

**O ÍMPETO PRIVADO NA DEFINIÇÃO DA
SOCIOESPACIALIDADE URBANA: AS HABITAÇÕES SOCIAIS DE
MERCADO E DE INTERESSE SOCIAL EM DOURADOS/MS
(2007-2013)**

**THE PRIVATE IMPETUS IN THE DEFINITION OF URBAN
SOCIAL SPATIALITY: THE SOCIAL HOUSING OF MARKET
AND SOCIAL INTEREST AT DOURADOS/MS (2007 – 2013)**

**EL ÍMPETO PRIVADO EM LA DEFINICIÓN DE LA
SOCIOESPACIALIDADE URBANA: LAS VIVIENDAS DE
MERCADO E LAS VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL EN
DOURADOS/MS (2007-2013)**

Bruno Ferreira Campos¹

brunofcampos625@hotmail.com

RESUMO: Após um hiato de mais de uma década na dinâmica de ação da estrutura pública de provisão habitacional, a noção de política habitacional, enquanto atividade de Estado, foi resgatada no primeiro Governo Lula, em 2003, havendo, desde então, certa priorização às Habitações de Interesse Social (Política Nacional de Habitação-PNH, 2004). No entanto, a arquitetura privada de provisão da política habitacional pública incorporou à lógica de mercado o cumprimento deste compromisso político, provocando um conjunto de distorções que têm se expressado na socioespacialidade urbana de boa parcela das cidades brasileiras. Neste artigo procuraremos explicitar e discutir os aspectos responsáveis pela produção desta realidade na cidade de Dourados, no Mato Grosso do Sul, considerando, sobretudo, os investimentos realizados a partir de 2009, ano de aprovação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

PALAVRAS-CHAVE: política pública habitacional, valorização do espaço, socioespacialidade urbana, Estado, financiamento público.

ABSTRACT: Afterward a hiatus of more than one decade on the action dynamics of the public structure of housing provision, the housing politics notion, in terms of State's activity, was restored at Lula's first government, in 2003, providing, since then, certain prioritization to "Habitações de Interesse Social" (Política Nacional de Habitação – PNH, 2004) ["Housing of Social Interest" (National Housing Politics – PNH, 2004)]. However, the private architecture of housing public politics provision incorporated to the market

¹ Licenciado em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG da Faculdade de Ciências Humanas (FCH/UFGD).

logic the fulfillment of this political commitment, causing a number of distortions that have been expressed at the urban social spatiality of the majority of Brazilian cities. In this article, we will try to explain and discuss the aspects responsible for the making of this reality at the city of Dourados, in Mato Grosso do Sul, considering, mainly, the investments performed as of 2009, approval year of “Programa Minha Casa Minha Vida” – PMCMV.

KEY WORDS: Housing Public Politics, valorization of space; urban social spatiality; State, public financing.

RESUMEN: Después de un hiato de mais de uma década en la dinámica de acción de la estructura pública de provisión de vivienda, la noción de política de vivienda, como actividad del Estado, ha sido rescatada en el primeiro gobierno Lula, en 2003, habiendo, desde entonces, cierta priorización para las viviendas de interés social (Política Nacional de Habitação – PNH, 2004). Sin embargo, la arquitectura privada de provisión de la política de vivienda incorporou a la lógica del Mercado el cumplimiento de este compromiso político, provocando un conjunto de distorsiones que se han expresado en la socioespacialidade urbana de buena parcela de las ciudades brasileñas. En este artículo, buscamos mirar y discutir los aspectos responsable por la producción de esta realidad en la ciudad de Dourados, en el estado de Mato Grosso do Sul, en vista de, especialmente, las inversiones realizadas desde 2009, año de aprobación del Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV.

PALAVRAS CLAVES: política pública de vivienda, valorización del espacio, socioespacialidade urbana, Estado, financiación pública.

INTRODUÇÃO

A retomada das políticas públicas consiste em uma das principais marcas dos governos petistas², que conduziram o Governo Federal desde o ano de 2003 até o ano de 2016. O aprimoramento da ossatura institucional apresenta-se, desde então, como condição necessária a este tipo de perfil de gestão política do Estado³. No que tange à política habitacional, especificamente, temos na criação do Ministério das Cidades, no ano de 2004, o reconhecimento de que a urbanização brasileira se encontra dotada de um vasto quadro de assimetrias sociais e deficiências em infraestrutura urbana.

² Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015, sendo o segundo mandato interrompido por um processo de *Impeachment*, no qual a presidenta foi afastada em 12 de maio de 2016 e teve a cassação do mandato aprovada em 31 de agosto de 2016), ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores-PT.

³ Partimos do pressuposto do entendimento do Estado, “em relação principalmente às classes dominantes, em particular a burguesia, o Estado tem um papel principal de *organização*. Ele representa e organiza a ou as classes dominantes, em suma representa, organiza o interesse político a longo prazo do *bloco no poder*, composto de várias frações de classe burguesas” (POULANTZAS, 2000, 128-129).

Com o intuito de efetivar os parâmetros essenciais à construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), tornando efetivos, assim, boa parte de seus postulados, a questão habitacional passou a ser encarada com certa centralidade na resolução dos principais problemas urbanos do país. Deste modo, no ano de 2004, foi publicada a “nova” Política Nacional de Habitação – PNH, que se caracteriza, sobretudo, pela ênfase no atendimento à população de baixa renda.

As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro. [...] É exatamente nessa diretriz que estamos atuando. Retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para o enfrentamento do problema. Para efetivar esse cenário, temos realizado ações para aumentar os recursos disponíveis, com foco na população de menor renda (BRASIL, 2004, p. 7).

Embora esta postura e vontade política sejam dignas de destaque positivo, o desmiuçar da arquitetura sob a qual ocorre, historicamente, a dinâmica de provisão habitacional no país, revela certos aspectos que marcam as principais distorções na sua execução. Desde o desmonte do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, que atuava em consonância com cooperativas estatais, numa relação de intrínseco vínculo público, tem-se ampliado o papel e a centralidade empresarial na gestão dos recursos destinados ao financiamento e, deste modo, na materialização destes investimentos na produção habitacional. Sobre este aspecto, Amore et. al. (2015, p. 55) aponta que:

Uma das mudanças mais importantes a ressaltar em relação ao PMCMV⁴ é a ausência de um agente promotor público, papel antes desempenhado por Companhias Metropolitanas de Habitação (COHAB), associações e cooperativas, responsáveis pela incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essas instituições mantinham vínculos diretos com os poderes públicos municipais e por vezes federais, o que abria maiores possibilidades para articulação com as políticas urbanas, embora isso nem sempre acontecesse.

O protagonismo assumido pelos agentes privados nas mais diversas etapas do processo de execução da política habitacional tem sido marca nas últimas três décadas

⁴ Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV (2009).

(1990, 2000 e 2010)⁵. A este fator podemos atribuir um vasto conjunto de transformações na dinâmica socioespacial das cidades brasileiras, com destaque às de porte médio e aos grandes centros.

No caso de Dourados (Figura 1), no estado de Mato Grosso do Sul, município com 210.218 habitantes (IBGE, 2014), **são as transformações na franja urbana que chamam maior atenção, sobretudo as decorrentes da disputa no uso do quantitativo de terras incorporadas**⁶ por duas tipologias habitacionais criadas pela “nova” PNH: As Habitações Sociais de Mercado e as Habitações de Interesse Social. Neste artigo pretendemos discutir os aspectos deste conflito, mas também, na medida em que isto tem se tornado evidente, a confluência de interesses na atuação dos agentes envolvidos em ambas as categorias.

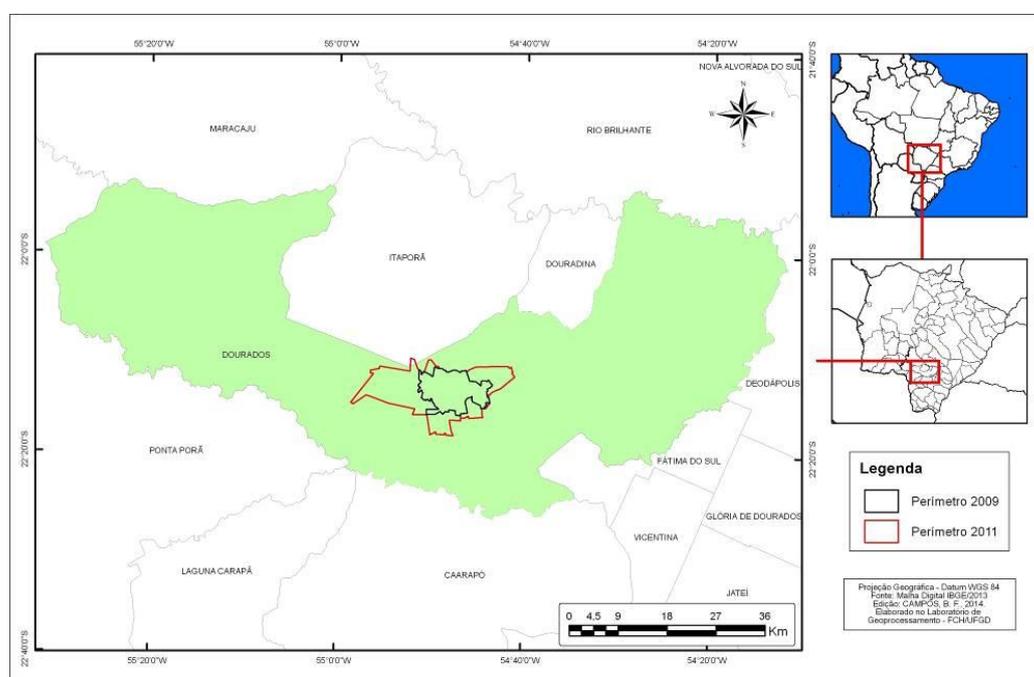


Figura 1. Mapa de localização da cidade de Dourados, Mato Grosso do Sul.

Neste artigo procuraremos, inicialmente, tecer um breve panorama das características históricas da provisão da política habitacional no Brasil, que é atravessada pela iniciativa privada, mesmo quando do momento em que a questão habitacional no país passou a ser encarada enquanto pauta política do Estado. Em seguida, num segundo

⁵ Para Arretche *apud* Shimbo (2010, p. 64), “somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, após quase dez anos do fim do BNH, que se alterou o “paradigma” da política habitacional brasileira, quando se introduziu, claramente, princípios de mercado na provisão de habitação. Além de procurar ampliar a participação do setor privado, o novo “paradigma” previa a descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final”. (grifo nosso).

⁶ A lei municipal nº 3.480, de 30 de setembro de 2011, alterou o perímetro urbano do município de Dourados de 77,28 km² para 210,826 Km².

subtópico, o objetivo principal consiste em ponderar as similaridades e as mudanças apresentadas no perfil de execução da política habitacional no primeiro governo de viés popular pós-redemocratização do país (2002-2008). Por último, analisaremos a manifestação espacial de tais mudanças e continuidades na cidade de Dourados/MS, que, por vezes, se apresentaram como aprofundamento do protagonismo dos agentes privados na definição desta política pública e, deste modo, das contradições presentes na socioespacialidade urbana.

POLÍTICA PÚBLICA, PROVISÃO PRIVADA: A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

A propriedade privada da terra é o fundamento da produção do espaço urbano. Zoneamentos, elaborados sob a égide do Estado, consistem apenas numa tentativa de ordenar tecnicamente a sua produção. Amparada neste estatuto jurídico e social, a dinâmica de mercado media a produção da cidade nos países onde imperam as relações de produção capitalista.

Sobre a condição habitacional nos países imersos neste contexto, Corrêa (1995, p. 27) aponta que:

A habitação é um desses bens de acesso seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel. (...) Os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os densamente ocupados cortiços, localizados próximos ao centro da cidade – velhas residências que no passado foram habitadas pela elite e que se acham degradadas e subdivididas –, a casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, os **conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, via de regra também distantes do centro**, e a favela. (Grifo nosso).

Na tentativa de contornar a falta de moradia digna a todos, o Estado passa a intervir nesta realidade, sem necessariamente afastar-se da esfera privada, onde se abriga a lógica produtora de tais distorções. No caso do Brasil, há uma contraditória relação da provisão da política habitacional com o mundo privado, que remonta a década de 1960. De acordo com Rodrigues (2011):

A criação do BNH em 1964 e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS e do Sistema Financeiro de Habitação – SFH – em 1966 (Brasil, 1966), estabeleceram as características da política urbana que permanecem até a atualidade, apesar de modificações na forma. A política implementada no período da ditadura militar alterou as relações de trabalho, deslocou o mundo do trabalho para o do viver, utilizando

recursos provenientes da alteração das relações do mundo do trabalho para investir no urbano, promovendo assim a **socialização capitalista da exploração da força de trabalho**. (Grifo nosso).

Apesar da necessidade de ponderar os avanços na execução da política pública habitacional, vividos na última década no Brasil, a alteração nas formas com que tal política tem sido implantada não significou, necessariamente, uma mudança significativa na configuração político-econômica de sua realização. A socialização capitalista da exploração da força de trabalho assumiu novos contornos com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

Isto tem se refletido, nos últimos anos, na abrupta elevação do preço da terra num amplo conjunto de cidades brasileiras, e nos ganhos que empresas do ramo imobiliário, notoriamente as incorporadoras e construtoras, realizam a partir do aporte de financiamentos e investimentos com origem no orçamento público e semipúblico, tornando a especulação da terra um círculo vicioso.

O mercado de terras é o principal mecanismo gerador dos problemas urbanos: dispersão/hiperconcentração, déficit habitacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos, etc. A relação entre mercado de terras e o processo de estruturação das cidades é vista como decorrente, de um lado, das imperfeições de funcionamento deste mercado, que permitem a especulação com os preços fundiários, e, de outro, da estreita ligação entre valorização fundiária e investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos urbanos (RIBEIRO, 1997, p. 37-38).

Apesar de tais contradições, foi visando reverter este panorama habitacional no país que o Governo Federal construiu a nova Política Nacional de Habitação (PNH, 2004). Como nos aponta Rodrigues (2011):

As principais mudanças referem-se à abertura de espaço para a participação social na elaboração de políticas urbanas, consubstanciadas a criação do Ministério das Cidades (2003) e do ConCidades (2004) e por intermédio do Ministério a realização de quatro conferências da cidade nos âmbitos municipal, estadual e nacional. Esta participação propiciou definir diretrizes e princípios de atendimento prioritário para quem ganha até cinco (5) salários mínimos, estabelecer a meta de atendimento universal nas políticas de saneamento, habitação de interesse social, mobilidade e transporte público urbano e participação nos planos diretores municipais.

De acordo com o documento oficial “Regras para assentamentos precários”, como parte da priorização da população de baixa renda pela “nova” política habitacional, “a partir

de 2004, a integração urbana dos assentamentos precários passou a efetivar-se como um dos eixos prioritários das políticas públicas habitacionais e urbanas” (BRASIL, 2010). Segundo o Ministério das Cidades, contribuíram para tal:

A aprovação da Política Nacional de Habitação – PNH (2004); a institucionalização do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS/FNHIS (2005); e, em especial, o lançamento do PAC Urbanização de Favelas (2007), que já destinou para esse eixo de intervenções o montante inédito de R\$ 23,2 bilhões a serem aplicados no período de 2007/2010, articulando recursos do Orçamento Geral da União – OGU, FNHIS/FGTS, bem como contrapartidas dos estados e dos municípios (BRASIL, 2010).

Com a eclosão dos principais indícios da crise financeiro-imobiliária internacional, no ano de 2007 (ver figura 02), que teve seu epicentro nos Estados Unidos da América, em 2008, o governo brasileiro lançou mão de medidas de cunho anticíclico, forjadas em mecanismos que visavam aquecer o mercado interno, uma vez que as expectativas advindas do mercado internacional, sobretudo dos países centrais, sinalizavam a necessidade de tal cautela. Deste modo, esta atitude foi adotada na medida em que estes países demonstravam incapacidade de realizar investimentos, ou mesmo devido à queda no preço das *commodities*, que asseguravam até então o *superávit* primário da balança comercial do país, e que garantiram até então a estabilidade da economia brasileira.

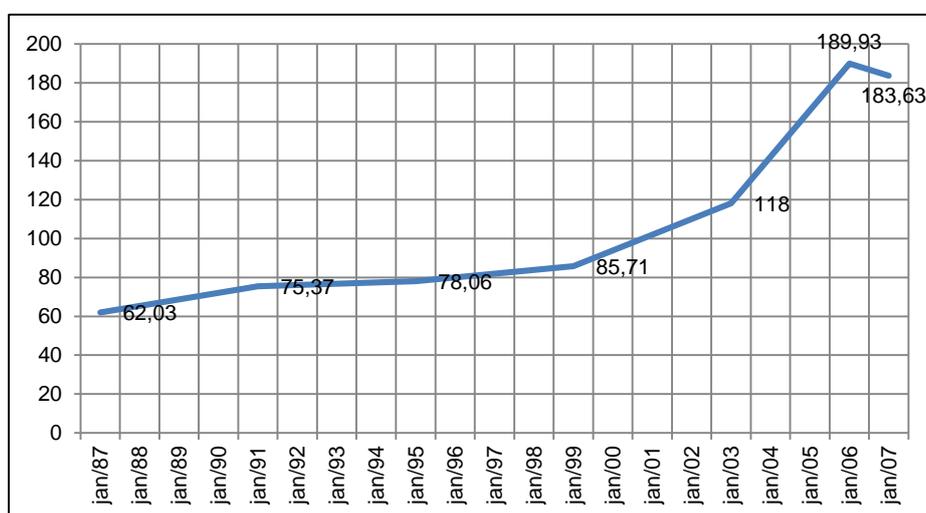


Figura 02. Índice de preços dos imóveis nos Estados Unidos (1987 a 2007).

Fonte: S&P: Índice Nacional de Preço de Imóveis/ Case – Shiller

Neste momento, a Política Nacional de Habitação já se estruturava sob duas tipologias básicas de atendimento e a quantidade de créditos destinados à habitação tinha como eixos de atuação os seguintes sistemas: Sistema Nacional de Mercado e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (figura 03).

O Sistema está subdividido em dois sistemas que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2012).

O segundo eixo, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), muito se articula com as medidas tomadas pelo Governo Federal, a partir de 2007, para atenuar os efeitos da crise financeira internacional.

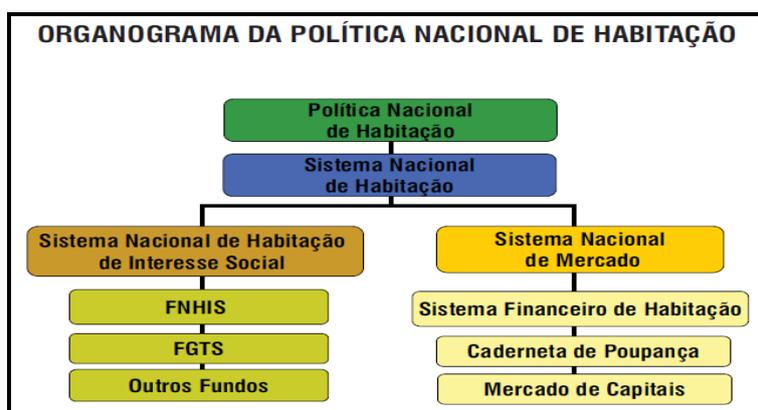


Figura 03. Organograma da Política Nacional de Habitação (2004).

Fonte: MCidades/SNH.

No caso, pertenciam a estes mecanismos governamentais Programas como o de Aceleração do Crescimento – PAC e o Minha Casa Minha Vida – PMCMV, políticas-chave do perfil adotado na esfera federal após a criação da nova Política Nacional de Habitação - PNH.

O CARÁTER SOCIAL DA “NOVA” POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO (PNH - 2004) E OS DESDOBRAMENTOS ESPACIAIS DE SUA IMPLANTAÇÃO EM DOURADOS/MS

Os dois programas supracitados passaram a desprender recursos e créditos, atrelando o que já era uma prioridade do Governo Federal, o eixo SNHIS – “o atendimento de um universo estimado em cerca de 30% dos domicílios urbanos do país, cujas demandas vêm se acumulando há décadas, em decorrência da insuficiência das políticas habitacionais voltadas para população mais pobre” (BRASIL, 2010) –, com a necessidade de promover a circulação de capitais e estimular a economia interna.

O PAC foi criado segundo o discurso governamental com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Foi lançado pelo

Governo Federal, em janeiro de 2007, com investimentos previstos de R\$ 503,9 bilhões aplicados através de um cronograma que se estenderia inicialmente de 2007 a 2010 e, graças à sua inserção junto ao Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2008/2011) teve sua duração prolongada por mais um ano compreendendo então o quinquênio 2007/2011. Trata-se de um Programa Finalístico que, conforme a Lei N.º 11.653/2008, **organiza as ações e metas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento** (DANTAS, 2011, p. 13-14) (grifo nosso).

[...]

No caso do setor da habitação, através da implementação do “Programa Minha Casa Minha Vida”, o PAC conseguiu garantir a aquisição de moradia própria através da oferta de crédito focada para famílias que tem renda de zero a dez salários mínimos. No entanto, o desafio da distribuição de renda e conseqüente acessibilidade à determinados bens e serviços continua (DANTAS, 2011, p. 39-40).

Ou seja, de acordo com Dantas (2011), o PAC tem como finalidade coordenar uma série de investimentos em infraestrutura, onde se enquadra perfeitamente a provisão da habitação, realizada pela nova PNH. Destaquemos, neste contexto, com a finalidade de análise, o papel da política habitacional, enquanto eixo do PAC e objeto central do PMCMV.

O lançamento, em abril de 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV colocou em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas no PlanHab, representado pelos novos patamares de investimentos públicos no setor habitacional (R\$34 bilhões até o final do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil. Somam-se, ainda, os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que, desde janeiro de 2007 estão sendo direcionados para o setor de infraestrutura social e urbana (R\$239 bilhões no PPA 2008-2011) (BRASIL, 2009, p. 05-06).

Percebe-se que, de 2007 a 2012, o setor apresentou um crescimento de caráter exponencial. **O segmento econômico**, como um todo (Habitação Social de Mercado), é formado pelo público-alvo que possui renda familiar de até 10 salários mínimos, e **tem figurado como principal destino do montante de investimentos realizados a partir de recursos públicos e semipúblicos** (figura 04).

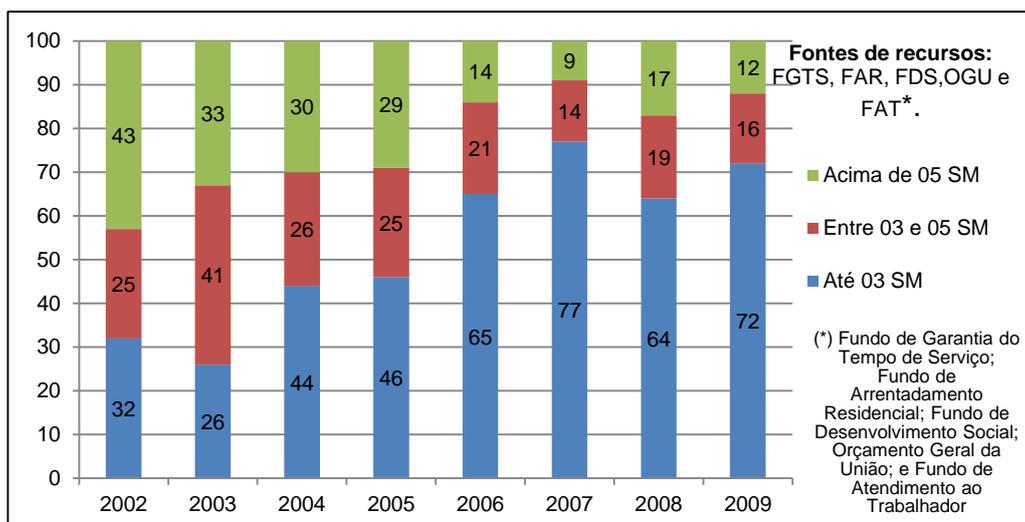


Figura 04. Prioridade aos segmentos de baixa renda (2002 a 2009).

Fonte: MCidades e Relatório CAIXA (dados até 31/12/2009); Org.: CAMPOS, B. F., 2014.

O gráfico presente na figura 05 traz a evolução do quantitativo total das operações de crédito do Sistema de Financiamento Habitacional - SFH no país. O crédito ao setor habitacional se refere ao crédito concedido para construção e aquisição de unidades residenciais. Percebe-se que, de 2007 a 2012, o setor apresentou um crescimento de caráter exponencial.

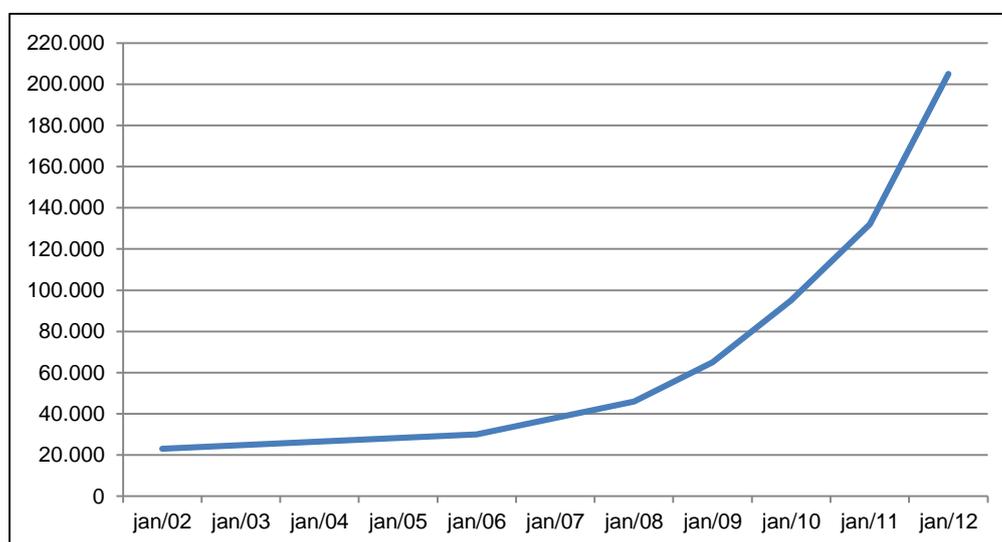


Figura 05. Operações de crédito totais do SFH (valores R\$ mi).

Fonte: < <http://brazilianbubble.com> >

No entanto, destaca-se o fato de o subsegmento constituído pelas famílias de baixa renda (renda mensal de até 03 salários mínimos) ter apresentado, nos últimos anos, crescimento substancial de sua participação na totalidade das operações financeiras da

política habitacional. O gráfico da figura 06 confirma essa maior priorização, por parte não só do Governo Federal, mas também pelas empresas do ramo da construção civil, que aderiram a faixa de baixa renda no momento em que absorveram a construção de moradias com custo abaixo de duzentos mil reais por unidade habitacional.

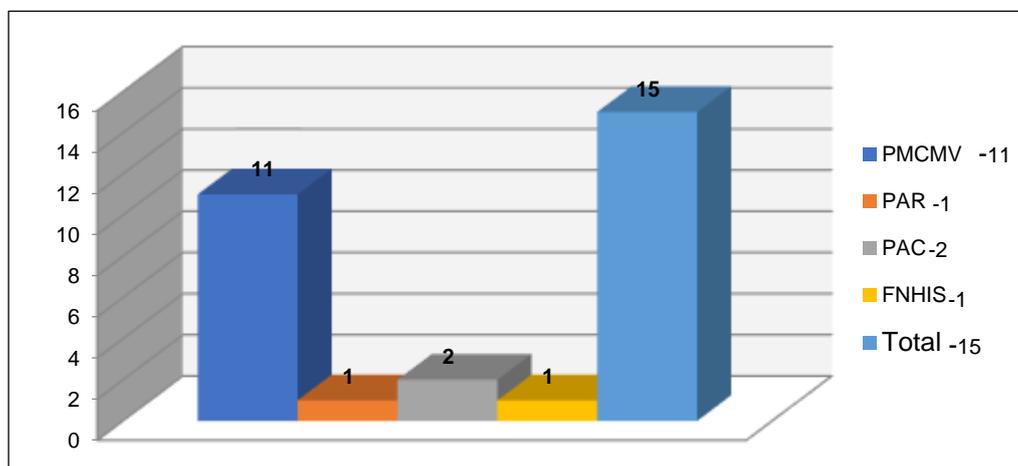


Figura 06. Dourados/MS (2011-2012-2013): Loteamentos Sociais entregues e em construção.

Fonte: Setor de Cadastro/ Departamento de Habitação/Seplan. Org.: CAMPOS, B. F., 2014.

A tabela 01 traz o perfil de renda das famílias cadastradas no setor de habitação da Prefeitura Municipal de Dourados, no ano de 2013. Assim como estes dados apresentados na tabela 01, as estatísticas da questão habitacional e urbana nas cidades brasileiras detectam e confirmam a maior demanda por recursos justamente nos segmentos de baixa renda. Há uma concentração da demanda nas famílias de baixa renda (até 03 salários mínimos) (ver figura 05) no universo do segmento econômico (até 10 salários mínimos).

Tabela 01. Dourados/MS: Perfil de renda das famílias cadastradas (2013).

Perfil de renda das famílias cadastradas					
Renda Bruta Familiar	Até 01 SM	01 a 02 SM	02 a 03 SM	Acima de 03 SM	Total
Quantidade de famílias	3.720	5.165	1.437	239	10.561

Fonte: Setor de Habitação/Seplan/Prefeitura Municipal de Dourados

Org.: CAMPOS, B. F., 2014

Em Dourados, são 8.865 famílias, o equivalente a 83,94% do total, com renda de até 02 salários mínimos e a priorização de atendimento a esta demanda⁷ provocou forte

⁷ É essencial destacar a participação ativa dessa demanda na cidade de Dourados/MS, na forma de Movimento Social de luta pela moradia. Grande parte da população sem moradia própria, que se encontram

movimentação nas pastas administrativas do município responsáveis pela aprovação e acompanhamento das ações relativas à execução da política habitacional. “A criação do SNHIS estabeleceu as bases de um desenho institucional que prevê a integração entre os três níveis de governo, definindo as regras que asseguram a articulação financeira do FNHIS entre os entes da Federação” (BRASIL, 2010).

O município, enquanto ente da federação responsável pelo acompanhamento e implementação destas políticas, experimenta um dinamismo muito maior em suas operações administrativas quando se tem o aporte e efetivação destes investimentos. No caso de Dourados/MS, o **financiamento e a efetivação da política habitacional direcionada ao segmento de baixa renda serviram de mote para justificar a necessidade de ampliar substancialmente o perímetro urbano da cidade.**

As tabelas 02 e 03 trazem dados que quantificam um pouco deste processo, ajudando a exemplificar a participação destes investimentos na produção do espaço urbano de Dourados/MS. Além dos loteamentos sociais em construção e em análise, houve movimentação no mercado de oferta de terras para a construção destes conjuntos habitacionais, devido à previsão da demanda nos últimos anos, considerando o comportamento positivo que a economia demonstrou, inicialmente, diante das medidas de caráter anticíclico.

Pautado neste cenário, atual e futuro, foi que se justificou a necessidade de aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, no ano de 2012, na qual reservou-se um quantitativo considerável de terras que prioritariamente deveriam ser destinadas aos futuros loteamentos sociais como Áreas para Loteamentos de Baixa Renda – ALBR (ver figura 07).

na condição de ocupantes, inquilinos, co-habitantes, moradias precárias, dentre outras condições que configuram o déficit habitacional, estão organizados em duas principais formas associativas: Uma primeira, denominada de Instituto Nossa Casa, constituída à partir de uma ocupação urbana organizada, que alcançou a conquista de 186 unidades habitacionais, via Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), no ano de 2013, e que, em seguida, manteve-se organizada, encampando parcela da demanda por moradia, via estratégia de negociação, construção conjunta de políticas, participação ativa de conselhos, dentre outros; E outro grupo vinculado ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, que possui uma estratégia de ação política mais direta, promovendo ocupações para forçar a implementação de conjuntos habitacionais que contemplem, prioritariamente, a população de baixa renda. (Informações obtidas por meio de entrevista, realizada com Antônio Carlos, ex-presidente do Instituto Nossa Casa, em 03/08/2018).

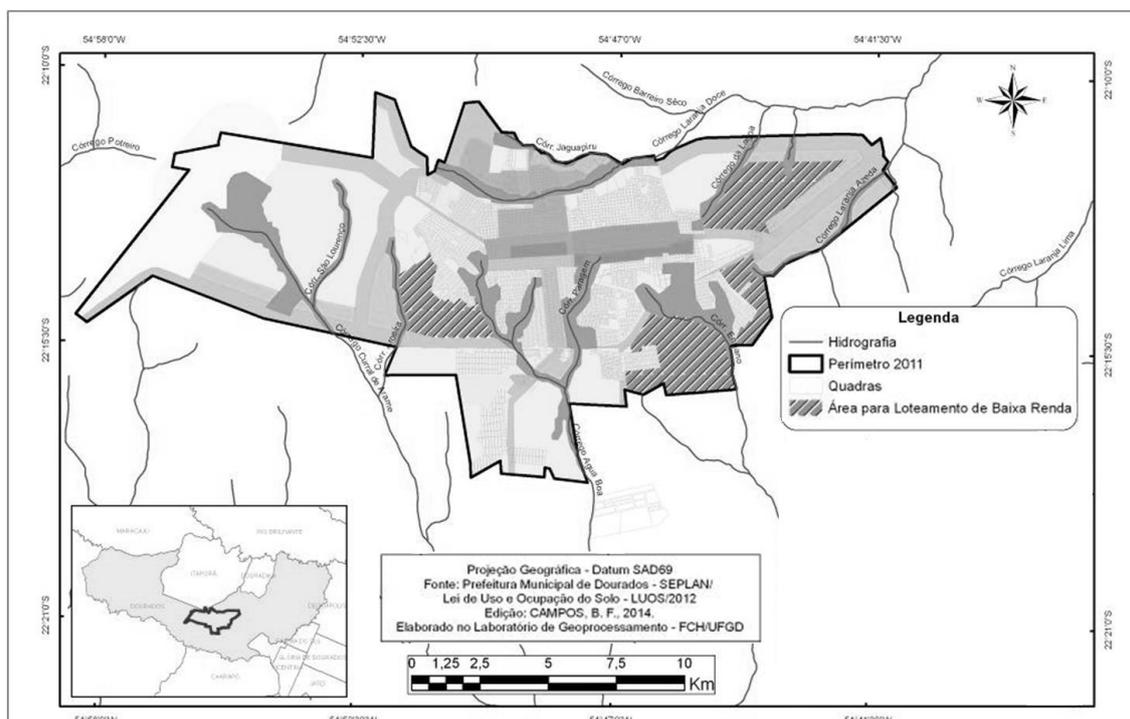


Figura 07. Áreas delimitadas na nova LUOS (2012) para a realização de Loteamento de Baixa Renda (ALBR)

O documento que compila a fase II do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS deve, necessariamente, apresentar este prognóstico. Pautado nos cenários que marcaram a realidade habitacional nos últimos anos, projeta num horizonte temporal a demanda por moradias de interesse social.

Tabela 02. Dourados/MS: Quantidade de unidades em construção (2011, 2012 e 2013).

Programa	Nome do Conjunto	Nº UN	Localização	Construtora	Para Atender
PAC	Estrela Jupy	73	Jd. das Primaveras	CONEPLAN	Famílias em Áreas de Risco
FNHIS	Ypê Roxo	186	Ao lado do Estrela Porã	ENGEPAR	Acampamento José Cerveira
MCMV	Res. Vila Roma - Aptos	512	Jd. Novo Horizonte	ENGEPAR	Todas Famílias Cadastradas
MCMV	Res. Dioclécio Artuzi III	450	Jd. Guaicurus	LC BRAGA	Todas Famílias Cadastradas
MCMV	Hárrison de Figueiredo I	232	Jd. Guaicurus	COPLAN	Todas Famílias Cadastradas
MCMV	Hárrison de Figueiredo II	240	Jd. Guaicurus	COPLAN	Todas Famílias Cadastradas
MCMV	Hárrison de Figueiredo III	250	Jd. Guaicurus	COPLAN	Todas Famílias Cadastradas
Total		1.943			

Fonte: Setor de Cadastro/Departamento de Habitação/Seplan

Org.: CAMPOS, B. F., 2014.

Tabela 03. Dourados/MS: Quantidade de unidades em análise (2011, 2012 e 2013).

Programa	Nome do Conjunto	Nº UN	Localização	Construtora	Para Atender
MCMV	Lot. Santa Felicidade Campina Verde	149	Joquey Clube	IAPPEC	Famílias associadas à entidade
MCMV	João Carneiro Alves	353	Sitioca C. Verde	CRF	Famílias associadas à entidade
MCMV	I, II e III	1.720	Jardim Guaicurus	LC BRAGA	Todas as famílias cadastradas
PAC	Estrela Guassu	200	Jardim Clímax	ENGEPAR	Famílias em Áreas de Risco
MCMV	Res. Filinto Muller	1.146	Próximo ao Canaã I	ENGEPAR	Todas as famílias cadastradas
MCMV	Área dos Pedroso (apartamento)	688	Fundos do Res. Deoclécio Artuzi	COPLAN	Todas as famílias cadastradas
MCMV	Área do Antônio Corpál(Apto)	464	Jardim Guaicurus	COPLAN	Todas as famílias cadastradas
Total		4.720			

Fonte: Setor de Cadastro/Departamento de Habitação/Seplan

Org.: CAMPOS, B. F., 2014.

O levantamento da demanda futura para habitação de interesse social confirma como necessária a prioridade dada a este segmento, por apontar, numa projeção do cenário desejável nos próximos 15 anos, a necessidade de 12.209 unidades habitacionais (tabela 4).

Tabela 4. Dourados/MS: Cenário desejável das unidades habitacionais a construir

Ano	Pop. Estimada	Taxa de crescimento população	Unidades a construir	Investimentos necessários (R\$)
2012	199.159	-	734	38.902.000,00
2013	202.263	1,5586	745	39.508.324,32
2014	205.367	1,5347	757	40.114.648,63
2015	208.471	1,5115	768	40.720.972,95
2016	211.575	1,4890	780	41.327.297,26
2017	214.679	1,4671	791	41.933.621,58
2018	217.783	1,4459	803	42.539.945,89
2019	220.888	1,4253	814	43.146.270,21
2020	223.992	1,4053	825	43.752.594,53
2021	227.096	1,3858	837	44.358.918,84
2022	230.200	1,3669	848	44.965.243,16
2023	233.304	1,3484	860	45.571.567,47
2024	236.408	1,3305	871	46.177.891,79
2025	239.512	1,3130	882	46.784.216,11
2026	242.616	1,2960	894	47.390.540,42
Total			12.209	647.194.053,16

Fonte: DOOURADOS. Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2010.

Apesar deste diagnóstico, as áreas do novo perímetro urbano delimitadas para loteamentos sociais de baixa renda na nova LUOS, 2012 (figura 07), têm sido ocupadas, em

sua maioria, pelas habitações sociais de mercado correspondentes às faixas de renda superior a 03 salários mínimos⁸.

O Diagnóstico Habitacional do Município de Dourados é a principal fonte de subsídios para o planejamento do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A partir de avaliações históricas e da formação de um “retrato” obtido no momento da elaboração, passa a ser necessário um exercício de projeção futura. (...) Este Plano Estratégico abrange os próximos 15 anos, voltado principalmente ao atendimento da demanda por moradias e recuperação dos assentamentos precários (PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS, 2010, p. 10).

Shimbo (2010) ajuda a compreender um pouco da lógica deste processo, por expor em sua pesquisa os ganhos vislumbrados pelos agentes participantes do mercado imobiliário, quando lançaram mão e tiraram proveito das estratégias criadas pelo Estado e pelo capital financeiro para provisão recente⁹ da habitação no país. Segundo a autora, com a confluência entre mercado imobiliário, Estado e capital financeiro, concentrou-se, muitas vezes, num mesmo agente (mesma figura jurídica) o desempenho de múltiplos papéis.

A incorporadora e a empresa construtora, fundidas numa mesma figura jurídica, agora compra terrenos (e os reserva, num *land bank*), executa a construção, comercializa as unidades habitacionais, articula o financiamento habitacional do cliente (fase de pré-contratação na concessão do crédito) e captura recursos no mercado de capitais – além daqueles do SFH (SHIMBO, 2010, p. 27-28).

Isso ampliou, em muito, o poder concentrado num só agente, ampliando também, na mesma proporção, a sua capacidade de influenciar nas medidas tomadas pelo Estado, que normatizam este processo¹⁰. Tudo isso se dá movido pelos ganhos líquidos deste perfil de atuação, que chega a um aumento de mais de 400% nos últimos anos, em alguns casos.

⁸ A regulação urbanística é omissa ou, quando é explícita, destina parcelas muito inferiores à dimensão das necessidades deste segmento nas cidades. Raros são os municípios que reservam, nos seus planos diretores, um percentual de terras para habitação de interesse social ou de mercado popular equivalente à participação das famílias de baixa renda no conjunto da população (BRASIL, Plano Nacional de Habitação, 2009, p. 39).

⁹ A autora destaca a distância que se percebe entre os fundamentos da política habitacional do Governo Lula, resultante da proposta inicial, construída ainda na época do Instituto Cidadania, presidido pelo então candidato à presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, de forma horizontal, junto aos movimentos sociais de luta pela moradia e a academia especializada, por exemplo. Segundo Shimbo (SHIMBO, 2010, p. 63), “houve deslocamento entre o que foi proposto inicialmente e aquilo operacionalizado na prática, na medida em que o mercado foi se aproveitando das limiaridades deixadas, até se tornar ator central no MCMV, em 2009”

¹⁰ Em diálogos junto à técnicos de carreira, com experiência na prefeitura municipal local, para coleta de informações relativas à pesquisa de Doutorado, que tem sido desenvolvida desde 2015, ouviu-se relatos de que as empresas, muitas delas de fora do estado, atuam nos subterrâneos do governo municipal, sobretudo

O custo de produção da unidade habitacional está fortemente relacionado com o valor de terra, que é formado a partir de um mercado especulativo, posto que o mercado fundiário está baseado na escassez. A lógica atual das políticas fundiárias municipais não favorece a produção de habitação de interesse social. Na maior parte dos municípios brasileiros, as leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e demais regulações urbanísticas destinam um grande percentual do território urbano para tipologias habitacionais correspondentes aos produtos imobiliários de alta e média renda em relação às tipologias praticadas pelos mercados de baixa renda (BRASIL, 2009, p. 39).

Em Dourados, este é o caso, por exemplo, de uma grande empresa originária do estado de Mato Grosso do Sul¹¹, que tem articulado, em várias regiões do país, uma atuação conjunta em obras de infraestrutura, núcleos industriais e produção habitacional. O portfólio oficial da empresa¹² apresenta, dentre os seus principais clientes e parceiros, grandes nomes como a Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A, Organização Odebrecht S/A e Petróleo Brasileiro S/A Petrobrás.

Sua atuação no segmento imobiliário em Dourados tem sido marcada pela ocupação de expressivo percentual da área sudoeste incorporada no novo perímetro urbano e reservada como ALBR (retomar figura 07). São empreendimentos como a Vila Toscana I, II e III, Residencial Arezzo, Világio Florenza e Moradas Dourados I e II – este último da Rodobens Negócios Imobiliários (imagem 07), empresa de capital aberto -, todos pertencentes ao segmento econômico situado entre três (03) e dez (10) salários mínimos, operados com recursos que partem do Subsistema de Habitações de Mercado, mas também com a possibilidade de acesso ao Subsistema de Habitação de Interesse Social, como o FGTS.

As características de todos eles se aproximam em muitos aspectos, oferecendo, junto ao atendimento da necessidade essencial de habitar, uma série de elementos simbólicos produzidos pela lógica capitalista e seus signos de modernização e conforto. Condomínio residencial fechado, segurança, apartamentos na faixa de 50m², dois quartos, estacionamento privativo, área de lazer, quadra poliesportiva, salão de festas, avenida de entrada, taxas de condomínio de baixo custo, campo de futebol, *playground* e quiosques com

junto ao executivo, no sentido de realizar espécie de *lobby* acerca das áreas reservadas que são entendidas como potenciais vetores de crescimento pelos agentes incorporadores.

¹¹ Optamos por não revelar o nome da mencionada empresa, uma vez que o que mais interessa é a compreensão do processo atualmente vivido e suas consequências, e tão pouco o fato deste processo estar sendo protagonizado pela empresa “X” ou “Y”.

¹² Para tomar melhor conhecimento acerca desta empresa, acessar o link < <http://www.engepar.com/> >.

churrasqueiras são alguns dos fetiches privados, passíveis de aquisição pelo poder de compra, agregados nestes quatro empreendimentos¹³.

De acordo com Shimbo (2010), a maior priorização das incorporadoras e construtoras por este tipo de empreendimento habitacional se explica pelo seguinte fato:

Para ampliar o mercado e atingir os “setores populares”, permitindo a “otimização econômica” dos recursos públicos e privados foi previsto a criação de mecanismos de proteção tanto aos financiamentos habitacionais como de captação de recursos, entre os quais, aqueles disponíveis no mercado de capitais. (...) **Desde aquele momento, entretanto, os agentes privados souberam atuar na liminaridade entre o que a política especificava como “habitação de interesse social” e como “habitação de mercado”, tirando proveito disso** (SHIMBO, 2010, p. 25-26). (grifo nosso).

Deste modo, tem-se a realização privada de todas as tipologias (Social e de Mercado) e etapas da atual provisão habitacional, que é realizada, como já destacado, de modo predominante, a partir de recursos de origem pública e semipública. Isto tem gerado novos e diversificados quadros de especulação imobiliária, pelo panorama de monopólio no controle deste mercado e na extração de lucros que acaba se configurando.



Figura 08. Detalhe para o Moradas Dourados, da Rodobens Negócios Imobiliários.
Foto: CAMPOS, B. F., 2013.

¹³ Ambos itens são ofertados na esteira do novo padrão de urbanização e oferta de produtos imobiliários consolidados pelos condomínios residenciais de alto padrão, dinâmica que ocorre paralelamente a esta aqui destacada.

O elevado quantitativo de terra incorporada para viabilizar estes investimentos, sob o argumento de popularizar o acesso à habitação, acaba sendo retido no mercado especulativo, que se encontra agravado pelo mecanismo de *Land Bank*¹⁴ (bancos de terra) sob o qual as incorporadoras têm lastreado suas ações na Bolsa de Valores para captura de recursos. Assim, as incorporadoras têm concentrado, muitas vezes numa mesma figura jurídica, todas as etapas de produção da habitação como mercadoria.

Nas etapas que sucedem a aquisição e incorporação da terra, esta realidade pouco se modifica. Após o término das unidades habitacionais novas, essas também são retidas num mercado constituído por um grupo muito seletivo de promotores imobiliários¹⁵ (constituído por investidores individuais, mas com maior destaque aos Escritórios Imobiliários), que, nestas condições de privilegiados, controlam e determinam o preço da mercadoria casa.

Com os juros baixos em excesso, a construção de casas e apartamentos, que antes não era possível, se torna lucrativa e então os empréstimos são realizados e as obras começam. O crédito abundante cria uma demanda crescente por moradias, os preços aumentam e logo um mercado especulativo é criado. Investidores percebem que comprar na planta e revender depois é um método fácil de ganhar dinheiro. Tudo isso é sustentado pelo crédito abundante e barato¹⁶.

Essa contradição, muito presente e evidente na política contemporânea de provisão habitacional, é prova contundente de que esta migrou do “discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira

¹⁴ Ponto de inflexão nas históricas trajetórias dos capitais imobiliários pode ser auferido com a abertura de seus capitais na Bolsa de Valores de São Paulo/BR, alterando estruturalmente suas formas de atuação sobre a produção do espaço urbano. Dentre várias destas alterações destaca-se aqui a formação de bancos de terras urbanas (land banks) cada vez mais extensos em termos de metros quadrados [...] chama a atenção o controle cada vez mais extenso sobre estoques de terrenos e os movimentos de seus preços ao longo do tempo (MELAZZO, 2013, p. 02).

¹⁵ É importante ressaltar que, em tais relações, não vigora, permanentemente, a confluência de interesses. Christian Beringuier apresentou o texto “Planos de urbanismo e prática política”, em um colóquio de 1972 e nesse texto destacou “a oposição entre interesses privados, rivalidade entre grupos e categorias profissionais”, diferenciando três tipos de conflitos:

- 1) Entre os proprietários de terrenos (agricultores ou não e os profissionais da construção, ou seja, os promotores, os agentes imobiliários);
- 2) Entre proprietários de prédios com interesses divergentes;
- 3) Entre proprietários do solo e certos profissionais, artesãos e comerciantes. (VASCONCELOS, 2016).

¹⁶ Extraído de matéria disponível em < <http://carodineiro.blogfolha.uol.com.br/> >.

inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital” (SHIMBO, 2010, p. 27).

Em razão desta trama de relações seladas entre Estado e Mercado perde-se a chance de coordenar e produzir uma cidade que atenda os anseios dos trabalhadores, sobretudo no sentido de produzir uma cidade sob menor custo social de realização da vida cotidiana. Na prática, o atendimento prioritário às habitações de interesse social, dentro da “nova” Política Nacional de Habitação, a partir de 2004, tem sido repellido pelos mecanismos privatistas que engendram a produção da cidade.

Nestas condições, a integração de assentamentos precários, um dos eixos prioritários das políticas públicas habitacionais e urbanas, acaba tendo sua principal finalidade obstruída, ou seja: promover a “inclusão socioespacial da importante parcela da população brasileira que vive nas nossas cidades, em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradias” (BRASIL, 2010).

Tal contexto torna-se ainda mais agravado quando consideramos os interesses existentes na produção residencial de alto padrão, negócio que tem crescido nos últimos 20 anos, em razão das renovações das relações ocorridas entre Estado e Mercado Imobiliário e Financeiro nas formas de vender o habitar como mercadoria, criando novos padrões de acumulação e (re)produção ampliada do capital, selecionando e priorizando vetores específicos de crescimento urbano que entra em conflito como a promoção da moradia enquanto direito intrínseco ao ser humano, comprometendo, por sua vez, a sua provisão enquanto direito social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao retomar a elaboração das políticas públicas, o Governo Federal, desde o ano de 2003, tem buscado desenhar um novo cenário para execução de uma política habitacional. Denominada de “nova” Política Nacional de Habitação-PNH (2004), estabeleceu-se, como principal característica desta, a maior prioridade dada à população de baixa renda. Isto quer dizer que, no aprimoramento da ossatura institucional da gestão política do Estado, como na criação do Ministério das Cidades, enquanto articulador das políticas setoriais envolvidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), este aspecto esteve presente como eixo definidor dos novos princípios da política, bem como de suas prioridades.

Embora tal esforço seja notório, fazendo assim jus ao seu reconhecimento, quando se retoma o histórico da provisão habitacional no país, percebe-se um conjunto de

contradições decorrentes da confluência entre as medidas tomadas pelo Estado e os meios ofertados pela esfera privada. Ou seja, o Estado brasileiro não possuiu, em nenhum momento de sua história, total autonomia para fazer valer a nomenclatura “Política Pública Habitacional”, uma vez que sempre esteve dependendo e atendendo os interesses de setores como o da construção civil e do circuito financeiro internacional.

Verifica-se então um conjunto de relações que, se não são definidas, são altamente influenciadas pelo jogo de interesses advindos do mundo da mercadoria. No caso da acentuação de financiamentos e investimentos no setor habitacional, bem como em outros aspectos da execução de uma política de desenvolvimento urbano, como nas infraestruturas complementares, esteve presente durante o período de 2007 a 2013 um forte componente privado, uma vez que as medidas tomadas pelo governo visavam atenuar os efeitos da crise financeiro-imobiliária internacional sobre o país.

Deste modo, temos uma socioespacialidade urbana que é definida pelas nuances do mercado, que, por sua vez, nos últimos anos procurou-se moldar à dinâmica do financiamento habitacional público e semipúblico e da captura de investimentos via abertura dos capitais das empresas do ramo imobiliário na Bolsa de Valores. No entanto, o ramo da construção civil não se restringe ao segmento habitacional, e muitas empresas têm estabelecido ligações e, naturalmente, auferido ganhos em outros âmbitos de atuação, notoriamente o de infraestruturas urbanas e industriais, gerando assim uma capitalização que extrapola sua participação na execução das políticas habitacionais. Os efeitos nocivos da soma deste conjunto de fatores têm se revelado na produção do espaço urbano brasileiro, nos últimos anos.

No caso específico da cidade de Dourados/MS, local por ora selecionado para uma análise mais restrita, **são as transformações na franja urbana que chamaram maior atenção, sobretudo as decorrentes da disputa no uso do quantitativo de terras incorporadas** na última ampliação do perímetro urbano, realizada em 2011. Após esta ampliação, já no ano seguinte, em 2012, foi realizado um novo Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, sob a égide do executivo municipal. Mas, como problematizado logo na introdução deste artigo, “a propriedade privada da terra é o fundamento da produção do espaço urbano. Zoneamentos, elaborados sob a égide do Estado, consistem apenas numa tentativa de ordenar tecnicamente a sua produção”.

Assim, tem ocorrido com as ALBR (Áreas para Loteamentos de Baixa Renda) – antigas ZEIS do Plano Diretor Municipal/2003- o que já vinha se manifestando em outras problemáticas urbanas, como no caso das Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA),

que permanecem, grande parte delas, sem cumprir suas funções ambientais no urbano, pelo fato de prevalecer o estatuto jurídico de sua propriedade privada e tudo o que tal estatuto assegura, formal e simbolicamente, numa economia de mercado, regida pela perspectiva de viabilização do maior lucro possível.

Assim, do mesmo modo como tem ocorrido com as ZEIA's, em grande parte do quantitativo de áreas, reservados nas franjas da cidade enquanto ALBR, não tem sido efetivada a função social ao qual elas foram destinadas. Talvez, tal situação se deve, ao fato de, após delimitadas pelo Estado, estas áreas não passarem por uma regulamentação, sob mecanismos mais restritivos, que garanta a prioridade da compra de tais áreas pelo Agente Estatal, com o objetivo de construir as Habitações de Interesse Social, previstas no Plano Local de Habitação de Interesse Social-PLHIS.

Deste modo, via de regra, tais áreas têm ficado a mercê dos ganhos vislumbrados pelos agentes privados e pela constituição de banco de terras (*Landbanks*), pelos mecanismos privados que foram acentuados com o desenho institucional de provisão da política habitacional, que consolidou o protagonismo dos agentes privados pós PMCMV (2009).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. **Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários**. Brasília: Ministério das Cidades. Maio, 2010.

_____. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades. Dezembro, 2009.

_____. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. / Júnia Santa Rosa e Rosana Denaldi (org.). Brasília: Ministério das Cidades, Maio, 2009.

_____. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2010.

_____. **Plano Nacional de Habitação: versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Maio, 2010.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **A política urbana no governo Lula**. Idéia: Campinas–SP, n. 3, nova série, 2º semestre, 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 3ª edição, 1995.

- DANA, Samy. **Existe uma bolha imobiliária no Brasil?** Folha de São Paulo. 10.jan.2013.Disponível em <
<http://carodineiro.blogfolha.uol.com.br/2013/01/10/existe-bolha-imobiliaria-no-brasil/>
>. Acesso em 11.dez.2013.
- DANTAS, Danilo Sanches. **Ações e desdobramentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Dourados (MS).** / Danilo Sanches Dantas. – Dourados, MS: UFGD, 2011.
- DOURADOS, Prefeitura Municipal. **Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS.** 2010.
- MELAZZO, Everaldo S. **Produção do Espaço Urbano e Reprodução Ampliada das Desigualdades Socioespaciais: Balanço do Andamento da Investigação sobre as Cidades Médias.** (Relatório Parcial), ReCiMe- Workshop-Dourados, 2013.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** – São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.**/ Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPR, UFRJ: FASE, 1997. (BRASIL, 2010).
- SHIMBO, Lúcia Zanin. **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 da Universidade de São Paulo, 2010.
- VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A utilização dos agentes sociais nos estudos de Geografia Urbana: Avanço ou Recuo? In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **A produção do espaço urbano. Agentes, escalas, processos e desafios.** 1ª edição – 4ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2016.

Submetido em fevereiro de 2018

Aceito em abril de 2018