

O processo de periferação da habitação financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida

The housing peripheralization process financed by the Programa Minha Casa Minha Vida

Joesley Dourado¹ 

Fernando Luiz Araújo Sobrinho² 

Palavras-chave:

Programa Minha Casa Minha Vida
Política Habitacional
Área Metropolitana de Brasília

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a produção de unidades habitacionais promovida pelo Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV na Área Metropolitana de Brasília. Busca-se investigar qual é o papel desempenhado pelo Estado no contexto do PMCMV e também analisar a distribuição espacial dos recursos financeiros e unidades habitacionais financiadas com recursos do Programa entre os anos de 2009 e 2018. A metodologia da pesquisa foi estabelecida em três etapas. A primeira diz respeito a pesquisa bibliográfica, no sentido de contribuir para entender as principais características do PMCMV. A segunda etapa tratou de pesquisa documental, com a análise da base de dados obtida junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional, órgão coordenador do PMCMV. A terceira e última etapa foi de pesquisa de campo, onde foi possível registrar empreendimentos imobiliários que corroboram com a tese do avanço da produção habitacional para a periferia metropolitana de Brasília. Observou-se que o Estado foi primordialmente o financiador do PMCMV através do sistema financeiro (bancos públicos e privados) e a gestão do território do DF que é exercida sob a influência do monopólio estatal da terra urbana em conjunto com a ação da iniciativa privada promoveu o processo de periferação das habitações financiadas pelo PMCMV que no contexto da Área Metropolitana de Brasília teve protagonismo nos municípios goianos no “Entorno” do DF em detrimento do território da capital federal.

Keywords:

Programa Minha Casa Minha Vida
Housing policy
Brasília Metropolitan Area

Abstract

The article aims to analyze the production of housing units promoted by the Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV in the Brasília Metropolitan Area. It seeks to investigate the role played by the State in the context of the PMCMV, and to

¹ Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. joesleyb@gmail.com

² Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil. flasobrinho@gmail.com

analyze the spatial distribution of financial resources and housing units financed with Program funds between the years of 2009 and 2018. The research methodology was established in three stages. The first concerns bibliographic research, contributing to understanding the main characteristics of the PMCMV. The second stage dealt with documentary research, with an analysis of the database obtained from the Ministry of Regional Development, the coordinating institution of the PMCMV. The third and last stage was field research, where it was possible to register projects that corroborate the thesis of the advance of housing production toward the metropolitan periphery of Brasília. It was observed that the State was primarily the financier of the PMCMV through the financial system (public and private banks) and the management of the territory of the Federal District that is exercised under the influence of the state monopoly of urban land, together with the action of the private initiative, promoted the process of the peripheralization of the housing financed by the PMCMV, which, in the context of the Brasília Metropolitan Area, was prominent in the Goiás cities of the “Entorno” of the Federal District, to the detriment of the territory of the federal capital.

INTRODUÇÃO

A produção da mercadoria-habitação demanda tempo e seu custo é demasiadamente elevado se comparado a outras mercadorias. Até ser oferecida no mercado imobiliário existe uma sistemática que remete ao intervalo entre o investimento para construir, sua disponibilização no mercado para venda (por parte de quem produz) e o pagamento (por parte de quem compra) deste bem que em razão de elevados valores de venda é financiado por instituições que estabelecem prazos de diversos anos para a sua completa liquidação por parte do comprador. Todo esse processo é financiado por um complexo sistema financeiro: toma-se dinheiro para construir, para vender e para comprar, o que configura um complexo econômico articulado entre várias corporações e setores da atividade econômica em diferentes escalas.

Segundo Dourado (2018), tanto para o produtor como para o comprador, o financiamento é fundamental. Assim, o “habitar” se alinha as estratégias de acumulação global da riqueza. É aqui onde a figura do financiador, na maioria das vezes representada pelos bancos – nacionais ou internacionais – ainda que indiretamente, acaba se tornando um dos principais agentes da produção do espaço urbano. Para o autor, ainda mais complexa é a questão da produção de habitação para as camadas mais pobres da população que envolve uma série de dispositivos legais e econômicos

específicos, sendo necessária, muitas vezes, a utilização de subsídios governamentais para propiciar o acesso a esta mercadoria.

A crise econômica iniciada em 2008, a partir do “estouro da bolha” do setor imobiliário dos Estados Unidos da América, impactou vários outros países, considerando o alto grau de conexão do mercado financeiro globalizado e interdependente. Como maneira de minimizar as consequências da crise internacional na economia interna, o governo federal brasileiro tomou uma série de medidas dentre as quais teve destaque a liberação de recursos para financiamento de habitações por meio do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV.

É neste contexto que a periferia da metrópole de Brasília foi impactada com o aquecimento da produção habitacional. A capital federal do Brasil passou por significativas mudanças na sua estrutura socioespacial devido aos desdobramentos do PMCMV no espaço urbano dos municípios que compõe sua Área Metropolitana. Assim, este artigo tem como objetivo geral analisar a produção de unidades habitacionais promovida pelo PMCMV na Área Metropolitana de Brasília-AMB. Busca-se investigar qual é o papel desempenhado pelo Estado no contexto do PMCMV e analisar a distribuição espacial dos recursos financeiros e unidades habitacionais financiadas com recursos do programa entre os anos de 2009 e 2018.

Passos metodológicos

A primeira etapa da pesquisa desenvolve-se a partir do levantamento de referencial teórico acerca da temática investigada. Neste momento, destacam-se as contribuições dos autores Cardoso & Aragão (2013), Amore (2015) e Santos (2016) que colaboram para elucidar a realidade observada.

A segunda etapa parte da pesquisa documental. Em fevereiro de 2019 foi solicitado, mediante requerimento, ao Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR (antigo Ministério das Cidades), órgão coordenador do PMCMV, uma relação com todos os financiamentos realizados no âmbito do Programa nos municípios da Área Metropolitana de Brasília-AMB e também para o próprio Distrito Federal-DF.

O processo de metropolização do espaço de Brasília possui uma série de peculiaridades. Para além de outras evidências, ao obter os dados junto ao MDR, observou-se que eles não faziam distinção entre o território de Brasília e do DF. Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, Brasília é a capital federal que está inserida em um quadrilátero ao qual foi atribuída a denominação de Distrito Federal, ao qual é vedado sua divisão em municípios. Assim, o Distrito Federal possui uma área maior e que além de englobar Brasília, também compreende o território de diversos núcleos urbanos que não possuem autonomia administrativa, política, nem tampouco financeira e são denominados “Regiões Administrativas”. Como as Regiões Administrativas são diretamente vinculadas ao núcleo metropolitano – Brasília – institucionalmente assemelham-se a bairros da metrópole. Portanto, nesta pesquisa o território de Brasília e do Distrito Federal foram entendidos como um só.

Ainda vale ressaltar que o recorte temporal estabelecido foi o intervalo entre 2009, ano de lançamento do PMCMV, e o ano de 2018. Como recorte espacial para definir a AMB, em detrimento de outros recortes metodológicos de regionalização como o da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno-RIDE ou mesmo de “Região Metropolitana” aqui optou-se pelo agrupamento urbano que além de englobar o DF, é composto pelos municípios goianos de Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. Para definir este agrupamento espacial como *Área Metropolitana* partiu-se da definição trazida pelo Estatuto da Metrópole (Art. 2º,

Inciso VIII da Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015).

A terceira etapa constituiu-se de pesquisas em campo realizadas durante o mês de setembro de 2018, onde foram realizados os registros fotográficos dos empreendimentos imobiliários financiados com recursos do PMCMV nos municípios da AMB juntamente com a observação e análise dos processos discutidos na pesquisa.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: O ESTADO COMO FINANCIADOR DA HABITAÇÃO

Em consequência da crise financeira internacional que iniciou nos Estados Unidos da América durante o ano de 2008, o governo brasileiro tomou uma série de medidas econômicas para minimizar no ambiente interno as consequências negativas do cenário exterior. Santos (2016) afirma que a crise de 2008 contribuiu para que as grandes empresas do ramo imobiliário ficassem altamente endividadas e com boa parte de seu capital imobilizado na forma de terrenos nas regiões periféricas das cidades. Para o autor, “foi nesse momento que o Programa Minha Casa Minha Vida foi lançado como uma política de salvação do setor que permitiria as empresas realizarem o capital fictício encarnado nos terrenos periféricos” (SANTOS, 2016, p. 191).

Segundo Maricato (2018), o PMCMV veio como uma luva: as empreiteiras e os incorporadores imobiliários privados se reuniram em torno dele. Também foi grande o interesse do poder executivo federal no programa ao ponto que ele foi criado mediante a utilização de Medida Provisória-MP, dispensando o rito legislativo guardado para a proposição de Leis – em sentido estrito – no Congresso Nacional.

O PMCMV é um macroprograma composto por outros dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana-PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural-PNHR. Conforme previsto pela legislação, os recursos disponibilizados são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial-FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social-FDS e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS. Delimitando a atuação do PMCMV no espaço urbano, os mecanismos de financiamento foram dispostos de acordo com a faixa de renda do comprador do imóvel. Vale ressaltar que durante a vigência do PMCMV as faixas de renda foram

alteradas demasiadas vezes, o que torna a análise metodológica destas modificações uma tarefa que por si pode ser objetivo geral de uma pesquisa. Assim, optou-se por desprezar o valor em espécie das faixas de renda e voltou-se o foco para a compreensão da lógica por trás das classificações delas.

Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados recursos que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. Os recursos do FAR são utilizados em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. Segundo Amore (2015), nesta modalidade a construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas e ao poder municipal é facultado à disponibilização de terra para “promover chamamentos para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras” (AMORE, 2015, p. 20).

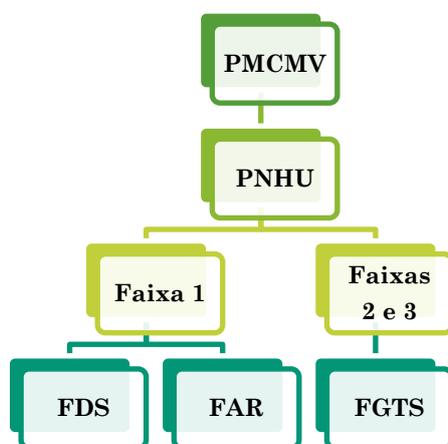
Conforme analisado por Amore (2015), os recursos do FDS são utilizados para financiar as atividades de entidades sem fins lucrativos como

cooperativas e associações. Em tese, nesta modalidade, a participação da sociedade civil organizada poderia gerenciar os recursos disponibilizados. Amore também descreve como funciona o financiamento para as Faixas 2 e 3:

Nas Faixas 2 e 3, o financiamento se dá com recursos do FGTS, que se constitui como um “dinheiro mais caro”, que exige retorno e cobra juros. Os níveis de subsídio nos financiamentos operados por esse, que é o principal fundo da política habitacional desde sua criação em 1966, vinham sendo aumentados desde 2004, com a aprovação da resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, mediante aportes orçamentários aplicados à Faixa 2 de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios “indiretos” que decorrem de uma variação nas taxas de juros (AMORE, 2015, p. 21).

A Figura 1, logo abaixo, representa a origem dos recursos do Programa Nacional de Habitação Urbana inseridos no contexto do PMCMV:

Figura 1. Mecanismos de financiamento do PNHU no âmbito do PMCMV



Fonte: Os autores, 2018.

Quanto à distribuição dos recursos a serem destinados às unidades da federação estabeleceu-se a seguinte sistemática:

Os recursos do PMCMV foram distribuídos pelas diversas unidades da federação de forma proporcional à estimativa do déficit habitacional dos estados, a partir dos estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro. Essa distribuição estabeleceu, na verdade, cotas máximas de acesso a recursos, já que o acesso dependeria da demanda a ser apresentada à Caixa

Econômica pelas empresas (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 36).

Desta maneira se apreende o papel que foi exercido pela iniciativa privada, uma vez a produção das habitações a serem vendidas com financiamento subsidiado dependeria da demanda apresentada pelas empresas.

Na perspectiva de Cardoso e Aragão (2013), o PMCMV foi inspirado nas experiências do Chile e do México onde o setor empresarial teve protagonismo nas ações de dinamização da produção habitacional. Na sua essência entende-

se que o PMCMV é um programa de acesso ao crédito imobiliário, tanto por parte do consumidor como do produtor (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), constatação também realizada por Amore, que afirma que “o Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico” (AMORE, 2015, p. 15).

Barreira e Borges analisando o PMCMV indicam que:

Visando aquecer a economia nacional através de estímulos às atividades da construção civil no país, o MCMV foi moldado para atender a promoção pública habitacional, mas, sobretudo o segmento econômico popular deste mercado, em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. O aquecimento do setor construtivo no país (para muitos um boom imobiliário) permite afirmar que o impacto das medidas e programas implementados pelo governo federal sobre a economia alcançou grande êxito (BARREIRA; BORGES, 2013, p. 8-9).

Ainda que o “grande êxito” da perspectiva econômica tenha destaque, outra face do PMCMV pode ser analisada. Segundo Lopes e Shimbo (2015) ao invés de focar na qualidade do produto ofertado, tanto do ponto de vista arquitetônico como urbanístico, os produtores de habitações focaram sua atuação na valorização simbólica do subsídio, liquidez, localização e segurança do negócio e do próprio imóvel.

A periferização da moradia financiada pelo PMCMV

Dentre as maiores críticas realizadas acerca do PMCMV tem ênfase a localização dos empreendimentos financiados com recursos do programa. O distanciamento entre as políticas federais e as políticas locais dos municípios reforçou a lógica da periferização da moradia.

Considerando a falta de articulação da política habitacional com a política urbana e ausência de exigências para que os municípios utilizem os instrumentos do Estatuto das Cidades, a tendência será sempre que os novos empreendimentos se viabilizem a partir da dinâmica de mercado, buscando as terras mais baratas, que são aquelas mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura. Um dos problemas

anunciados pela própria estrutura institucional e operacional do programa será, portanto, a questão da localização dos novos empreendimentos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 47).

Maricato (2018) destaca o grande movimento de obras por todo o país geradas a partir dos recursos liberados pelo Programa, porém a autora também evidencia que a localização dos imóveis a serem financiados ficou a cargo dos proprietários imobiliários, incorporadores e empreiteiras em detrimento do governo federal. Desta forma, o modelo institucional do PMCMV repetiu o padrão da atuação do Banco Nacional da Habitação-BNH criado durante o regime militar, a seguir descrito por Bolaffi:

Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia – e esta é uma diretriz que veio de cima, inerente à própria “filosofia” do plano, como acabamos de lembrar -, o BNH tem gerado, uma cadeia de negociatas inescrupulosas. Como nossas pesquisas confirmaram, e como jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor do mercado (BOLAFFI, 1979, p. 54).

A localização das unidades habitacionais financiadas pelo PMCMV foi estrategicamente planejada de maneira que reafirmam o modelo de expansão territorial para periferias distantes, considerando a ação dos produtores em busca de terras de menor custo imobiliário de forma a maximizar seus lucros.

A Figura 2 apresenta *outdoor* de uma empresa produtora de habitações que foca sua atuação nos municípios do Entorno do Distrito Federal. Da Figura, observa-se o protagonismo da Caixa Econômica Federal como agente financiador por meio de recursos disponibilizados pelo PMCMV, também presente em destaque no anúncio. Além disso, vale ressaltar a localização do *outdoor* que está às margens da rodovia federal BR040, no território do Distrito Federal. O anúncio diz respeito a unidades habitacionais em Valparaíso de Goiás, mas está inserido dentro da Região Administrativa de Santa Maria/DF.

Figura 2. *Outdoor* de um produtor imobiliário às margens da rodovia BR040 em Santa Maria/DF – 2018.



Fonte: Os autores, 2018.

O PMCMV reproduz dinâmicas comuns à urbanização brasileira e na Área Metropolitana de Brasília não foi diferente. Como será apresentado a seguir, a maior parte dos empreendimentos foi construída nos municípios do Entorno goiano, ou seja, na periferia da metrópole e ainda nas periferias desses municípios, reforçando a periferização da habitação, uma mancha urbana fragmentada em diversos núcleos e a dispersão de bairros e empreendimentos. O processo de periferização financiado pelo PMCMV, também foi observado por Rufino que destaca a lógica da conurbação na produção habitacional do programa:

Pode-se dizer que o Programa tem reforçado a lógica de conurbação, por conta da crescente aceitação da metropolização do déficit, com a implementação de empreendimentos nos municípios mais distantes do núcleo, assegurando maiores ganhos ao setor privado pela apropriação de terras mais baratas e submetendo as famílias de menor renda a morar em regiões mais distantes dos empregos, comércio, serviços, equipamentos públicos e a se deslocarem cotidianamente por longos períodos e longas distâncias (RUFINO, 2015, p. 60).

Ainda vale destacar a constatação de Lopes & Shimbo, que segundo os autores “o Programa promete ‘fazer rodar a roda da economia’, porém através da renovação de um ciclo especulativo que, ao mesmo tempo, concentra renda e segrega significativas porções de cidade” (LOPES; SHIMBO, 2015, p. 242).

O PMCMV na Área Metropolitana de Brasília

Paviani (2007) estabelece três períodos para a urbanização de Brasília. O 1º período de 1956-1973 quando se iniciam as obras para construção da nova capital e surgem fluxos migratórios que serão suporte para o desenvolvimento dos serviços públicos e de crescimento da economia local através da construção civil, comércio, agricultura dentre outros. O 2º período da urbanização de Brasília (1974-1990) é marcado pela consolidação de Brasília enquanto projeto político no país. Essa fase é marcada por diversos aspectos relacionados ao uso e ocupação do solo: a criação de vários planos de ordenamento do território visando coibir a ocupação desordenada do Distrito Federal. A 3ª fase (1991-atual) corresponde ao processo de consolidação de Brasília enquanto metrópole. Os fluxos migratórios direcionados à Brasília e o consequente crescimento demográfico pressionam o conjunto urbanístico de Brasília, intensificam a urbanização dentro e fora do Distrito Federal com a criação de assentamentos dentro do território do Distrito Federal que irão se transformar em Regiões Administrativas. Neste momento, há também o avanço de Brasília para os municípios goianos mais próximos, culminando na Área Metropolitana de Brasília.

Estes municípios goianos envoltos na espacialidade metropolitana de Brasília, formam o agrupamento conhecido como “Entorno do Distrito Federal”, sendo assim denominado pela própria organização territorial do estado de Goiás em mesorregiões. Para além da rotulação oficial, a definição do vocábulo “Entorno” ganha novos significados em Brasília. No cotidiano das pessoas, a palavra “Entorno” não é um

substantivo comum e sim um nome próprio. Como nome próprio, deve ser escrito com destaque – Entorno – e identifica um espaço de segregação, conflitos e desigualdades, representados pelos municípios goianos que tiveram sua ocupação diretamente influenciada pela expansão de Brasília para fora do quadrilátero do DF.

Não é desprezível o fato de existirem núcleos urbanos pretéritos à construção de Brasília dentro do Distrito Federal e no Entorno, denominados núcleos vernaculares, porém o processo de implantação da nova capital dá novos conteúdos, novas dinâmicas a eles. Assim, apesar de sua existência prévia, apreende-se que a construção de Brasília e atuação do GDF tem grande impacto na formação do Entorno e os municípios desta região são aqueles que compõem a parte goiana da Área Metropolitana de Brasília-AMB.

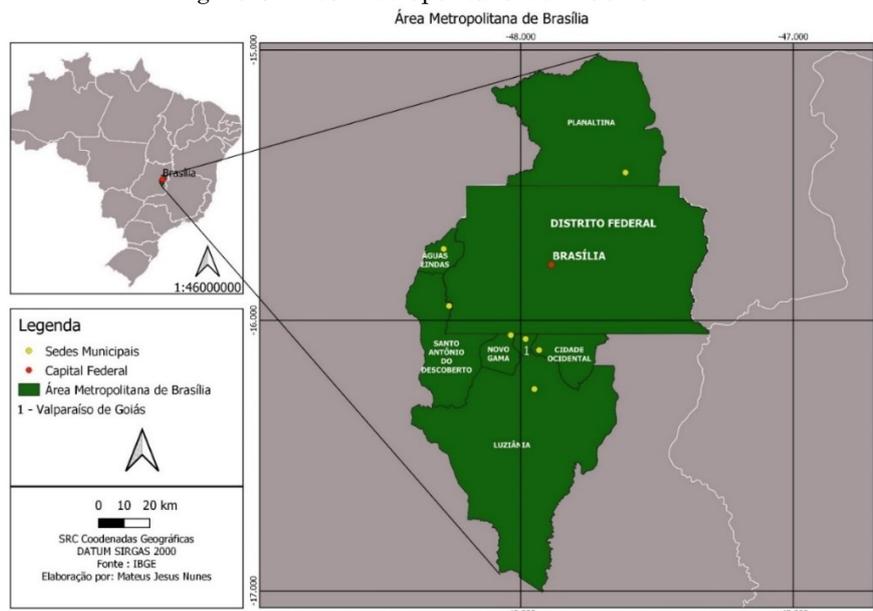
Segundo Dourado (2018), os municípios goianos da AMB sofrem extensão da sua área de ocupação e crescimento demográfico devido à indisponibilidade política de terra existente no DF. Para o autor, esta indisponibilidade é caracterizada pela grande quantidade de terrenos disponíveis para a construção de moradias em poder do GDF que aliado a baixa oferta para compra e o rígido controle de zoneamento e destinação, lança o preço da terra urbana a altos patamares, impactando diretamente os valores das unidades residenciais, sejam terrenos, casas ou apartamentos no quadrilátero da capital federal. Assim, os municípios goianos limítrofes ao DF recebem parte do contingente populacional que

foi “empurrado” pelo GDF para fora da capital federal (PAVIANI, 1987). Ainda vale outra constatação acerca da influência do DF na formação da região do Entorno:

Além de receber migrantes de todas as partes do Brasil que inicialmente se instalam no DF, existe também uma considerável participação de moradores já radicados há vários anos em território brasileiro – e mesmo naturais do DF – que estão à procura de moradia a preços mais acessíveis, de maneira que se deslocam rumo aos municípios da fronteira entre as duas unidades. Neste sentido, os municípios do estado de Goiás limítrofes ao Distrito Federal, tornaram-se uma extensão informal – uma vez que estão fora do quadrilátero – do território da capital federal (DOURADO, 2018, p. 17).

Nesta pesquisa, considerou-se a Área Metropolitana de Brasília como agrupamento urbano que tem Brasília como núcleo e engloba todo o quadrilátero do Distrito Federal. Além do DF a AMB também inclui municípios goianos que tiveram sua ocupação, consolidação e expansão urbana relacionada a dinâmica socioespacial da capital federal. Optou-se por analisar a AMB sendo composta pelos municípios goianos de Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, representados na Figura 3.

Figura 3. Área Metropolitana de Brasília-AMB



Fonte: Os autores, 2018.

A Tabela 1 apresenta a estimativa de população da AMB, onde se observa a variação na estimativa da população entre os anos de 2008 (antes do PMCMV) e 2018. Nota-se que a maioria

dos habitantes residem no território do Distrito Federal além de que o DF perdeu participação percentual em relação aos municípios goianos da AMB no período analisado:

Tabela 1. Estimativa de habitantes da Área Metropolitana de Brasília – 2008 e 2018.

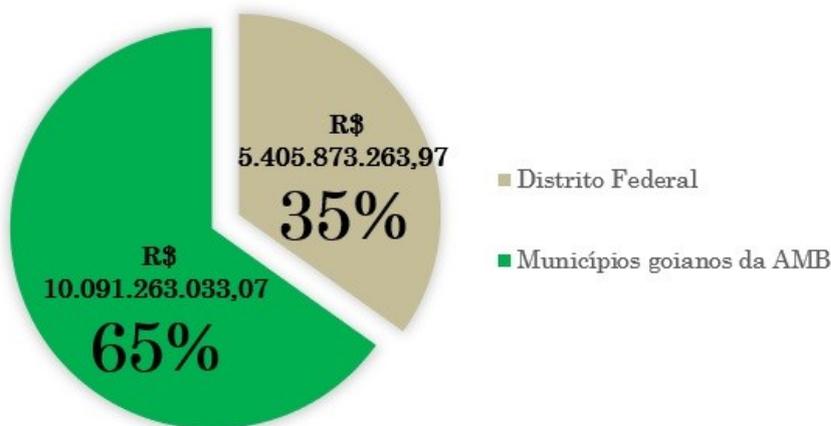
Unidade da Federação	Habitanter		% dos habitantes da AMB	
	2008	2018	2008	2018
Distrito Federal	2.606.885	2.974.703	77,5%	76,3%
Municípios goianos da AMB	756.027	923.141	22,5%	23,7%
Águas Lindas	143.179	207.070	4,3%	5,3%
Cidade Ocidental	52.380	69.829	1,6%	1,8%
Luziânia	210.064	205.023	6,2%	5,3%
Novo Gama	88.835	113.679	2,6%	2,9%
Planaltina	79.651	89.181	2,4%	2,3%
Santo Antônio do Descoberto	58.474	73.636	1,7%	1,9%
Valparaíso de Goiás	123.444	164.723	3,7%	4,2%
Total	3.362.912	3.897.844	100%	100%

Fonte: IBGE (2020). Org: Os autores, 2020.

O PMCMV serviu como um dinamizador da atividade econômica, mais precisamente nos ramos da construção civil e imobiliário na AMB. No período investigado, o programa federal

liberou mais de R\$ 15 bilhões para projetos nos municípios da AMB e os valores foram distribuídos conforme representado na Figura 4:

Figura 4. Distribuição dos recursos do PMCMV na Área Metropolitana de Brasília-AMB.



Fonte: MDR. Org: Os autores, 2020.

Conforme observado na Figura 4, os municípios goianos da AMB receberam a maior parte dos recursos financeiros liberados pelo PMCMV apesar da discrepância do contingente habitacional entre o DF e esses municípios, o que corrobora a tese da periferação para os

municípios do Entorno goiano. Outra informação verificada foi o número de unidades habitacionais produzidas por município e a correspondência percentual dessas unidades em relação à produção financiada com recursos do programa na AMB:

Tabela 2. Unidades Habitacionais e recursos liberados do PMCMV na Área Metropolitana de Brasília-AMB

Unidade da Federação	UH's	% UH's na AMB	Valor R\$	% dos recursos liberados na AMB
Distrito Federal	34.921	27%	5.405.873.263,97	35%
Municípios goianos da AMB	92.677	73%	10.091.263.033,07	65%
Águas Lindas de Goiás	24.054	19%	2.504.951.635,86	16%
Cidade Ocidental	8.753	7%	895.623.725,65	6%
Luziânia	12.080	9%	1.438.900.445,69	9%
Novo Gama	2.017	2%	219.932.992,11	1%
Planaltina	10.030	8%	1.070.305.666,51	7%
Santo Antônio do Descoberto	4.895	4%	539.852.991,78	3%
Valparaíso de Goiás	30.848	24%	3.421.695.575,47	22%
Total	127.598	100%	15.497.136.297,04	100%

Fonte: MDR. Org: Os autores, 2020.

Os dados da Tabela 2 demonstram que a expansão dos empreendimentos do PMCMV para a periferia metropolitana é um fato, considerando o Distrito Federal com quase 3 milhões de habitantes (IBGE, 2020) recebeu em seu território cerca de 34.921 unidades habitacionais, enquanto o conjunto dos demais municípios goianos recebeu cerca de 92.677 unidades habitacionais, crescendo em muito a mancha urbana destes municípios. Tem protagonismo entre os municípios do Entorno, Valparaíso de Goiás, distante 32 kms do Plano Piloto de Brasília, que teve em seu território a execução do maior quantitativo de recursos financeiros e unidades habitacionais, representando cerca de 24% das unidades

habitacionais construídas na AMB o que é ainda mais significativo se comparado a todo o Distrito Federal que recebeu 27%.

As Figuras a seguir apresentam o mesmo empreendimento de tipologia vertical em Valparaíso de Goiás, com destaque para a origem dos recursos daquela construção presente na placa de identificação (Figura 5) e a presença da Caixa Econômica Federal como representante do poder público no processo de produção do espaço urbano (Figura 6). Antes restritos ao núcleo da metrópole, a tipologia vertical tem sido cada vez mais difundida nas periferias, devido ao alto potencial maximizador dos lucros dos seus produtores:

Figura 5. Placa de identificação da obra de empreendimento vertical em Valparaíso de Goiás – 2018.



Fonte: Os autores, 2018.

Figura 6. Empreendimento vertical financiado com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida em Valparaíso de Goiás – 2018.



Fonte: Os autores, 2018.

Considerando a distribuição das unidades habitacionais e dos recursos financeiros de acordo com a faixa de renda prevista pelo

programa do governo federal, foi elaborado a Tabela 3, que destaca esta relação:

Tabela 3. Unidades Habitacionais e recursos liberados por faixa de renda do PMCMV na Área Metropolitana de Brasília-AMB

Faixa	Unidades da Federação	UH's	% das UH's na AMB	Valor R\$	% do valor liberado na AMB
Faixa 1	Distrito Federal	6.273		1.341.506.479,00	
	Municípios goianos da AMB	1.939	6%	133.352.083,62	10%
Faixa 1,5	Distrito Federal	53		84.023.756,00	
	Municípios goianos da AMB	4.059	3%	538.106.200,00	4%
Faixa 2	Distrito Federal	17.961		2.661.578.647,07	
	Municípios goianos da AMB	80.238	78%	8.809.201.098,72	74%
Faixa 3	Distrito Federal	10.634		1.318.764.381,90	
	Municípios goianos da AMB	6.441	13%	610.603.650,73	12%
Total		127.598	100%	15.497.136.297,04	100%

Fonte: MDR. Org: Os autores, 2020.

Conforme a Tabela 3 é possível notar que a faixa 2 do PMCMV foi a que recebeu a maior parte das Unidades Habitacionais, correspondendo a 78% das UH's produzidas no âmbito da AMB e também foi a que recebeu a maior parte dos recursos liberados, correspondendo a 74%.

Observa-se ainda que a faixa 1, aquela que é voltada para a população de menor renda foi a

segunda a receber os menores valores do total liberado pelo PMCMV na AMB (somente atrás da faixa 1,5 que fora criada apenas em 2016). Quando analisada a produção habitacional específica da faixa 1, nota-se o protagonismo que obteve o DF em relação aos municípios goianos da AMB, conforme pode ser observado na Tabela 4:

Tabela 4. Unidades Habitacionais e recursos liberados para a faixa 1 do PMCMV na Área Metropolitana de Brasília-AMB

Unidades da Federação	Modalidade	UH's	Valor R\$
Distrito Federal	FAR	6.273	1.341.506.479,00
Municípios goianos da AMB		1.939	130.928.419,02
Águas Lindas de Goiás	FAR	303	10.623.000,01
Luziânia	FAR	499	29.940.000,00
Luziânia	Entidades	150	14.146.241,00
Planaltina	FAR	688	71.153.999,99
Planaltina	Entidades	150	3.166.730,52
Santo Antônio do Descoberto	Entidades	149	1.898.447,50
Total		8.212	1.472.434.898,02

Fonte: MDR. Org: os autores, 2020.

De acordo com a Tabela 4, é possível constatar que a modalidade FAR foi a única voltada à faixa 1 que se materializou no DF, não sendo observado nenhuma Unidade Habitacional concluída com recursos da modalidade “Entidades” em Brasília. Já nos municípios goianos da AMB apenas em quatro municípios foram produzidas UH's para a faixa 1, com destaque para a ausência de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás que não receberam nenhuma unidade desta faixa do programa.

CONCLUSÕES

Ao analisar a produção de unidades habitacionais promovidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida na Área Metropolitana de Brasília pode-se chegar a algumas conclusões. A primeira delas diz respeito à função desempenhada pelo Estado no contexto do programa do governo federal. Como as ações estatais tinham maior protagonismo na faixa 1, que previa a parceria entre prefeituras e construtoras além de ser aquela voltada à população de menor renda, esperava-se que o Governo do Distrito Federal e também o governo dos municípios goianos da AMB estivessem empenhados em utilizar esses recursos para promover a construção de unidades habitacionais em larga escala. A pesquisa mostra que a faixa 1 foi a segunda a receber a menor quantidade de unidades e também de recursos. Desta maneira, é possível afirmar que a ação do programa não foi focada na população de menor renda, apesar dos incentivos proporcionados como o pagamento dos subsídios e também das taxas de juros reduzidas. Quanto à localização das UH's da faixa 1, o DF liderou o processo que foi bastante tímido no restante da AMB.

Outra conclusão, diz respeito às faixas 2 e 3 do PMCMV que foram responsáveis por 91% das UH's e 86% dos recursos destinados a AMB. Considerando que nestas faixas a iniciativa privada foi responsável pela escolha dos terrenos, tipologias construtivas (apartamentos ou casas) ao poder público coube somente à liberação dos recursos solicitados mediante os contratos de financiamento. Assim, a ação do Estado foi a de fomentar e financiar as Unidades Habitacionais que foram construídas pelos particulares. A dinâmica do PMCMV evidenciou o protagonismo da ação da iniciativa privada que buscou maneiras de maximizar a realização de seus lucros.

A terceira conclusão é que a distribuição dos recursos do PMCMV apresenta como os particulares exploraram os municípios goianos da AMB. Como a gestão do território dentro do DF é exercida sob a influência do monopólio estatal da terra urbana sob a propriedade do Estado que a regula, vende e concede com rígidos regulamentos, o que não acontece da mesma maneira na periferia metropolitana da AMB, fora do território do Distrito Federal, pode-se observar como os produtores de habitação focaram sua atividade fora do quadrilátero do DF, considerando que 65% dos recursos foram ali executados. Assim evidencia-se como o programa federal agiu como um indutor do processo de periferização da habitação na AMB, considerando sua atuação acentuada sob os municípios goianos em detrimento do território do DF.

REFERÊNCIAS

- AMORE, C. S. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 11-27.
- BARREIRA, C. C. M. A.; BORGES, E. M. **Dinâmica Metropolitana no Centro-Oeste:** concentração, produção habitacional e reconfiguração urbana em Goiânia e Brasília. Belém, Anais do XV ENANPUR, vol. 15, no 1, 2013.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** São Paulo: Editora Alfa Omega, 1979. p. 37-70.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013. p. 17-65.
- DOURADO, J. **A produção da habitação vertical na periferia da metrópole:** o processo de verticalização urbana em Valparaíso de Goiás. 166 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade de Brasília, Brasília. 2018.
- FERREIRA, I. C. B.; PENNA, N. A. Brasília: novos rumos para a periferia. In: PAVIANI, A.; (Org.). **Brasília: moradia e exclusão.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996. p. 189-212.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em Abril de 2020.
- LOPES, J. M. de A.; SHIMBO, L. Z. Projeto e produção da habitação na região central do estado de São Paulo: condições e contradições do PMCMV. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 229-253.
- MARICATO, E. Entrevistador: FELLET, J. **Minha Casa, Minha Vida piorou cidades e alimentou especulação imobiliária, diz ex-secretária do governo Lula.** Entrevista concedida à BBC Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44205520>>. Acesso em Abril de 2020.
- PAVIANI, A. Periferização urbana. In: PAVIANI, A. (Org.) **Urbanização e metropolização.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987. p. 33-49.
- PAVIANI, A. Geografia Urbana do Distrito Federal: urbanização e tendências. Brasília. **Espaço e Geografia**, vol. 10, no 1, 2007.
- RUFINO, M. B. C. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª edição. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2015. p. 51-70.
- SANTOS, C. S. Horizontes da política social na globalização da desigualdade e o Minha Casa Minha Vida. **Revista Cidades**, vol. 13, número 22, p. 167-197, 2016.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.