

CONFIGURAÇÕES URBANAS DECORRENTES DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM GOIÁS – OS EFEITOS SOCIOESPACIAIS EM SANTA HELENA DE GOIÁS

Flávio Domingos Araújo Rosa¹
Leandro Oliveira de Lima²
Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira³

Resumo: O artigo versa sobre as políticas habitacionais em Goiás identificando um processo de interferência do poder público estadual na dinâmica intraurbana de Santa Helena de Goiás, em particular, e dos municípios goianos em geral. Como esforço de síntese, o artigo registra a experiência da intervenção estatal ao nível da produção do espaço intraurbano de Santa Helena de Goiás na ordem de 30% do total da sua área urbana edificada e sendo o Estado de Goiás responsável pela criação de 48% dos bairros deste município. O texto contou com revisão bibliográfica e pesquisa de campo. Ao final apontamos os empreendimentos que foram implantados pelo Estado-empresendedor e pautamos os efeitos intraurbanos desta política na organização interna da cidade.

Palavras-chave: Conjuntos habitacionais. Santa Helena de Goiás. Política habitacional. Estado.

URBAN CONFIGURATIONS ARISING FROM HOUSING POLICIES IN GOIÁS – THE SOCIO-SPATIAL EFFECTS IN SANTA HELENA DE GOIÁS

Abstract: The article discusses housing policies in Goiás, identifying a process of state government interference in the intra-urban dynamics of Santa Helena de Goiás, in particular, and in Goiás municipalities in general. As a synthesis effort, the article documents the experience of state intervention in the intra-urban space production of Santa Helena de Goiás, accounting for approximately 30% of its total built-up urban area, with the State of Goiás being responsible for the creation of 48% of the neighborhoods in this municipality. The text was supported by bibliographic review and field research. In conclusion, we highlight the projects implemented by the State as an entrepreneur and discuss the intra-urban effects of this policy on the city's internal organization.

Keywords: Housing complex. Santa Helena de Goiás. Housing policy. State.

CONFIGURACIONES URBANAS DERIVADAS DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN GOIÁS – LOS EFECTOS SOCIOESPACIALES EN SANTA HELENA DE GOIÁS

Resumen: El artículo aborda las políticas de viviendas en Goiás, identificando un proceso de interferencia del poder público estatal en la dinámica intraurbana de Santa Helena de Goiás, en particular, y de los municipios goianos en general. Como esfuerzo de síntesis, el artículo registra la experiencia de la intervención estatal de la producción

¹ Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, Goiânia, Brasil, flaviodomingos@discente.ufg.br, <https://orcid.org/0009-0007-1246-4629>

² Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, Goiânia, Brasil, leandro.lima@ufg.br, <https://orcid.org/0009-0008-9645-1434>

³ Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais, Goiânia, Brasil, celene_monteiro_barreira@ufg.br, <https://orcid.org/0000-0003-1463-1471>

del espacio intraurbano en Santa Helena de Goiás en el orden del 30% de su área urbana total construida, siendo el Estado de Goiás responsable por la creación del 48% de los barrios del municipio. El texto contó con una revisión bibliográfica e investigación de campo. Al final, señalamos los emprendimientos implantados por el Estado-emprendedor y trazamos los efectos intraurbanos de esta política en la organización interna de la ciudad.

Palabras clave: Conjuntos habitacionales. Santa Helena de Goiás. Política de vivienda. Estado.

Introdução

O direito à moradia é garantido pela Constituição Federal de 1988, sendo competência da União, dos estados e dos municípios promoverem programas que atendam a construção de moradias e que possam melhorar as condições de habitações. A partir de 1988 a carta magna incluiu a habitação como um ponto central das políticas urbanas. Pressupondo a demanda por políticas habitacionais para atender a população, especialmente a de baixa renda, e a produção e reprodução do espaço urbano realizado pelos agentes existentes nas cidades, nasceu o interesse em se debruçar sobre o assunto. Com esse pressuposto que avaliamos as sucessivas políticas de habitações existentes no âmbito federal, estadual e municipal que influenciaram a dinâmica intraurbana da cidade de Santa Helena de Goiás.

O tema privilegiado neste artigo, o protagonismo das políticas habitacionais de interesse social na formação do espaço urbano santa-helenense, visa sustentar a hipótese que o estado de Goiás, visando sanear demandas por moradia no seu território, figura nessa relação como Estado-emprendedor⁴, pois ele se manifesta como um ente empreendedor que promoveu a estruturação do espaço intraurbano em inúmeros municípios. Neste trabalho foi realizado estudo de caso tendo como espacialidade a cidade de Santa Helena de Goiás, onde o poder público foi responsável pela criação de 30,1% da área urbanizada a partir de conjuntos habitacionais, determinando a organização socioespacial da área urbana municipal.

Este trabalho está dividido em três partes, sendo a primeira uma avaliação sucinta da origem e sucessão das políticas habitacionais no Brasil, apontando como se deram nos termos da sua institucionalização pelo Estado. A segunda parte trata das políticas habitacionais em Goiás, em um contexto mais regional, e como o estado também atuou na proposição e arranjo dessas políticas. Por fim, a terceira parte trata

⁴ Termo amparado em MAZZUCATO (2014), em que considera o Estado como um agente empreendedor que assume riscos que o mercado privado não assume, direcionando investimentos para distintas áreas, neste caso em questão, os investimentos se dão via políticas habitacionais de interesse social.

sobre os efeitos da atuação do Estado de Goiás em Santa Helena de Goiás e como o espaço intraurbano foi moldado a partir destas políticas, levando em consideração todas as informações e os dados secundários que nos permitiram ler a instalação e a construção dos conjuntos habitacionais que hoje abrigam inúmeras famílias no município investigado.

Uma síntese das políticas de habitação no Brasil

Segundo Saravia (2006, p. 28), as políticas públicas são:

[...] 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, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, [...], desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAVIA, P. 2006, p. 28)

Assim, pensar nas políticas públicas nos leva a refletir em como o Estado pode prover as mudanças que a sociedade necessita, agindo como o empreendedor dessas políticas. O ponto de partida para uma política pública é, como citado anteriormente, a própria realidade que se apresenta e que deve ser alterada por algum motivo que possa estar se apresentando e é anseio de uma sociedade ou um grupo que se vê afetado por aquela determinada decisão.

No Brasil, o histórico de políticas urbanas segue esse mesmo sentido, com suas primeiras experiências nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que iniciavam o processo de industrialização brasileira, e datam do final do século XIX, tendo um caráter completamente higienista e sanitarista de exclusão social por meio da segregação, visto que as cidades começavam a receber um grande contingente populacional pela atividade industrial, conforme Bonduki (2017).

Em sentido complementar, Villaça (1999), salienta que é a partir de 1875 que se inicia a história da política urbana no Brasil, período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). Ainda segundo Villaça (1999), o segundo período se inicia a partir de 1930, sob o comando de Getúlio Vargas, sendo que nele teremos a ideologia do

planejamento técnico de base científica, e é a partir dele que daremos foco para compreender as políticas habitacionais, apontando como elas de desenvolveram e foram sendo concebidas a partir das várias mudanças sociais e políticas que aconteceram ao longo do tempo no Brasil.

A questão habitacional como política pública urbana, de certa forma, representou ou representa historicamente, a agenda de modernização urbana. Vargas incorporou o tema das habitações como principal bandeira na sua agenda urbana, levando a uma ressignificação social onde buscou garantir moradia para os trabalhadores e operários que lhe davam sustentação no governo, contra a hegemonia brasileira à época. É a partir desse primeiro movimento que o Estado emerge como protagonista, empreendedor das políticas de habitação, levando a uma condição de permanente presença na resolução das demandas urbanas por moradia.

Com Vargas alçado ao poder e sua ideologia trabalhista-industrial em ascensão, como aponta Bonduki (1994), “o Estado brasileiro começa a intervir no mercado imobiliário (produção, aluguel, legislação) e a questão habitacional passa a ser percebida como questão social”. Em 1937 deu-se a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), como marco da produção de conjuntos habitacionais em larga escala, que tinha como premissa a construção de casas para os associados, utilizando as reservas do instituto, atividade secundária e restrita aos beneficiários.

Em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão federal, centralizou as políticas de habitação, cujo único objetivo era produzir moradia para a população de baixa renda, mas que enfrentou grande resistência da iniciativa privada da construção civil (Melo, 1987). Segundo Bonduki (1994), foram criadas 47.789 unidades habitacionais pelo IAPs plano A, 76.236 unidades habitacionais pelo IAPs plano B, sendo estas unidades especializadas em todo o país, e 16.964 unidades habitacionais pela FCP, sendo mais concentradas na região sudeste do país, e ambas as iniciativas totalizaram 140.989 unidades habitacionais.

Com o suicídio de Getúlio Vargas em 1954 e os desdobramentos políticos que o sucederam, em associação com as diferentes crises financeiras fizeram com que as políticas habitacionais encontrassem dificuldades em termos de resolução de demandas. Durante o governo militar (1964 – 1985) o elevado desemprego e a

diminuição da renda dos trabalhadores, além da inflação e da crise no setor imobiliário, fez com que uma das políticas do governo fosse a criação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), conforme Kornis (2010).

A partir do PAEG, foram criados o Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH - 1964), que foi configurado para ser o operador que efetivaria a construção e aquisição da casa própria a partir dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966. Neste contexto, segundo Smolka (1987, p. 44), “o setor imobiliário seria mobilizado para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minorar os efeitos desta crise.”.

Com a criação do SFH e do BNH, a política de habitação no Brasil ganha um perfil diferente das políticas habitacionais anteriores, passando a contar com um sistema pautado numa lógica bancária, conforme apontam Vêras e Bonduki (1986) e Valladares (1983). O funcionamento do BNH para atendimento à habitação se dava da seguinte maneira:

O segmento popular (para famílias de até três salários mínimos e depois até cinco salários mínimos) seria atendido pelas Companhias de Habitação a Nível Municipal ou Estadual (COHABs). O segmento econômico (para famílias com renda familiar de três a seis salários mínimos, faixa ampliada posteriormente) foi atendido por cooperativas habitacionais (associações sem fins lucrativos que se formam a partir de categorias profissionais e são intermediárias entre os mutuários e o BNH). O segmento médio visava atender famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos, e nele atuavam principalmente agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e atendem à chamada classe média e também seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior. (BORGES 2017 *apud* VÉRAS E BONDUKI 1986, p. 49)

A extinção do BNH em 1986, após o término do período militar, apesar de ter mirado o déficit habitacional para os setores de baixa renda, não conseguiu obter de forma satisfatória os resultados esperados para esta parte da sociedade. Em relação aos resultados quantitativos incrementados pelo banco, destaca-se que:

[...] somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social e, dado que o valor médio dos financiamentos de interesse social é inferior ao valor médio dos financiamentos para as classes de renda mais elevada, é lícito supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para os primeiros. (SANTOS, 1999, p.17)

Com a extinção do BNH a política habitacional no Brasil, a gestão dos contratos foi transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF) conforme o Decreto-Lei nº 2.291/1986. Na esfera dos Estados, conforme Borges (2017, p. 66) “os municípios e governos estaduais assumiram papel como principais agentes promotores da habitação de interesse social”.

A Constituição Federal (CF) promulgada em 1988 trouxe em seus artigos 182 e 183 os princípios do que viria a ser política nacional urbana. Entre 1990 a 2002, poucos avanços foram conquistados e pode-se notar um acentuado viés bancário, reinando a lógica privada para a habitação. De 1990 a 1992 houveram mudanças superficiais no SFH, que consistiram na facilitação da quitação de imóveis e uma correção nas prestações, além de uma distribuição dos recursos do FGTS entre Estados e Municípios, conforme Valença (2003).

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, houve a criação de dois programas habitacionais, o Pró Moradia e Habitar Brasil, com foco sobre áreas habitacionais degradadas para populações de até 3 salários mínimos, e também concessão de carta de crédito com recursos do FGTS, para ser utilizado em aquisição ou reforma de imóveis. Para Fix (2011) “a maior inovação do período foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, em 1997, cujo objetivo explícito era instituir no Brasil um sistema de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos Estados Unidos”.

O SFI foi criado pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, e dispunha também sobre a alienação fiduciária de bens imóveis, favorecendo as instituições financeiras envolvidas em detrimento do usuário, estando registrado em seu Artigo 22: “A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel.”. Nesse mecanismo ficou claro a facilidade e celeridade jurídica para execução de casos de inadimplência no setor imobiliário.

Observando as políticas habitacionais do governo FHC, fica evidente que duas vertentes foram criadas: a promoção habitacional diretamente por Estados e Municípios e/ou com os programas de financiamento diretamente ao mutuário final,

entre eles o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 1999, o qual permitia ágil retomada do imóvel em caso de inadimplência (Shimbo, 2010). O PAR pode ser considerado o exemplo máximo da mercantilização da política habitacional, onde o arrendatário paga uma taxa mensal pelo imóvel de propriedade da CEF por 15 anos, podendo ao final comprá-lo ou não.

Novos percursos da política urbana brasileira: o Estatuto da Cidade e o Programa Minha Casa Minha Vida

Após anos sem mudanças estruturais nas políticas habitacionais e urbanas, foi aprovado em 2001 o marco legal do Estatuto da Cidade, que buscou regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A respeito de sua importância, Maricato (2010, p. 6) afirmou que a lei inclui: diretrizes e preceitos de regulação estatal, fiscal e jurídica, em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias, reunindo leis fragmentadas, com instrumentos e conceitos novos dando unidade nacional ao trato das questões urbanas nas cidades brasileiras.

A partir do Governo Lula, em 2003, da criação do Ministério das Cidades e do Estatuto da Cidade, a política habitacional brasileira passou a ser reestruturada pela Secretaria Nacional de Habitação (SecNH). Além de outros eventos importantes desse período, há também como marco referencial a elaboração Política Nacional de Habitação (PNH) em 2004.

A PNH organizou o Sistema Nacional de Habitação (SNH), das 3 esferas públicas (nacional, estadual e municipal), além do mercado e também da sociedade civil (cooperativas e associações populares). Decorrente do SNH, instalou-se dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Estes subsistemas operam com diferentes fontes de recursos e formas de financiamento, de modo que se complementam a oferta de unidades habitacionais para todos os segmentos sociais. O SNHIS foi instituído pela Lei nº 11.124/2005, sendo operado com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Este programa foi voltado especificamente para a faixa de interesse social e aponta para um claro compromisso

do governo federal em subsidiar a produção de moradias para as camadas de mais baixa renda, conforme Cardoso e Aragão (2013).

Em 2007, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), foi elaborado para orientar o planejamento das ações públicas e privadas no setor habitacional durante 15 anos (BRASIL, 2010, p. 23). As ações estratégicas foram traçadas transcorrem por 4 eixos, sendo eles:

- i) Modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda;
- ii) Organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- iii) Propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e
- iv) Incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social. (BRASIL, 2010, p. 23-25).

O PLANHAB operou como diagnóstico do déficit habitacional, a partir da parceria entre o Ministério das Cidades, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Fundação João Pinheiro, apontando resultados que se aproximavam ainda mais da realidade brasileira. Ainda em 2007 o Fundo de Investimentos do FGTS (FI-FGTS), autorizou financiamento de outros setores como energia e transportes, sendo fundamental para o custeio de vários investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007 visando ainda investimentos em infraestrutura e áreas correlatas também nas cidades.

No que diz respeito ao eixo da Infraestrutura Social e Urbana, o PAC dispôs um grande contingente de recursos para a efetivação de obras de infraestrutura urbana, Luz Para Todos, saneamento, habitação, metrô e recursos hídricos. No específico da habitação, incluiu a urbanização de assentamentos precários e fornecimento de unidades de interesse social, e ficou conhecido como PAC Habitação.

A criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009 foi a principal medida anticíclica criada pelo Governo federal para mitigar os efeitos da crise de 2008. A União fundamentou-se na ideia de que a ampliação do acesso ao financiamento de moradias e de infraestrutura proporciona mais emprego e oportunidades de negócio, e prevê investimentos da ordem de R\$34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias” (BRASIL, 2010, p. 50).

O Programa MCMV, criado a partir da Lei nº 11.977/2009, definiu três faixas de renda com diferentes modalidades para o acesso aos benefícios. As três faixas de renda eram: de 0 a 3 salários mínimos; de 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos. No decorrer dos anos, desde 2009, o PMCMV teve 3 fases, que serão caracterizadas a seguir:

- MCMV1 (2009-2010): Meta de 1 milhão de unidades habitacionais; R\$72,6 bilhões de reais destinados para esta fase.
- MCMV2 (2011-2014): Meta de 2 milhões de unidades habitacionais; aumento da porcentagem de recursos investidos para a faixa 1 (faixa de interesse social), de 40% para 60%; investimento na ordem de R\$125 bilhões de reais.
- MCMV3 (2015-2018): Meta de 2 milhões de unidades habitacionais; investimentos na ordem de R\$210,6 bilhões de reais; teve seu lançamento marcado por uma série de adiamentos, já em um cenário de crise política, econômica e fiscal.

O PMCMV foi o maior programa de acesso à casa própria já criado no Brasil, e teve forte presença do empresariado imobiliário e da construção civil em sua formulação, apesar da participação da sociedade civil organizada e de movimentos populares, em menor escala. A justificativa para essa forte participação privada foi a magnitude do programa, que tinha a proposta de construir 1 milhão de unidades, e, portanto, precisaria dos esforços da União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais. Os efeitos espaciais decorrentes dessa convergência de interesse celebrado no PMCMV foi um instrumento exponencial de lucro para as grandes incorporadoras imobiliárias ao aumentarem seu escopo de participação e arrecadação dos subsídios liberados pelo governo federal.

Segundo dados do Sistema de Habitação (SisHab) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) presentes no *Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida – Ciclo 2020*, o PMCMV contratou um total de 6.075.704 unidades habitacionais, com um total entregue de 5.162.407 e investimento total de 552,8 bilhões de reais, considerando todas as faixas de renda e todas as modalidades do programa.

O PMCMV abriu um espaço de protagonismo que foi ocupado inteiramente por empresas privadas do mercado imobiliário, que além de tomarem para si a

responsabilidade de planejamento e execução das obras, buscaram atender principalmente as famílias da faixa 2 e 3 do programa, vide dados do SisHab que apontam um total de 3.498.416 unidades habitacionais faixa 2 e 3, em oposição ao total de 2.067.129 unidades habitacionais de faixa 1 e 1,5. A explicação para tais números pode ser dada a partir da visão de que as faixas 2 e 3 eram os empreendimentos vistos como os mais vantajosos, corroborando isso, a respeito da fase 1 do PMCMV, Fix e Arantes (2009) afirmam:

O déficit habitacional urbano de famílias entre 3 e 10 salários mínimos corresponde a apenas 15,2% do total (dados da Fundação João Pinheiro para o ano 2000), mas receberá 60% das unidades e 53% do subsídio público [...] essa faixa poderá ser atendida em 70% do seu déficit, satisfazendo o mercado imobiliário, que a considera mais lucrativa. Enquanto isso, 82,5% do déficit habitacional urbano concentra-se abaixo dos 3 salários mínimos, mas receberá apenas 35% das unidades do pacote, o que corresponde a 8% do total do déficit para esta faixa. No caso do déficit rural, [...] a porcentagem de atendimento é pífia, 3% do total necessário. (FIX; ARANTES, 2009, p. 4)

A partir da lógica de intervenção do Estado empreendedor, o mercado imobiliário e capital financeiro, criou um novo perfil, uma habitação social de mercado, onde o segmento habitacional, capitaneado pela lógica empresarial, determinou o local das unidades habitacionais, propiciando ainda mais a especulação e valorização das terras, conforme Shimbo (2010). Corroborando isso, Maricato (2009, p. 63) afirma:

Claro que é louvável um programa que cria empregos e reserva 16 bilhões de reais em subsídios para a população de zero a três salários-mínimos, e prevê amplos recursos para a regularização fundiária. Mas não serão os organismos metropolitanos, nem os municipais, que, no final das contas, irão definir qual a melhor localização das novas moradias, dos novos bairros. Está de novo se pensando em coisas muito grandes, em megaconjuntos - o formato preferido das construtoras e empresas imobiliárias, quando há tanto espaço vazio, mal - aproveitado ou passível de retrofit nas áreas centrais das grandes cidades. É o mercado que vai comprar as terras e definir aonde os conjuntos vão se localizar. É a velha inversão de papéis, o rabo abanando o cachorro.

A partir desta análise temporal, que nos traz até o lançamento da última fase do PMCMV, concluiremos este tópico de apresentação das políticas habitacionais em âmbito federal, e traremos a seguir as políticas habitacionais que tiveram o estado de Goiás como principal empreendedor, moldando o espaço urbano de diversas cidades goianas com suas marcas e características.

Efeitos socioespaciais das políticas habitacionais em Goiás: o estado empreendedor da urbanização goiana

As políticas habitacionais no estado de Goiás remontam ao governo Vargas, início da transição para um padrão urbano-industrial. Em Goiás há um fator chave, processo conhecido como “marcha para o oeste”, viabilizando a construção da nova capital, Goiânia, em 1933, buscando assim criar um fluxo de interiorização da população.

Em 1964 a ocorrência do golpe cívico-militar, que criou o BNH e o SFH, passou certas responsabilidades aos municípios e aos estados para operacionalizar políticas habitacionais, através das respectivas Companhias de Habitação Popular – COHABs, sendo a representante do estado de Goiás a Companhia Habitacional do Estado de Goiás – CHEGO, criada em 1965 e fundida com a Companhia de Habitação de Goiás – COHAB-GO, em 1970. A COHAB-GO atuou por 26 anos no atendimento ao mercado popular de habitação, deixando como legado a construção de “97 conjuntos habitacionais, em 50 municípios de Goiás, inclusive, em cidades do Tocantins, antigo Norte de Goiás” (Borges 2017, p. 125).

A década de transição de 1970 a 1980 foi determinante para que a habitação fosse encarada como uma política estadual de urgência, requerendo ações estratégicas no território goiano. A taxa de urbanização de Goiás, segundo Arrais (2013, p. 105) era de 42,1% em 1970, passando para 62,2% em 1980, apontando inversão rural-urbana acentuada, motivadas principalmente pela mecanização da agricultura e pecuária, e a introdução de novas culturas que visavam a exportação de *commodities*.

Somado à inversão rural-urbano, a criação de infraestrutura (ferrovia, estradas rodoviárias) e aumento da concentração fundiária, tornou os núcleos urbanos inchados, marcando suas paisagens principalmente pela segregação do recém-chegado homem do campo. Sobre isso, Arrais (2013, p. 103) afirma:

Tal fato é justificado pela observação das tendências dos Censos Demográficos de 1960 e 1970, que já apontavam cenários posteriormente detectados nos anos 80, quando a maior parte da população goiana passou a residir em cidades e vilas.²³ Naquele período, confirmaram-se taxas de

crescimento demográfico superiores às da média nacional. Era como se, a cada divulgação censitária, o território goiano adquirisse conteúdo diferente pelos filtros estatísticos.

Diante desse contexto, instalou-se uma maioria populacional urbana, demandando, sobretudo, nos arredores de Goiânia e Brasília políticas habitacionais. Nessa quadra, o governo de Iris Rezende Machado (1983-1986) criou a Lei nº 9.353, de 30 de agosto de 1983, que versou sobre a implantação *do Programa Mutirão da Moradia (PMM)*, sendo a primeira política essencialmente estadual para a habitação que buscava contemplar as famílias que não eram contempladas pelo SFH ou BNH, do governo federal.

Foi com esta ideia de realização do PMM que o governo de Goiás construiu a Vila Mutirão, dividida em 3 etapas, e cuja a etapa nº1 acarretaria a construção de 1000 casas de materiais pré-moldados, de baixo custo, em um único dia, utilizando mão de obra voluntária de pessoas da comunidade civil e funcionários públicos de órgãos estaduais e de cidades vizinhas à Goiânia (Maricato e Moraes, 1986).

Após o lançamento piloto do PMM em 1983, ocorreram também em 1985 e 1986 outras duas edições em Goiânia, totalizando a criação de 2.883 mil unidades em Goiânia, segundo Borges (2017, p. 127), divididos entre casas e lotes urbanizados, todos localizados na Vila Mutirão. A expansão do PMM ao interior em 1984 criou 3.550 unidades, além das 250 casas alojadas nas escolas públicas, destinadas aos zeladores e seus familiares. Observa-se que o PMM foi o primeiro programa a ser encabeçado pelo governo estadual de forma programática cujo foco foi a população de 0 a 3 salários mínimos que não estava apta a pleitear os programas administrados pelo BNH. A figura 01 traz uma reportagem jornalística da época sobre os mutirões no interior:

Figura 01- Jornal Voz de Luziânia sobre o PMM no interior, de 06 de julho de 1984



Fonte: Hemeroteca Digital Brasileira; Jornal Voz de Luziânia. Acesso em 12/03/2022.

A figura 01 aponta como a mídia da época tratou o feito de terem sido construídas 3.031 unidades habitacionais em um único dia, espalhadas em 68 cidades goianas, via PMM, com o então governador Iris Rezende tendo percorrido 8 cidades para vistoriar as obras junto à população. Como visto, o mutirão realizado pelo governo sofreu críticas, sendo considerado por Maricato e Moraes (1986) como “o mentirão de Goiás”, e um ‘show’ para o engrandecimento pessoal do governador Iris Rezende, além de problemas estruturais, como a implantação do bairro a 14 km do então centro urbano de Goiânia, não sendo possível determinar o motivo da escolha da localização da Vila Mutirão em Goiânia.

Entre 1983 a 1998 a gestão do estado de Goiás esteve sob domínio do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sendo que outros governadores alteraram a política habitacional estadual conforme seus planos de governo e ao bel prazer do que acreditavam ser o mais eficiente, gerando assim um movimento de iniciativas e interrupções. Em 1987, por exemplo, Henrique Santillo (1987 a 1991), instaurou o *Programa Integrado de Habitação Comunitária – PIHAC*, conforme Pinto (2020). Tendo como o objetivo de assentar famílias de baixa renda

por meio de redução de custos, além da doação dos terrenos, utilizou-se também do mutirão, introduzindo ainda, nos conjuntos habitacionais, equipamentos sociais e fixação das pessoas através da geração local de emprego e renda”.

Ainda segundo Vieira Júnior (2005, p. 49), o programa se estruturou da seguinte maneira:

O PIHAC subdivide-se em três programas básicos. O Programa Habitacional Comunitário (PHC), [...], com o objetivo de destinar lotes à população de baixa renda, bem como materiais para construção de habitações através do regime de mutirão. Por meio desse programa são concedidos 4,6 mil lotes no período daquele governo. Através de convênios com 107 prefeituras a SAC constrói 9,1 mil unidades habitacionais e, em 1989, reassenta 957 famílias em três bairros da periferia da capital. O Programa Posseiro Urbano é instituído para regularização fundiária dos assentamentos constituídos por posseiros urbanos, através da criação de técnicas para implantação de melhorias urbanas, além de proporcionar condições jurídicas para legalizar os assentamentos. Na capital, são reurbanizados mil lotes, beneficiando 6,3 mil pessoas. O Programa de Habitações Populares resulta na construção de 3,2 mil unidades habitacionais nos quatro anos de governo, deixando 770 em andamento.

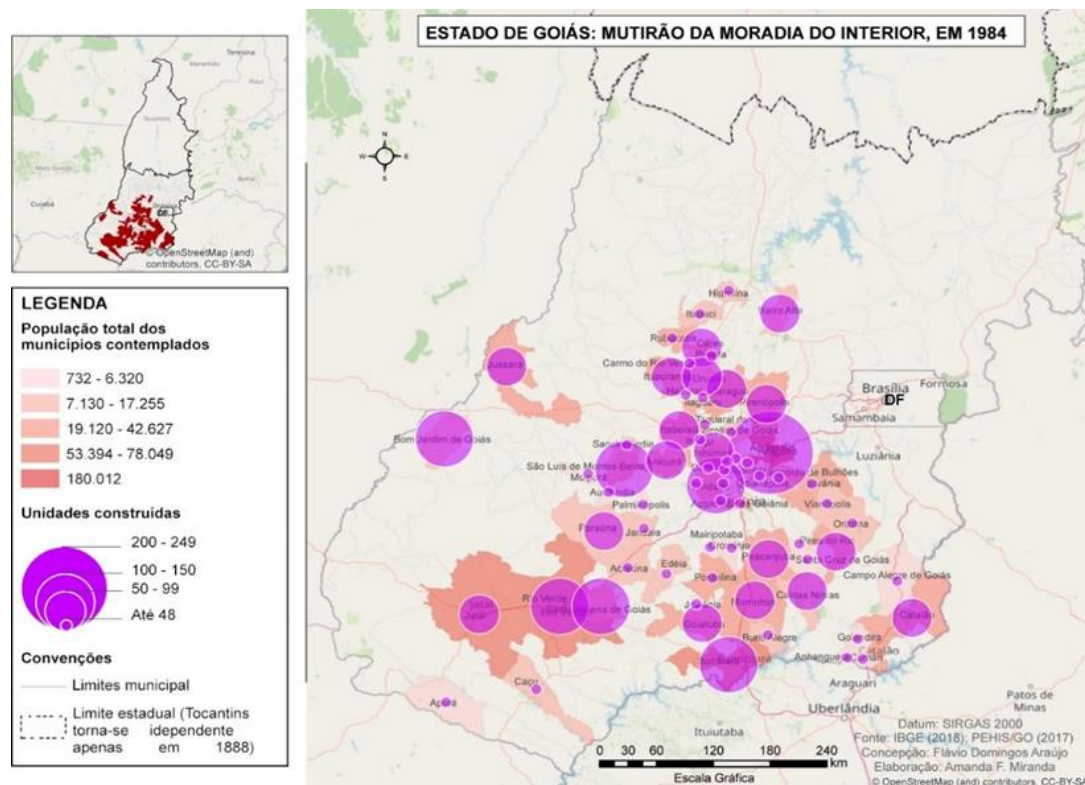
Com os dados coletados a partir do Programa Mutirão da Moradia foi possível espacializar esta política habitacional em Goiás. Como ilustra o mapa (figura 02), o Estado atuou como empreendedor e o principal financiador dos conjuntos habitacionais, mobilizando a produção do espaço urbano em diversos municípios goianos.

O mapa registra a dispersão do PMM em Goiás. Observa-se que Anápolis, o entorno de Goiânia e o vale do São Patrício foram privilegiados na instalação dos conjuntos habitacionais. Destaca-se ainda, uma predominância na região sul do Estado de Goiás, com destaque para instalação de conjuntos habitacionais nos estratos de 200 a 249 unidades construídas nos municípios de Itumbiara, Rio Verde, Santa Helena entre outros.

Tal fato espacial corrobora com os dados secundários da inversão rural urbana associada como processo de latifundiarização ocorrido no sul goiano em função do incremento técnico das terras agrícolas. A mancha de dispersão ao norte de Goiânia reforça os desdobramentos urbanos decorrentes das políticas de colonização como a Colônia Agrícola de Ceres e da expansão urbana observada no nascente arranjo metropolitano Goiânia-Anápolis-Brasília. Nesse caso o Estado atuou como um

verdadeiro empreendedor capaz de equacionar significativamente o déficit habitacional em diversos municípios.

Figura 02- Mutirões da Moradia do Interior – 1984



Fonte: IBGE (2018) e PEHIS/GO (2017). Concepção do autor. Elaborado por MIRANDA, A. F.

Após a gestão de Santillo (1987-1990), retorna ao governo do estado Iris Rezende (1991 a 1994), que lançou um novo programa nos moldes do seu projeto piloto, agora denominado *Mutirão Permanente da Moradia*, que redefiniu alguns parâmetros e focou principalmente na construção de moradias para fixação das pessoas no interior do estado, buscando reduzir o déficit habitacional e tentar frear a migração para a capital. Segundo Borges (2017, p. 129) o resultado foi de 13.722 mil casas e 10.000 lotes regularizados/distribuídos.

Na gestão de Maguito Vilela (1995 a 1998), que foi marcado pela visão assistencialista das políticas sociais, foi criado o programa *Meu Lote, Minha Casa*, que além de administrar temas relativos à habitação, também ficou a cargo da implementação de vários outros projetos e programas “de combate à fome e à miséria

e outras ações emergenciais relacionadas com o resgate das condições mínimas de cidadania para a família carente” (Decreto nº 4.378, de 04 de janeiro de 1995).

Com essa nova designação, a política habitacional passa a ter um viés de assistência social, pautado na doação de lotes e *kits* de construção, onde ainda imperava a ideia do mutirão e da autoconstrução, colocando sob responsabilidade da família erguer a própria moradia. Em dados tratados por Borges (2017, p. 129) o saldo deixado por Maguito foi de 5.255 mil lotes semiurbanizados e 6.850 kits de construção, tais lotes semiurbanizados.

Em 1999 Marconi Perillo tomou posse com uma agenda de amplas mudanças na estrutura da máquina administrativa goiana que impactou diretamente as políticas sociais da época, incluindo neste rol as políticas habitacionais. Em outubro de 1999 foi reativada a COHAB que passou a ter o nome de Agência Goiana da Habitação (AGH), que em 2001 foi renomeada como AGEHAB. A política estadual de habitação passou por grandes mudanças de concepção sobre resolução do déficit habitacional. Em 2001, por exemplo, foi lançado o *Programa Morada Nova*, que teve como instrumento de operacionalização o *Cheque Moradia* (Decreto nº 5.453, de 19 de julho de 2001), que designava o subsídio exclusivo para compra de materiais de construção, para famílias com renda de até 3 salários mínimos, conforme Borges (2017). Segundo as palavras do presidente da AGEHAB à época:

Apresentado pelo seu “mentor”, o primeiro presidente da Agehab (engenheiro Álvaro César Lourenço, à época diretor presidente da ADEMI), como “um instrumento de operacionalização ágil, implicando baixos custos administrativos e gerador de benefícios fiscais” – baseado na engenharia financeira de “crédito outorgado de ICMS”, é concedido em três modalidades: Construção, Reforma e Comunitário (para construção de sedes de associações, creches, centros comunitários, além de obras de infraestrutura (Borges, 2017, p. 130)

A inovação apresentada nesse período foi a forma de obter os fundos para manter a política habitacional, via renúncia fiscal, uma mitigação frente aos poucos recursos federais que se tinha acesso, ainda que o novo governo estadual fosse alinhado ao governo federal. O formato implementado, autorizava o beneficiário a adquirir somente materiais de construção em estabelecimentos pré-autorizados, propiciando a dinamização da economia em escala regional, pois os beneficiários

adquiriam os materiais de construção no mesmo município, ou em municípios próximos.

De 1999 a 2006, no 1º e 2º governo Marconi, segundo levantamento feito por Borges (2017, p. 129), o Programa Morada Nova – Cheque Moradia concedeu 34.671 cheques construção, 41.533 cheques reforma e 820 cheques comunitários, estes restrito ao 2º governo e com objetivo de atender reformas em ambientes comunitários públicos, como creches, associações, centros comunitários e afins. Com o governo de Alcides Rodrigues (2006 a 2010), à época aliado de Marconi, a política do Programa Morada Nova – Cheque Moradia foi mantida, porém com algumas reformulações, como a presente na Lei nº 16.559, de 28 de maio de 2009, que autoriza a concessão de subsídio “complementar no valor de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), expresso em "Cheque Moradia", em empreendimentos operados pela CAIXA, nos quais a AGEHAB é parceira, relativo ao Programa Habitacional Morada Nova, de que trata a Lei nº 14.542/03”.

Com a volta da gestão de Marconi Perillo, de 2011 a 2018, o programa foi renomeado para *Programa Morar Melhor – Cheque Mais Moradia*, e também implantado o programa *Casa Legal – Sua Escritura na Mão*, que propôs a regularização de imóveis urbanos de domínio do Estado de Goiás e dos municípios. Visando corrigir alguns erros da política dos mutirões realizados nas gestões do PMDB, foi lançada uma categoria de Cheque Moradia específica para unidades construídas com placas de concreto, visando sua substituição para materiais de alvenaria, propondo assim melhores condições de habitabilidade das residências.

Observando estas políticas implementadas pelo então governo Perillo, podemos analisar geograficamente que não existe por parte do estado a implementação efetiva de conjuntos habitacionais, de forma que não existe uma “espacialidade registrada” na paisagem que remete a estas políticas. Tais políticas representam um passo no processo de financeirização, pois os Cheques Moradias entregues foram focados na construção civil e na economia local de cada região, seguindo a tendência de repasse de verbas e subsídios para a construção e reformas das unidades habitacionais.

No que diz respeito à sucessão das políticas habitacionais patrocinadas pelo Estado de Goiás, com a criação do PMCMV as finalidades da AGEHAB se alteraram,

atuando como intermediária na contrapartida financeira através do Cheque Moradia, que podia ser somado ao subsídio do programa federal e reduzia ainda mais o valor que a família deveria pagar pelo financiamento. O protagonismo do Estado de Goiás por meio da AGEHAB pode ser notado nas diversas categorias dos programas federais, como o MCMV Sub 50 (para municípios com menos de 50 mil habitantes), o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, também vinculado ao MCMV, e para municípios com menos de 20 mil habitantes foi efetivado o FGTS Imóvel na Planta.

Na região metropolitana de Goiânia, por exemplo, a AGEHAB funcionou como organizadora de grandes iniciativas que levaram a confluência entre as grandes construtoras/iniciativa privada, o PMCMV, e a entrada do estado de Goiás na proposição do Cheque Moradia, representando mais uma parcela de transferência de renda para o setor de construção civil.

Nota-se também que a partir de 2011 a legislação estadual no que tange às políticas habitacionais e ao programa Cheque Moradia foi atualizada no sentido de permitir que este cheque fosse utilizado como contrapartida em todos os programas federais, aumentando as possibilidades de uso para o mesmo. Borges (2017, p. 136) analisando a série histórica do programa nos apresenta que de 2001 a 2010 foram concedidos 89.756 cheques nas modalidades construção e reforma, e que de 2011 a 2015 foram concedidos 88.197 cheques, também nas modalidades construção e reforma, além de 525 cheques comunitários, evidenciando que em um período de 5 anos foram ofertados quase a mesma quantidade de cheques que no período dos 10 anos anteriores, que tiveram uma carga de investimento ainda maior: foram R\$279.097 milhões de 2001 a 2010, enquanto de 2011 a 2015 foram R\$369.411 milhões, totalizando em 15 anos R\$648.508 milhões, atendendo 178.478 famílias.

Efeitos intraurbanos das políticas habitacionais em Goiás: o caso de Santa Helena de Goiás

Ao analisar a atuação do estado de Goiás como Estado-empendedor provedor habitacional de caráter social em inúmeros municípios goianos, podemos verticalizar a discussão sobre os efeitos dessa ação sobre a produção e transformação do espaço urbano de Santa Helena de Goiás.

O município de Santa Helena de Goiás, localizado na região sudoeste goiano, registrou uma população total de 38.492 mil habitantes em 2022, dos quais mais de 95% estavam morando na zona urbana, conforme a Tabela 01. A área urbana de Santa Helena de Goiás possui um total de 45 bairros até o ano de 2022, dos quais 22 foram implantados via políticas públicas de habitação de interesse social, representando assim 48,8% do total de bairros existentes. É dessa forma que entendemos os efeitos da ação direta de empreendimento estatal, fato observado ainda em levantamento realizado em softwares de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). O total da área dos bairros construídos pelo Estado equivale a 3,87 km² de área urbanizada, de um total de 12,87 km² (IBGE, 2019), correspondendo a 30,1% do espaço construído, apontando para a importância da iniciativa pública na resolução da demanda habitacional pois é de perceptível relevância observar que quase 1/3 da área urbana da cidade veio a existir a partir da necessidade de habitação popular para sanar um problema tão caro no contexto brasileiro que é o déficit habitacional.

O estado de Goiás é o grande empreendedor dos conjuntos habitacionais e bairros, tendo os governos municipal e federal como parceiros e proponentes destas políticas públicas de habitação social, indicando que, historicamente, em Santa Helena sempre houve a necessidade de provisão habitacional. Analisando a tabela 01, podemos observar a dinâmica demográfica do município, emancipado em 1948. Em seu primeiro Censo, em 1950, apresentava uma população total de 8.912 habitantes, sendo 81,64% de população rural, padrão que se manteve até a década de 1970, onde a população total cresceu 185,9%, preservando ainda uma maioria rural, com 60,3% na condição rural.

Tabela 01: Evolução populacional rural e urbana de Santa Helena de Goiás 1950 - 2022

Ano/Censo	Pop. Rural	Pop. Urbana	Total
1950	7.276	1.636	8.912
1960	11.990	4.068	16.058
1970	15.371	10.110	25.481
1980	6.709	20.394	27.103
1991	3.746	29.405	33.151
2000	2.196	32.349	34.545

2010	1.654	34.815	36.469
2022	-	-	38.492*

Fonte: IBGE – Compilado por Silva (2002) – elaborado por Silva (2002). *Dados do Censo 2022 ainda não disponíveis de forma integral.

A dinâmica demográfica aponta para inversão rural-urbana a partir de 1970 em função das alterações econômicas, de base agrícola que existiam no município desde a sua emancipação até meados da década de 1970. As tecnologias empregadas no setor agrícola goiano após 1970, em associação à chegada da soja e o emprego de maquinários que diminuíram a necessidade da mão de obra, respondem pela transição de sítio da população nas décadas seguintes.

É justamente a partir do final da década de 1960 e início de 1970 que se manifesta a instalação das políticas de habitação a partir do governo do estado de Goiás, sendo a partir daí que vemos o estado empreendendo massivamente em obras e implantação de conjuntos habitacionais, conforme a tabela 02, a seguir:

Tabela 02: Conjuntos habitacionais de interesse social em Santa Helena de Goiás

Nº	ANO	CONJUNTO/BAIRRO	ENTIDADE RESPONSÁVEL	MODO DE IMPLANTAÇÃO
01	1964	Bairro Alvorada	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
02	1978	Bairro Ipeguary	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais
03	1978	Bairro Garcia	COHAB-GO	Doação de lotes.
04	1978	Bairro Lúcia Vânia	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
05	1984	Bairro Mutirão	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
06	1984	Bairro Campo Alegre	Prefeitura de Santa Helena de Goiás	Doação de lotes.
07	1987	Bairro Ouro Branco I	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
Nº	ANO	CONJUNTO/BAIRRO	ENTIDADE RESPONSÁVEL	MODO DE IMPLANTAÇÃO
08	1989	Bairro Martins	Prefeitura de Santa Helena de Goiás	Doação de lotes.

09	1989	Bairro Nossa Sra. Aparecida	União – Via Caixa Econômica	Financiamento de unidades habitacionais.
10	1990	Bairro Ouro Branco II	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
11	1992	Conjunto Jardim Progresso	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
12	1993	Jardim Oeste	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
13	1993	Bairro Rodrigues	COHAB-GO	Doação de unidades habitacionais.
14	1996	Conjunto São Miguel	União – Via Caixa Econômica	Financiamento de unidades habitacionais.
15	1996	Conjunto João Martins de Assunção	Prefeitura, União e Governo estadual via EMCIDEC	Doação de unidades habitacionais.
16	1996	Conjunto Anésio Martins Faria	Prefeitura, União e Governo estadual via EMCIDEC	Doação de unidades habitacionais.
17	2007	Conjunto Tempo Novo	União e AGEHAB, via FGTS	Doação de unidades habitacionais.
18	2008	Conjunto José Rodrigues da Silva	União e AGEHAB, via FGTS	Doação de unidades habitacionais.
19	2015	Loteamento Jardim Europa	União e Prefeitura de Santa Helena de Goiás	Financiamento de unidades habitacionais e doação de lotes.
20	2017	Residencial Solar Planalto	União e Prefeitura de Santa Helena de Goiás	Financiamento de unidades habitacionais e doação de lotes.
21	2019	Loteamento Dirceu Borges	União e Prefeitura de Santa Helena de Goiás	Financiamento de unidades habitacionais e doação de lotes.
22	2022	Setor Aeroporto	Município e AGEHAB-GO	Doação de unidades habitacionais e doação de lotes.

A partir dos dados expostos na tabela 02, é notável o papel do Estado como o principal agente produtor do espaço urbano neste estudo de caso. Nestes termos,

prevalece em Santa Helena de Goiás, conforme aponta Corrêa (1989), um espaço urbano fragmentado, reflexo direto das relações entre o Estado-empresendedor e os grupos sociais excluídos.

Podemos nos utilizar da ideia de que o Estado é o empreendedor principal, puxando consigo um grupo de interesse especulativo dos proprietários de terras. No caso investigado os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, participam coadjuvando e especulando nas formulações institucionais da produção destes espaços urbanos.

Na figura 03, foram espacializados os conjuntos e bairros populares da cidade, sintetizados a partir da tabela 02. Nota-se que tais empreendimentos se encontram em distintos pontos da cidade, geralmente periféricos, se levamos em consideração o ano em que foram implantados, vide como exemplo o Bairro Ipeguary, implantado em 1978 em uma área desconectada do restante do sítio urbano existente até aquele momento, apontando para um modelo de expansão com distintos interesses pelas áreas escolhidas.

Figura 03- Espacialização dos conjuntos e bairros populares em Santa Helena de Goiás, por ordem de implantação



Fonte: Google Earth (2023) – Elaborado pelo autor.

Outro exemplo é o caso do Conjunto José Rodrigues da Silva, criado em 2008 e criticado pela população local devido à distância dos serviços essenciais, na extremidade oeste da cidade, criando um vazio urbano para fins de especulação imobiliária, que somente em 2017 viria a ser convertido em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), para receber o Residencial Solar Planalto (obras iniciais de infraestruturas iniciadas em 2022, e recebendo suas primeiras unidades habitacionais em 2023, via programa Minha Casa Minha Vida).

Traçando uma outra relação entre a Tabela 02 e a Figura 03, podemos notar que ao longo dos anos os conjuntos habitacionais de interesse social e bairros privados foram sendo criados à margem do que foi o núcleo inicial de Santa Helena, remetendo a noção de centro- periferia, na dinâmica intraurbana, sendo mais simples do que as dos grandes centros urbanos no aspecto da especulação imobiliária envolvida.

Em relação aos conjuntos que margeiam a cidade, principalmente os conjuntos criados entre 1964 a 2000, vemos que a formação socioespacial desses locais passou por mudanças que levaram à criação de várias subcentralidades, onde existe uma concentração de comércios como supermercados, mercearias, sacolões de verduras, lojas de artigos pessoais como roupas e acessórios, farmácias e lanchonetes, além de bens essenciais para o exercício da cidadania como escolas públicas, creches, postos de saúde e outros. São lidos por nós, nos termos da produção do espaço urbano de Santa Helena de Goiás, como efeitos indiretos decorrentes do Estado-empendedor.

Em detrimento dos conjuntos criados de 1964 a 2000 que já dispõem de uma certa infraestrutura pública e comercial, os conjuntos doados entre 2000 e 2010, e as ZEIS criadas após 2010, prevalece na dinâmica urbana a ausência de equipamentos públicos finalizados, pouco desenvolvimento de comércio, e com questões sociais presentes como violência doméstica, tráfico e uso de drogas, roubos e furtos, que não são abordados com prioridade pelo poder público municipal. Ao nível municipal carece de fomento ao emprego, a renda, a educação, a permanência das crianças e adolescentes nas escolas e creches, a criação de aparatos de cultura e lazer, e com instâncias de participação popular para que se possa discutir a cidade com todos seus agentes formadores, e principalmente os grupos sociais excluídos.

Destarte, com os dados coletados anteriormente e a análise espacial pertinente, podemos perceber que a produção habitacional de interesse social está enviesada nas distintas esferas do poder público, federal, estadual e municipal, com processos em sua concepção que são característicos do modo de produção neoliberal existente hoje no país, conforme Elias e Pequeno (2007). Os autores apontam as características da produção da habitação social no escopo do que eles chamam de “cidades do agronegócio”, que seriam os lugares importantes e de sustentação para o agronegócio globalizado. Tais cidades são repletas de desigualdades socioespaciais, e fazendo uma conexão com os processos apontados na citação, ressaltando as escalas das cidades analisadas, podemos reiterar que estes processos são uniformes e identificáveis também no nosso caso estudado, em Santa Helena de Goiás.

Se tomarmos como exemplo os últimos dois conjuntos habitacionais destinados de forma subsidiada à população baixa renda, o Conjunto Tempo Novo e o Conjunto José Rodrigues da Silva, que foram oriundos da Resolução Nº 460 do Conselho Curador do FGTS + AGEHAB-GO, com destinação dos terrenos pelo município, perceberemos que mesmo após 13 anos de consolidação, estes ainda não contam com qualquer tipo de oferta de serviços públicos como CMEI, escolas, postos de saúde ou outros atendimentos.

No Conjunto José Rodrigues da Silva existe um CMEI com a construção paralisada há anos, e no Conjunto Tempo Novo, todos os aparatos de serviços públicos estão localizados no bairro ao lado, denominado Parque Residencial Isaura, que têm uma população residente com condições socioeconômicas mais estáveis e que detém inúmeros serviços públicos como: clínica de fisioterapia, clínica de reabilitação, posto de saúde da família e um CMEI que atende a região, além de sediar o Hospital Estadual de Santa Helena de Goiás, uma universidade privada, e também contar com a instalação do paço municipal, se mostrando uma região de concentração de serviços, com grandes vazios urbanos e atuação intensa de agentes imobiliários.

Ademais de considerarmos o Estado como um ente empreendedor que promove a partir da habitação a produção do espaço urbano e o “desenvolvimento” das cidades, podemos inferir que o poder público, neste caso analisado como sendo o poder municipal, também se utiliza das estratégias locacionais para auferir maior

valorização aos bairros que não são os de habitação social, trazendo mais uma vez consigo a relação com os agentes citados anteriormente, como os proprietários fundiários, os grandes industriais e os agentes imobiliários, relegando às populações de menor renda uma série de desafios que vão contra o direito à cidade e o acesso aos serviços básicos.

Considerações finais

Ao realizar este estudo de caso tendo como área analisada a cidade de Santa Helena de Goiás, foi possível verificar a congruência entre a dinâmica demográfica do município e a intervenção do Estado de Goiás na execução das políticas de habitação social.

Verificamos que o Estado de Goiás, ao atuar como empreendedor habitacional deixou efeitos que podem ser percebidos na organização intraurbana de diferentes municípios goianos, merecendo um estudo mais aprofundado em cada um deles. Observamos ainda que as políticas habitacionais e sua elaboração variaram enquanto sua forma de intervenção no espaço público, deixando marcas expressas na paisagem, como foi o caso do PMM ou de difícil identificação, como foi o caso do cheque-moradia. Ainda assim, a especulação imobiliária e a ocorrência de vazios urbanos, a precariedade dos conjuntos habitacionais, a falta de serviços públicos e a segregação socioespacial, acompanham os relatos e críticas dos estudiosos.

As políticas de habitação federais como as estaduais seguiram um caminho que leva ao modo de produção capitalista do espaço, tendo no seu cerne as desigualdades socioespaciais e contradições nas sociedades em que se aplica, e neste processo desigual e contraditório, as políticas públicas são transferidas e fica a cargo do mercado manejar esta relação sob tutela do Estado, criando assim uma terceirização da execução e uma confluência de interesses difusos, que na imensa maioria das vezes não irá beneficiar o usuário.

A ocorrência de um total de 30,1% do total do espaço urbano edificado em Santa Helena de Goiás, produzido a partir das políticas de habitação social, é visto por nós geógrafos como um efeito determinante para a dinâmica intraurbana de uma cidade. A cidade pulsa devido a estes empreendimentos, com suas populações

consumindo, utilizando e reproduzindo espaços cotidianos com os mesmos agentes que detêm o poder, a capacidade de organizar a cidade conforme seus interesses econômicos. Nestes termos Santa Helena de Goiás é uma cidade fragmentada, articulada, reflexo e condição social, verdadeiramente um campo simbólico de lutas, como assevera Corrêa (1989).

REFERÊNCIAS

ARRAIS, Tadeu Alencar. **A produção do território goiano – economia, urbanização e metropolização**. Goiânia: Editora da UFG, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo**. 1994. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2017.

BORGES, Elcileni de Melo. **Habitação e Metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 109, p. 27182, 21 nov. 1997. PL 3242/1997.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação – Ministério das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/287>. Acesso em: 20 ago. 2023.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-65.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FIX, Mariana A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2011.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa Minha Vida**. *Correio da Cidadania*, 2009. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/especiais/66-pacote-habitacional/3580-31-07-2009-minha-casa-minha-vida-o-pacote-habitacional-de-lula>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KORNIS, George E. M. Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). *In*: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>.

MARICATO, Ermínia; MORAES, Lúcia Maria. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. **Lua Nova**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 74-84, dez. 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451986000300013>. Acesso em: 21 ago. 2023.

MARICATO, Ermínia. É preciso repensar o modelo. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, Ed. 186, p. 62-65, set. 2009. Disponível em: <https://revistaau.com.br/e-preciso-repensar-o-modelo/>. Acesso em: 21 ago. 2023.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. O **Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Port_Ch1.pdf. Acesso em: 23 ago. 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: desmascarando o mito setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014.

MELO, Marcus André. **The State, the Question and Public Policy Formation in Brazil**. 1987. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Sussex, Inglaterra, 1987.

PINTO, Lucélia Neves. **Políticas habitacionais em Anápolis-GO e seus efeitos na organização socioespacial**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em 18 ago. 2023.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, vol. 2, 2006.

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SILVA, César de Freitas. **Memórias de Santa Helena de Goiás**. Goiânia: Gráfica e Editora Nova Página, 2002.

SMOLKA, M. Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, v. 7, n. 21, São Paulo, 1987.

VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. *In*: VALLADARES, Licia do Prado (org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VERAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

VIEIRA JÚNIOR, Hélio. **Política Social num Contexto de Ajuste Estrutural do Estado: Goiás no período 1995-2002**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

NOTAS DE AUTOR

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Flávio Domingos Araújo Rosa – Concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Leandro Oliveira de Lima – Elaboração do manuscrito, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira – Elaboração do manuscrito, participação ativa da discussão dos resultados, revisão e aprovação da versão final do trabalho.

FINANCIAMENTO

Bolsista de Pós-Graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica

LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

HISTÓRICO

Recebido em: 03-10-2023

Aprovado em: 10-01-2024