



# REVISTA TERCEIRO INCLUÍDO

ISSN 2237-079X

Transdisciplinaridade e Temas Contemporâneos

**V. 10 - 2020**

---

Lucélia Neves Pinto, Leandro Oliveira de Lima, Ronan Eustáquio Borges

Políticas Habitacionais Em Goiás

pp. 55-74

DOI: [10.5216/teri.v10i1.65686](https://doi.org/10.5216/teri.v10i1.65686)

---

# POLÍTICAS HABITACIONAIS EM GOIÁS

## HOUSING POLICIES IN THE STATE OF GOIÁS (BRAZIL)

### POLÍTICAS HABITACIONALES EN GOIÁS

Lucélia Neves PINTO<sup>1</sup>  
Leandro Oliveira de LIMA<sup>2</sup>  
Ronan Eustáquio BORGES<sup>3</sup>

#### Resumo:

Este trabalho apresenta elementos para a compreensão do desenvolvimento da política habitacional em Goiás, aspecto relevante da realidade urbana e social, visto que o morar é algo tão imprescindível quanto aqueles relacionados, por exemplo, com as questões de saúde. Deste ângulo, a moradia é um produto eminentemente social. Por outro lado, mesmo com a diversidade de tipos de habitação, sempre é preciso morar, dado que ninguém vive sem ocupar espaço, sobretudo este espaço que carrega em si a representação da segurança diária. Por esse viés, a moradia assume aspecto relacionado às políticas do desenvolvimento urbano. A política pública para a habitação em Goiás sempre esteve atrelada aos condicionantes da política nacional, mesmo quando, na década de 1980, foram desenvolvidos programas estaduais de habitação, uma vez que estes nasceram na esteira da crise da política pública habitacional nacional, expressa pelo programa do Banco Nacional da Habitação (BNH), extinto em 1986. Até a década de 1970, as iniciativas foram muito pontuais, restringindo mais à Goiânia, com iniciativas dos IAPs e FCP ou de particulares com a construção de casas operárias. Em 1974, com a implantação do PLANHAP em Goiás, há um alinhamento com a política nacional para a habitação, o que levou à construção de conjuntos habitacionais pelo estado, seguindo o modelo do BNH. No início da década de 1980, o Programa Mutirão da Moradia surge como uma alternativa para a política habitacional goiana, em face da crise vivenciada pelo BNH. Este programa de governo iniciou um período no qual o protagonismo estadual se destacou até 2003, quando o governo federal lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), com a instituição do Conselho das Cidades (ConCidades), criando a Política Nacional de Habitação (PNH), que passou a operar pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH). Deste modo, o governo estadual procurou se alinhar à política nacional, passando os programas da política habitacional de Goiás a serem executados em parceria com os novos programas federais.

**Palavras-chave:** Políticas Habitacionais. Habitação. Programas governamentais. Goiás

#### Abstract:

This paper aims to present elements for the understanding of the development of housing policy in the state of Goiás (Brazil), a relevant aspect of urban and social reality, since living is something as essential as those related, for example, to health issues. From this angle, a home is an eminently social product. On the other hand, even with the diversity of types of housing, it is always necessary to live, since no one lives without occupying space, especially this space that carries on itself the representation of daily security. Because of this bias, housing assumes an aspect related to urban development policies. Public policy for housing in Goiás has always been linked to the constraints of national policy, even when, in the 1980s, state housing programs were developed, since these were born in the wake of the national public policy crisis, expressed by the program of the National Housing Bank (BNH), extinct in the year of 1986. Until the 1970s, the initiatives were very punctual, restricting more to Goiânia, with initiatives by the IAPs and FCP or by individuals with the construction of workers' houses. In 1974, with the implementation of PLANHAP in Goiás, there is an alignment with the national policy for housing, which led to the construction of housing estates across the state, following the BNH model. At the beginning of the 1980s, the Mutirão da Moradia Program emerged as an alternative to the housing policy of

---

1 Graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Goiás (2001). Pós-graduada pela mesma Instituição em 2002, com Especialização em Geografia, Meio Ambiente e Turismo. Professora da Educação Básica desde 2002. Atuou na Secretaria Municipal de Aparecida de Goiânia de 2002 a 2004. Atua na Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte de Goiás desde 2004. Discente do PPGEIO-IESA/UFG, com ingresso em 2018/I

2 Atualmente é professor da Universidade Federal de Goiás, do Instituto de Estudos Socioambientais (IESA) na área de Planejamento Urbano e Regional. É doutor pela Universidade Federal de Goiás e atua com pesquisas em Ciências Humanas, com ênfase nos temas: planejamento e desenvolvimento urbano-regional, produção do espaço urbano, metropolização e habitação de interesse social. Em 2015 venceu o concurso de teses em ciências humanas promovido pela UFG. É editor-assistente do Boletim Goiano de Geografia (Qualis A1) desde fevereiro de 2017.

3 Graduado em Geografia pela UFUberlândia (1996), mestre em Geografia (Planejamento Ambiental e Desenvolvimento Regional) pela UNESP-Presidente Prudente (2000) e doutor em Geografia (Organização do Espaço) pela UNESP - Rio Claro (2006). Foi professor de ensino fundamental e médio (rede pública e particular), professor substituto na UFU (2000-2001), professor efetivo na Campus Avançado de Jataí - UFG (2001-2002), professor efetivo adjunto UFViçosa (2002-jan.2009) e, atualmente, é professor associado da Universidade Federal de Goiás - Campus Goiânia (Desde fev. 2009-).

Goiás, in the face of the crisis experienced by BNH. This government program governed a period in which state leadership stood out until 2003, when the federal government launched the National Urban Development Policy (PNUD), with the institution of the Council of Cities, creating the National Housing Policy (PNH), which started to operate through the National Housing System (SNH). In this way, the state government looks forward to aligning itself with national policy, with the housing policy of Goiás programs avoiding in partnership with the new federal programs.

**Keywords:** Housing Policies. Housing. Government programs. State of Goiás.

#### **Resumen:**

Este trabajo muestra los elementos para la comprensión del desarrollo de la política habitacional en Goiás, así como, destacar la realidad urbana y social, ya que, la vivienda, es algo tan imprescindible como todo lo que se le vincula, por ejemplo, los problemas de salud. Desde este punto de vista, la vivienda es un producto eminentemente social. Por otra parte, aunque existen diversos tipos de viviendas, siempre es necesario vivir, dado que nadie vive sin ocupar un espacio, sobre todo ese espacio que carga en sí la representación de la seguridad diaria. Por ese lado, la vivienda asume aspectos relacionados a las políticas del desarrollo urbano. La política habitacional pública en Goiás siempre estuvo atada a las limitaciones de la política nacional, aun cuando, en la década de los ochenta, se desarrollaron programas estaduais para la vivienda, una vez que estos surgieron a raíz de la crisis nacional de la política pública habitacional, declarada por el programa del Banco Nacional para la Habitación (BNH), extinto en el año 1986. Hasta la década de los setenta, las iniciativas fueron muy puntuales, restringiendo aún más a Goiânia, con las iniciativas de los IAPs y FCP o de los particulares con la construcción de las casas de los trabajadores. En 1974, con la implementación del PLANHAP en Goiás, hay un alineamiento con la política nacional para la vivienda, lo que llevó a la construcción de conjuntos residenciales por el estado, siguiendo el modelo del BNH. Al inicio de la década de los ochenta, el Programa de Movimiento Habitacional (Programa Mutirão da Moradia) surge como una alternativa para la política habitacional goiana, en la fase de la crisis vivenciada por el BNH. Este programa del gobierno se inició en un período en el cual, el protagonismo del estado se destacó hasta el 2003, cuando el gobierno federal lanzó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD), con la institución del Consejo de las Ciudades (ConCidades), creando la Política Nacional para la Habitación (PNH), que pasó a funcionar por el Sistema Nacional para la Habitación (SNH). De esta manera, el gobierno estadual procuró alinearse a la política nacional, pasando los programas de la política habitacional de Goiás para ser ejecutados en colaboración con los nuevos programas federales.

**Palabras Claves:** Políticas Habitacionales. Habitación. Programas gubernamentales. Goiás.

## **INTRODUÇÃO**

O trabalho em tela versa sobre o desenvolvimento das políticas governamentais de habitação em Goiás, destacando a trajetória e protagonismo estadual a partir da década de 1980, quando a crise financeira e institucional do BNH se torna mais grave culminando com a sua extinção em 1986. Essa extinção resultou em um vácuo de cerca de vinte anos em relação à existência de uma sistematizada política nacional para a questão habitacional. Entendemos que esse cenário levou os estados federados a imprimirem mais esforços políticos e financeiros para enfrentar o problema habitacional, expresso principalmente, mas não exclusivamente, por meio do déficit habitacional.

A leitura da política habitacional em Goiás no período anterior à década de 1970 passa pelas lentes do desenvolvimento urbano de Goiânia e pela a dinâmica que passou a exercer na organização socioespacial, territorial e administrativa na região do seu entorno. Goiânia, capital, planejada e cidade mais dinâmica, viria a conformar uma das dez maiores regiões metropolitanas do Brasil, o que torna a leitura das políticas habitacionais mais complexa.

Metodologicamente, o texto contou com revisão bibliográfica no sentido de investigar a evolução do desenvolvimento da política habitacional em Goiás, com a leitura de teses e dissertações produzidas nos últimos anos. Também, foi feito o levantamento de dados populacionais a fim de compreender como se deu a interiorização do fenômeno urbano, o que buscamos relacionar com o desenvolvimento de uma política estadual para a questão habitacional.

## PANORAMA DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS EM GOIÁS, ANTES DA DÉCADA DE 1980

Em Goiás, a discussão em torno da habitação passa pela evolução urbana de sua capital Goiânia, ocorrendo a partir da década de 1930, seguindo a mesma lógica do restante do país. Trata-se do período do Estado Novo, no qual a habitação social entrou em cena no debate nacional bem como é o período no qual o movimento conhecido como Marcha para o Oeste provocou um processo migratório para o interior do país, causando o crescimento demográfico das principais cidades. Corroborando este entendimento a afirmação de Campos (1985, p. 47) ao dizer que a “criação do Estado Novo, reforça, sem dúvidas, o fluxo migratório que já demandava às terras goianas, [...] que teve o seu incremento na política de colonização a partir de 1935 e com a construção da cidade de Goiânia”.

Esses fatos associados com a transferência da capital federal para Brasília, vão ser condicionantes para se pensar numa nova dinâmica populacional e urbana para o estado de Goiás, ainda que apenas quatro cidades apresentassem uma dinâmica efetivamente urbana – Rio Verde, Itumbiara, Anápolis e Goiânia, com população superior a 50 mil habitantes. Vale ressaltar que nesse mesmo período, Anápolis apresentava uma população superior a 100 mil habitantes, denotando sua importância regional e compondo, desde então, o eixo de desenvolvimento do que Arrais (2007) denominou de “região urbana Centro-Goiano”.

O tratamento da questão habitacional, até a década de 1970, entretanto, não ocupou, de forma incisiva, a agenda de políticas públicas do governo estadual, isto podendo ser relacionado ao fato de que o cenário urbano estadual era ainda incipiente, com baixo incremento populacional nos principais centros urbanos (tabela 01), gerando pouca pressão sobre a demanda por serviços de habitação urbana, que não justificava ainda uma política de abrangência estadual.

Em 1970 eram quatro municípios (Goiânia, Anápolis, Rio Verde e Itumbiara) com população acima de 50 mil habitantes, representando cerca de 20% (1/5) da população do estado. Enquanto em Goiânia e Anápolis a população urbana já ultrapassara a casa de 90%, nos dois outros municípios estava em torno de 50%, uma situação observada para os demais municípios goianos, o que demonstra uma incipiente dinâmica urbana goiana.

Nota-se que Goiânia sozinha respondia por 15,6% de toda a população do estado, enquanto as demais cidades com população acima de 50 mil habitantes compunham juntas 13,7% dos habitantes. E, se retirarmos a participação de Anápolis, que está localizada a 50 km de Goiânia, essa representação cai para 9,9%. A observação desses números aponta para um quadro de municípios goianos pouco populosos, com uma população urbana menor ainda, com acentuada concentração demográfica em torno de Goiânia, natural dada a capilaridade exercida pela sua função de capital estadual.

Tabela 01 – Cidades goianas<sup>4</sup> com população acima de 50 mil habitantes – 1970

Localidades	1970
Rio Verde	55.697
Itumbiara	64.162
Anápolis	105.029
Goiânia	380.773
Total das Localidades	605.661
Total do estado de Goiás	2.938.677

Fonte: Censo Demográfico do IBGE – 1970; Anuário Estatístico de Goiás, 1978

A urbanização goiana, à semelhança do que ocorreu no Brasil, está relacionada entre outros fatores com a dinamização econômica, provocada pela agroindustrialização associada à concentração fundiária que gerou como consequência a migração campo-cidade. Deste modo, o resultado foi uma sociedade na qual emergiram dois processos interligados: crescimento econômico e pauperização de vastas parcelas da classe trabalhadora. (KOWARICK, 1979).

Do ponto de vista socioespacial, as condições de vida passaram a ser severamente, cada vez mais, comprometidas, pois esta parcela da sociedade passou a ocupar os espaços periféricos nos quais a carência de infraestrutura e de serviços urbanos se tornaram uma constante. Nesse rol de carências, também podemos listar a moradia.

Goiânia foi uma cidade planejada, seguindo as diretrizes da concepção urbanística da época, influenciada pelo modelo de Le Corbusier. Assim, seu traçado original apresentava um zoneamento que contemplava a função residencial, entre outras. Como aponta Lucas (2016, p. 59): “No que se refere à habitação, o projeto original trazia um zoneamento que definia espaços residenciais de acordo com as classes sociais, concebendo a habitação social como “casa isolada no lote” localizada na periferia”.

De acordo ainda com Lucas (2016), a necessidade de ocupar o território goianiense fez com que o governo estimulasse a habitação para a capital. Mas, tal estímulo não visou atender as necessidades habitacionais, através da reposição ou incremento de estoque, não tinha caráter de habitação popular ou de interesse social, uma vez que era voltado para a população que possuía condição de pagar o financiamento de até quinze anos.

Foi uma estratégia de ocupação do território que se amparou no estímulo governamental à produção habitacional, sendo uma experiência anterior àquela realizada pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e Fundação Casa Popular (FCP), ancorada na ideologia da casa própria. O “problema habitacional” que despontava na recém criada cidade de Goiânia era resolvido com iniciativas dos empresários, através do fornecimento de vilas operárias. Conforme apontado em Lucas (2016), o projeto urbanístico de Goiânia previa a destinação de casa para atender os trabalhadores.

A partir do Governo de Vargas, disseminou-se no cenário nacional o ideário de que o Estado deveria assumir o tema da “habitação para operários”, tido como “necessidade da grande

<sup>4</sup> Nessa data, Goiás ainda não tinha sofrido desmembramento territorial, que viria a acontecer em 1988, resultando na criação do atual estado do Tocantins, que ficou pertencente à região Norte.

massa”, para o que deveria empenhar recursos e fundos sociais (BONDUKI, 2017). Nesse contexto, tem-se a criação dos IAPs e da FCP, que seguia um modelo tripartite, no qual havia a contribuição do empregado, empregador e do Estado. Mas, é importante ressaltar que o modelo dos IAPs produziu moradia para uma parcela específica da sociedade, os seus segurados, capazes de pagar pelo financiamento.

A atuação dos IAPs foi bastante importante para Goiás, contribuindo para a construção de vários conjuntos habitacionais em Goiânia e Anápolis, atendendo ao segmento dos bancários, industriários e comerciários. O Decreto-lei nº 2.809, de 11 de janeiro de 1940 determinava que o Estado doasse terras ao Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários - IAPI, em Goiânia, tendo como objetivo a construção de uma Vila Operária, em 27 lotes no Setor Norte. Este decreto pode ser entendido que o Estado passava a enxergar moradia como problema social, sendo seu papel cooperar, mas que também a produção de casas desempenharia papel no desenvolvimento econômico da capital, conforme se nota pelo texto da lei:

Considerando o alto alcance dessa medida, nem só pelo que significa como de progresso para Goiânia, como também porque vem contribuir, de maneira valiosa, para a solução de importante problema social, qual seja o da casa própria para o trabalhador; Considerando que é dever precípua do Estado cooperar em todas as realizações que digam de perto para o bem da coletividade [...] (GOIÁS, Decreto-Lei Nº 2.809, de 11 de janeiro de 1940)

Em Anápolis, na década de 1950, de acordo com Freitas (1995), os IAPs abriram alguns financiamentos. Em 1952, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciários (IAPC) construiu o Residencial Jamaica, popularmente conhecido como Bairro IAPC, para seus associados, sendo as casas alugadas e posteriormente vendidas aos mesmos. Em 1963, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB) construiu, na região central um edifício de apartamentos para seus associados, sobre o qual não encontramos registros no cadastro imobiliário da cidade.

Com a intensificação da atividade industrial, a periferação urbana surgiu como efeito socioespacial; a população mais pobre foi sendo alijada do processo de modernização urbana, marcada pela pujança econômica das cidades e pela tecnologia das fábricas, tanto do ponto de vista socioeconômico como espacial. Processos de ocupação fundiária irregular, abertura de novos loteamentos e a autoconstrução deram a tônica da produção habitacional – “a habitação produzida pelo morador”. De acordo com Mendes (2013, p. 109), em 1947 vários pontos de ocupação foram detectados em Goiânia pelo Cadastro Suburbano de Goiânia, realizado neste mesmo ano pelo Estado, através da Secretaria de Economia Pública, dentre os quais se pode destacar as invasões da Vila Nova; do córrego Botafogo; da Avenida Oeste, junto à Vila Militar; a do Macambira, próxima ao córrego Areião; além da invasão da Avenida Contorno, junto à área da Estrada de Ferro.

A partir de 1964, sob o governo da Ditadura Militar, os estados passam a se subordinar à Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 que instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação, competindo-lhes elaborar programas e planos diretores com vistas a solucionar os problemas habitacionais. Nesse contexto, em Goiás, na década de 1970 foram implantadas duas leis importantes para a execução da política habitacional. A Lei nº 7.846, de 13 de agosto de 1974 e Lei nº

7.928, de 21 de maio de 1975 que versam, respectivamente, sobre a implantação do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP) e a criação do Estatuto do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (INDUR).

A implantação do PLANHAP visou atender a política nacional de habitação, cujo objetivo era eliminar, num período de 10 anos, “o déficit estadual de habitação para famílias com renda regular entre um e três salários mínimos regionais”. (LEI Nº 7.846, DE 13 DE AGOSTO DE 1974.) Previamente a reestruturação das Companhias Habitacionais do Estado (COHABs), que deveriam atuar mediante às normas do BNH e a instituição do Fundo Estadual de Habitação Popular (FUNDHAP).

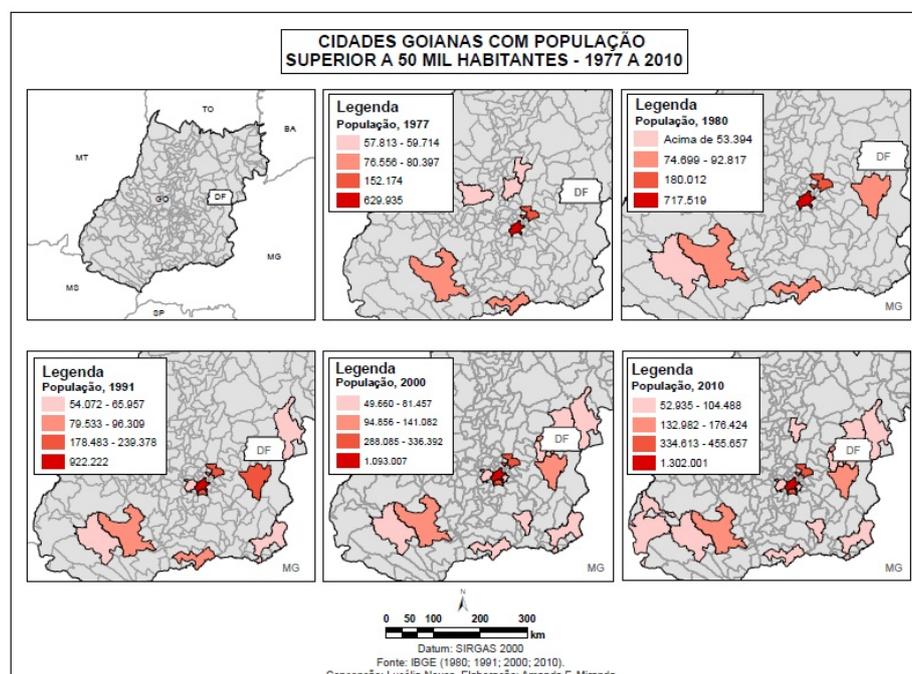
Sendo que, com o INDUR, podemos afirmar que em Goiás, a questão do desenvolvimento econômico passou a ser vista como um eixo de desenvolvimento do território com foco voltado também para o aspecto urbano, com menção para o tema da habitação, o que se nota pelo que foi explicitado na lei de criação do Estatuto do INDUR:

Art. 4º - O INDUR tem como objetivo geral a reflexão crítica, o estudo e a promoção de desenvolvimento regional, municipal e urbano do Estado de Goiás e demais regiões onde vier a atuar, e como objetivos específicos:

[...]III - adaptar, desenvolver, criar, aplicar e definir técnicas relacionadas com administração, economia, desenvolvimento regional, articulação com municípios, urbanismo, habitação e desenvolvimento de comunidades;

IV - apoiar os órgãos dos setores público e privado nos serviços relacionados com a transferência, o aperfeiçoamento e a criação de técnicas previstas no inciso anterior; [...] (GOIÁS, Decreto Nº 1.770, de 23 de janeiro de 1980)

Conforme se vê pelos dados da figura 01, a localização das cidades com população superior a 50 mil habitantes se apresenta mais dispersa pelo território goiano, resultado do modelo de desenvolvimento que delineou estratégias claras para o setor industrial goiano, que mesmo incipiente e pouco participativo no cenário nacional, reforçou a interiorização econômica e demográfica no estado, fazendo despontar novas direções da dinâmica populacional. Deste modo, é possível entender a implantação tanto do PLANHAP quanto a criação do INDUR, no momento em que se observa uma

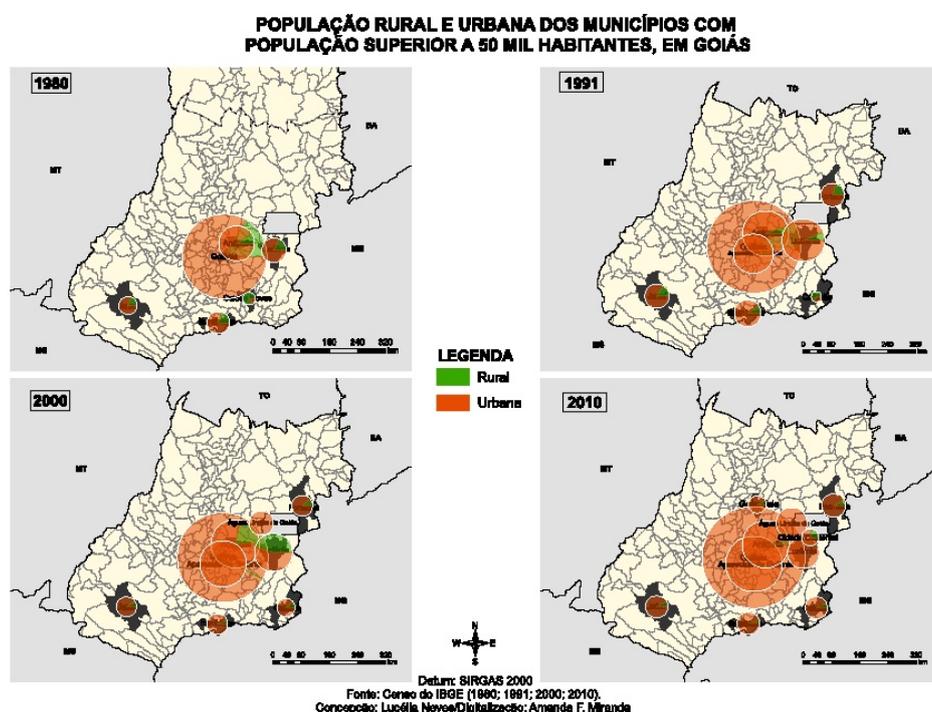


especialização do processo urbano por áreas mais amplas do território goiano.

**Figura 01 - Cidades goianas com população acima de 50 mil habitantes – 1977 a 2010**

## ***POLÍTICA HABITACIONAL E O PROTAGONISMO ESTADUAL: DO MUTIRÃO DA MORADIA AO CHEQUE MORADIA***

A “inversão rural-urbana” se acentuou na década de 1980. Em 1980 eram sete municípios mais populosos (Goiânia, Anápolis, Luziânia, Itumbiara, Araguaína, Rio Verde e Jataí), todos com população urbana superior a 60%; em 1990 passam a ser dez municípios (Goiânia, Anápolis, Luziânia, Aparecida de Goiânia, Rio Verde, Itumbiara, Jataí, Formosa, Catalão e Trindade), responsáveis por cerca de 50% da população do estado e todos com população urbana superior a 80%. A figura 02 mostra a espacialização dessa mudança. No decurso de trinta anos, Goiás passou a ter uma população urbana em torno de 90%, sendo nos três municípios mais populosos de 99% para Goiânia e Aparecida



de Goiânia e de 98% para Anápolis de 98%.

**Figura 02 - População rural e urbana dos municípios goianos com população superior a 50 mil hab – 1980 a 2010**

O crescimento da população urbana em Goiás apresentou significativa dispersão espacial nesse intervalo de tempo. Até 1980, a maior aglomeração urbana era Goiânia com uma população urbana de 703.640 habitantes; os demais municípios com população superior a 50 mil habitantes somavam juntos 447.488 habitantes, ou seja, pouco mais da metade da população urbana da capital do estado.

Na década seguinte ocorreu grande crescimento populacional geral e urbano nos municípios do entorno das capitais Goiânia e Brasília: Aparecida de Goiânia, com 98% de população urbana; Trindade, com 90%; Formosa com 79% e Luziânia com 93%. Os municípios de Rio Verde e Jataí

apresentaram um destacado crescimento populacional, localizados no Sudoeste Goiano, em área de fronteira agrícola, cresceram significativamente em função da migração de pessoas vindas do Sul e Sudeste do Brasil. Municípios de forte dinamismo agroindustrial, tem nas suas sedes administrativas significativa população urbana, atingindo mais de 90% de urbanização.

Esse dinamismo populacional e urbano verificado a partir da década de 1980 pode ser visto como resultado do “aumento da concentração fundiária, expulsão e deslocamentos massivos de trabalhadores do campo para as cidades (...)” (BORGES, 2017, p. 112). Nesse contexto de pressão demográfica a luta por moradia ganhou contorno e passou a compor claramente a agenda do planejamento do governo de Goiás. A ação lançada, considerada menos como uma política pública para a habitação e mais como um programa pontual para o enfrentamento do tema em questão, foi alicerçada no Programa Mutirão da Moradia, que consistiu em construir casas para reduzir o déficit habitacional do estado de Goiás.

A partir de 1980, a questão habitacional, mesmo analisada de forma estrita, passou a se constituir enquanto um problema, o que é possível verificar pela análise dos números de domicílios particulares permanentes<sup>5</sup> urbanos. Ao observar o tabela 02, fazendo uma estimativa simples de quatro pessoas por domicílio, nota-se de modo geral, que haveria domicílio<sup>6</sup> suficiente para atender à toda população de Goiás. O incremento na construção de domicílios foi substancial.

**Tabela 02 - Domicílios Particulares Permanentes em Goiás – 1980 a 2010**

Ano	Total	Urbano	Rural
1980	791.642	502.480	289.162
1991	988.183	798.835	189.348
2000	1.398.015	1.225.871	172.144
2010	1.886.264	1.698.379	187.885

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Nota-se um aumento maior a partir de 1991, indo na contramão da existência da crise do financiamento habitacional. Talvez possa ser explicado por vários desmembramentos de municípios ocorridos no final dos anos 1990, ocasionando acréscimo de área construída nos municípios novos e no decorrer dos anos 2000 em diante pela retomada do financiamento habitacional por parte do governo federal e no âmbito de Goiás, como veremos adiante quando trataremos da política habitacional no governo de Marconi Perillo que inicia em 1999.

Também, há que se levar em consideração que o aumento no número de domicílios particulares permanentes em área urbana indica maior dinâmica imobiliária das cidades, sinalizando o espraiamento do tecido urbano, que tem impacto direto nas políticas de assentamentos porque aumenta os custos com infraestrutura para os serviços públicos e equipamentos comunitários.

<sup>5</sup> Trata-se do “domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas”. (IBGE, 2010)

<sup>6</sup> Tomou-se por referência a mesma estimativa usada pela SEGPLAN, em 2016, quando apresentou o Caderno de Entregas e Resultados, relativo à questão do déficit habitacional no estado de Goiás.

Os dados acima contrastam com a realidade vivenciada marcada pela agudização da luta pela moradia em Goiás refletida na formação de várias associações de moradores que se transformaram em movimentos organizados politicamente, como é o caso do da União dos Invasores, do Jardim Nova Esperança criada em 1980, transformada em União dos Posseiros de Goiânia em 1984 e depois, em 1987, em Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros, refletindo deste modo como a questão da demanda por moradia tornara-se ressoante para todo o estado de Goiás.

Em 1980, 19% desses domicílios eram alugados e 20% eram cedidos, contra 59% considerados próprios. No caso urbano, em se tratando dos domicílios alugados o número sobe para 29%, embora o cedido reduza para 8%. Na zona rural, o contrário ocorre: o de alugados cai para 2%, mas o de cedidos sobe para 40%.

A realidade econômica de Goiás nos anos 1980 é sincrônica ao que o país estava vivendo, com crise econômica marcada pela elevação dos preços, por perdas salariais e estagnação produtiva; cenário no qual a política habitacional nacional sob o comando do BNH/SFH é desmantelada, ocasionando uma ausência de política habitacional em nível nacional. Mediante essa realidade, os reflexos socioespaciais da crise econômica se faziam sentir na dificuldade para pagar as prestações da casa própria ou pagar aluguel e manter as despesas da casa.

Há que considerar também que nos anos 1980 ocorreu a abertura política, processo no qual os estados vão passar a ter eleições diretas para elegerem seus governantes, o que traz uma implicação muito grande junto à população, pois é preciso dar respostas a seus anseios e necessidades, isso se tornando uma “moeda de troca” mediante os votos que se buscava angariar, favorecendo, ou obrigando os estados a tomarem medidas para resolver os problemas sociais e urbanos que se agravavam.

Como parece ser costume no cenário político brasileiro, o governante “tem que deixar a sua marca”, de modo que a política habitacional desenvolvida pelo governo estadual pode ser identificada pelos seguintes programas: Programa Mutirão da Moradia, no governo Iris Rezende (1983-1986); Programa Habitacional Comunitário, no governo Henrique Santillo (1987-1990); o Mutirão Permanente da Moradia, no segundo governo Íris (1991-1994); o Meu Lote, Minha Casa, no governo Maguito Vilela (1995-1998); e o Programa Cheque Moradia/Morada Nova, implantado em 1998 no primeiro governo de Marconi Perillo, que ainda se encontra vigente no atual governo de Ronaldo Caiado, iniciado em 2019.

O Programa Mutirão da Moradia, criado através da Lei nº 9.353, de 30 de agosto de 1983, pelo governador Iris Rezende, tinha por objetivo atender parte da população que não era atendida pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), ou seja, vinha ao encontro da parcela da população não solvável, não contemplada nos projetos do BNH. Foi alocado na Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás (CODEG), demonstrando o caráter de autonomização que o governo estadual passava a imprimir na política habitacional, já que este programa não ficou a cargo das COHABs. Este programa, eminentemente estadual, ocorreu em Goiânia e em outras cidades do estado, ressaltando, de acordo com Barros (2011, p. 53), que nenhum município da porção do norte, área do atual estado do Tocantins, recebeu algum empreendimento do Programa Mutirão da Moradia.

O Programa Mutirão da Moradia expressa o que Cardoso e Ribeiro (2000) denominam de

“descentralização por ausência”, onde os entes federados se viram obrigados a criar políticas públicas próprias para tratar da questão habitacional em face da dificuldade de financiamentos de projetos junto ao BNH, enfraquecimento das COHABs que operavam os projetos nos estados e municípios e mudança nos rumos políticos do país que enfraqueceram o governo federal, levando à abertura política com eleições diretas nos estados no início dos anos 1980 e para a presidência do país em 1989 e, assim, provocando um redesenho do exercício do poder político importante para delinear as políticas públicas, seja do ponto de vista institucional ou financeiro.

A primeira etapa deste programa logrou construir, de forma emblemática, “mil casas num só dia” em Goiânia – a Vila Mutirão, evento que repercutiu internacionalmente. Posteriormente, o Mutirão do Interior promoveu a construção de casas, no mesmo modelo do que ocorrera na capital, em outros 68 municípios goianos, dentre os quais destacamos aqueles que receberam as maiores quantidades de casas: Anápolis com 249, Itumbiara e Rio Verde com 150 cada um e Jataí com 100, sendo estes os municípios mais populosos, depois da capital Goiânia. Ao todo, foram construídas 3.320 casas, conforme dados encontrados em Barros (2011, p. 53) cujo modelo pode ser visualizado na figura 03:

O programa ainda teve desdobramentos nos anos de 1985 e 1986, com a construção de outras três etapas da Vila Mutirão em Goiânia, quando foram construídas mais 561 casas e entregues 1.321 lotes urbanizados; 71 casas de idosos e 250 casas de zelador de escolas na capital e no interior.

**Figura 03 – Conjunto habitacional Vila Esperança, Anápolis - GO**



Casa construída em regime de mutirão, em 1984, a partir do Programa Mutirão da Moradia – Etapa do Interior. Mesmo decorridos 36 anos, algumas unidades ainda possuem a estrutura original, na qual foram empregadas placas de concreto, para construir casas de 35m<sup>2</sup>, com 2 quartos, sala, cozinha e banheiro.

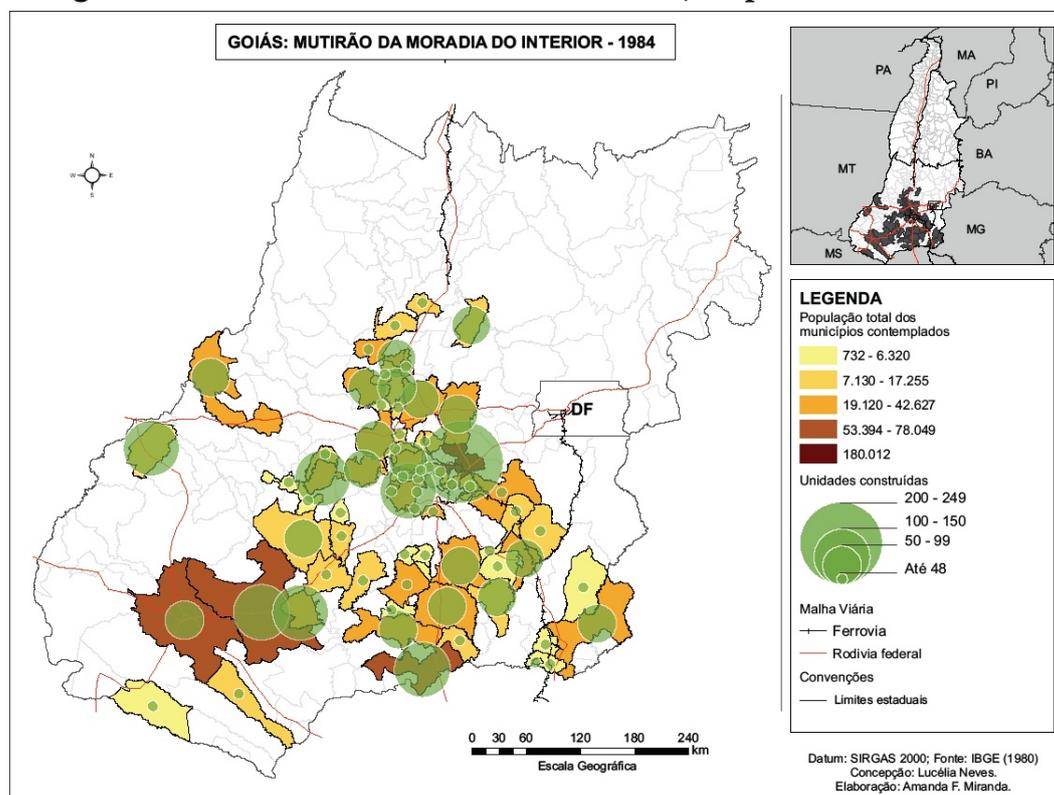
Fonte: Captura de tela do Google. Em 18 de julho de 2020.

Para além dos números alcançados e dos objetivos políticos envolvidos (sob o calor do descontentamento com o regime militar e consolidação das eleições diretas para todos os níveis de poder) o programa Mutirão da Moradia traçou um novo olhar para o território goiano, do ponto de

vista da elaboração de uma política governamental de cunho socioespacial, como é a política habitacional. Até então, haviam sido alvo de um planejamento estratégico as políticas de desenvolvimento econômico, a partir de ações setoriais, com a iniciativa do governador Mauro Borges, ainda na década de 1960, quando criou a Secretaria de Planejamento e Coordenação, elaborou e implementou o primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico, conhecido por Plano MB. Até então, mesmo com a implementação do PLANHAP em 1974, no âmbito das exigências do BNH/SFH, não havia uma ação de tamanho alcance territorial. Em Goiânia foram 1.561 casas e 1.321 lotes urbanizados, embora todos localizados na Vila Mutirão, sendo que no interior do estado foram construídas 3.249 casas, atingindo 69 municípios, sendo que Ceres, Anápolis, Rio Verde e Itumbiara receberam o maior número de unidades construídas (vide figura 04).

Iris Rezende não continuou seu governo, pois em 1986 passou a desempenhar função no governo federal, assumindo o governo do estado o seu vice Onofre Quinam, que não mudou o desenho institucional da política habitacional já em curso.

**Figura 04 - Mutirão Permanente da Moradia, etapa do interior - 1984**



No período de 1987 a 1990, sob o governo de Henrique Santillo, a política habitacional do estado de Goiás avançou no sentido do contorno institucional. Do ponto de vista do desenvolvimento urbano e questões correlatas, o seu plano de governo traçou diretrizes para o enfrentamento da problemática da “urbanização acelerada e a mobilidade da população goiana”, dentro do eixo do desenvolvimento econômico e para o enfrentamento do “desafio da habitação popular”, visto como uma questão social. Assim, foi instituído o Programa Integrado de Habitação Comunitária – PIHAC

“com o objetivo de assentar famílias de baixa renda por meio de redução de custos, via utilização de mão-de-obra familiar (mutirão), com a introdução de equipamentos sociais e fixação das pessoas através da geração local de emprego e renda”. (VIEIRA JÚNIOR, 2005, p. 49). Esse programa estava subdividido em Programa Habitacional Comunitário, Programa Posseiro Urbano e Programa de Habitações Populares, cujos resultados podem ser visualizados no quadro 01:

No Governo de Henrique Santillo houve o reconhecimento da necessidade de criação de mecanismos para evitar vazios urbanos, o que se deu através da tributação progressiva, buscando fazer cumprir a função social da propriedade e evitar a função de reserva de valor. (PROGRAMA DE GOVERNO HENRIQUE SANTILLO, 1996, p. 75).

#### Quadro 01 - Programa Integrado de Habitação Comunitária do Governo Henrique Santillo – 1987

Programas	Resultados
Programa Habitacional Comunitário	4,6 mil lotes concedidos 9,1 mil unidades habitacionais 957 famílias reassentadas em 3 bairros de Goiânia
Programa Posseiro Urbano	1. 000 lotes reurbanizados em Goiânia
Programa de Habitações Populares	3,2 mil unidades habitacionais e 770 deixadas em andamento

Fonte: Adaptado de Vieira Júnior, 2005, p 49

No segundo governo de Iris Rezende, seu programa habitacional foi reativado com o nome Mutirão Permanente da Moradia, regulamentado pelo Decreto nº 3.669, de 27 de agosto de 1991. Em 1993, o governo do estado apresentou um documento denominado Ações e Metas do Governo no qual traçou um panorama das ações a serem realizadas pelo governo, apontando algumas diretrizes setoriais. De acordo com este documento, o foco da política habitacional era promover a fixação dos moradores no interior do estado, através da construção de conjuntos habitacionais em diversas cidades além da região que fora denominada de Aglomerado Urbano de Goiânia, visando a população de baixa renda (de 0 a 3 salários mínimos), assim atendendo a duas demandas: redução do déficit habitacional e contenção da migração para a capital.

O desenho do programa consistia num sistema de parceria entre Estado, municípios e beneficiários, aos quais as casas seriam vendidas, e cuja contrapartida seria a sua mão-de-obra na construção das casas. Na prática, as casas foram construídas por uma empreiteira e entregues gratuitamente aos moradores contemplados, resultantes de triagem feita por órgão municipal. Vale ressaltar que as casas construídas contemplavam unidades de 25m<sup>2</sup>:

[...] padronizadas a partir de um projeto/embrião constituído de quarto, sala, cozinha e banheiro num lote de 250m<sup>2</sup> de área. O projeto original pode ser ampliado, de acordo com o interesse dos moradores. Os conjuntos habitacionais contam com energia elétrica, água tratada, escolas, postos de saúde, creches, centros comunitários e praças com áreas de lazer. (GOIÁS, 1993, p. 33)

Desse modo, a concepção do projeto habitacional da política habitacional do governo do estado de Goiás fez recair sobre o morador, trabalhador que recebia entre 0 e 3 salários mínimos a

responsabilidade pela ampliação da casa, se fosse do seu interesse. Nota-se que a via da autoconstrução está estabelecida, processo esse que não previa assistência técnica, tornando mais custoso, do ponto de vista financeiro, o que inviabiliza, em alguns casos, o fim da autoconstrução da moradia.

Pelo texto oficial, ficava claro que a política habitacional deveria ser executada em conjunto com outras políticas setoriais a fim de dar condições ao morador de encontrar no entorno da moradia os equipamentos urbanos importantes e necessários à reprodução social da vida urbana. Porém, o que se viu em realidade esteve longe disso. Nos novos conjuntos habitacionais havia apenas água tratada e energia elétrica, sem nenhum outro equipamento ou serviço urbano coletivo, instalados meses ou anos depois. Em Anápolis, a escola de ensino médio só foi implantada sete anos depois de inaugurado o Conjunto Habitacional Filostro Machado Carneiro, em 1995, sendo que até hoje ainda não possui sede própria, funcionando de forma precária, sempre dividindo espaço com escolas da rede municipal.

O resultado do programa habitacional Mutirão Permanente da Moradia, visualizado na tabela 03, demonstra que houve uma interiorização territorial da questão urbana, na qual o problema habitacional foi se tornando mais expoente. Do total de 10.882 unidades construídas, aproximadamente 88% foi em municípios localizados fora da área de influência de Goiânia, denominada Aglomerado Urbano de Goiânia, que na época contava com dezesseis municípios.

**Tabela 03 – Programa Mutirão Permanente da Moradia do Segundo Governo Iris Rezende – 1991 a 1994**

Localidade	Unidades habitacionais construídas
Senador Canedo	1.504
Anápolis	1.249
Demais municípios*	10.882
Povoados	336
Todo o estado de Goiás	13. 971
Aglomerado Urbano de Goiânia	1.706

Fonte: GOIÁS. EMCIDEC. Programa Mutirão Permanente da Moradia. Relatório de Atividades: março de 1991 a dezembro de 1994. Posição das obras em 19/12/94, apud Barros, 2011, p. 86.

\* Ao todo, mais 190 municípios foram contemplados com conjuntos habitacionais entre 14 e 250 unidades habitacionais.

O anos 1990 sofreram os efeitos da prolongada crise econômica da década anterior, passando os governos a adotar políticas mitigadoras como enfrentamento da fome e da miséria das famílias de baixa renda. Com efeito, como afirma Vieira Júnior (2005) “dado o caráter reativo e emergencial dos programas de renda mínima, seus impactos transformadores nas regiões e cidades em que são adotados acabam condenados aos limites do ‘alívio da pobreza’, e não de sua superação.” (VIEIRA JÚNIOR, 2005, p. 55)

Em 1995, Maguito Vilela assumiu como governador no estado de Goiás, ficando neste cargo até 1998. Seu governo foi marcado pelo caráter assistencialista na execução das políticas públicas voltadas para as questões sociais e urbanas. Uma reforma administrativa criou a Secretaria Especial

de Solidariedade Humana – SESH, através da Lei nº 12.504, de 22 de dezembro de 1994, passando a ser o órgão estadual responsável pela formulação da política estadual da solidariedade humana, que tornou-se a responsável pela política habitacional em Goiás.

Assim, a política habitacional do estado de Goiás, no governo de Maguito Vilela, foi inserida sob o viés do social, como parte de um programa de solidariedade, pautada na doação de lotes urbanos e kits de construção. Os ganhadores dos lotes ainda teriam que arcar com custos de construção, quase sempre no modelo de autoconstrução, que penaliza as famílias, pois na maioria das vezes, essas passam a morar nas casas mesmo sem terminar as obras, além do que as autoconstruções, geralmente, são realizadas sem projeto e planejamento, levando ao encarecimento das obras porque estas se arrastam por anos.

Por força de um outro decreto, nº 4379, de 04 de janeiro de 1995, foi criado o Programa de Apoio às Famílias Carentes (PAFC), submetido à SESH, no qual o governo continuou com a política de doação de lotes e isenção de tarifas de água, esgoto e energia elétrica como parte da sua política de combate à fome, miséria e extrema pobreza, juntamente com outras medidas como a doação de pão e leite e cesta básica de alimentos. O PAFC era destinado a famílias com renda mínima total, somadas as rendas parciais de cada um dos membros, de até 01 salário mínimo. Abaixo, temos o organograma do PAFC, no qual se pode notar os seus eixos estruturantes, com evidência para o lugar destinado à questão da moradia, onde se nota que a política habitacional era vista como parte de um projeto social assistencialista, no qual fica subentendida a ideia de moradia mínima, apoiada na autoconstrução, sem vislumbrar a qualidade do desenvolvimento urbano dos espaços de habitação

Neste período, a política habitacional esteve circunscrita sobretudo à doação de lotes; a construção de unidades habitacionais ficou em segundo plano, no âmbito da continuidade do Mutirão Permanente da Moradia, regulamentado pelos instrumentos legais Lei nº 12.613, de 17 de abril de 1995 e Decreto nº 4.473 de 21 de junho de 1995; alocado na Empresa Estadual de Obras Públicas (EMOP), visou atender à população de baixa renda não contemplada com programas do Sistema Financeiro Habitacional (SFH). No desenho da contribuição das partes, previu-se, mais uma vez, a contribuição do morador na construção do conjunto habitacional, que deveria adquirir as casas por meio de compra com financiamento a longo prazo. De acordo com Barros (2011), apenas procurou terminar as contratações já feitas, de modo que em 30 de abril de 1996, por meio da Lei 12.858 EMOP foi extinta, assim ocorrendo também com a COHAB GO, que estava jurisdicionada à SESH desde 1995.

Essas ações evidenciaram o desmantelamento da política habitacional goiana que desde a década de 1980 priorizava a construção de conjuntos habitacionais populares como medida para o enfrentamento da problemática habitacional no estado e beneficiava, sobretudo a população sem condição para contratação de financiamentos, por mais acessíveis que estes fossem. Vieira Júnior (2005) chama atenção para dois fatos: o programa habitacional do governo Maguito Vilela, incorporado pelo Programa Meu Lote, Minha Casa, tornou-se residual e com restrição de financiamento além do que o padrão de distribuição de lotes serviu para criar outras demandas, quais sejam relacionadas aos serviços de infraestrutura.

No quadro 02 é possível visualizar os resultados deste programa. Não foi possível espacializar esses números, para identificar o alcance territorial deste programa habitacional, pois os

dados encontrados não estavam disponibilizados por município. Isto inviabiliza responder a alguns questionamentos, como por exemplo qual foi o impacto na expansão urbana dos municípios beneficiados. Por outro lado, permite notar que o alcance foi mínimo, para um estado que possui mais de 240 municípios, e muitos deles bastante urbanizados, o que requer uma atuação mais efetiva da política habitacional, pois na cidade os problemas de moradia são mais evidentes. Não significa dizer que o objetivo seja anular o déficit habitacional, pois a demanda por habitação é uma realidade muito complexa, que envolve fatores não só políticos mas demográficos e econômicos. É importante e necessário ter uma política com mais alcance territorial, cujo atendimento seja completo para as famílias, sem necessitarem ficar recorrendo a mecanismos para viabilizar suas casas, sobretudo quando se trata de população com renda mínima, ou nenhuma renda.

**Quadro 02 - Programa Meu Lote, Minha Casa do Governo de Maguito Vilela**

Ações	Resultados alcançados (unidades) - 1996/1997
Aquisição de lotes	5.255
Distribuição de kits de materiais de construção	6.850
Regularização de lotes	2.840
Distribuição de tijolos (a 4.403 famílias)	4.853.000

Fonte: GOIÁS. SECRETARIA ESPECIAL DE SOLIDARIEDADE HUMANA. Relatório das principais ações desenvolvidas pela SESH no triênio 1995-1997. Goiânia: Departamento de Acompanhamento e Fiscalização. (fragmento). 1998, apud BARROS (2005, p. 94)

A partir de 1999, iniciou-se em Goiás, mais um mandato governamental, sendo importante notar, sob a sigla do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no qual Marconi Perillo, eleito governador, quebrou a hegemonia do PMDB nas eleições para o governo de Goiás, conquistada com o primeiro governo de Iris Rezende, em 1983.

O novo governo procedeu a uma reforma administrativa, na qual mudanças significativas geraram impactos diretos sobre a forma de enxergar a política habitacional do estado. Através da Lei nº 13.456, de 16 de abril de 1999, extingue-se a SESH, na qual estava vinculado eixo Moradia e cria-se a Secretaria do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Habitação (SEMARH), sendo a COHAB reativada por meio da Lei nº 13.532, de 15 de outubro de 1999, passando a denominar-se Agência Goiana da Habitação (AGH), sigla que mudaria para AGEHAB em 2001, permanecendo até os dias atuais. O estatuto jurídico da COHAB/AGH/AGEHAB foi mantido, permanecendo “sua natureza de sociedade de economia mista, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira”, inclusive com o mesmo estatuto, porém com algumas novas atribuições, entre as quais destacamos a sua transformação em agência executiva da SEMARH, “[...] jurisdicionante no projeto e na execução de empreendimentos habitacionais, inclusive na zona rural, bem como na operacionalização de sua política de desenvolvimento urbano, através de convênios [...]”. (LEI 13.532, de 15 de Outubro de 1999).

A agência criada para tratar da habitação popular no estado de Goiás passou a contar com a previsão de dotação orçamentada específica, a partir do Orçamento Geral do Estado, e com implantação de um discurso moderno, consoante com o lema da campanha eleitoral “Governo do

Tempo Novo”, disseminado pelo ideário da tecnologia e engenharia, elementos que deveriam ser empregados gratuitamente, via assistência técnica, às pessoas de baixa renda objetivando seguir procedimentos técnicos corretos e seguros na construção de suas casas. Na prática não aconteceu, uma vez que a lógica da autoconstrução desassistida não foi eliminada do dia-a-dia das pessoas. Saiu de cena o ideário do morador que colaborava com sua mão-de-obra, para dar lugar à iniciativa privada, que passou a operar com cartas de crédito em regime de associativismo na figura de sindicatos e entidades associativas e cooperativas, não deixando de contar, é claro, com a parceria das prefeituras municipais. Nesse aspecto, vale ressaltar que quem assumiu a presidência desta agência foi Álvaro César Lourenço, diretor da Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI), indicando que o setor imobiliário construtor e incorporador estaria cada vez mais presente nos rumos da política habitacional do estado, participando ativamente na construção dos grandes conjuntos habitacionais que viriam a ser construídos por meio de políticas governamentais futuras.

Em 1999 foi aprovado o Plano Plurianual do Estado – PPA 2000 – 2003, Lei n°. 13.570, de 28 de dezembro de 1999, um documento no qual o governo determinou os objetivos e estratégias para a ação governamental, incrementadas a partir de programas setoriais, indicados por eixos de desenvolvimento. A partir daí, o desenho da política habitacional estadual mudou significativamente, sendo delineada dentro o eixo Habitação e Desenvolvimento Urbano, através dos Programas de Habitação Novo/ Morada Nova, Pró-Reforma, como demonstrado no quadro 03. A operacionalização desse eixo cabia à AAGH, SEMARH e à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, possuindo para isso orçamento próprio oriundo do Orçamento Geral do Estado – OGE, além de outras fontes.

#### Quadro 03 - Panorama institucional da política habitacional goiana – 2001

Programas do Eixo “Habitação e Desenvolvimento Urbano”			
Habitação Novo/Morada Nova	Reforma de Moradias para a População Carente – Pró-reforma	Desenvolvimento Municipal	Desenvolvimento de Anápolis
Melhorar a qualidade de vida da população urbana, através de construção de habitações, melhorias urbanas e saneamento básico.	Melhorar as condições de moradia da população urbana carente e agrupamentos habitacionais através de reformas.	Apoiar e fortalecer as administrações municipais para elaboração/implementação de instrumentos de planejamento.	Viabilizar um novo modelo de desenvolvimento sustentável para o município, voltado para o crescimento econômico, social e preservação do meio ambiente.

Fonte: GOIÁS, Plano Plurianual 2000 – 2003.

O PAFC que promovia a distribuição de lotes urbanizados foi substituído pelo Programa Renda Cidadã, dentro do eixo Assistência e Promoção Social, mantendo a regra de doação, que passou a ser de cesta de alimentos, botijão de gás e isenção de conta de energia elétrica e de água. O Programa Meu Lote, Minha Casa foi substituído pelo Programa de Habitação Novo/ Morada Nova, operacionalizado pelo instrumento Cheque Moradia (Decreto nº 5.453, de 19 de julho de 2001), o qual era apresentado a casas de materiais de construção credenciadas, subsidiado com fundo adquirido via

crédito outorgado do ICMS (Lei nº 13.841, de 15 de Maio de 2001).

O instrumento Cheque Moradia tornou-se uma inovação ao angariar fundos via renúncia fiscal, como resposta aos poucos recursos federais para a habitação, antes de estes fundos serem incorporados ao orçamento do estado, o que para sua liberação necessitaria de aprovação do legislativo. A sistemática desse programa seguiu a referência do programa federal Aquisição de Material de Construção, do Programa Carta de Crédito FGTS

O Cheque Moradia passou a funcionar em três modalidades: Cheque-Construção/loteamento da prefeitura; Cheque-Construção/lote do beneficiário; Cheque-Reforma (ou ampliação); Cheque-Infra-estrutura; e Cheque-Comunitário (construção, reforma ou ampliação). (BARROS, 2011, p. 123)

### **SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E A POLÍTICA HABITACIONAL EM GOIÁS A PARTIR DE 2003**

A partir de 2003 a política governamental urbana e habitacional nacional foi modificada, passando a existir uma política nacional com orientação clara em relação à orçamento e diretrizes para União, estados e municípios. Isto se deu com a criação do Ministério das Cidades, com a definição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) e com a instituição do Conselho das Cidades (ConCidades), a partir do que foram elaboradas políticas setoriais para habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito e planejamento territorial.

Nesse contexto foi criada a Política Nacional de Habitação (PNH), que passou a operar pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH), que inclui dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. Além de ter sido instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) bem como o seu Conselho Gestor. Assim, ficou determinado que seriam destinados recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para subsidiar a construção de novos conjuntos habitacionais a serem repassados sem custos ou com baixo custo a população de baixa renda, conforme faixas definidas em lei. A participação dos estados e municípios nessa nova política habitacional se deu por meio de adesão mediante o cumprimento de certos requisitos: constituir fundo local, com dotação orçamentária própria; constituir conselho gestor; apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); e elaborar relatórios de gestão. Nesse intervalo, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, o qual previa uma linha de atuação denominado Urbanização de Assentamentos Precários que passou a financiar obras de urbanização nos estados, e consolida o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Em 2009 lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no âmbito das ações do PAC.

Para integrar a nova sistemática da política habitacional, o Governo do Estado de Goiás aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituindo o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS/GO) e seu Conselho Gestor, através da Lei Estadual 17.155, de 17 de setembro de 2010 e, neste documento, apresenta o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás (PEHIS/GO), que estabelece as diretrizes, objetivos, metas e programas para a operacionalização da Política Habitacional no Estado. O governo de Goiás estava alinhado com o governo federal, onde o Cheque Moradia, denominado mais tarde de Cheque Mais Moradia, compunha

a contrapartida nos programas federais, oferecendo subsídio na modalidade de Construção e Reforma, e a AGEHAB passou a atuar como entidade organizadora e construtora. Barros (2011) salienta que:

Esta atuação da AGEHAB alinha-se, de um lado, aos preceitos do Plano Nacional de Habitação – PlanHab e se pauta, de outro, no fortalecimento da gestão municipal, o que aponta para um reposicionamento do estado de Goiás, no que diz respeito ao pacto federativo no âmbito das políticas habitacionais. (BARROS, 2011, p. 147-8)

Desde 2019, quando ocorreram os novos mandatos políticos nos governos federal e estadual, existe a expectativa sobre os rumos da política habitacional seja no país, seja em Goiás. Em Goiás, não houve mudança no desenho institucional, no qual a AGEHAB continua atuando em conformidade com a Lei nº 14.542, de 30 de Setembro de 2003, seguindo como a executora a política habitacional de interesse social do estado, por meio da concessão de crédito outorgado do ICMS, através do Cheque Moradia. As modalidades de atuação continuam sendo Construção e Reforma, e Comunitário no qual é possível reformar ou construir equipamentos de uso coletivo como escolas e praças. Os contratos podem ser celebrados com prefeituras, construtoras e entidades, organizações da sociedade civil previamente credenciadas junto à AGEHAB.

Contudo, convém apontar que o novo governo de Ronaldo Caiado promoveu uma reforma administrativa, a qual traz mudanças significativas na forma de enxergar a habitação de interesse social em Goiás. Pela Lei nº 20.147, de 06 de fevereiro de 2019, a supersecretaria Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA), à qual a AGEHAB era vinculada deixou de existir, tendo sido criada em seu lugar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Esta nova secretaria, cujo regulamento foi aprovado pela Lei nº 9.568, de 28 de novembro de 2019, responde por questões relacionadas às políticas públicas para habitação, contudo a questão da habitação de interesse social passou a ser jurisdicionada à nova secretaria, Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (SEDI), regulamentada pelo Decreto nº 9.581 de 12 de dezembro de 2019, ainda que a AGEHAB continue responsável pelo seu gerenciamento.

No plano do atual governo de Goiás, o Plano Plurianual 2020-2023, o tema da habitação popular está incluído no eixo Goiás da Inclusão, o qual aponta que serão criados novos programas habitacionais e estabelece, no lugar do conceito de habitação de interesse social, já sedimentado e integrante do texto legal da Política Nacional de Habitação, o conceito de moradia digna, entendido como conjunto de meios que viabilizem o abrigo, a convivência familiar, a relação comunitária e a inserção urbanística sustentável. O que se observa é uma desvinculação da questão habitacional das políticas de desenvolvimento urbano no todo, passando a enxergá-la sob o aspecto do benefício social apenas, não promovendo o avanço necessário para de fato se alcançar o ideal de moradia digna, o qual seria a expressão do direito à cidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O que procuramos neste artigo foi estabelecer a síntese da política habitacional em Goiás. Por esse caminho, verificou-se que a questão da moradia sempre permeou a preocupação dos governos estabelecidos, nem sempre se constituindo enquanto uma política pública, porém

absorvendo as diretrizes nacionais para o setor. Nesse sentido, quando a política habitacional estabelecida pelo BNH entrou em crise, na década de 1980, o estado de Goiás passou a adotar programas que pudessem solucionar os problemas de moradia, vistos em boa medida, apenas como a necessidade de se ter a unidade habitacional, encontrando-se no campo das políticas sociais.

À medida que o Governo Federal estabeleceu novas diretrizes para uma política habitacional nacional, a partir de 2003, definindo formas de corresponsabilidade com os entes federados, o estado de Goiás apresentou forte dinamismo na construção de conjuntos habitacionais de interesse social, destacando-se no número de contratações de financiamentos.

O que também ficou evidente foi a interiorização da política habitacional no estado, na medida em que algumas regiões tinham impulsionado o seu desenvolvimento econômico, o que, de certa forma, privilegia determinadas localidades, como é o caso de Anápolis, que dada sua centralidade econômica, sempre foi contemplada com os diversos programas habitacionais desenvolvidos.

Os programas para habitação previam políticas sociais integradas às políticas habitacionais para atendimento das necessidades em educação, saúde, esporte-lazer-cultura e segurança pública. Na prática, entretanto, isso nem sempre ocorreu. Nesses conjuntos habitacionais sempre existe algo à espera do fazer, há sempre um serviço, uma infraestrutura básica a ser implantada, numa lógica perversa que oprime os cidadãos e os torna reféns do jogo de poder político que a cada quatro anos, em função das eleições dos governantes, traz à tona a problemática dessas localidades urbanas, sem criar políticas públicas de estado, alterando ou substituindo programas existentes, fazendo da questão habitacional uma crise necessária, como aponta Engels (apud Rodrigues, 1991, p. 13)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRAIS, T. A. A região como arena política: um estudo sobre a produção da região urbana Centro-Goiano. Goiânia, Editora Vieira, 2007.
- BARROS, L. T. Política habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque-Moradia. 2011, 189f. Dissertação (Mestrado) em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.
- BONDUKI, N. Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 2017.
- BORGES, E. de M. Habitação e Metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia. 2017, 374f. Tese (Doutorado) em Geografia. Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.
- CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). A Municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.
- GOIÁS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Ações e Metas do Governo. Goiás, 1993, 54 p.
- GOIÁS. DECRETO Nº 1.770, de 23 de janeiro de 1980. Aprova o Estatuto do INDUR – Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/> Acesso em: 23 jul. 2020.
- GOIÁS. DECRETO Nº 4.378, de 04 de janeiro de 1995. Aprova o regulamento da Secretaria Especial de Solidariedade Humana. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/> Acesso em: 23 jul. 2020.
- GOIÁS. Decreto-lei nº 2.809, de 11 de janeiro de 1940. Dispõe sobre doação de lotes ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/> Acesso em: 23 julho 2020.
- GOIÁS. LEI Nº 13.532, de 15 de outubro de 1999. Dispõe sobre a transformação da Companhia de Habitação de Goiás em Agência Goiana de Habitação e dá outras providências. Disponível em:

<https://legisla.casacivil.go.gov.br/> Acesso em: 23 julho 2020.

GOIÁS. LEI Nº 7.846, de 13 de agosto de. Dispõe sobre a execução, no Estado de Goiás, do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/> Acesso em: 23 julho 2020.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Economia. Plano Plurianual 2020-2023. Goiás, 2020, 536 p.

GOIÁS. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Anuário Estatístico de Goiás – 1978. s/d, v. I, 333 p.

GOIÁS. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento. Goiás – Século XXI: Plano Plurianual 2000 – 2003. Goiás, 2000, 314 p.

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico Goiás 1970, Rio de Janeiro, 1973. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?view=detalhes&id=769>. Acesso em: 01 out 2019.

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico Goiás 1980, Rio de Janeiro, 1982. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=772&view=detalhes> Acesso em: 01 out 2019.

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico Goiás 1991, Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/82/cd\\_1991\\_n27\\_caracteristicas\\_populacao\\_domicilios\\_go.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/82/cd_1991_n27_caracteristicas_populacao_domicilios_go.pdf) Acesso em: 01 out 2019

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2000, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=783> Acesso em: 01 out 2019

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Notas Metodológicas - Microdados da amostra de 2010. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas\\_metodologicas.html?loc=0](https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/notas_metodologicas.html?loc=0). Acesso em: 23 jul. 2020.

KOWARICK, L. A. Espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LUCAS, E. R. Cidades na Cidade: habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia. 2016, 172f. Dissertação (Mestrado) em Arquitetura - Projeto e Cidade. Faculdade de Artes Visuais, Universidade Federal de Goiás, 2016.

MENDES, J.F. Uma cidade para o capital: especulação imobiliária e déficit habitacional em Goiânia (1933-1964). 2013, 164f. Dissertação (Mestrado) em História. Faculdade de História, Universidade Federal de Goiás, 2013.

PROGRAMA de Governo Henrique Santillo: Propostas para Debate. Fundação Pedroso Horta, 1996, 105 p.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 1991.

VIEIRA JÚNIOR, H. Política social num contexto de ajuste estrutural do Estado: Goiás no período 1995-2002. 2005, 119f. Dissertação (Mestrado) em Sociologia. Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiás. 2005.