 400.000, cerca de 5% do déficit habitacional brasileiro. Para 2011, a expectativa do governo é atingir mais 20.000 habitantes com a contemplação da casa própria e dar continuidade ao programa.

V O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O mercado imobiliário da cidade de Belém apresenta um quadro altamente promissor para as empresas de construção civil, em face do aumento das demandas de habitação para os segmentos da classe média e alta, o que pode resultar na falta de interesse pelo programa governamental.

Tal análise é relevante ser considerada em face das perspectivas que se apresentam no setor imobiliário na cidade de Belém e seus impactos na indústria da construção civil, considerando que o mercado expressa um comportamento promissor e rentável.

Com a finalidade de promover a aceleração do desenvolvimento econômico e social brasileiro, com o objetivo de enfrentar a crise mundial de 2008, o governo federal implementou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desdobrado em diversos setores, destacando a perspectiva de fortalecimento do setor da construção civil, visando elevar as expectativas de criação de postos de trabalho e garantir que as empresas do ramo pudessem sobreviver a crise.

A meta inicial do programa era de construir um milhão de casas populares em todo o território nacional, para atender aos segmentos menos favorecidos, como também, garantir melhorias no ordenamento do espaço urbano e rural. Meta esta atingida parcialmente, pois em dezembro de 2010 foi registrada a assinatura de mais de um milhão de contratos de empreendimentos com obras por iniciar e já em andamento. No início de 2011, o governo lançou o desafio de disponibilizar mais um milhão de casas para a 2ª etapa.

O programa tem finalidades sociais de longo alcance, destacando a necessidade de garantir a habitação com dignidade para todos, além de possibilitar o acesso ao lazer, a recreação, a educação, a saúde e demais serviços indispensáveis à sobrevivência humana.

Coordenado pelo Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida abrange a parceria com as prefeituras municipais, governos estaduais, com o intuito de avançar na superação da desigualdade. Pelo fato de ser um programa social, o governo federal tem dimensionado todos os critérios para que o cidadão seja contemplado, bem como agir com transparência e controle social sobre as ações desenvolvidas no âmbito de cada município.

5.1 LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Segundo Soares (2009), o Programa Minha Casa Minha Vida é o desdobramento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, instituído pelo Governo Federal, por meio de Medida Provisória n. 459/2009, posteriormente convertida na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, cuja diretriz primária restringe-se na operacionalização da ação governamental destinada a oferta da habitação popular.

Articulado as perspectivas de crescimento do Brasil para as próximas décadas, com o fortalecimento da participação social do Estado nas políticas habitacionais para suprir o déficit na maioria das capitais brasileiras, é possível pontuar o Programa Minha Casa Minha Vida como um dos principais meios de fortalecimento do setor da construção civil.

A dimensão social do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, contempla a geração de trabalho e renda, ressaltando que o setor da construção civil é um dos ramos que mais emprega a força de trabalho braçal.

De acordo com Soares (2009), o enfoque do governo federal, com o Programa Minha Casa Minha Vida, é atender aos segmentos de baixa renda com a casa própria, e, para tanto, o programa prevê investimentos, em torno de R\$ 34 bilhões, com juros mais baixos e prazos de financiamento maiores para as famílias que comprovem baixa renda.

Observa-se que o programa tem finalidades sociais, centrado no resgate da dignidade humana, minimizando o déficit habitacional que historicamente se produziu no Brasil, resultante da fragilidade das políticas dos governos anteriores, com o bem-estar dos segmentos menos favorecidos.

No Estado do Pará, o programa vem atender as perspectivas do Planejamento Territorial Participativo – PTP, assegurando a população dos assentamentos e outros espaços habitados pelos movimentos sociais a moradia com dignidade, dotada da infraestrutura de saneamento básico, escolas, centros de saúde e outros serviços.

Articulado ao projeto de avanço do país, com a finalidade de aquecer a economia, gerando trabalho e renda, o Programa Minha Casa Minha Vida é desdobrado para atender outros públicos, mediante mecanismos de incentivo à

produção e a aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal comprovada, limitada a dez salários mínimos.

Assim, é possível perceber que o governo com o programa tende a garantir que os estratos sociais, com renda familiar reduzida, possam garantir a dignidade, mediante a aquisição da casa própria, além de estimular a indústria da construção civil a ocupar esse espaço do processo produtivo, com a construção de casas populares.

Os investimentos do governo no setor de construção civil possibilitam recuperar tal segmento em função da crise enfrentada na década de 1990, decorrente da globalização que culminou com a retração do crescimento do setor. Além disso, Soares (2009) ressalta que o financiamento do governo federal no setor imobiliário popular é atrativo para as empresas de construção civil, decorrente da viabilidade que se apresenta para o crescimento de empresas de pequeno porte e médio.

É possível perceber que a estratégia do Governo com o programa é de atender diversas faixas de renda, ampliando o leque de alternativas para a atuação das empresas de construção civil, caso estas optem em atender um segmento específico. Para tanto, a legislação prevê que os beneficiários serão aqueles que se enquadrarem na faixa de renda citada, devendo ser priorizados os critérios de tempo de residência ou de trabalho do candidato no município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.

Para Soares (2009), a iniciativa do Governo possibilita as empresas do setor de construção civil a atuarem em novos nichos de mercado, especialmente em função das limitações apresentadas nas políticas habitacionais que não conseguem suprir as demandas da população por moradia.

As finalidades sociais do programa avançam, no sentido de proporcionar aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios a organizarem o espaço habitado em áreas urbanas, dotando-o de infraestrutura necessária ao atendimento das demandas de qualidade habitacional satisfatória aos segmentos menos favorecidos. Para Soares (2009), a organização do espaço urbano é um desafio que se coloca ao Estado, visando regularizar os imóveis e assegurar que o espaço seja utilizado para atender interesses sociais. Desse modo:

[...] a legislação do programa estabelece os critérios de prioridade para atendimento do benefício e inclui os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser realocados. (SOARES, 2009, p.03).

O Programa Minha Casa Minha Vida objetiva fortalecer o compromisso do governo federal com os segmentos menos favorecidos, para garantir o acesso a moradia popular, dotando-se os espaços urbanos de infraestrutura favorável a habitação com qualidade social satisfatória. Para Soares (2009), a superação da dívida histórica do Estado com a habitação popular, é um dos caminhos para fortalecer as empresas do setor de construção civil, complementado com a abertura de maiores níveis de postos de trabalho.

Também é possível avançar na superação do quadro de insalubridade aos quais diversas famílias pobres se submetem, seja na encostas dos morros, nas palafitas ou às margens dos canais urbanos. Para Soares (2009), a política social, voltada a habitação popular no Brasil, tem no Programa Minha Casa Minha Vida um momento de novas perspectivas no campo do atendimento das demandas da população pobre.

A análise, apresentada por Soares (2009), sobre a norma legal do Programa Minha Casa Minha Vida, revela que a articulação de tal política com o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, sinaliza para o fortalecimento dos investimentos e transferência de recursos, para operacionalizar as ações destinadas à oferta da moradia. Assim, a fonte investimentos origina-se da transferência de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR; subvenção econômica a municípios com população de até 50 mil habitantes; participação do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

O desdobramento do Programa Minha Casa Minha Vida vem fortalecer as ações sociais vinculadas à organização do espaço nas cidades e municípios, com a finalidade de mudar a realidade dos segmentos menos favorecidos, especialmente aqueles que não possuem condições de viver em espaços dotados de infraestrutura favorável a obtenção de níveis de qualidade de vida que responda a produção da dignidade.

Segundo Soares (2009), a articulação do programa social, voltado à concessão da habitação popular com a operacionalização do Plano Nacional de Habitação Urbana, busca, em especial, subsidiar a produção e aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até seis salários mínimos, para assegurar maiores perspectivas de melhorias de qualidade de vida, e para tanto, o PNHU visa:

- (i) à fixação das diretrizes e condições gerais;
- (ii) à distribuição regional dos recursos e à fixação dos critérios complementares de distribuição desses recursos;
- (iii) aos valores e limites máximos de subvenção;
- (iv) ao estabelecimento dos critérios adicionais de priorização da concessão da subvenção econômica;
- (v) ao estabelecimento das condições operacionais para pagamento e controle da subvenção econômica. (SOARES, 2009, p. 3)

O Programa Minha Casa Minha Vida é gerenciado em sua operacionalização pela instituição financeira estatal, representada pela Caixa Econômica Federal, dotando-se de recursos subvencionados do PNHU. Assim, é possível perceber que o Estado tem avançado na sistematização da aplicação dos recursos financeiros destinados a aplicação na habitação popular.

A gestão dos recursos e os encaminhamentos das atividades pertinentes a concessão da casa própria popular articulam-se politicamente com os objetivos de superação da realidade que a população pobre do Brasil se encontra. Para Silva (2009), as ações contidas no projeto do governo, voltado à obtenção da moradia popular, são um avanço na superação de um problema que perdura há séculos no Brasil.

Soares (2009) destaca que os artigos 42 e 43 da Lei n. 11.977/2009 preveem a redução das custas e emolumentos para os novos empreendimentos, como se observa na redação textual em que à custa e os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de Habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em: **I – 90% (noventa por cento) para a construção de unidades habitacionais de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais); II – 80% (oitenta por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e III – 75% (setenta e cinco por**

cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 80.000,01 (oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

Trata-se, portanto, de um programa habitacional com alcance social, articulado as iniciativas do governo em proporcionar um salto na economia e no desenvolvimento social do país, respaldado no âmbito das políticas de superação do quadro de desigualdade. Assim, a abrangência social alcança relevância, inclusive na redução das custas de legalização do imóvel. Desse modo:

[...] Em relação ao Art. 43. Não serão devidas custas e emolumentos referentes à escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos. (SILVA, 2009, p.02).

É possível ressaltar o quanto o programa social, destinado à concessão de moradia popular, possibilita aos segmentos menos favorecidos assegurarem seus direitos de posse do imóvel com tratamento diferenciado em relação a legalização, visando proteger o bem social e garantir que a família se fixe num espaço dotado de infraestrutura favorável ao bem estar.

O tratamento diferenciado para estimular a moradia popular é assegurado na legislação do programa, ressaltando-se situações específicas que determinam valores de custas e emolumentos reduzidos, especialmente em casos onde se apresente a comprovação de renda mensal comprometida, ressaltando-se em especial, quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos; e quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos.

De acordo com Silva (2009), o governo federal ao estabelecer uma lei específica para viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida, com a finalidade de assegurar o direito de moradia popular, com custos reduzidos para legalização do imóvel, alcança repercussão entre os segmentos menos favorecidos, tornando possível alcançar o sonho da aquisição da casa própria, entre a população pobre.

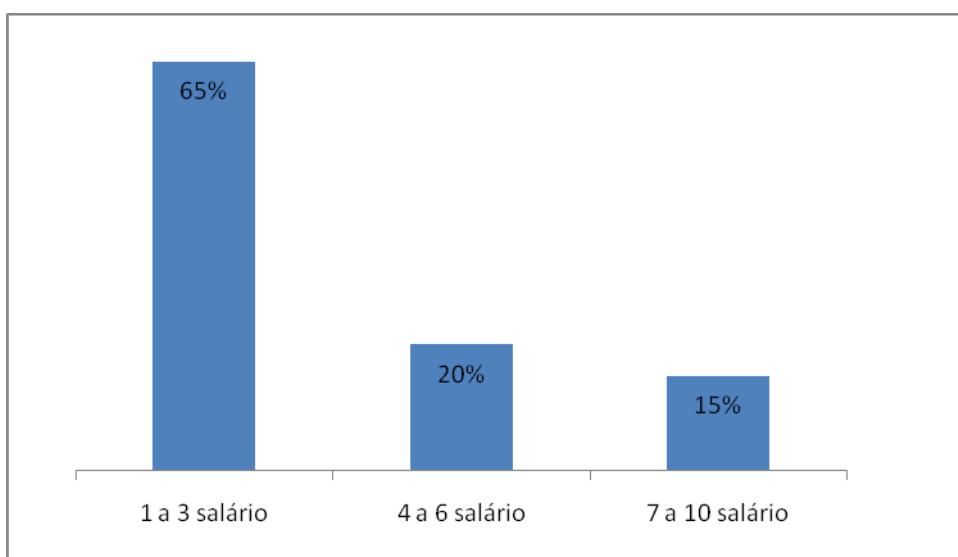
5.2 ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DE BELÉM

As ações do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Belém apresenta um quadro crescente de participação no atendimento das demandas da população pobre. Concentrado especialmente na área metropolitana, em especial, no município de Ananindeua, o programa contemplou um número significativo de clientes.

De acordo com os dados apresentados nos estudos de mercado realizado por empresas de vendas de imóveis, mesmo com o contingente de clientes que optam pelo programa e não consegue fechar negócio, devido a alguns aspectos que se tornam impeditivos para o cumprimento das cláusulas contidas no contrato de adesão, estabelecido pela Caixa Econômica Federal, o índice é de apenas 10% de reprovação.

O cadastro, realizado pela Companhia Estadual de Habitação – COHAB-PA, revela que o contingente de clientes inscritos apresentam uma configuração socioeconômica que restringe o atendimento da demanda habitacional, conforme as informações a seguir:

Gráfico 1 - Faixa Salarial dos Cadastrados



Fonte: Pesquisa de Campo.

De acordo com os dados obtidos na pesquisa realizada, é possível pontuar três categorias de sujeitos cadastrados no Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Belém, destacando que 65% estão inseridos na faixa de renda de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos.

Esta condição revela o quanto os segmentos menos favorecidos são os que apresentam maior demanda em relação à aquisição da casa própria. Um dos aspectos desfavoráveis que se manifestam nessa situação, relaciona-se as condições impostas no financiamento da moradia popular, em que, os subsídios ofertados pelo governo, ainda não consegue suprir as necessidades desses segmentos.

Diante de tal realidade, é possível perceber no cadastro realizado pela Companhia de Habitação do Pará – COHAB, que apenas 15% dos sujeitos cadastrados estão na faixa salarial compreendida entre sete a dez salários mínimos, sendo esta faixa, a que provavelmente pode ser beneficiada com os financiamentos do programa.

A supremacia da faixa salarial de 1 (um) a 3 (três) salários mínimos de renda dos sujeitos cadastrados no Programa Minha Casa Minha Vida, reflete em grande parte o perfil socioeconômico da população da cidade de Belém, resultante da carência de atividades produtivas, ocasionando a elevação da ocupação em atividades informais.

É possível perceber o contraste do perfil socioeconômico prevalecente na cidade de Belém e seus impactos no setor imobiliário, em que, a limitação de investimentos privados em habitação popular revela o quanto é complexo para as instituições financeiras realizarem empreendimentos habitacionais destinados a tal público, em que o retorno do negócio não é garantido.

A elevada concentração de renda na cidade de Belém é um dos fatores que contribuem para a permanência do quadro de limitações da ascensão econômica entre os segmentos menos favorecidos, o que inviabiliza a aquisição da moradia popular, ao mesmo tempo em que tal quadro fortalece as práticas de ocupação ilegal de espaços privados, resultando no crescimento desordenado da área metropolitana.

Sem condições de acesso ao financiamento ofertado pelos programas sociais do governo, o segmento social compreendido na faixa de 1 (um) a 3 (três) salários

mínimos de renda, submetem-se a condições sociais desumanas, em geral, habitando as áreas marginais e periféricas da cidade de Belém.

Observa-se que apenas um percentual de 15% dos clientes cadastrados que se encontram na faixa entre 7 (sete) a 10 (dez) salários mínimos de renda, ainda não possuem a casa própria, e dependendo da avaliação realizada quanto ao crédito e os benefícios oferecidos pelo governo, através de descontos, podem vir a ser contemplados.

Os impactos do Programa Minha Casa Minha Vida no setor da construção civil são muito significativos, em relação às alternativas de demandas apresentados no setor imobiliário, de maneira que é possível pontuar a intensa participação de empresas na construção de habitações populares.



Fig. 05 - Construção de casas populares no Município de Ananindeua.
Fonte: Pesquisa de Campo.

A proposta do governo federal em promover o aceleração do desenvolvimento, envolvendo o segmento de construção civil para empreender o desafio de construir casas populares, é uma ação aparente na região metropolitana de Belém, e em decorrência desse quadro, verifica-se um crescimento extraordinário não somente nas construtoras, como impacta também as fábricas e lojas de materiais de construção, além de geração de emprego e renda para a região.

O Programa Minha Casa Minha Vida, articulado ao Plano de Aceleração do Crescimento foi uma iniciativa do governo federal com a finalidade de estimular o desenvolvimento econômico do Brasil, a partir da retração econômica mundial iniciada em 2009, com investimentos nos setores da indústria visando proteger o capital da crise.

Assim, é possível destacar que a ação governamental de caráter social, cuja estratégia se voltou à construção de moradias populares, destinadas aos segmentos de baixa renda, tem como objetivo primário, favorecer o equilíbrio e o desenvolvimento do setor de construção civil, mediante a aplicação de recursos oriundos dos empréstimos internacionais.

O governo federal ao desenvolver a política social destinada à construção de habitações populares, por um lado, trouxe expectativas de fortalecimento do projeto de poder junto às camadas sociais mais pobres, e de outro, satisfaz os interesses dos grupos empresariais ligados ao setor da construção civil, mediante a aplicação de recursos financeiros.

Com a retração econômica, houve baixa nos índices de investimentos em imóveis, ocasionando a instabilidade dos grupos empresariais ligados ao setor da construção civil, levando o governo federal a fortalecer o capital, através da efetivação de uma política social voltada à construção de casas populares.

A estratégia construída pelo governo federal para reduzir o déficit habitacional, teve na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, a possibilidade de fortalecer o setor da construção civil, socorrendo o capital no momento de crise.

Assim, a causalidade entre o programa governamental destinado a construção de habitação popular e o fortalecimento do setor da construção civil, pode ser compreendido a partir da dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista, em que o Estado nos momentos de crise, encontra na efetivação das políticas sociais, a saída emergencial da crise.

A ação governamental voltada à construção de casas populares mediante o programa Minha Casa Minha Vida, expandiu a participação do setor de construção civil para oferta de moradias a um segmento que anteriormente não apresentava perspectivas de consumo, e com o subsídio governamental, passa doravante a fazer parte do perfil de prospectivos públicos atendidos.

5.3 O IMPACTO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA OFERTA DA MORADIA POPULAR NA CIDADE DE BELÉM

O Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Belém apresenta um quadro limitado de atendimento da moradia destinado aos segmentos menos favorecidos. Apesar do discurso do Governo Federal em proporcionar moradia popular para superar o déficit habitacional e elevar o nível da qualidade de vida da população pobre, observa-se que os valores quantitativos de imóveis contratados na cidade de Belém, estão aquém das expectativas projetadas pelo programa.

De acordo com os dados apresentados pela CAIXA no balanço anual de 2010 na cidade de Belém, a movimentação de adesão ao programa obteve o seguinte comportamento:

IMÓVEIS FINANCIADOS	VALOR	PERFIL SÓCIO-FAMILIAR	LOCALIZAÇÃO
138	6.174.000,00	1-3 salários mínimos	ANANINDEUA
214	4.922.000,00	1-2 salários mínimos	MARITUBA
85	3.955.000,00	1-2 salários mínimos	BELÉM

Fonte: CAIXA

Observa-se que os dados quantitativos dos contratos firmados com a CAIXA são incipientes em relação ao quadro de déficit habitacional existente na área metropolitana da cidade de Belém, o que indica a limitação do atendimento da política habitacional do Governo Federal.

Apesar do programa projetar em seu discurso o caráter social pautado na meta de construção de um milhão de casas populares para a população de baixa renda, percebe-se que isso não se evidencia, pois as exigências quanto ao cumprimento das regras e das normas da CAIXA, exclui o sonho da maioria da

clientela que poderia ser contemplada com a dignidade de ter uma casa própria. Assim, é destacado o quanto o programa não consegue se materializar de fato numa ação social de caráter abrangente, e atender de fato a quem necessita.

Por outro lado, é possível perceber que a presença do programa não teve impacto significativo no aquecimento do mercado da construção civil na cidade de Belém, em especial, pela limitação de edificações financiadas. Diante de tal situação, é possível considerar que tanto para a população de baixa renda quanto para o empresariado, não houve impacto considerável na efetivação do programa.

O montante de vendas obtidas na comercialização das casas populares no programa minha casa minha vida na área metropolitana da cidade de Belém, revela que a fragilidade da política habitacional do governo federal, seja no sentido de fortalecer o setor da construção civil, possibilitando que as empresas do setor sejam mais competitivas, como também, a limitação no atendimento das demandas da população pobre, que continuará a reivindicar alternativas de acesso a casa própria.

O discurso do governo federal em promover o aceleração do crescimento econômico e social no Brasil, ao se analisar a abrangência do programa minha casa minha vida, pode ser avaliado de forma negativa, em vista da limitação que se apresenta quanto ao fortalecimento das empresas de construção civil, que preferem, em sua maior parte, concentrar suas atividades na oferta de moradia para o segmento médio e alto, com garantia de retorno imediata do capital investido.

Em sentido oposto, percebe-se que as classes menos favorecidas, devido as limitações econômicas e sociais, não conseguem pelo menos se habilitar junto ao agente financeiro, para garantir o usufruto do benefício que o programa minha casa minha vida oferece para aquisição da casa própria.

É possível avaliar o quanto o programa minha casa minha vida não conseguiu materializar a proposta vinculada as iniciativas de crescimento econômico definida pelo governo federal, em especial, no atendimento das demandas das classes menos favorecidas para aquisição da casa própria, tampouco impactou no fortalecimento das empresas de construção civil e no mercado imobiliário paraense.

Quanto a presença das empresas de construção civil no processo de geração de postos de trabalho, os dados do DIEESE-PA, apresentou a seguinte composição nos anos de 2008 a 2010.

Ano	Marko Engenharia	Ckom Engenharia	Sintese Engenharia	Freire Melo Engenharia	Real Engenharia	Total
2008	620	480	392	459	450	2401
2009	780	624	418	547	490	2859
2010	920	874	659	850	501	3804

Fonte: DIEESE-PA

O crescimento dos postos de trabalho gerado pela indústria da construção civil na cidade de Belém, revela o quanto houve um aumento na oferta de imóveis residenciais de médio e alto padrão, especialmente em decorrência do fortalecimento das empresas do setor, mediante parcerias com empresas de outros estados, o que possibilitou elevar a produtividade, como também a incorporação de novos empreendimentos imobiliários, principalmente nos bairros nobres da cidade.

A movimentação do quadro de crescimento dos postos de trabalho na indústria da construção civil é perceptível a cada ano, o que revela a manutenção de investimentos privados no setor imobiliário, o que expressa um importante mercado de consumo.

Em relação ao faturamento das empresas do setor de construção civil, os dados apresentam também um quadro favorável de rentabilidade, com destaque para o crescimento do setor de forma linear. Assim, é possível perceber que a geração de postos de trabalho é acompanhada também de um panorama favorável de retorno dos investimentos das empresas, conforme se manifesta no seguinte quadro.

Ano	Marko Engenharia	Ckom Engenharia	Sintese Engenharia	Freire Melo Engenharia	Real Engenharia
2008	20.893.620,08	30.480.327,03	38.392.459,07	52.459.498,07	43.450.287,00
2009	25.780.458,07	39.624.457,02	43.418.389,01	58.547.516,03	49.490.318,08
2010	32.920.387,01	43.874.398,01	49.659.872,04	62.850.487,02	51.501.249,03

Fonte: FIEPA-PA

Observa-se que a rentabilidade das empresas que atuam no setor da construção civil apresenta um quadro de ascendência, e cada ano houve uma tendência de crescimento em torno de 9,2% em relação ao período anterior, o que comprova o sucesso dos investimentos por elas realizado na construção civil, a partir da demanda existente por imóveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do setor imobiliário da cidade de Belém, a partir da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida e a sua relação com o setor da construção civil, aponta para um aquecimento do segmento habitacional para os clientes pertencentes à classe baixa.

Após a crise econômica mundial de 2008, praticamente todos os setores do estado do Pará representaram crescimento, principalmente o da construção civil apresentou saldos altamente positivos, podendo ser observados pelos recordes de empregos que o estado apresentou no ano passado com a geração de mais de 40 mil postos de trabalho.

Graças às iniciativas do Governo Federal, dentre elas, a implantação do programa de habitação Minha Casa Minha Vida, a crise econômica mundial não afetou o setor de construção civil, que é um dos que mais tem se destacado na economia nacional e local, com a expansão de construções de prédios residenciais tanto para as classes baixas quanto para a classe média/alta, essa mais voltada para os bairros próximos do centro da cidade.

O Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado em Março de 2009 com o objetivo de aumentar o acesso das famílias de baixa renda à casa própria e gerar emprego e renda por meio do aumento dos incentivos na construção civil. A previsão era subsidiar R\$34 bilhões nos contratos, principalmente para as famílias mais pobres. Ao todo, o programa concedeu R\$52,98 bilhões em financiamentos. A classe C passou a ser alvo das construtoras, então um ano de 2009 (pós-crise internacional) que começou pessimista, terminou otimista, devido ao grande acontecimento da década, a criação do programa.

Em Belém, é possível perceber que o setor imobiliário apresenta crescimento, com a construção de inúmeros imóveis residenciais horizontais nos bairros mais distantes do centro da cidade, destacando os bairros do Bengui, o município de Ananindeua, Marituba e a área do distrito de Icoaraci.

A demanda de atendimento da classe baixa tende a continuar apresentando crescimento, de modo que é possível perceber o aquecimento do mercado imobiliário e paralelo a elevação do quantitativo das construções de blocos residenciais.

Esta situação revela que o setor imobiliário e o de construção civil sofreram intervenções significativas em decorrência do Programa Minha Casa Minha Vida, visto que se apresenta no mercado imobiliário da cidade de Belém um déficit habitacional para de 400.000 (quatrocentos mil) habitantes, sendo 85% da classe baixa e, cerca de trinta mil lançamentos já existentes no mercado desde o início do programa, o que leva as incorporadoras acreditarem e investirem no segmento (COHAB, 2008).

A globalização da economia levou algumas empresas do setor de construção civil a ampliarem seu espaço de atuação, e, no caso da cidade de Belém, a fusão das empresas de construção civil local com empresas do eixo sudeste e sul do país.

Empresas com grande experiência no mercado nacional resolveram investir no mercado paraense devido ao relevante déficit habitacional e ao grande espaço que ainda havia para o segmento. Para investir no mercado local, desconhecido até então, surge a fusão com uma empresa com expertise local.

Na cidade de Belém, o setor imobiliário destaca-se como uma importante atividade econômica, o que contribui para o fortalecimento do setor de construção civil, garantindo a ampliação de postos de trabalho e geração de renda, como também, atender as demandas por imóveis residenciais.

A partir das considerações apresentadas no estudo, foi possível perceber que houve aumento na geração de postos de trabalho na construção civil nos anos de 2008 a 2010, com um crescimento em torno de 10% em média resultante dos investimentos no setor.

Paralelamente, é possível perceber que a rentabilidade das empresas do setor de construção civil na cidade de Belém, foi positivo nos anos de 2008 a 2010, com níveis de crescimento em torno de 9% o que revela um quadro positivo para o empresariado local, em especial, com a comercialização de imóveis de médio e alto padrão.

Mesmo com a mínima participação do Programa Minha Casa Minha Vida na cidade de Belém, seja na geração de postos de trabalho como também, na comercialização de imóveis populares, é possível constatar no estudo que o setor de construção civil contribuiu positivamente na economia local, possibilitando a geração de trabalho e renda com a ampliação de postos de trabalho, além de fortalecer economicamente as empresas do setor, com a elevação da comercialização de imóveis de médio e alto padrão.

Conclui-se que, o setor imobiliário da cidade de Belém teve impactos significativos para as empresas de construção civil, decorrentes da operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida, em função do mercado imobiliário apresentar potenciais significativos de atendimento das demandas da classe baixa.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Carlos Aberto da Silva; ANDRADE, Mário Jorge de. *Política habitacional no Brasil*. São Paulo: Cadernos de Meio Ambiente, 1992.

AZEVEDO, Maria de Lourdes Monteiro. A expansão do urbano. O surgimento das periferias no Brasil. *Revista Viver*, Revista da UFBA/CCSE, Salvador, n. 07, p. 11-13, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In:_____. *Políticas públicas para áreas urbanas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 67-99.

ALMEIDA. E.M.D, *Política Habitacional em Zonas Urbanas: O caso do Conjunto Habitacional Vila da Barca, em Belém*. 2010. 143f. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BONDUKY, Osmar Melo da Costa. Políticas Habitacionais no Brasil. *Revista do Serviço Social*, UNESP, São Paulo, n.8, p. 17-19, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília, 2008.

_____. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Brasília. Superintendência da Caixa Econômica Federal, 2008.

_____. Ministério das Cidades. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Brasília, 2008.

_____. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*. Brasília, 2009.

BRETAS, Maria do Socorro Cardoso. *Pesquisa histórico-documental*. João Pessoa: UFPB/CCSE, 2008.

CASTRO, João Carlos Borges. *Desenvolvimento urbano e mudanças no ordenamento do espaço na cidade de Belém*. Belém: ICT/UFPA, 2008.

CORREA, Paulo Sérgio de Almeida. *Pesquisa documental*. São Paulo:UNESP, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro*, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

DIAS, Urubatan Antonio Fernandes. *Planejamento urbano e ambiental*. Belém: Companhia de Saneamento do Pará. Relatório Interno, 2007.

DUARTE, Fábio. *Planejamento urbano*. Curitiba: Ibplex, 2007.

HEISLER, Edward Walkmer. O financiamento imobiliário. A participação das instituições financeiras privadas. *Revista do Economista, CFE, São Paulo*, n.4, v.2. 2008.

KOWARICK, David Schumaker. *Urbanização e Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 1979,

LUDKE, Menga. *Pesquisa social*. São Paulo: EDUSP, 2006.

MAIRATA, Hélio de Souza. *Desenvolvimento econômico e social na Amazônia*. Belém: UFPA/CCHE. Relatório de Pesquisa, 2005.

MARICATO, Ermínia. *Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MIRANDA, Mário de Souza. *O espaço urbano da cidade de Belém frente as investidas do capital*. Belém: UFPA/NUMA, 2002.

PARÁ. *Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB-PA*. Relatório Interno. Programa Minha Casa Minha Vida. Belém, 2008.

PINTO, Lúcio Flávio. O crescimento da área central da cidade de Belém. A especulação imobiliária. *Jornal Pessoal*, Belém, n.4, 2006.

PINTO, João Cardoso Martins. Especulação Imobiliária na Cidade de Belém. *Revista Ver-o-Pará*, Belém, n.4, p.3-4, 2007.

RAMOS, Marília. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. *Revista do Setor Público*, Caxambú, p. 13-17, 2008.

RODRIGUES, Edmilson da Silva. *Planejamento urbano e desenvolvimento regional*. Belém: UFPA/NAEA, 2004.

ROMANO, Carlos de Souza. Políticas Sociais e Habitacionais no Brasil. *Revista do Serviço Social*, UNESP, São Paulo, v.2, n.10, 2002.

SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. *Revista do Setor Público*, ENAP – Escola Nacional do Setor Público, Brasília, p. 21-29, 2006.

SANTOS, Boaventura da Silva. *Um discurso das ciências*. Lisboa: Porto Editora, 2000.

SANTOS, Milton. *Espaço Habitado*. São Paulo: Cortez, 1999

_____. *Pela mão de Alice*. Lisboa: Porto Editora, 2004.

SHAFF, Edward Wills. *Pesquisa documental com uso de registros institucionais*. São Paulo: USP; GEHIST, 2007.

SILVA, Carlos Alberto da Costa e. *Movimentos migratórios e ocupação do espaço na Amazônia*. Belém: MPEG. Relatório de Pesquisa, 2006.

SILVA, Carlos Gil. *Pesquisa científica*. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Carlos Roberto da. Planejamento Urbano no Brasil. O planejamento urbano das cidades. *Revista de Arquitetura e Urbanismo*, UNB, Brasília, n. 5, p. 04-05, 2007.

SILVA, Rogério Moraes da. Mercado Imobiliário e economia. *Revista do Empreendedor*, SEBRAE, São Paulo, n. 2, p. 7-8, 2009.

SOARES, Adalberto Viana. *O setor da construção civil em debate: a expansão do mercado imobiliário*. Belém: Relatório FIEPA, 2008.

SOARES, Marcos de Castro. A legislação habitacional do PMCMV. *Revista do Curso de Direito da UNB*, Brasília, n.2, p. 2, 2009.

SOUZA, Antonio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n.4, p. 05-25, out/dez. 2004.

SCHOR, Silvia Maria. Desafios do programa habitacional – A capacidade do programa Minha Casa Minha Vida de reduzir o déficit habitacional das famílias com renda até três salários mínimos. *Revista Construção Mercado 96*, cidade, p. 32-34, 2009.

TEIXEIRA, Elizabeth. *As três metodologias: a acadêmica, da ciência, da pesquisa*. Belém: UNAMA, 2008.