



## **Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise de programas habitacionais em Palmas - TO (1998-2012)**

*Public policies and development: an analysis of housing programs in Palmas - TO (1998 -2012)*

**Andreia Cristina Guimarães Cantuária Lucini<sup>1</sup>**

Instituto Federal do Tocantins - Campus Palmas

[andriacantuaria@hotmail.com](mailto:andriacantuaria@hotmail.com)

**Antonio José Pedroso Neto<sup>2</sup>**

Universidade Federal do Tocantins - Campus Palmas

[ajpedrosneto@uft.edu.br](mailto:ajpedrosneto@uft.edu.br)

**Resumo** – Um forte movimento migratório marcou as primeiras décadas da construção de Palmas e a cidade ainda é marcada pelo expressivo crescimento populacional. Crescimento populacional gera uma demanda habitacional que será suprida ou pela iniciativa privada ou através de programas habitacionais desenvolvidos pelo Estado. Na construção desse artigo, através de pesquisa de campo, foi identificado os vários programas habitacionais desenvolvidos na cidade ao longo de um período de quatorze anos, abrangendo desde os primeiros programas desenvolvidos na capital até os mais atuais. Através da identificação se propõe uma análise dos reflexos sociais e econômicos na cidade, avaliando a segregação residencial, a questão do déficit de moradia e a importância da discussão da questão fundiária em Palmas em um contexto de especulação imobiliária. Percebe-se que em Palmas os programas habitacionais reforçam um processo de segregação residencial, mesmo com a manutenção de imensos vazios urbanos nas áreas centrais da cidade.

**Palavras chaves:** política habitacional, segregação residencial.

### **Public policies and development: an analysis of housing programs in Palmas -TO (1998 -2012)**

**Abstract** – A strong migration marked the first decades of Palmas construction and the city is still characterized by significant population growth. Population growth generates a housing demand that will be met or the private sector or through housing programs developed by the State. In the construction of this article, through field research, we have identified the various housing programs developed in the city over a period of fourteen, spanning from the first programs developed in the capital to the most current. By identifying presents an analysis of the social and economic effects on the city, assessing residential segregation, the issue of housing deficit and the importance of the land issue discussion Palmas in a context of real estate speculation. It is noticed that in Palmas housing programs reinforce a residential segregation process, even with the maintenance of huge urban voids in the central areas of the city.

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional (UFT) - 2013; - Doutoranda em Ciências do Ambiente (UFT).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) – 2005; - Pós- Doutor na FACE/CEDEPLAR/UFMG.

**Keywords:** housing policy, residential segregation.

### **Introdução**

A questão habitacional envolve uma discussão que se aprofunda para além de dados quantitativos. A moradia é um bem primordial que garante ao indivíduo e a seu grupo familiar o abrigo do Sol, do frio e da chuva. Representa um lugar para repouso e descanso, para desenvolvimento de atividades ligadas ao preparo de alimento e seu consumo, ao lazer e à intimidade daquele grupo familiar. Mais que isso, a casa própria ou a moradia reveste-se de todo um valor cultural, social e econômico, ou seja, há todo um simbolismo que permeia esse bem e que ultrapassa seu valor material. Esses valores transpõem-se do bem para o proprietário ou a família e vice-versa, porque o lugar e a forma, características da moradia, são um indicativo da posição que o proprietário ocupa em seu grupo social e se ela se solidificará/enfraquecerá. Representa um projeto de família de longo prazo, afinal, sendo um investimento de elevado valor, é também um patrimônio a ser repassado a seus descendentes. Avaliar a compra ou a aquisição de uma casa apenas do ponto de vista econômico seria um reducionismo extravagante em virtude de todo o conteúdo simbólico que a reveste.

Em nossa sociedade, entretanto, a especulação imobiliária e os elevados preços dos imóveis tornam para a população de baixa renda a aquisição da moradia, em áreas regulares e com infraestrutura uma tarefa extremamente difícil em todo o território brasileiro, onde o déficit habitacional é elevado.

Este texto apresenta uma perspectiva do desenvolvimento histórico da política habitacional. Ele procura estabelecer um elo entre o contexto histórico de desenvolvimento da política habitacional no Brasil e a realidade empírica da cidade de Palmas entre 1998 a 2012, avaliando os resultados alcançados, tanto em termos de atendimento das necessidades habitacionais, como do alcance da redução da segregação e especulação imobiliária. O ano de 1998 marca o início do desenvolvimento dos programas habitacionais em Palmas. O texto parte de duas questões: a política habitacional voltada para a habitação de interesse social, de 1998 a 2012, ampliou a construção de unidades habitacionais em Palmas? Os programas habitacionais e o maior crédito destinado a eles influenciaram ou não na especulação imobiliária em Palmas? A partir destes questionamentos busca-se atender aos objetivos de desenvolver uma análise dos reflexos sociais e econômicos da política habitacional na cidade, avaliando a segregação residencial, a questão do déficit de moradia e a importância da discussão da questão fundiária em Palmas em um contexto de especulação imobiliária.

### **Material e métodos**

O período de pesquisa de campo foi ao longo do ano de 2012 e os três primeiros meses de 2013. Para alcançar os objetivos propostos, foi revista a bibliografia específica pertinente e foi realizada uma pesquisa de campo junto a vários órgãos municipais e estaduais. Na pesquisa de campo foram visitados os seguintes órgãos do governo estadual: Secretaria das Cidades, Habitação e Desenvolvimento Urbano; órgãos municipais: Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Secretaria de Habitação; e Caixa Econômica Federal. Nestas visitas foram fornecidas as informações sobre os programas habitacionais desenvolvidos na cidade e também fornecidos documentos e relatórios. Dois relatórios entregues e muito utilizados na confecção de algumas das tabelas desse artigo foram os Relatório dos Programas Habitacionais 2012/2 e Relatório dos Programas Habitacionais Novembro/Dezembro produzidos pela Diretoria Técnica Social, da antiga SEDUH, prefeitura municipal de Palmas, recebidos em 7 de novembro de 2012.

### **Resultados e discussão**

Até os anos 1940, o Estado teve uma atuação quase nula no desenvolvimento de uma política habitacional. No período dos governos militares (1964 a 1985), mais especificamente em 1964, a criação de duas instituições marca o que se pode chamar de primórdios do desenvolvimento de políticas habitacionais no país: criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (BONDUKI, 1994; ROLNIK, 1981; IPEA, 2010). Pela primeira vez se desenvolvia no país uma estrutura organizacional que focava a questão habitacional e estabelecia a correção monetária para os contratos imobiliários (ROYER, 2009; MARICATO, 2011; SHIMBO, 2010; CAIXA, 2012; IPEA, 2010).

A partir do início do novo período democrático, em 1986, a nova Constituição Federal (1988) estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana do país – artigos 182 e 183. Para regulamentar estes artigos, em 2001, foi promulgada a Lei n. 10.257, conhecida como a Lei do Estatuto da Cidade. No Estatuto das Cidades, o art. 2º dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Mesmo nessa conjuntura institucional, o desenvolvimento de uma política macroeconômica voltada ao rígido controle dos gastos públicos, entre outros fatores, fez com que os recursos destinados ao crédito habitacional fossem restritos até 2002 (ROYER, 2009; MARICATO, 2011; SHIMBO, 2010; IPEA, 2010; MORAIS, 2002).

Desde 2002, os recursos financeiros destinados à habitação voltaram a aumentar. E, a partir da aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, ampliaram-se as mudanças institucionais e a aplicação, de fato, dos recursos. A PNH é regulamentada pelo Estatuto das Cidades e é viabilizada pelo Sistema Nacional de Habitação e pelo Plano Nacional da Habitação (CAIXA, 2012).

A partir de 2003, o Ministério das Cidades se tornou responsável pela gestão e pela aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Isso produziu mudanças importantes. Por meio da Lei n. 8.036, de 1990, e da Resolução CCFGTS n. 460, de 2004, ficou garantida a aplicação de 60% dos recursos do FGTS em habitação popular e foram ampliados os descontos concedidos às pessoas com baixa renda. Esses descontos funcionam como subsídios e, assim, para inúmeras famílias, foram aumentadas as possibilidades de acesso à casa própria. A Resolução n. 518, de 2006, do Conselho Curador do FGTS, determinou que a aquisição ou a produção de imóveis novos fossem beneficiadas com 50% dos recursos disponíveis (ROYER, 2009).

Entre 2002 e 2003, a alteração da exigibilidade da aplicação dos recursos da caderneta de poupança em financiamento imobiliário, elevados de 49,25% para 78,95%, ampliou o crédito e aumentou os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), mais ligado à habitação de mercado (ROYER, 2009). Os fatores apontados para esse crescimento são: legislação que garantiu maior segurança jurídica aos atores envolvidos no financiamento imobiliário, principalmente após a instituição da alienação fiduciária, em 2004; taxas de juros menores; ampliação do prazo de pagamento do empréstimo para 30 anos; redução dos valores de entrada que significa também menor exigência de poupança prévia (ROYER, 2009).

No Brasil, de 2001 a 2009, foram financiadas 4.516.364 habitações, o que, em termos quantitativos, relembra o período mais intenso de construção de moradias na época do BNH (1964-1986) (CAIXA, 2012). Pelo SBPE, em 2007 e 2008, de acordo com Royer (2009) e Shimbo (2010), o número de contratações foi tão elevado que marcou um *boom* imobiliário. Somente em 2008 foi financiado o mesmo montante de imóveis que foi financiado entre 1995 e 2002, não incluindo os recursos do FGTS.

Todos estes números e dados confirmam que o maior volume de crédito e mudanças regulatórias para financiamento imobiliário elevou significativamente o número de contratações para a aquisição de imóveis na última década. E sendo mais relevante o fato de que ainda havia um montante de recursos disponíveis para o crescimento das contratações.

Vários estudos no Brasil apontam a importância da relação desenvolvida entre o Estado, as instituições financeiras e os agentes sociais por intermédio de programas habitacionais, no sentido de fortalecimento do capital e de uma política desenvolvimentista (VOLOCHKO, 2010; SHIMBO, 2010; FIX, 2009). Destaca-se que essa relação entre o Estado e o capital não têm suprido a demanda da população que têm menor renda, entre zero e três salários mínimos. Nesse grupo temos o maior déficit habitacional, não sendo, entretanto, o maior número dos financiamentos habitacionais.

### **Palmas - Uma relação entre déficit habitacional e a função social da propriedade**

Em 2011, o Estado do Tocantins tinha um déficit habitacional de 65.264 moradias, em um total relativo de 16,3%, sendo o terceiro maior déficit da região Norte, após os estados do Pará e do Amazonas. A população na faixa de renda de zero a três salários mínimos representa 69,2% desse total de moradores que necessitam de uma habitação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013). A população de Palmas, em 2010, era de 228.332 habitantes, representando 16,5% da população do estado do Tocantins (IBGE, 2011). Em 2010, em Palmas, o déficit habitacional era de 12.498 moradias, representando 18,2% do total de unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2014).

A chegada de milhares de migrantes a Palmas<sup>3</sup>, nos seus dez primeiros anos de construção, acompanhada pelos investimentos em obras civis em áreas centrais da cidade, promoveu um surto de valorização imobiliária e uma escassez de moradia (BAZOLLI, 2007). Desde então um processo de expansão periférica constante se processa na cidade ampliando os custos de instalação de infraestrutura e equipamentos urbanos. Essa dispersão das construções no espaço urbano levou à formação de vazios urbanos — áreas desocupadas nas quadras e entre os setores da cidade. Bazzoli (2007) apresenta o elo entre os vazios urbanos e a especulação imobiliária em Palmas. Segundo o autor, essa desocupação intencional em áreas com infraestrutura é uma consequência da busca pela valorização imobiliária. Essas áreas vazias na porção central da cidade efetivamente tiveram uma valorização monetária e locacional significativa ao longo do processo de construção e consolidação da cidade.

O efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana seria um elemento importante para reduzir esses problemas. E essa função social está legalmente em vigência e

---

<sup>3</sup> O estado do Tocantins foi separado do estado de Goiás pela Constituição de 1988. Em um primeiro momento, sua capital foi a cidade de Miracema do Tocantins, mas, já em 1º de janeiro 1990, foi instalada oficialmente a cidade de Palmas, sob o comando do governo estadual (REIS, 2011).

regulamentada no Plano Diretor Participativo, devendo ser cumprida, “através da ocupação dos vazios e do combate à especulação imobiliária”, no entanto, a forma como os dispositivos foram construídos, “não propondo medidas efetivas e mais objetivas, mantendo diretrizes genéricas e não estabelecendo parâmetros de uso e ocupação do solo”, torna a eficácia da lei distante de ser alcançada (CORIOLANO, 2011, p. 68).

O cumprimento da função social da propriedade, estabelecendo um elo com a política habitacional, está além da prioridade na construção de casas ou apartamentos. Uma política habitacional que perceba a localização do imóvel como um elemento que interfere na qualidade de vida da família ou do beneficiário dessa política social, amplia a perspectiva da função social da propriedade urbana. Quando a moradia se distancia do local de trabalho, estando na franja do tecido urbano, ela tem implicações em custos de transporte, tempo de deslocamento e desgaste físico, fora outras implicações.

### **Programas habitacionais desenvolvidos pela prefeitura municipal**

De acordo com informações da Secretaria de Habitação do município, há cerca de 20 mil pessoas inscritas nos programas habitacionais do município, por meio do CADÚNICO<sup>4</sup>, incluindo todos os membros de um núcleo familiar, inclusive crianças e idosos dependentes. Há ainda aquelas que também são cadastradas pelo governo estadual (9.674 pessoas).

Os programas habitacionais passam a ser desenvolvidos, com mais efetividade, pela prefeitura municipal a partir do fim da década de 1990. Ressalta-se que, nos primeiros anos da década de 1990, a cidade estava iniciando seu processo de construção, e a infraestrutura urbana era bastante precária. Para visualizar melhor os programas desenvolvidos pela prefeitura em Palmas — excetuando-se o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) — temos a Figura 1.

---

<sup>4</sup> CADÚNICO é um sistema alimentado pelos municípios onde são inseridas as famílias de baixa renda — renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda mensal total de até três salários mínimos —, permitindo “conhecer a realidade socioeconômica das famílias, as características do domicílio, as formas de acesso a serviços públicos essenciais e outras informações de cada um dos componentes da família” (GOVERNO DO TOCANTINS, 2012, p. 78).





Alguns desses programas já estão consolidados e as moradias foram entregues às famílias cadastradas, e outros ainda estavam em construção ou finalização. Percebe-se que os programas habitacionais se localizam predominantemente em áreas mais distantes do centro da cidade, repetindo um padrão que se tornou característico em Palmas desde sua construção.

A partir de 1998, de acordo com Melo Junior (2008), foi desenvolvido em Palmas o Programa Morar Melhor, primeiro programa habitacional destinado a construir moradia para famílias com renda máxima de três salários mínimos. Nesse programa, era necessário que o beneficiário já possuísse o lote regularizado (o que restringia o alcance do programa habitacional em virtude do elevado valor médio dos lotes na cidade). O lote deveria ser localizado em uma área que garantisse condições mínimas de acessibilidade e tivesse infraestrutura mínima de saneamento básico. Esse programa foi desenvolvido em várias partes da cidade, inclusive nos distritos de Taquaruçu e Buritirana (MELO JUNIOR, 2008). O espraiamento da construção das unidades habitacionais dificultou o desenvolvimento de um trabalho social, gerando um índice de 27% de evasão dos domicílios construídos, de acordo com um relatório do Tribunal de Contas da União (MELO JUNIOR, 2008).

**TABELA 1** – Programas habitacionais de interesse social executados pela prefeitura

<b>PROGRAMA</b>	<b>PROJETO</b>	<b>LOCALIZAÇÃO</b>
Morar Melhor	Morar Melhor	Várias quadras
Pró-Moradia	Pró-Moradia	Várias quadras
Habitar Brasil BID – HBB	Fazendo Acontecer o Santa Bárbara	Jardim Santa Bárbara
Construindo Juntos	Construindo Juntos	ARSE 132
URIAP	Cidade Solidária	Lago Sul
URIAP	Irmã Dulce	Taquaralto, 5ª Etapa, Folha 3
URIAP	Vila do Sol	Aureny III
PAC/PPI – Intervenção em Favelas	Programa meu Teto	ARSE 131
		ARSE 131
		ARSE 131
		ARSE 132
		ARSE 132
		ARNE 54
		ARSE 132
		Distrito de Taquaruçu Distrito de Buritirama
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2008	Meta ARSE 132
Habitação de Interesse Social	FNHIS 2009	Meta ARSE 131
		Meta ARSE 132
PHIS	Córrego Machado/Aureny III	Aureny III

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



O Pró-Moradia foi desenvolvido nos bairros Aurenly I e II, quadras 605 e 607 Norte (antigas ARNOs 72 e 73)<sup>5</sup> e em outros bairros, de forma pulverizada pelas quadras, semelhante ao modelo já desenvolvido no Morar Melhor. Iniciou-se em 2000, sendo o segundo programa desenvolvido pelo município. Esse programa foi executado pela Secretaria de Infraestrutura e pela Secretaria de Habitação (SEHAB), a primeira ficou responsável pela construção das habitações; e a segunda, pelo trabalho técnico social.

Em 1999, iniciou-se o Programa Habitar Brasil-BID (HBB) em Palmas, que, além de construção de moradias, tinha dois focos: capacitação de técnicos do quadro municipal para buscar soluções para os assentamentos precários e busca de inclusão social dos cidadãos dessas áreas. Esse programa contava com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nas últimas etapas, também foram utilizados recursos do Orçamento Geral da União.

Com a capacitação do corpo técnico municipal, “surgiu a necessidade de institucionalizar a questão do planejamento urbano e da habitação de maneira mais integrada, visualizando-se aspectos mais amplos do setor” (MELO JUNIOR, 2008, p. 112). Nesse processo de capacitação, o programa atingia a proposta de desenvolvimento institucional com a elaboração da Política Municipal de Habitação e do Sistema de Controle e Gestão do Território Urbano e a revisão das leis urbanísticas (Lei de Uso do Solo, Código de Obras, Lei de Parcelamento Urbano).

O Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais do Município de Palmas (PEMAS) foi o primeiro documento que registrou o início da discussão política sobre a questão habitacional no município, com apresentação do relatório final em maio de 2001. Ou seja, até essa data não havia nenhuma política habitacional municipal institucionalizada. E o PEMAS foi construído para atender a primeira fase do HBB, sendo “*o bolo maior dos recursos do BID para instrumentalizar o município com suas secretarias e técnicos, para compreender como iríamos pensar habitação, plano territorial e plano diretor*” (Entrevista – Gerente de Pós-Ocupação da SEHAB). No PEMAS foi produzido um diagnóstico sobre os assentamentos subnormais, avaliando os principais problemas que atingiam os assentamentos urbanos e a questão dos loteamentos irregulares, tanto nas áreas centrais como fora delas. A necessidade de uma gestão territorial e urbana por parte do município, com inclusão de

---

<sup>5</sup> Em Palmas, atualmente há duas nomenclaturas para os bairros da área projetada da cidade. Uma antiga, que consta nos registros dos imóveis nos cartórios, e outra mais recente, criada pela prefeitura há alguns anos, que se tornou a principal referência para localização na cidade.

controle e monitoramento do uso e da ocupação do solo, é tema tratado pelo PEMAS (MELO JUNIOR, 2008; CORIOLANO, 2011).

Na revisão das leis urbanísticas, o processo não avançou, e essas leis se mantêm como originalmente foram elaboradas. E quanto à Política Municipal de Habitação, já havia uma minuta pronta, que foi avaliada pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Essa minuta passaria por uma revisão, por meio de várias comissões no início de 2013, e, terminadas as revisões, voltaria para o conselho. Com a nova gestão municipal, iniciada em 2013, houve uma reestruturação da SEHAB, o que atrasou o trâmite desse processo. Ao ser finalizada, a etapa seguinte é a aprovação pela Câmara dos Vereadores.

No HBB, a construção de unidades habitacionais se deu no bairro Santa Bárbara com o projeto Fazendo Acontecer o Santa Bárbara. O número de pessoas que ocupava a área era em torno de 900 e a proposta inicial era serem construídas 450 casas. Houve uma assembleia na associação dos moradores, com a participação de representantes da prefeitura, em que foi acordado que a construção se daria por meio de mutirão, possibilitando atingir os 900 moradores. Para atender esse maior número de beneficiados, houve o microparcelamento dos lotes. Os blocos (tijolos) e as telhas eram produzidos no local.

Esse processo do mutirão, entretanto, não foi fácil, pois, ao longo da construção, surgiu uma série de problemas, como: desaparecimento de material; impossibilidade ou dificuldade de alguns beneficiados contribuírem por problemas de ordem pessoal; e menor participação de profissionais especializados em construção. Em virtude dessas dificuldades, na etapa final, a partir de 2005, a prefeitura assumiu a execução da obra, terminou a construção das unidades habitacionais e doou-as aos moradores. Mesmo sendo um programa iniciado em 1999, ainda não estava finalizado no início de 2013, faltando concluir o processo de regularização fundiária e as praças. O prazo final era julho de 2013, com possibilidade de prorrogação.

O Programa Construindo Juntos foi desenvolvido na quadra 1306 Sul (antiga ARSE 132) e buscou atender 1.180 famílias. Esse projeto nasceu da ocupação da área com a participação de movimentos sociais: Movimento Nacional de Luta pela Moradia, da Cooperativa de Trabalho e Moradia e da Sociedade de Apoio a Luta pela Moradia. Posteriormente, esses movimentos, por meio de uma articulação política com a prefeitura, lutaram pela formação de um convênio que garantiu recursos para a construção dos imóveis. Esse programa abrangeu as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e ocorreu, assim, a descentralização de recursos e ações (CORIOLANO, 2010). Com o Programa de

Subsídio para Habitação, não houve contrapartida financeira para os beneficiários (MELO JUNIOR, 2008).

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

Esse projeto ganha importância pela inclusão dessas famílias em uma área já consolidada da cidade. Essas famílias são assim inseridas em uma área com: maior possibilidade de emprego ou maior proximidade dele; maior acessibilidade a equipamentos urbanos e serviços oferecidos pela rede pública; além de uma área de maior valorização imobiliária.

O programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (URIAP) é desenvolvido com o propósito de promover maior regularização fundiária. O programa tem como objetivos a regularização fundiária e a implantação de infraestrutura urbana com a participação das comunidades beneficiadas, desde a concepção até a implantação dos projetos. Foi beneficiada a comunidade do bairro Lago Sul, no projeto Cidade Solidária.

O loteamento Lago Sul foi criado entre o Jardim Aureny e o Jardim Janaína com a justificativa de que a prefeitura não teria mais terrenos disponíveis para construção na porção central da cidade — justificativa recorrente quando se questiona a distância entre os projetos e as áreas centrais. Vale lembrar que o Estado se tornou proprietário da área destinada à construção da capital. Atualmente, o Estado ainda detém a propriedade de parte dessa área, com alguns lotes. A maior parte deles pertence a proprietários particulares (RODOVALHO, 2012). Os recursos para o desenvolvimento do loteamento Lago Sul vêm do Orçamento Geral da União, e não há nenhum tipo de contrapartida financeira do beneficiário.

Além da construção das 600 unidades habitacionais, o projeto Cidade Solidária também previu desenvolvimento de trabalho técnico social, requalificação das áreas desocupadas, construção de um centro de educação infantil e um centro comunitário com posto policial. No início de 2013, ainda não havia sido iniciada a construção do centro de educação infantil.

Outro projeto do programa URIAP é o projeto Irmã Dulce. O contrato foi assinado em 2007 para atender 265 famílias que ocupavam irregularmente uma área de preservação ambiental, às margens do córrego Machado. O objetivo era transferi-las para uma área regular, garantir-lhes a habitação e, posteriormente, revitalizar ambientalmente a área do córrego. Como não avançou nas fases iniciais, em 2012, houve a proposta da migração desse projeto para o PMCMV. Em 2013, havia uma negociação entre a Secretaria de Habitação e a Caixa Econômica Federal (gestora dos recursos do PMCMV) para viabilizar essa migração.

O terceiro projeto do URIAP foi o projeto Vila do Sol, que é um conjunto de apartamentos construídos no Jardim Aurenny III, entregues em novembro de 2007 – com recursos do FGTS, por meio da Resolução n. 460, de 2004.

O Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS) do Córrego Machado é um projeto que surgiu de uma proposta semelhante ao projeto Irmã Dulce: atender famílias que ocupavam irregularmente as margens do córrego Machado, em chácaras, e que deveriam ser removidas para uma área regularizada, por um projeto de requalificação ambiental. Assim como os projetos Cidade Solidária, Vila do Sol e a Meta 11 do PAC I, as unidades habitacionais foram entregues, algumas há mais de cinco anos, mas a regularização fundiária, que garante a propriedade desses imóveis aos seus moradores, ainda não foi feita.

Outro programa é o PAC. Foi desenvolvido em duas fases. No PAC I, além da construção de habitações, foi desenvolvida infraestrutura básica de saneamento, asfalto, iluminação pública e alguns equipamentos públicos. No PAC II, a construção de habitações ficou sob a responsabilidade do PMCMV. O PAC II desenvolve apenas a infraestrutura das áreas onde será desenvolvido um programa habitacional. Alguns contratos foram firmados com a prefeitura ainda no PAC I e, com o surgimento do PAC II, a responsabilidade da construção das unidades habitacionais estava sendo acordada para ser transferida para o PMCMV.

Todos esses empreendimentos envolvem uma parceria com o governo federal, inclusive o PMCMV. Há diferenças muito importantes entre os programas citados e o PMCMV. Primeiro, nos outros empreendimentos, o município capta os recursos e gerencia o processo, inclusive as licitações para a construção dos imóveis. No PMCMV, o ente público – município ou Estado – participa selecionando os beneficiários e desenvolvendo o projeto social.

Segundo, nos projetos anteriores ao PMCMV, o município desenvolvia projetos de participação comunitária com os seguintes eixos: geração de trabalho e renda, educação

sanitária e ambiental e mobilização e participação. Os recursos eram inclusos no programa habitacional. No PMCMV, no Termo de Cooperação, assinado entre o ente público e a Caixa Econômica, a responsabilidade da Caixa Econômica restringe-se a análise do projeto social, já o ente público o desenvolverá com recursos financeiros próprios. Fato que pode dificultar o seu desenvolvimento, em virtude dos baixos recursos das prefeituras para esse setor. Desde 2009, novos contratos da Prefeitura Municipal foram feitos apenas com o PMCMV.

### **Programas habitacionais desenvolvidos pelo governo estadual**

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

Na Tabela 2, estão listados alguns empreendimentos de habitação de interesse social desenvolvidos pelo Estado e já concluídos. E, na Tabela 3, estão os empreendimentos em fase de construção – nenhuma unidade habitacional entregue até o início de 2013.

**TABELA 2** – Programas habitacionais de interesse social executados pelo governo estadual

<b>PROGRAMA</b>	<b>UNIDADES HABITACIONAIS</b>	<b>UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES ATÉ DEZEMBRO DE 2006</b>	<b>LOCAL</b>	<b>TIPOLOGIA</b>
Habitação para Todos Nós – 2005	200	200	Taquari (Conjunto Amazonas I)	Casas
Habitação para Todos Nós –2006	200	200	Taquari (Conjunto Amazonas II)	Casas
Meu Teto – Contrapartida Cheque Moradia	200	200	IND	Casas

Fonte: Governo do Estado do Tocantins (2012)



**TABELA 3** – Programas habitacionais de interesse social em execução pelo governo estadual

PROGRAMA	UNIDADES HABITACIONAIS <sup>1</sup>	LOCAL	CONSTRUTORA RESPONSÁVEL	TIPOLOGIA
Pró-Moradia	1.018	905 Sul	Em licitação	218 casas 800 apartamentos
Pró-Moradia	654	1303 Sul	Em licitação	Casas
Pró-Moradia	243	Taquari	Construtora M-21	Casas
Pró-Moradia	368	ALC 43	Em licitação	Apartamentos
Pró-Moradia	407	Taquari T-23	Em licitação	Casas
Pró-Moradia	80	ALC 33	Só Terra Construções e Projetos Ltda.	Apartamentos
PPI Favelas	255	Taquari	Construserv Ltda.-ME	Casas

Fonte: Relatório da Secretaria das Cidades (governo estadual). Foram listados todos os empreendimentos desenvolvidos ou em desenvolvimento, em Palmas até fevereiro de 2013.

No caso do governo estadual, um dos projetos para o desenvolvimento da habitação de interesse social foi a criação do bairro Taquari, em 2001, na região de Palmas Sul. O bairro mais próximo, Aurenny III, naquele momento se distanciava em torno de quatro quilômetros do bairro Taquari. Além do isolamento em uma área mais distante da cidade, outros problemas atingiam o Taquari: infraestrutura local bastante precária no que se refere a asfaltamento, iluminação pública e saneamento básico; dificuldade de acesso a equipamentos públicos; altos índices de violência e de pobreza (MELO JUNIOR, 2008). Esses dois últimos índices ainda são emblemáticos nesse bairro. De acordo com Melo Junior (2008), era comum que beneficiários de programas habitacionais nessa localidade repassassem o imóvel para outras pessoas esperando receber um novo imóvel em outra área mais consolidada da cidade.

Outro programa desenvolvido no Estado é o Projeto Piloto de Investimento (PPI) – Intervenção em Favelas, que busca atender famílias localizadas em áreas consideradas inadequadas à moradia. Busca promover regularização fundiária, habitação adequada, saneamento e inclusão social em mesma área ou realocando quando necessário.

A parceria do Estado com o governo federal, por meio do Programa Pró-Moradia, permitiu que fossem desenvolvidos vários empreendimentos em diversas quadras da capital (Tabela 5). Em 2007, foram assinados contratos para os empreendimentos nas quadras 905 Sul (ARSO 92), 1303 Sul (ARSO 131) e em Taquari, onde, além das unidades habitacionais, também se desenvolvem projetos de infraestrutura. Em 2008, foram assinados contratos para os demais empreendimentos do Programa Pró-Moradia. Em todos os empreendimentos desenvolvidos pelo Programa Pró-Moradia, é feito o trabalho técnico-social.

Ao longo do período de desenvolvimento do programa na quadra 905 Sul, 1303 Sul e em Taquari T-23, houve alguns entraves que postergaram a entrega dos imóveis. Em setembro de 2011, em virtude de uma disputa judicial, a posse das áreas foi retirada do governo do Estado. Com a devolução da área e o processo de regularização fundiária concluído em março de 2012, a construtora recebeu autorização para recomeçar as obras. Como a construtora licitada manifestou desinteresse em continuar a execução da obra, o processo licitatório foi reiniciado. Ao final de 2012, estava em fase de finalização a definição de uma nova construtora para executar a obra.

### **Desenvolvimento do PMCMV em Palmas**

Em Palmas, a partir de 2010, todos os programas habitacionais passaram a se concentrar no PMCMV. O PMCMV foi lançado em abril de 2009 como uma ousada proposta para a construção de habitações no Brasil que atendesse famílias de várias faixas de renda, especialmente a faixa de zero a três salários mínimos. Outro objetivo seria minimizar os efeitos da crise internacional sobre a economia do país por meio do segmento da construção civil, gerador de grande quantidade de empregos e que movimentava vários setores da economia.

Uma das principais problemáticas urbanas no país é o grande percentual de moradias urbanas localizadas em favelas, cortiços e loteamentos irregulares, em que a exclusão social desses moradores cria outros problemas sociais. Ao longo das últimas décadas, o modelo de planejamento e gestão urbana desenvolvido na maior parte do país tem trazido “implicações profundas na forma e no funcionamento de nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas, entre outras” (ROLNIK, 2010, p. 10). De acordo com Rolnik (2010), historicamente, a habitação popular foi construída fora dos centros urbanos, com a justificativa da necessidade de diminuir os custos para permitir o acesso à casa própria.

O solo urbano é inelástico, assim sua oferta não cresce na mesma proporção que o crescimento populacional, especialmente nas áreas centrais. Esse fato em si já gera uma pressão sobre o preço. Quando o crescimento da produção de habitações acontece associado a aumento do crédito, crescimento da economia, aumento do número de empregos formais, crescimento da renda, a tendência é elevação ainda maior dos preços e maior especulação imobiliária (SIGOLO, 2011). Em Palmas, a valorização das terras, de acordo Pinto (2012),

acentuou-se com o PMCMV e com o aumento do crédito imobiliário a partir de 2009, o que dificultou ainda mais o acesso a lotes urbanos e a moradia à população de baixa renda. Essa situação ocorre em todo o território nacional, mas os agentes do mercado imobiliário reconhecem em Palmas uma valorização que excedeu as perspectivas dos investidores, criando uma “bolha imobiliária” e tornando “muito pesado” os investimentos na cidade (PINTO, 2012, p. 148).

No período de 2000 a 2006, em Palmas, a variação do preço médio de casa foi de 23,24%, e do preço nominal médio do m<sup>2</sup> de lotes foi de 40,96%. Já no período de 2006 a 2013, a variação do preço médio de casa foi de 182,05%, e do preço nominal médio do m<sup>2</sup> de lotes foi de 352,17% (VELOSO, 2014). O PMCMV e a injeção de capital no mercado habitacional iniciada no primeiro governo Lula (2003-2006) e acentuada no segundo governo Lula (2007-2010) foram fatores importantes de valorização imobiliária no período de 2006 a 2013 (LUCINI, 2013; VELOSO, 2014).

### **Considerações finais**

O que representa a habitação de interesse social para a sociedade? Depende do foco de quem é o agente social que olha para ela. Para uma grande parcela das famílias brasileiras que recebe até três salários mínimos, é praticamente um bem impossível de ser adquirido no mercado formal, a não ser pelo viés da política habitacional. E o que isso representa para essas famílias? A não seleção, por meio do CADUNICO, pelas diretorias técnico-sociais de entes públicos sugere três situações. A primeira é uma provável exclusão das áreas centrais com a moradia em loteamentos irregulares (nessas áreas é comum a ausência do Estado, com a consequente precariedade de infraestrutura e equipamentos). A segunda é o consumo de parte significativa de suas rendas para o pagamento de aluguéis em áreas mais periféricas. Ou por último, parte expressiva de sua renda também pode ser utilizada para pagar aluguéis em cortiços nas áreas mais “nobres”.

A análise do crescimento do crédito habitacional demonstra que seu aumento tem impactado diretamente na maior oferta de unidades habitacionais em todo o país, inclusive em Palmas. Esse mercado aquecido apresenta como efeito adverso a elevação do preço de terrenos e imóveis e maior especulação imobiliária. E de que forma isso interfere na necessidade daquele agente que tem renda familiar de três salários mínimos? Afasta-o para áreas periféricas, pois, para as construtoras ou mesmo para o ente público, será difícil custear o preço de um terreno de grande extensão em áreas centrais. Ou seja, essa população

alijada da capacidade de adquirir terreno ou casa própria em áreas mais centrais será beneficiada pelo Estado com a moradia, mas em áreas distantes.

Nesse quadro, é perceptível, pela evolução dos programas habitacionais desenvolvidos em Palmas, que houve aumento da oferta de moradias para a população de baixa renda, tendo sido beneficiadas em torno de três mil famílias no período considerado. Ainda assim, o número de cadastrados no CADUNICO, em busca de habitação, continua elevado, sendo necessárias novas pesquisas que apontem a eficácia dos programas habitacionais na redução do déficit habitacional em Palmas.

Há uma discussão a ser feita em Palmas que envolve a Política Municipal de Habitação e a revisão da Lei de Uso do Solo, para que se avalie a intensidade dos vazios existentes em área urbana e a necessidade de desenvolvimento de programas habitacionais em áreas centrais. Lembrando que o espraiamento da mancha urbana implica em um aumento de custo, ligado à infraestrutura e à construção de equipamentos. Ora se já há uma área consolidada quanto a esses elementos nessa cidade, em sua porção mais central, permeada de vazios urbanos, tornam-se contraproducentes novos investimentos em áreas mais distantes.

A segregação quanto à faixa de renda, que deveria ser um dos elementos combatidos por uma política habitacional, em Palmas, tem sido reforçada por ela. Ao mesmo tempo em que com essa política cresce o mercado formal de moradias no país e em Palmas, aprofunda-se a desigualdade socioterritorial, principalmente por que estar profundamente ligada ao mercado de construção e aos seus interesses econômicos. Na evolução do sistema capitalista, os instrumentos de crédito habitacional tornaram-se elementos importantes para promover a acumulação de capital por meio da especulação imobiliária e da criação de demandas específicas para esse mercado. O objetivo de uma política habitacional é reduzir o déficit de moradia e não em si desenvolver uma nova forma de acumulação capitalista.

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

resultados que garantiriam real qualidade de vida à população.

### Referências bibliográficas

- BAZOLLI, J. A. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas-TO. 2007. 154 f. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. *Revista Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, v. 23, p. 711-732, 1994.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm) (acessado em 15/10/2012)
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Demanda habitacional no Brasil. Brasília: Caixa, 2012.
- CORIOLOANO, G. P. Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais. 2011. 167 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011.
- FIX, M. Uma ponte para a especulação: ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, v. 22, nº 55, p. 41-64, jan./abr. 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundação João Pinheiro, 2013.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Nota técnica: déficit habitacional no Brasil – anos 2011 e 2012. Belo Horizonte, 2014.
- GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Tocantins. Produto 4: relatórios parciais do diagnóstico – microrregiões 5 a 8: Porto Nacional, Dianópolis, Rio Formoso e Gurupi. Tocantins, 2012.
- IBGE. Sinopse do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011.
- INSTITUTO PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: IPEA, livro 6, v. 2, 2010.
- LUCINI, A. C. G. C. O espaço das construtoras e o Programa Minha Casa Minha Vida em Palmas - TO: o Estado e a sociedade criando um mercado. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2013.
- MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados (IEA), v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.
- MELO JUNIOR, L. G. de. Co Yvy Ore Retama: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. 2008. 165 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- MORAIS, M. da P. Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil. *Boletim de políticas sociais*. Brasília: Diretoria de Estudos Sociais (IPEA), nº 4, p. 109-118, 2002.
- OLIVEIRA, E. L. de; GIVISIEZ, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
- PINTO, L. M. C. Luzimangues: processos sociais e política urbana na gênese de uma “nova cidade”. 2012. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) –



Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

REIS, P. O. B. dos. Modernidades tardias no cerrado: discursos e práticas na história de Palmas-TO (1990-2010). 2011. 227 f. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RODOVALHO, S. A. Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço. 2012. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

ROLNIK, R. (Org.). Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ROYER, L. de O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SHIMBO, L. Z. Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SIGOLO, L. M. D. Recentes do mercado formal de moradia no ABCD. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

VELOSO, R. de S. A contradição em processo em Palmas-TO: especulação imobiliária e direito social à moradia em uma cidade de contrastes. 2014. 173 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

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

Recebido para publicação em julho de 2016  
Aprovado para publicação em outubro de 2016