

ISABELLE OLIVEIRA SOARES

**(DES)ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL:
PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” E ZEIS NAS CIDADES MÉDIAS DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2012**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S676d
2012

Soares, Isabelle Oliveira, 1982-
(Des)articulação entre política urbana e política habitacional
: “Programa Minha Casa, Minha Vida” e ZEIS nas cidades
médias de Minas Gerais / Isabelle Oliveira Soares. – Viçosa,
MG, 2012.
xiii, 126f. : il. ; (algumas color.) ; 29cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Aline Werneck Barbosa de Carvalho.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 115-123.

1. Política habitacional. 2. Habitação popular. 3. Habitação.
4. Política urbana. 5. Planejamento urbano. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo.
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.
II. Título.

CDD 22. ed. 728.1

ISABELLE OLIVEIRA SOARES

**(DES) ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL:
PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” E ZEIS NAS CIDADES MÉDIAS DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 31 de agosto de 2012.

Prof. Geraldo Browne Ribeiro Filho
(Coorientador)

Profª. Neide Maria de Almeida Pinto
(Coorientadora)

Profª. Suely de Fátima Ramos Silveira

Profª. Aline Werneck Barbosa de Carvalho
(Orientadora)

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	vi
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE SIGLAS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO GERAL	1
1. Considerações iniciais e problematização	1
2. Justificativa e relevância do tema	3
3. Objetivos.....	4
3.1. Objetivo geral	4
3.2. Objetivos específicos	4
4. Considerações sobre a metodologia e organização geral do trabalho.....	5
CAPÍTULO 1: A LOCALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	8
1. Introdução	8
2. Localização da habitação de interesse social, periferia e exclusão socioespacial	10
3. O preço do solo e os agentes que interferem na formação do espaço urbano	13
3.1. O preço do solo	13
3.2. Agentes e estratégias na produção do espaço urbano	15
3.2.1.Os proprietários dos meios de produção	16
3.2.2.Os proprietários do solo	17
3.2.3.Os promotores imobiliários e as construtoras.....	18
3.2.4.O poder público	20
3.2.5.Os grupos sociais excluídos.....	21
4. Indicadores de localização.....	22
5. Considerações finais.....	27
CAPÍTULO 2: CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS: CONCEITO, IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO	28
1. Introdução	28
2. Diferentes definições para “cidades médias”.....	29
3. Identificação e caracterização das cidades médias de Minas Gerais	38
4. Análise Comparativa das Cidades.....	39
5. Considerações Finais.....	42

CAPÍTULO 3: AS ZEIS E AS CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS	43
1. Introdução	43
2. As ZEIS como instrumentos de política urbana e habitacional	45
3. As ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais.....	48
3.1. Divinópolis	48
3.2. Governador Valadares	49
3.3. Pouso Alegre.....	50
3.4. Teófilo Otoni	51
3.5. Uberaba.....	51
3.6. Varginha	53
4. Síntese da instituição de ZEIS nas cidades médias de MG	53
5. Considerações Finais.....	54
CAPÍTULO 4: PANORAMA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS	56
1. Introdução	56
2. Visão Geral do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	58
2.1. O PMCMV em área urbana (PNHU)	59
2.1.1.O PMCMV em área urbana para a menor faixa de renda familiar.....	60
2.1.1.1. Recursos do FAR	60
2.1.1.2. Recursos do FDS	63
2.1.2.Fundo Garantidor da Habitação	65
2.1.3.Localização dos empreendimentos do PMCMV na área urbana.....	66
3. Panorama de implantação do PMCMV.....	68
4. Considerações Finais.....	72
CAPÍTULO 5: A (DES) ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL: O CASO DAS ZEIS E DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM UBERABA, MG	74
1. Introdução	74
2. Procedimentos Metodológicos.....	74
3. Uberaba – Características Gerais e Estrutura de Governo para a Habitação de Interesse Social	76
3.1. Visão Geral do Município	76
3.2. A Secretaria Municipal de Planejamento	77
3.3. A COHAGRA – Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande	78
4. As ZEIS vazias em Uberaba	80
5. O PMCMV em Uberaba: localização dos conjuntos e seleção de moradores.....	84
5.1. Visão geral da implementação do PMCMV para a população de baixa renda em Uberaba.....	84
5.2. Os Agentes atuantes no PMCMV em Uberaba	86

5.3. Empreendimentos do PMCMV – Faixa I construídos em Uberaba	87
5.4. Seleção de moradores	88
5.5. Localização dos conjuntos	88
5.5.1. Residencial Pacaembu II.....	90
5.5.2. Residencial Morumbi II.....	92
5.5.3. Jardim Copacabana	94
5.5.4. Parque dos Girassóis I e II	97
5.5.5. Residencial Jardim Alvorada.....	99
5.6. Avaliação de conjuntos residenciais do PMCMV por meio dos indicadores de localização	102
6. A influência das ZEIS na localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba	106
7. Considerações Finais.....	108
CONCLUSÕES GERAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115
APÊNDICE A.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1: Indicadores de localização da HIS	26
Quadro 2.1: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 1982.....	31
Quadro 2.2: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 1999.....	32
Quadro 2.3: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 2006.....	33
Quadro 3.1: Instituição das ZEIS na legislação das cidades médias de MG	54
Quadro 3.2: Situação das ZEIS vazias nas cidades médias de MG.....	54
Quadro 5.1: Avaliação dos empreendimentos quanto à qualidade da localização	104

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1: Síntese das características das cidades médias de Minas Gerais.....	40
Tabela 2.2: Níveis de centralidade das cidades médias de Minas Gerais	40
Tabela 4.1: Déficit acumulado e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009 – distribuição do déficit por faixa de renda.....	57
Tabela 4.2: Valores máximos atualizados (PMCMV 2) para aquisição de unidades produzidas com recursos do FAR	61
Tabela 4.3: Valores máximos atualizados (PMCMV 2) para a aquisição de unidades produzidas com recursos FDS	64
Tabela 4.4: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA no PMCMV com recursos FAR e FGTS nas cidades médias de Minas Gerais, 2009-2012	71
Tabela 4.5: Comparação entre a produção habitacional pelo PMCMV e o déficit habitacional nas cidades médias de Minas Gerais – 2007	72
Tabela 5.1: Resumo de Produção Habitacional sob a gestão da COHAGRA no Período 2005 a 2012.....	79
Tabela 5.2: Empreendimentos do PMCMV contratados com recursos do FAR em Uberaba, no Período 2009-2010	88

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1: Cidades Médias de Minas Gerais	39
Figura 2.2: PIB per capita das Cidades Médias de Minas Gerais.....	41
Figura 2.3: Classes de hierarquia para equipamentos e serviços das cidades médias de Minas Gerais	41
Figura 4.1: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA no PMCMV. Brasil, 2009-2012	69
Figura 4.2: Número de unidades contratadas pela CAIXA por fonte de recursos do PMCMV. Brasil, 2009-2012	69
Figura 4.3: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA por fonte de recursos do PMCMV em Minas Gerais e no Brasil, 2009-2012.....	70
Figura 5.1: Zonas Especiais de Interesse Social - Uberaba/MG	81
Figura 5.2: Mapa de Zoneamento - Uberaba/MG (LEI 456-2011).....	83
Figura 5.3: Conjuntos do PMCMV (recursos FAR) e ZEIS em Uberaba/MG	89
Figura 5.4: Vista geral do Residencial Pacaembu II (janeiro/2012).....	90
Figura 5.5: Localização do conjunto Pacaembu II	90
Figura 5.6: Vistas da Avenida Américo Pessato no interior do conjunto residencial.....	91
Figura 5.7: Vistas do canteiro central da Av. Juca Pato, no limite do conjunto residencial Pacaembu II (janeiro/2012)	92
Figura 5.8: Localização do conjunto residencial Morumbi II	93
Figura 5.9: Vista do Residencial Morumbi II e da Avenida Hamid Mauad a partir da rodovia BR-262 (janeiro/2012)	94
Figura 5.10: Localização do conjunto Jardim Copacabana (janeiro 2012).....	95
Figura 5.11: Vista das obras em andamento no conjunto Jardim Copacabana (janeiro/2012).....	95
Figura 5.12: Vista do conjunto Jardim Copacabana (janeiro/2012).....	96
Figura 5.13: Vista do conjunto Jardim Copacabana (janeiro/2012).....	97
Figura 5.14: Vistas dos conjuntos Parque dos Girassóis I (à direita) e Parque dos Girassóis II (à esquerda) (janeiro/2012).....	98
Figura 5.15: Localização do conjunto Jardim Alvorada (janeiro/2012)	99
Figura 5.16: Vista do Bairro Jardim Alvorada, nas proximidades do conjunto do PMCMV (janeiro/2012).....	100
Figura 5.17: Vista do conjunto Jardim Alvorada (janeiro/2012)	100

LISTA DE SIGLAS

ACP – Área de Concentração de População

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

COHAB – Companhia de Habitação

COHAGRA – Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGHab – Fundo Garantidor da Habitação

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

GIDUR – Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

OGU – Orçamento Geral da União

PIB – Produto Interno Bruto

PlanHab – Plano Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço

SAS – Sistema de Aquecimento Solar

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento

SIDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

RESUMO

SOARES, Isabelle Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2012. **(Des)articulação entre política urbana e política habitacional: Programa “Minha Casa, Minha Vida” e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais.** Orientadora: Aline Werneck Barbosa de Carvalho. Coorientadores: Neide Maria de Almeida Pinto e Geraldo Browne Ribeiro Filho.

Nesta dissertação, apresenta-se uma discussão sobre a articulação entre a política habitacional e a política urbana nas cidades médias de Minas Gerais. O principal objetivo foi analisar a relação entre a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas vazias e a localização da habitação produzida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) para a população com renda até três salários mínimos. A pesquisa qualitativa orientou-se por pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. Foram utilizados dados secundários obtidos a partir da literatura, com a finalidade de conceituar e identificar as características das ZEIS, das cidades médias de Minas Gerais e do PMCMV. A pesquisa documental incluiu o levantamento e a análise da legislação urbanística dos seis centros urbanos identificados como cidades médias em Minas Gerais - Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha - com a finalidade de identificar os tipos de ZEIS instituídas e demarcadas. Finalmente, a pesquisa de campo foi realizada em Uberaba, única cidade média em que se verificaram simultaneamente dois critérios: a demarcação de ZEIS em áreas vazias e a implantação de empreendimentos do PMCMV. Para a pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas estruturadas com os principais agentes responsáveis pela implementação das políticas urbana e habitacional no município, tais como os construtores responsáveis pelas obras e os agentes institucionais ligados à Prefeitura, à Câmara Municipal e ao Conselho Municipal de Habitação. A partir dessas entrevistas, buscou-se investigar nessa localidade se o fato de existir demarcação de ZEIS em áreas vazias interferiu na implantação de empreendimentos do PMCMV e, de forma complementar, como os agentes locais associados a esse programa interferiram na definição da localização desse empreendimento. Também foram realizadas entrevistas com moradores de dois conjuntos residenciais já ocupados, além de visitas a todos os empreendimentos, visando ao levantamento de dados sobre sua localização. Mediante utilização de indicadores, avaliou-se a adequação da localização dos empreendimentos do PMCMV e a influência da delimitação das ZEIS na sua localização. Os resultados indicaram que a maior parte dos conjuntos avaliados tem uma localização inadequada, principalmente pela falta

de atendimento por equipamentos públicos e pelo comércio. Além disso, nenhum dos conjuntos habitacionais construídos em Uberaba pelo PMCMV foi implantado nas ZEIS vazias demarcadas. Os fatores que interferiram na localização foram: a existência de terrenos ofertados com baixo valor de mercado e a busca por terrenos com matrículas já individualizadas para dar maior agilidade ao processo. Quanto à ação dos agentes públicos e privados na localização da habitação produzida pelo PMCMV, concluiu-se que, independentemente da existência de ZEIS, foi o interesse das construtoras e dos proprietários dos terrenos que determinou a localização dos empreendimentos, fato atribuído ao atrelamento do programa ao mercado privado. Concluiu-se, assim, que a existência de ZEIS vazias instituídas por lei municipal não exerceu influência na localização da habitação de interesse social do PMCMV em Uberaba e que a simples previsão desse tipo de instrumento urbanístico na legislação não garante a inclusão social da população, nem o seu acesso à cidade, haja vista a desarticulação existente entre a política urbana e a política habitacional.

ABSTRACT

SOARES, Isabelle Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2012. **(Dis)articulation between the urban politics and habitational politics: Programa “Minha Casa, Minha Vida” and ZEIS in the medium cities of Minas Gerais.** Adviser: Aline Werneck Barbosa de Carvalho. Co-advisers: Neide Maria de Almeida Pinto and Geraldo Browne Ribeiro Filho.

In this essay, it is presented a discussion about the articulation between housing and urban politics in the medium cities of Minas Gerais. The main objective was to analyze the relation between the creation of Special Zones of Social Interest (*Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS*) in vacant areas and the location of population produced by “*Programa Minha Casa, Minha Vida*” (PMCMV) for the people with family incomes up to three minimum wages. The qualitative research was driven by bibliographical research, documental research and field research. It was used secondary data obtained from the literature with the objective to denominate and identify the ZEIS characteristics of the medium-sized cities of Minas Gerais and of PMCMV. The documental research includes a survey and an analysis of the urban law of the six urban centers identified as medium-sized cities in Minas Gerais – the cities: Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba and Varginha – with the aim to identify the kinds of ZEIS instituted and demarcated. Finally, the field research was done in Uberaba, the only medium-sized city where two criteria were identified simultaneously: the demarcation of ZEIS in empty areas and the implementation of PMCMV. For the field research, structured interviews were done with the main agents in charge of implementing the urban and housing politics in the city, such as, the builders responsible for the work and the institutional agents connected to the City Hall, Municipal Council Members, Municipal Housing Board. From these interviews, we tried to investigate in this local if the fact of existing demarcation of ZEIS in empty areas interfered in the implementation of enterprises of PMCMV and in a complementary way, like the local agents associated with this program interfered in the definition of the location enterprise. Interviews with the residents of two residential complexes already occupied were also done besides visiting all the enterprises, aiming to map the data about their locations. By means of the use of indicators, the suitability of the location of the PMCMV enterprises was evaluated and the influence of the demarcation of the ZEIS in its location. The results indicate that the most of the complexes evaluated has an inadequate location, mainly because of the lack of services by public and business facilities. Furthermore, none of the housing complexes built in Uberaba by the PMCMV was implemented in the demarcated empty ZEIS. The facts which interfered were: the existence of given lots

with low market value and the search of areas with personalized registration to speed up the process. Regarding the work of the public and private agents in locating the housing produced by the PMCMVV, it was concluded that, independently of the existence of ZEIS, it was the building companies and land owners' interests that determined the location of the enterprises, which linked the program to the private market. It was concluded that the existence of empty ZEIS instituted by the municipal law has not influenced in the location of housing of social interest of the PMCMV in Uberaba and that the simple prediction of this kind of urban instrument in the law does not guarantee neither the social inclusion of the population, nor their access to the city, have seen that, the existent disarticulation between the urban and political housing.

INTRODUÇÃO GERAL

1. Considerações iniciais e problematização

Esta dissertação tem como tema a relação entre política urbana e política habitacional em cidades médias de Minas Gerais¹, a partir do estudo da influência da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social na localização da habitação destinada a famílias cuja renda familiar não ultrapassa três salários mínimos.

A questão da habitação social no Brasil tem sido estudada por diversos autores que apontam a exclusão social provocada pela luta desigual por melhores localizações na cidade (BONDUKI, 2008, 1998; MARICATO, 2005, 1997, 1996, 1987, 1982; VILLAÇA, 2001; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2002). Nessa disputa, a população mais carente não tem acesso à cidade de forma plena, pois ocupa as áreas periféricas onde, em geral, não há infraestrutura adequada ou transporte público eficaz, configurando um quadro de forte segregação socioespacial.

Diferentemente dos países europeus, onde a reforma urbana esteve diretamente ligada às tentativas de resolução da questão da moradia (SILVA, 2008), a política habitacional no Brasil esteve continuamente desvinculada da política urbana. Mesmo na época do Banco Nacional de Habitação (BNH), quando, de fato, se estruturou uma política habitacional no âmbito do governo federal, a política urbana esteve a reboque da política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

Com a divisão de competências entre os níveis governamentais, a partir da descentralização político-administrativa prevista na Constituição Federal de 1988, a provisão de moradias para a população de menor poder aquisitivo passou a ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo a esses três níveis de governo “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988. Art. 23).

A partir de então, algumas conquistas políticas e sociais se apresentaram como alternativas importantes à revisão da condução de processos urbanos, tais como: a aprovação do Estatuto das Cidades (2001) e seus instrumentos direcionados à função social da propriedade, dentre eles a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a obrigatoriedade dos Planos Diretores para

¹ No âmbito deste trabalho, entende-se como cidades médias os centros regionais que, numa dada rede urbana, estabelecem a ligação entre cidades maiores e menores (SPOSITO, 2004, p.126). Conforme conceito delimitado no Capítulo 2, foram consideradas cidades médias de Minas Gerais aquelas cidades que, no trabalho do IBGE intitulado de “Região de Influência das Cidades – 2007” (IBGE, 2008), receberam a classificação Capital Regional C, excluindo-se as cidades integrantes de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas. São elas: Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha.

as cidades com mais de 20.000 habitantes; a implementação do orçamento participativo em alguns municípios; a criação do Ministério das Cidades em 2003; a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005, entre outros. Antes disso, a última proposta de política urbana implantada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985) (RUBANO, 2008; MARICATO, 2005).

No que diz respeito às ZEIS, a discussão acerca desse instrumento esteve presente nas ações dos movimentos sociais pela moradia urbana desde 1970. As ZEIS são áreas separadas na cidade para viabilização da moradia para as camadas populares, seja para regularização fundiária de áreas já ocupadas ou para construção de novos empreendimentos em terrenos vazios. Pioneiramente, essas áreas foram demarcadas na década de 1980, em cidades como Belo Horizonte e Recife. Uma das principais características dessas zonas especiais é a adoção de exigências urbanísticas e jurídicas mais brandas no que tange ao uso e ocupação do solo urbano, quando comparadas a outras áreas da cidade.

A instituição das ZEIS traz para o poder público a oportunidade de inclusão da população mais carente nos núcleos urbanos. Na prática, entretanto, a criação de ZEIS em terrenos vazios no processo de planejamento enfrenta muitas barreiras. De acordo com Rolnik, Cymbalista e Nakano (2002):

A demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel. (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2002, p. 22).

Além da dificuldade na demarcação de ZEIS em áreas vazias, as características do programa habitacional que será implantado também podem interferir na localização da habitação de interesse social. É o caso do atual programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), em que a iniciativa do empreendimento deve partir dos próprios incorporadores imobiliários.

O PMCMV, instituído pela Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009, tem como objetivo o incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, com o duplo objetivo de reduzir o déficit habitacional e fomentar a economia na geração de emprego e renda.

Nesse programa são as construtoras que apresentam os projetos à Caixa Econômica Federal (CAIXA), podendo ou não fazer parcerias com os estados e municípios. Quando o programa é feito por parcerias (para a população com renda inferior a R\$1.600,00), o poder público pode ficar responsável pela localização do

empreendimento, disponibilizando terrenos para a construção das habitações. Contudo, as prefeituras nem sempre dispõem dessa reserva de terras, cabendo às incorporadoras disponibilizar os terrenos. Estes, por sua vez, estão quase sempre localizados em glebas distantes dos centros urbanos, onde o baixo valor do solo torna maior a margem de lucro das construtoras, o que acaba originando novos processos de periferização e segregação socioespacial.

Esses problemas urbanos relacionados à localização da habitação para a população de menor renda têm se reproduzido não apenas nas metrópoles, mas também nas cidades médias, em virtude do crescimento delas nas últimas décadas.

Diante disso, neste trabalho procura-se responder a algumas indagações sobre a produção e a localização da habitação de interesse social nas cidades médias, que apesar de, comumente, não apresentarem problemas tão complexos quanto os das grandes cidades e regiões metropolitanas, é fato que, em geral, como nas grandes cidades, as habitações de interesse social são implantadas nas áreas periféricas, distantes dos núcleos urbanos e muitas vezes ainda carentes de infraestrutura e de transporte coletivo.

Assim, ainda que a instituição de ZEIS possa ser considerada um avanço do ponto de vista das políticas urbana e habitacional, tem-se como pressuposto deste trabalho que a simples demarcação dessas áreas não tem colaborado substancialmente para a localização adequada da habitação destinada à população de menor renda nas cidades, tendo em vista que as políticas urbanas muitas vezes não estão articuladas com a política habitacional.

Diante destas considerações, neste estudo procurou-se responder às seguintes perguntas:

- Qual é a influência da instituição de ZEIS vazias na localização da habitação de interesse social do Programa Minha Casa, Minha Vida em cidades médias?

- A instituição de ZEIS vazias na legislação urbanística das cidades médias de Minas Gerais tem contribuído para a localização adequada dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida destinados às famílias com renda mensal até três salários mínimos?

2. Justificativa e relevância do tema

As políticas públicas e os estudos acadêmicos, apesar de recentemente terem se voltado para a questão das cidades médias, ainda têm dado grande ênfase às regiões metropolitanas, onde os problemas urbanos apresentam-se em maior escala. Essas questões são fartamente ilustradas pela literatura (BONDUKI, 2008, 1998; MARICATO, 2006, 2005, 1997, 1996, 1987, 1982; VILLAÇA, 2001;

ROLNIK, 1999).

Como as cidades médias têm atraído um número cada vez mais significativo de habitantes, tem crescido a importância dada aos estudos sobre esta categoria municipal (ANDRADE e SERRA, 2001; AMORIM FILHO e RIGOTTI, 2002; CASTELLO BRANCO, 2006; SILVA, 1946; SPOSITO, 2004). Entretanto, não há muitos estudos que tratem especificamente da localização da habitação de interesse social nas chamadas “cidades médias”. Por outro lado, os problemas relacionados à localização inadequada da habitação nas cidades brasileiras, de modo geral, apontam a necessidade não apenas da instituição, mas, sobretudo, da aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos para regular o solo urbano na gestão da política habitacional, como as ZEIS. A respeito desses instrumentos e das ZEIS, em particular, destacam-se os estudos realizados pelo Observatório das Metrópoles, organizados por Santos Junior e Montandon (2011) e a publicação de Rolnik (1999).

Como a localização da habitação social está diretamente relacionada ao planejamento e à gestão da cidade, evidencia-se também a necessidade de se investigar quais são e como atuam os agentes que interferem na decisão sobre a localização da habitação de interesse social. Sobre a atuação desses agentes na formação do espaço urbano são referências as publicações de Capel (1974), Corrêa (1989) e Correia (2002). No programa Minha Casa, Minha Vida, que ainda está sendo implantado e que tem uma participação do mercado de forma direta, ainda há uma carência de estudos mais aprofundados a respeito desses agentes.

3. Objetivos

3.1 Objetivo geral

Analisar a influência da demarcação de ZEIS na localização da habitação de famílias de baixa renda do PMCMV em cidades médias de Minas Gerais, com a finalidade de compreender a articulação existente entre a política habitacional e a política urbana.

3.2 Objetivos específicos

A pesquisa teve como objetivos específicos:

- conceituar e identificar as cidades médias de Minas Gerais;
- investigar o conceito de ZEIS e a inclusão deste instrumento na legislação urbanística das cidades médias de Minas Gerais, com a finalidade de identificar aquelas onde foram instituídas as ZEIS de áreas vazias;

- compreender o contexto de implantação do PMCMV no Brasil e em Minas Gerais;
- analisar as condições de implantação dos empreendimentos habitacionais do PMCMV e sua relação com as ZEIS na(s) cidade(s) média(s) de Minas Gerais, onde foram instituídas as ZEIS de áreas vazias;
- investigar o papel dos agentes públicos e privados e os fatores que interferiram na localização dos empreendimentos do PMCMV na(s) cidade(s) selecionada(s).

4. Considerações sobre a metodologia e organização geral do trabalho

O desenvolvimento do tema proposto foi realizado por meio de um estudo de caráter descritivo e exploratório.

Em virtude das características da pesquisa, o trabalho foi dividido em etapas. Os resultados obtidos em cada etapa direcionaram a forma de organização do texto, que foi apresentado em capítulos. Nesse formato, em cada capítulo, uma das fases do trabalho foi apresentada com a respectiva metodologia e revisão de literatura. A partir da conclusão de cada etapa, chegou-se a um resultado que pudesse ser utilizado nas etapas seguintes.

No primeiro capítulo procurou-se discutir conceitos como “periferização” e “segregação socioespacial”, apresentando-se o problema da localização da habitação de interesse social no Brasil relacionada ao valor da terra, bem como aos agentes que interferem na produção do espaço urbano. Com base na pesquisa bibliográfica, foram propostos os indicadores de localização para a avaliação dos empreendimentos de habitação de interesse social produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, e utilizados, mais à diante, no capítulo cinco.

No segundo capítulo, e também fundamentada em pesquisa bibliográfica, foi realizada a discussão do conceito de “cidade média”, fazendo-se uma diferenciação do termo “cidade de médio porte”. A partir do conceito e dos critérios necessários para definir esta tipologia de cidades, foram identificadas as cidades médias de Minas Gerais, que foram o foco da pesquisa nas etapas subsequentes.

No terceiro capítulo, além da revisão de literatura sobre o tema das ZEIS, foi analisada a legislação urbanística das cidades classificadas como “médias”, de modo a identificar se e como esse instrumento foi instituído nas cidades analisadas. O foco, nesse caso, foi identificar cidade(s) média(s) com ZEIS vazias demarcadas, para que fosse realizada a análise da influência das ZEIS na Habitação de Interesse Social (HIS) dessa(s) cidade(s).

O quarto capítulo contém a revisão de literatura sobre o PMCMV, além de pesquisa documental e levantamento de dados que ajudaram a construir um panorama sobre a implantação do PMCMV no Brasil, no estado de Minas Gerais e, em especial, nas cidades médias que foram indicadas na pesquisa. Os dados foram

coletados na Caixa Econômica Federal, por meio do portal de acesso interno denominado INFOVIGOV. Também foram usados dados publicados pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Da mesma forma que na etapa anterior, o foco esteve voltado para a(s) cidade(s) média(s) com PMCMV implantado para a população de baixa renda.

O quinto e último capítulo contém os resultados do estudo de caso de Uberaba. A pesquisa que inicialmente poderia se estender a todas as cidades médias de Minas Gerais foi realizada em forma de estudo de caso, porque Uberaba foi a única cidade que atendeu simultaneamente a dois critérios: ter ZEIS vazias instituídas na legislação municipal e ter o PMCMV implantado.

Para levantamento dos dados referentes a essa parte do trabalho, foi realizada, primeiramente, uma pesquisa documental sobre a cidade, pela qual foi feita sua caracterização e o levantamento da localização das ZEIS vazias instituídas pelo Plano Diretor. Os dados foram obtidos nos sítios eletrônicos da Prefeitura, da Câmara Municipal, do IBGE e da FJP. Posteriormente, realizou-se uma pesquisa na Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR - Uberlândia) da Caixa Econômica Federal. Por meio dessa pesquisa, foram identificados os conjuntos habitacionais do PMCMV – faixa I, implantados na cidade.

Em seguida, foram realizadas entrevistas com os construtores responsáveis pelas obras, com agentes institucionais ligados à Secretaria de Planejamento da Prefeitura, com funcionários da Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (COHAGRA), com o presidente da Câmara Municipal e com um membro do Conselho Municipal de Habitação, que representa o Movimento Uberabense de Luta pela Moradia. Foram realizadas, também, entrevistas com moradores de dois conjuntos que já haviam sido ocupados. O objetivo das entrevistas foi identificar os agentes que atuaram na implantação do PMCMV e na produção do espaço urbano em Uberaba, além de buscar mais informações sobre os conjuntos habitacionais.

Para o levantamento de dados sobre a localização dos conjuntos habitacionais, foram realizadas visitas em todos os empreendimentos. Todas as etapas do trabalho de campo foram realizadas no mês de janeiro de 2012 e as informações coletadas referem-se a esse limite temporal.

A partir da pesquisa documental, da pesquisa de campo e das informações coletadas em entrevistas, reuniram-se informações suficientes para a caracterização do processo de implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV em Uberaba. Mediante a utilização dos indicadores de localização, avaliou-se a adequação da localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba e a influência da delimitação das ZEIS nessa localização.

Finalmente, foram apresentadas as conclusões gerais da pesquisa, ressaltando-se que em cada capítulo é possível identificar uma estrutura completa que permite sua leitura de forma isolada, sem prejuízo de entendimento.

A LOCALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL

1. Introdução

Neste capítulo, apresenta-se uma discussão acerca da localização da habitação no Brasil, abordando o processo de periferização da habitação de interesse social e o papel dos agentes que atuam na formação do espaço urbano e do preço do solo, num contexto de produção e reprodução da segregação socioespacial. Ao final, apresenta-se uma proposta de indicadores para avaliação da qualidade da localização da habitação de interesse social provida pelo Estado, elaborada a partir da revisão de literatura.

O problema habitacional no Brasil está relacionado à rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira (CYMBALISTA, 2005). O inchamento das cidades trouxe, juntamente com um déficit quantitativo de habitações, más condições de moradia para a população mais carente. Além disso, o acesso ao solo urbanizado por meio do mercado formal esteve fora do alcance da população pobre, especialmente nas grandes cidades, dando origem a ocupações irregulares e favelas (ABRAMO, 2003).

Esse processo ocorre de modo muito semelhante nas cidades latino-americanas e nos países em desenvolvimento. Segundo Abramo (2003), a terra urbana, requisito indissociável da moradia, representa em toda a América Latina uma “barreira social” (ABRAMO, 2003). As cidades cresceram com a ocupação de áreas desprovidas de urbanização e com a invasão de terrenos geralmente situados próximos aos locais de trabalho, o que deu origem aos aglomerados de sub-habitação (MENDES, 2002). O acentuado descompasso entre o crescimento da população nas cidades e a capacidade de instalação da infraestrutura urbana comprometeu a qualidade do ambiente urbano pela falta de saneamento básico, por problemas de tráfego e deficiência nos transportes públicos, pela ocupação desordenada do solo e pela expansão contínua das periferias (MARICATO, 1982, 1996, 1997, 2000; MENDES, 2002; WERNA, 2001; ROLNIK, 1999, 2010). Ao relatar o rápido processo de urbanização da América Latina, Fernandes (2008, p. 64) afirma que “de modo geral a urbanização tem gerado processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental”.

Na sociedade capitalista, a propriedade privada do solo transforma a terra urbana em mercadoria e a torna um bem acumulável, que pode ser monopolizado por quem detém recursos para tal. O solo mais valorizado, portanto mais caro, foge

às possibilidades das pessoas menos abastadas, resultando na busca por alternativas que passam pela ocupação do solo urbanizado informal e pela ocupação ilegal de áreas de riscos, de proteção ambiental ou áreas distantes, sem infraestrutura ou qualquer investimento público. Essas áreas são as que sobram à população que “é expulsa do campo ou atraída para a cidade, mas não cabe nela” (MARICATO, 2011, s/p.).

A renda fundiária, que alimenta a especulação, é vista ainda hoje como um direito do proprietário e representa uma das principais, senão a principal causa do alto custo do solo urbanizado formal. Os preços dos terrenos urbanos variam conforme a localização na cidade e a especulação se expressa por um movimento crescente na valorização do solo em determinadas áreas.

De acordo com Maricato (2011),

Há uma luta surda e ferrenha pelas melhores localizações, assim como pela orientação dos investimentos públicos que causam aumento dos preços e valorização dos imóveis em determinadas áreas da cidade (MARICATO, 2011, s/p.).

Nessa disputa, distintos agentes atuam na formação das cidades, buscando valorizar e modelar o espaço urbano em função de interesses próprios. De acordo com Santos (2004, p.79) “os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros”.

O poder público, agente com competência para barrar esse processo de exclusão socioespacial, historicamente também não produziu resultado diferente, tendo atuado a partir dos interesses das classes dominantes. A própria política habitacional, de acordo com Rolnik (2006, p. 201), “tem reforçado a exclusão dos mais pobres ao destiná-los para conjuntos precários em periferias distantes”. Como resultado, atualmente, “grande parte dos domicílios urbanos brasileiros está em más condições, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em locais precários” (ROLNIK, 2010, p.10).

Para Bonduki (1998), a atuação do poder público no processo de periferização pelo qual as cidades brasileiras passaram não foi ingênua.

Com a expansão periférica garantia-se dois objetivos há décadas buscados pela elite: desadensar e segregar. Deste modo, os investimentos públicos poderiam ser concentrados nas áreas habitadas pela classe média e alta e, por outro, seria viabilizada uma alternativa de baixíssimo custo para que os trabalhadores tivessem acesso à casa própria, sem onerar o poder público e o setor privado (BONDUKI, 1998, p.288).

Com a finalidade de reorientar as ações governamentais no sentido de reduzir a exclusão social, nas últimas décadas tem crescido a importância do estabelecimento de processos de avaliação e acompanhamento de políticas

públicas (ALVIM, 2007). A conjunção de interesses e preocupações cada vez mais centrados no monitoramento das cidades e da crescente expansão dos aglomerados urbanos tem dado origem à formulação de indicadores sociais e ambientais relacionados à qualidade de vida urbana (NAHAS, 2005).

De acordo com França (2005), o uso de indicadores pode servir como uma base objetiva para dar apoio aos técnicos, políticos e à população em geral para decidirem as prioridades de investimento em cada área da cidade. Assim, a avaliação de políticas públicas e, entre essas, as políticas habitacionais, requer a construção de um conjunto de indicadores que possam apoiar a análise e interpretação dos fenômenos estudados.

Diversos autores têm apresentado indicadores que visam dar suporte a avaliações de políticas habitacionais e outras políticas urbanas em aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental, à qualidade de vida urbana e ao desempenho espacial (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006; ESTEVES, 2005; FRANÇA, 2005; KOWALTOWSKI, 2006; NAHAS, 2005; ROMERO et al., 2005; SILVEIRA; ROMERO, 2005). Contudo, não há estudos sistematizados que apresentem indicadores para a avaliação de políticas habitacionais exclusivamente sob a ótica da localização.

Diante dessas considerações, ao final deste capítulo apresenta-se um quadro-síntese contendo indicadores de localização construídos a fim de oferecer uma base para a avaliação da localização da habitação de interesse social provida pelo Estado, em especial a produzida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, que é objeto de estudo desta pesquisa. Embora nesse programa habitacional seja exigida a construção em terrenos com completa infraestrutura urbana e contíguos à malha urbana já existente, buscou-se ampliar o elenco de indicadores visando aprofundar a análise/avaliação da qualidade da localização dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado nas cidades médias.

2. Localização da habitação de interesse social, periferia e exclusão socioespacial

A habitação social no Brasil tem como característica a localização periférica em relação à cidade. Ao longo da história das cidades brasileiras, grandes áreas no entorno dos centros urbanos foram ocupadas por população de baixa renda, sendo caracterizadas como áreas populares (BONDUKI, 1998, 2008; MARICATO, 1982, 1996, 1997, 2000; RIBEIRO, 1997; ROLNIK, 1999, VILAÇA, 2001).

O processo de periferização das cidades expressa a maneira pela qual, no sistema capitalista, as distintas classes sociais se apropriaram e ainda se apropriam do espaço urbano. A população com maior poder econômico e com poder de

escolha apropriar-se das áreas consideradas mais nobres e paga um preço alto por elas. Aqueles que não podem pagar por essa mercadoria, ocupam o espaço físico da cidade em que o solo não é valorizado, por tratar-se de área inadequada à ocupação urbana ou distante dos centros urbanos e desprovida de infraestrutura.

Tratar do termo *periferização*, contudo, requer uma atenção especial ao seu significado, pois traz à tona processos distintos de produção do espaço urbano nas cidades brasileiras. A oposição dos conceitos *centro* e *periferia*, que permearam a produção acadêmica sobre a questão urbana, não é mais suficiente para a compreensão do fenômeno da *periferização*, já que existem diferentes periferias (DIAS e VIDAL, 2009).

A origem da ocupação das áreas populares também é variável. Algumas foram ocupadas por meio da intervenção do Estado na provisão de habitação, sendo formadas, a princípio, por grandes conjuntos habitacionais. Outras foram ocupadas a partir de invasões de terrenos pela população mais pobre, que vinda da zona rural ou expulsa de outras áreas da cidade pela falta de recursos, encontrou nessas áreas sua única opção de moradia. Além dessas, por meio do mercado imobiliário, formal ou informal, aqueles com algum recurso para comprar terrenos ocuparam na periferia inúmeros loteamentos populares que surgiram para atender essa demanda. Em grande parte deles, há uma enorme carência de infraestrutura, serviços, transportes, comércio e empregos (BONDUKI, 1998; DIAS; VIDAL, 2009).

A ocupação de áreas periféricas, contudo, não foi de exclusividade da população pobre. Em busca de maiores lucros em suas operações, os agentes imobiliários criaram uma nova estratégia: a ocupação da periferia pela população de alta renda. Valendo-se dos discursos do aumento da violência urbana em áreas centrais e mais contato com a natureza, os promotores imobiliários atraíram classes mais abastadas para ocupar amplos lotes afastados da cidade. Assim, estabeleceram-se diferentes periferias na cidade: a periferia como espaço popular e a periferia enobrecida (DIAS; VIDAL, 2009).

Portanto, ao se falar de periferia, é preciso refletir sobre o que é, ou onde é, a periferia da cidade. Para essa reflexão, a contribuição teórica de Bourdieu (1997) sobre habitação e espaço social tem um papel muito significativo. As pesquisas realizadas por esse sociólogo francês evidenciaram conflitos e experiências de pessoas que sofrem com a estigmatização² de pertencerem a espaços sociais inferiorizados, que são objetivados no espaço físico. Para Bourdieu, o *espaço físico* refere-se ao *lugar* ou ao ponto geográfico onde um agente ou uma coisa se

² O conceito de estigmatização é trabalhado por Patrick Champagne no livro coordenado por Pierre Bourdieu (1997). Para esses autores a estigmatização é resultado de um processo que evoca a diferença, reforçando uma suposta inferioridade de um grupo. Nesse contexto, o grupo estigmatizado ou 'marcado' não é capaz de alterar o seu estigma, ou a percepção que outros grupos têm a seu respeito.

encontra situado. Já o *espaço social* corresponde ao lugar ocupado ou apropriado pelos agentes sociais em uma estrutura social, caracterizado pela posição ocupada em uma hierarquia. Essa posição é sempre vista de forma relacional com outras posições, o que cria situações de superioridade ou inferioridade. Nesse sentido, o espaço social manifesta-se no espaço físico, refletindo as hierarquias sociais. Para esse autor: “Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais (...)” (BOURDIEU, 1997, p.160).

A objetivação do espaço físico no espaço social tende a aproximar os iguais, ou seja, aqueles que detêm o mesmo capital³, sob diferentes espécies. Essa aproximação dos iguais resulta em uma exclusão mútua da diferença (BOURDIEU, 1997, p.165).

A partir das ideias de Bourdieu, é possível considerar que o isolamento da população pobre em áreas de difícil acesso aos centros urbanos é consequência dessa exclusão mútua e necessária para também se manter distante o espaço social ocupado. Essa separação, ou segregação socioespacial, é viabilizada no sistema capitalista pela manutenção de uma classe com reduzido capital econômico em um determinado lugar.

Nesse processo, diversos agentes e estratégias contribuem para manter o preço do solo diferente entre áreas de uma mesma cidade. Sendo inviável para a população de baixa renda acessar terrenos muito valorizados, resta-lhes ocupar as áreas sem infraestrutura urbana, sem transporte adequado, em áreas de risco, onde investimentos públicos e privados não chegam para proporcionar boas condições de habitação: a chamada periferia.

Ainda nesse sentido, a ocupação ilegal de terras, a precariedade em que vivem inúmeras famílias, a falta de investimentos nas áreas ocupadas e a exclusão social evidente que sofre a população residente, mesmo quando tais áreas estão próximas a centros urbanos, como por exemplo, nas favelas do Rio de Janeiro, também as caracterizam como periferia.

Para se chegar a uma definição mais clara de periferia, é preciso ainda fazer a contraposição entre esse conceito e o conceito de *centro urbano*. Os centros urbanos seriam aqueles dotados de infraestrutura, serviços, transportes e fácil acesso aos equipamentos públicos. Com o crescimento das cidades, os serviços urbanos podem até se estender ou deslocar, formando, então, novos centros urbanos, que acabam atraindo investimentos públicos e privados. A proximidade a

³ Um dos conceitos que permeiam a produção acadêmica de Bourdieu é a existência de diversos tipos de capital (social, cultural, linguístico, simbólico, etc.). Para o autor, a noção de capital se estende muito além daquela apresentada por Karl Marx, ou seja, a do capital econômico. A ideia de distintos capitais facilita o entendimento das relações de trocas, incluindo as trocas simbólicas, que existem em cada campo, ou seja, no espaço social ocupado.

esses centros faz com que algumas áreas sejam mais valorizadas. Essas áreas, mesmo não estando “dentro” dos centros urbanos, pela facilidade de acesso, por possuírem adequada infraestrutura e por serem muitas vezes prioritárias nos investimentos públicos não podem ser consideradas áreas periféricas, pois constituem espaços atrativos para a população de maior renda.

Os condomínios fechados, mesmo aqueles distantes dos centros urbanos, em geral, são produzidos para as classes média e alta. Em sua maioria, dotados de excelente infraestrutura, de áreas de lazer e equipamentos exclusivos para os moradores, são objetos de desejo pela “qualidade de vida” que prometem proporcionar. Nesses condomínios moram apenas aqueles que possuem capital econômico suficiente para arcar com os custos do transporte individual e com o alto preço dos lotes. Sendo esses espaços desejados e bem estruturados, também não são considerados, aqui, como periferia.

Neste trabalho, então, consideram-se *periferia* os espaços físicos dos excluídos sociais. São espaços desprezados inclusive pelo poder público, carentes de adequada infraestrutura, com precário acesso aos serviços oferecidos na cidade, com grande propensão em serem estigmatizados pela violência urbana e criminalidade e que reúnem aqueles que ocupam *campos* inferiores na estrutura social, que não têm alternativa para a localização de suas moradias.

3. O preço do solo e os agentes que interferem na formação do espaço urbano

3.1. O preço do solo

O solo tem um papel único e diferente em todos os aspectos da vida econômica, social e política. É um recurso originariamente natural, finito e fixo quanto à localização. Para a Geografia Física, o solo é o suporte físico dos estabelecimentos humanos e da produção de alimentos. Para a Economia, é um recurso que, a princípio, não tem custos de produção. Mas quando do ponto de vista dos direitos conferidos à posse, é comum se associar ao solo um custo, valor e preço⁴, pois se consideram os bens e serviços de consumo implantados no solo, que não podem ser tratados separadamente, uma vez que as duas coisas são utilizadas em conjunto (CORREIA, 2002).

⁴ Neste trabalho considera-se uma diferenciação entre os termos *custo*, *valor* e *preço* do solo urbano. O *custo*, comparando-se a um processo produtivo, é o que se gasta para se produzir o solo urbano, como por exemplo, os investimentos em benfeitorias. O *valor* é dado pelo uso ou qualificação especial que a apropriação dessa mercadoria proporciona, sendo composto tanto pela disponibilidade de benfeitorias quanto *status* de pertencer a uma determinada área da cidade. Enfim, o preço é composto tanto pelo custo, como pelo valor, somado à renda ou o lucro suplementar obtido a partir dessa mercadoria particular (CORREIA, 2002).

De acordo com Ribeiro (1997), a terra não é um bem produzido e, portanto, não tem valor, mas adquire um preço. A tese do autor é que “a terra urbana somente adquire um preço porque seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade” (RIBEIRO, 1997, p. 40).

Sánchez (2003, p. 411) complementa esta ideia ao afirmar que: “O urbano é uma das constituições mais significativas do processo de acumulação de capital no Brasil”. Para os agentes que atuam na produção do espaço urbano, o uso e transformação do solo são o próprio objeto do lucro. Por isso é atribuído a esse solo um valor de uso, que é potencializado pela irreprodutibilidade dessa mercadoria, possibilitando situações de monopólio, conforme salientado por Gonzales (1985).

A condição de raridade do solo urbano (objeto de propriedade privada), aliada às qualidades extraordinárias adquiridas através dos diferentes status dos diferentes setores da cidade, transforma o solo urbano como mercadoria rara, com condições especiais, particularmente favoráveis, de produzir, em quantidades limitadas, alojamentos com preços superiores ao valor de sua produção, principalmente nas cidades em processo de crescimento significativo. Esta condição lhe permite obter preços de monopólio, no mercado cuja diferença com o preço de produção do alojamento confere ao produtor um lucro suplementar extra, fonte de Renda de Monopólio [RM]. Ela é, em última instância, a determinante da medida dos preços do solo urbano. (GONZALES, 1985, p. 104).

Vários fatores interferem na formação do preço do solo urbano. Singer (1978) afirma que o “capital” imobiliário, o qual considera que é um falso capital, é um valor que se valoriza, mas a origem dessa valorização é justamente a monopolização do acesso a uma condição indispensável para o desenvolvimento das atividades produtivas. Assim, “o ‘valor’ da propriedade imobiliária, na economia capitalista, não passa da renda que ela proporciona (...)” (SINGER, 1978, p.22). Diferentemente dos mercados de produtos do trabalho humano, em que a relação oferta-demanda determina o preço do produto, “os preços no mercado imobiliário tendem a ser determinados pelo que a demanda estiver disposta a pagar” (SINGER, 1978, p.23), e não necessariamente pelo custo e pelo preço corrente nesse mercado.

Para Correia (2002, p. 91), “a indissociabilidade da propriedade imobiliária (solo e benfeitorias) torna difícil uma distinção entre mercado imobiliário e mercado de solos, uma vez que o solo tem sempre uma ocupação e frequentemente uma utilização”. Daí a tendência em se tratar, no contexto do solo urbano, o mercado de solos como sendo parte do próprio mercado imobiliário.

A demanda de solo urbano para habitação cria vantagens locacionais em algumas áreas, em detrimento de outras. Essas demandas são determinadas tanto

pelo maior ou menor acesso a serviços urbanos, como transporte, serviços de esgoto e água, escolas, comércio, quanto pelo prestígio social da vizinhança.

Como solo-suporte o valor do solo urbano é certamente função das relações sociedade-território e das formas em que estas relações se traduzem: regulamentos (de uso e ocupação do solo), sistema fiscal, níveis de estruturação e de equipamento social (de promoção pública) e dinâmica do sector privado em cada área urbana (CORREIA, 2002, p. 43-44).

Correia (2002) alerta que considerar o valor do solo-suporte apenas em função do valor que a sociedade lhe atribui é uma posição demasiadamente simplista e apresenta diferentes teorias existentes sobre o valor do solo. Contudo, o foco deste trabalho não é conhecer essas teorias, clássicas ou contemporâneas, de avaliação de terrenos ou de formação do preço do solo urbano. Até mesmo porque “as diversas teorias e propostas de modelos surgidas, além de insuficientemente testadas, apenas permitem determinar os preços de terrenos em termos médios e não ao nível de cada parcela” (CORREIA, 2002, p.91). O que importa, aqui, é a identificação dos agentes que atuam na formação desse preço e as estratégias por eles utilizadas para obterem vantagens sobre a propriedade do solo, vantagens essas que se refletem na segregação socioespacial da cidade.

3.2. Agentes e estratégias na produção do espaço urbano

O crescimento das áreas urbanas corresponde, em grande parte, à ação das forças de mercado e do papel do Estado. A compreensão do funcionamento do mercado de solos, que como já foi dito, é indissociável do mercado imobiliário, passa pela compreensão dos agentes e dos mecanismos e efeitos que em conjunto atuam na formação e transformação do solo urbano.

Capel (1974), ao fazer uma leitura dos agentes que interferem na produção do espaço urbano espanhol, afirma que em uma sociedade capitalista, a cidade e o espaço não pertencem aos habitantes e não são modelados em função de seus interesses, mas, sim, de acordo com interesses (muitas vezes contraditórios) de uma série de agentes. Os agentes apresentados pelo autor são: os proprietários dos meios de produção, os proprietários do solo, os promotores imobiliários e as construtoras, e por fim, os organismos públicos, que desempenham também papel de árbitros nesse processo de produção.

Corrêa (1989, p. 11) afirma que o espaço urbano capitalista “é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço”. Esses agentes são agentes sociais concretos e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um

espaço abstrato. Além daqueles agentes já identificados por Capel (1974), o autor acrescentou os grupos sociais excluídos, dos quais fazem parte grande parcela da população que “não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel” (CORRÊA, 1989, p. 29).

Correia (2002), estudando o espaço urbano português, chega a conclusões semelhantes às de Capel (1974) sobre a identificação desses agentes e afirma que a importância do solo urbano na sociedade vem do poder político associado à posse, utilização, jurisdição e administração, e que as relações sociedade-território geram inúmeras situações de conflito. O autor diferencia os agentes pelas áreas de intervenção: agentes intervenientes em áreas centrais e agentes intervenientes em periferia, com diferentes estratégias empregadas em cada local.

De acordo com Silva (1991, p. 134), para a realização do solo urbano como modo de produção “é preciso que os capitalistas detenham o poder político como classe. Por isso, precisam obter o controle do Estado”. Chegar até o Estado seria, então, apropriar-se não só de poder sobre o espaço, mas, também, do espaço já existente que permitiria produzi-lo e reproduzi-lo à maneira que conviesse a esse grupo. A luta de interesses, então, é consolidada pelo maior ou menor poder de se interferir nas ações do Estado, nos processos de administração e também na execução das leis.

Esse aspecto apontado por Silva (1991) é evidenciado por Rolnik (1999), ao analisar o mercado imobiliário em São Paulo e a interferência da legislação urbana na valorização imobiliária.

Nos tópicos seguintes, apresentam-se as estratégias utilizadas pelos diferentes agentes que atuam no espaço urbano, na luta por vantagens em função de seus interesses.

3.2.1. Os proprietários dos meios de produção

Os grandes proprietários industriais, e de grandes empresas comerciais e de serviços são participantes na organização e evolução da rede urbana. Em virtude da dimensão das atividades desenvolvidas, são grandes consumidores de espaço, necessitando de extensas parcelas de solo e localização estratégica próximo a portos, a vias férreas ou em locais de ampla acessibilidade à população. Contudo, a relação entre proprietários do meio de produção e a terra urbana é bem complexa e a especulação imobiliária sobre essa atividade tem duplo efeito: de um lado onera os custos de expansão e do outro, com o aumento dos preços dos imóveis, atinge e

eleva os salários das forças de trabalho, alterando as taxas de lucro (CAPEL, 1974; CORRÊA, 1989).

Assim, “a especulação imobiliária não é de interesse dos proprietários dos meios de produção” (CORRÊA, 1989, p. 14) que, pela grande dificuldade que têm de encontrar solo urbanizado pelo preço se dispõem a pagar, buscam se instalar em terrenos não urbanizados, mais baratos, e pressionam os setores públicos a realizar a desapropriação de áreas; implantar a infraestrutura que necessitam e oferecer vantagens administrativas e legais. No que diz respeito à habitação, a pressão ao Estado é para a criação de facilidades com a construção de casas baratas para a força de trabalho. Nessas situações o poder econômico dessas empresas é traduzido em poder político (CAPEL, 1974; CORRÊA, 1989).

Esses conflitos, entretanto, não são tão absolutos, pois a abolição da propriedade privada da terra (que de certa forma poderia beneficiar esses agentes) poderia levar a que se demandasse a abolição da propriedade capitalista. Além disso, a propriedade de terra é fundamental para a construção civil, que amortece áreas da atividade industrial, e a propriedade fundiária passou a exercer um significativo papel no processo de acumulação e no controle da organização do espaço. Ainda com a ideologia da casa própria, que inclui a terra, seria possível minimizar as contradições entre capital e trabalho.

Assim, a ação desses agentes modela a cidade, levando a criação de amplas áreas fabris em setores distintos de áreas residenciais nobres, porém próximas às áreas proletárias e interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra (CORRÊA, 1989).

3.2.2. Os proprietários do solo

Os proprietários de terras intervêm no mercado de diversas maneiras e muitas vezes esse papel se confunde com o dos promotores imobiliários. Para aqueles que atuam em áreas centrais, uma das estratégias em busca de maiores lucros é a tentativa de influenciar o poder público no sentido de alterar a legislação que regula os usos e as intensidades de uso do solo urbano. Aqueles que intervêm na periferia podem ser divididos em três grupos: os proprietários rurais, que esperam a elevação do preço de mercado para venderem ou lotearem; os proprietários que compram e retêm o solo não urbanizado, que não dão qualquer utilização ao solo, visando obter deles apenas um lucro amplo ou o conservam como aplicação segura de capital; e os proprietários que promovem a urbanização e o parcelamento em lotes sendo eles mesmos os promotores da venda, ou recorrendo a intermediários (CORREIA, 2002).

É válido ressaltar que o poder público, aqui, também, está envolvido, e dele depende em grande parte a valorização de determinadas áreas em detrimento de outras. Por meio da legislação ou de investimentos em infraestrutura, a atuação do setor público é determinante nesse processo. Por isso, há uma busca desses agentes em intervir nas decisões políticas. Como tratado anteriormente, a mercadoria solo é especial, rara e possibilita a monopolização, tendo em vista que não pode ser reproduzida; ela é finita. Assim, detêm maior poder político aqueles proprietários que possuem maior capacidade de monopólio nesse mercado tão competitivo.

3.2.3. Os promotores imobiliários e as construtoras

O papel dos agentes imobiliários e das construtoras muitas vezes se confunde com o papel dos proprietários do solo. Essa confusão é gerada porque, em grande parte, empresas de construção civil e incorporadoras detêm, também, o monopólio do solo urbano.

A atuação desses agentes ocorre tanto no parcelamento (formal ou informal) de áreas não urbanizadas, como na renovação de áreas urbanizadas desvalorizadas. Essa atuação gera uma oscilação do preço do solo urbano que favorece os incorporadores à medida que esses comprem terrenos mais baratos para, após a valorização da área, a venderem, obtendo-se, assim, o lucro sobre a operação.

Como a demanda por solo urbano muda frequentemente, dependendo, em última análise, do próprio processo de ocupação do espaço pela expansão do tecido urbano, o preço de determinada área deste espaço está sujeito a oscilações violentas, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo. Quando um promotor imobiliário resolve agregar determinada área ao espaço urbano, ele visa a um preço que pouco ou nada tem a ver com o custo imediato da operação. A “valorização” da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e por isso o especulador se dispõe a esperar um certo período, que pode ser bastante longo, até que as condições propícias se tenham realizado (SINGER, 1978, p.23-24).

A valorização de áreas urbanizadas tem sido apontada por muitos autores que estudam o processo chamado de *gentrificação*. A *gentrificação* é a valorização e o enobrecimento de determinadas áreas, já ocupadas e, antes, desvalorizadas, após uma mudança do uso que se dá ao solo, implicando no deslocamento de antigos ocupantes das áreas e trazendo grandes lucros aos agentes imobiliários. Construtoras e incorporadoras investem na *renovação* ou *recuperação* dessas áreas, atingindo tanto os edifícios de uso privado, quanto as áreas e os equipamentos de uso coletivo (SMITH, 2006).

De acordo com Smith (2006), o processo de gentrificação em cada cidade exprime as particularidades da constituição de seu espaço urbano, mas revela que esse fenômeno tem sido generalizado, tendo o Estado um importante papel no processo.

A gentrificação é um fenômeno essencialmente segregador e expressa as relações sociais, econômicas e políticas na cidade. Como grande estratégia, o discurso do equilíbrio sociológico tem sido utilizado. Parte-se do princípio que a ocupação de centros vazios ou a valorização de áreas decadentes é positiva e necessária. Mas falta no discurso levar em conta o destino das pessoas deslocadas. Assim, o lucro do capital imobiliário, movimentando a economia, ganha adeptos e segue reestruturando o espaço urbano. Conforme apontado por Smith (2006, p. 85), “o desenvolvimento imobiliário urbano – a gentrificação em sentido amplo – tornou-se agora um motor central da expansão econômica da cidade, um setor central da economia urbana”.

Outra estratégia utilizada pelos agentes imobiliários é o parcelamento informal do solo. De acordo com Smolka (2003), o alto custo da terra urbanizada (formal) tem sido atribuído à regulação excessiva do uso do solo que “faz com que as condições de ocupação definidas pela legislação vigente sejam inalcançáveis para os setores de baixa renda” (SMOLKA, 2003. p. 120). Assim, os agentes do mercado imobiliário atuam no parcelamento e venda de terras urbanizadas ou não (variando, nesse caso, da espécie do empreendimento) para obter lucros no mercado informal. Contudo, o autor aponta que o preço da terra urbanizada é *escandalosamente alto* nas periferias das cidades latino-americanas, inclusive no Brasil.

Nesse caso, o que os loteadores oferecem para tornar os lotes acessíveis à população é o parcelamento de áreas em lotes com tamanho menor que o mínimo estabelecido na legislação, o que ocasiona uma crescente ilegalidade nas cidades brasileiras. O preço inalcançável do lote formal, aliado à falta de crédito, acaba dando força à crença popular de que a “opção” pela aquisição de lote informal é mais barata.

De acordo com Abramo (2002), no caso de loteamentos ilegais ainda existe a estratégia do loteador de oferecer financiamento de lote com um valor superior ao das prestações, porém com o menor número possível de parcelas. Essa estratégia acabaria conduzindo a um alto grau de inadimplência e à consequente retomada dos lotes pelos loteadores, o que produziria um aumento da mobilidade residencial.

As causas da ilegalidade nas cidades brasileiras vão além dessas situações, tendo em vista que existem também as invasões de terras pela população de baixa renda e o mercado informal de terrenos também para a população mais rica, muitas

vezes ocupando áreas de proteção ambiental na formação de condomínios de luxo, ocupação, muitas vezes, associada a uma qualidade de vida superior por estar localizada próxima à natureza ou em locais valorizados para o uso turístico.

Além das estratégias aqui apresentadas, muitas outras são utilizadas pelos agentes imobiliários, e grande parte dessas depende diretamente da ação do poder público. Assim, na luta de interesses, ganham aqueles que mais conseguem atuar em parceria com o setor público, influenciando as decisões deste.

3.2.4. O poder público

Como dito anteriormente, o poder público, em todas suas instâncias, é um dos principais agentes na produção do espaço urbano e, portanto, da segregação espacial.

Sempre que o poder público dota uma zona qualquer da cidade de um serviço público, água encanada, escola pública ou linha de ônibus, por exemplo, ele desvia para esta zona demandas de empresas e moradores que, anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Estas novas demandas, deve-se supor, estão preparadas a pagar pelo uso do solo, em termos de compra ou aluguel, um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço. Daí a valorização do solo nesta zona, em relação às demais (SINGER, 1978, p.34).

As transformações do preço do solo acarretadas por essa ação são aproveitadas, então, pelos especuladores, quando estes podem antecipar os lugares em que os serviços urbanos serão expandidos. Por isso, a especulação imobiliária tenta influenciar as decisões do poder público quanto às áreas que serão beneficiadas.

Capel (1974) afirma que os diversos agentes também atuam na regulação do preço do solo a partir da influência na elaboração das normas jurídicas. O autor analisou o espaço urbano espanhol onde, aparentemente, em relação à legislação vigente na época, os agentes imobiliários atuaram na regulação do solo de forma mais direta que no Brasil. Contudo, em ambos os casos (Brasil e Espanha), falta neutralidade na legislação. O poder público atua favorecendo os proprietários dos meios de produção, os proprietários do solo e os agentes imobiliários, de acordo com o poder político que cada agente exerce, em detrimento do interesse coletivo e, principalmente, da população mais carente.

O verdadeiro papel do poder público deveria ser o de atuar em benefício da população, visando garantir o acesso ao solo urbanizado, não segregado, necessário à habitação digna. O Estado não pode ser o promotor da segregação socioespacial, articulando em favor dos interesses individuais e específicos de grupos. Contudo, ao invés de garantir os direitos sociais da população de baixa

renda, o poder público tem favorecido proprietários de terra e capitalistas da produção imobiliária e construção, que são os agentes que efetivamente exercem o poder de influenciar a definição das realizações orçamentárias.

Assim, mesmo quando a legislação avança e traz formas e instrumentos para a garantia do acesso à terra, ela é ineficaz quando contraria os interesses de proprietários imobiliários, pois não é aplicada. Reafirma-se, então, o direito de propriedade como direito individual, em contraposição à sua função social. Essa realidade é percebida diante da dificuldade de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (*Lei* n. 10.257, de 10 de julho de 2001). A valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário.

Como é tradicional no Brasil, imposto sobre a propriedade dificilmente é aplicado. A relação entre terra e poder se mantém estreita. A lei se aplica conforme as circunstâncias numa sociedade marcada pelas relações de favor e privilégios (MARICATO, 2000. p.162).

Dessa forma, a partir das discussões aqui desenvolvidas, fica evidente a importância do papel desempenhado pelo poder público na produção do espaço urbano, por ser o único capaz de promover o controle social da ocupação e uso do solo, a fim de assegurar que, pelo menos, parte das *mais-valias* que de direito pertencem à sociedade, que paga o preço da especulação imobiliária, não sejam apropriadas individualmente.

3.2.5. Os grupos sociais excluídos

Na sociedade de classes, existem grandes diferenças sociais no que se refere ao acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. A habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo. Esse é um dos mais significativos sintomas de exclusão e não ocorre isoladamente. Correlatos a essa exclusão estão a subnutrição, as doenças, o baixo nível de escolaridade, o desemprego e/ou o emprego mal remunerado (CORRÊA, 1989).

Os grupos sociais excluídos têm como possibilidades de moradia os cortiços e as favelas, localizados próximos ao centro da cidade, ou a casa construída pelo sistema de autoconstrução e os conjuntos habitacionais produzidos, via de regra, em áreas periféricas. Com exceção da favela, as três outras possibilidades pressupõem uma vinculação a um agente social como o proprietário de imóveis, o proprietário fundiário da periferia ou o Estado. Apenas na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, os grupos sociais excluídos tornaram-se, efetivamente, agentes modeladores, tendo produzido o próprio espaço até mesmo de forma independente de outros agentes. A produção desse espaço teria sido uma

forma de resistência e sobrevivência, que se traduziu na ocupação de áreas usualmente inadequadas para outros agentes por serem íngremes ou alagadiças, mas que corresponderam à solução de um duplo problema: o da habitação e do acesso ao local de trabalho (CORRÊA, 1989).

4. Indicadores de localização

A identificação dos indicadores que determinam uma localização adequada da habitação partiu da revisão de literatura acerca do processo de periferização, das estratégias dos agentes na produção do solo urbano e dos problemas apontados por diversos autores nos diferentes tipos de habitação produzida para a população de baixa renda (BONDUKI, 1998, 2008; KOWALTOWSKI, 2004; MARICATO, 1987; MENDES, 2002; SOUZA, 2006; ROLNIK, 2010; ROMÉRO; BRUNA, 2010; WERNA, 2001).

Bonduki (1998), em seu trabalho sobre a origem da habitação social no Brasil, aponta que o problema habitacional instaura-se, na cidade de São Paulo, a partir do final do século XIX. Até a década de 1870, quase não havia diferenças funcionais na cidade. As residências de pessoas ricas e da classe média localizavam-se próximas ao próprio comércio e às oficinas. Porém, a partir de meados dos anos de 1880, com a industrialização e a ocupação da cidade pela população vinda das áreas rurais, há uma diversificação das funções, distinguindo-se os bairros operários e os bairros residenciais finos. A “crise urbana” decorrente da falta de moradia para abrigar o novo contingente populacional passa a conformar uma cidade segregada, na medida em que não tem os mesmos efeitos nos diferentes estratos sociais, pois as elites, além de se apropriarem de forma diferenciada dos investimentos públicos, tinham garantidas áreas de uso exclusivo, livres da deterioração.

Posteriormente, a grande expansão da autoconstrução da moradia popular em loteamentos periféricos, iniciada na década de 1940, veio intensificar esse processo de exclusão social, pois o modelo que difundiu a pequena propriedade urbana para a ampla camada de trabalhadores de baixa e média renda deu-se com uma significativa perda de qualidade de vida dos segmentos sociais envolvidos (BONDUKI, 1998).

Ao apontar os inúmeros problemas ocasionados por esse tipo de habitação, Bonduki (1998; 2008) enumera, além da própria precariedade da habitação e da ilegalidade dos loteamentos, fatores associados à localização, quais sejam: grande distância de áreas urbanizadas; descontinuidade da malha urbana; grande distância dos loteamentos ao local de trabalho; precariedade ou ausência de transporte

público; precariedade de vias de acesso; carência de infraestrutura mínima (água, luz, esgoto); e carência de equipamentos sociais.

Essas características e o modelo de construção na periferia foram repetidos, com algumas diferenciações, em diversas cidades brasileiras⁵. O próprio poder público contribuiu para o modelo segregador das cidades. Segundo Rolnik (2010):

Sob a justificativa de diminuir custos para permitir o acesso à casa própria, a habitação popular produzida pelo poder público historicamente foi erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, ou seja, na não-cidade (ROLNIK, 2010, p. 12).

Assim, muitos conjuntos habitacionais construídos distanciaram as áreas de habitação das áreas de trabalho, demandando uma estrutura de transportes urbanos cara e extensa. Esse processo “potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social” (ROLNIK, 2010, p. 12).

Para Maricato (1987), além dos problemas já apontados, os governos municipais e estaduais ainda desviaram sua atenção dos vazios urbanos, com potencial para abrigar habitações, e colocaram a população em áreas completamente inadequadas, penalizando os seus moradores e também todos os contribuintes, já que ao estender a infraestrutura urbana, é preciso arcar com as redes que cortam os vazios urbanos, onerando os orçamentos públicos e valorizando, muitas vezes, áreas privadas.

Kowaltowski (2004), ao realizar um estudo sobre a habitação de interesse social produzida pelo estado de São Paulo, estabeleceu diretrizes de implantação para os conjuntos habitacionais de interesse social construídos pela CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo). Entre os indicadores gerais apontados pela autora, aqueles relacionados à localização do conjunto incluíram a disposição de moradias, mercados, escritórios, escolas, parques e serviços públicos próximos uns dos outros, de tal forma que possam ser percorridos a pé. Essa realidade, contudo, é muito difícil de ser encontrada, principalmente nas grandes e médias cidades, onde os moradores mais carentes ainda dependem muito do transporte público coletivo para ter acesso a tais serviços.

Nesse mesmo estudo, ainda no que diz respeito à localização, Kowaltowski (2004) aponta problemas que podem estar relacionados à ocupação de áreas periféricas como: a proximidade dos conjuntos habitacionais a indústrias poluentes ou que produzem forte odor; a proximidade a plantações de cana-de-açúcar (isso

⁵ O processo de formação das favelas no Rio de Janeiro, por exemplo, distingue-se do de São Paulo. Porém, as características dos loteamentos periféricos se repetem de modo muito semelhante na maioria das cidades brasileiras.

pode causar grande desconforto aos moradores com a fuligem carregada pelo vento na época de queima da cana), e a presença de forte poeira suspensa no ar. Ainda foi apontada pela autora a ocupação de áreas próximas a terrenos baldios ou esgotos a céu aberto, propiciando o surgimento de insetos e outros animais nos conjuntos habitacionais (KOWALTOWSKI, 2004).

O problema da localização da habitação, entretanto, não está relacionado apenas a uma distância física dos centros urbanos ou serviços oferecidos. Exemplo clássico dessa condição são as favelas, ocupações ilegais que ao longo de muitos anos foram se consolidando nas grandes cidades brasileiras, muito próximas às áreas centrais, e que se instalaram também nas pequenas e médias cidades. Como uma alternativa de moradia para a população mais pobre, foram ocupadas áreas de mata, encostas íngremes, de risco geológico (alagadiças e passíveis de deslizamento) e áreas de reposição de bacias, todas elas consideradas impróprias para moradia.

Sobre a cidade de São Paulo, Mendes (2002) aponta que:

Segundo relatório internacional do Banco Mundial, durante a crise econômica da década de 80 a população de baixa renda ocupou regiões ecologicamente frágeis, vizinhas às bacias, o que levou à progressiva deterioração dos reservatórios por elas abastecidos. Ao mesmo tempo, houve ocupação de encostas íngremes e planícies, aumentando a vulnerabilidade de tais áreas aos desastres naturais. O efeito de edifícios e ruas e estacionamentos alteraram as características de drenagem natural, diminuindo a permeabilidade do solo. Grandes extensões correm um alto risco de acidentes devido a deslizamentos de terra. Mais de 400 áreas da cidade foram identificadas como áreas de perigo, e aproximadamente 75 mil pessoas – principalmente moradores de favelas – são afetadas periodicamente por inundações (MENDES, 2002, p. 43-44).

Essa realidade também existe em diversas outras cidades brasileiras e por isso não são raras as notícias relacionadas a deslizamentos de terra e outros desastres que são tragédias anunciadas, já que as áreas ocupadas são inadequadas para a construção de moradias.

Assim, ao se considerar a adequação de um lugar para a moradia, aspectos diversos relacionados não só à infraestrutura ou à proximidade física a determinados locais precisam ser ponderados. Ao se destinar áreas para a habitação de interesse social no zoneamento de uma cidade, Souza (2006, p. 265) afirma que é essencial, por exemplo, “considerar conjuntamente as Zonas de Preservação Ambiental e as Zonas de Especial Interesse Social, a fim de que sejam evitadas situações de flagrante conflito entre objetivos de usos do solo”.

Sobre o que representa risco à população, não apenas questões ambientais ou de infraestrutura têm afetado comunidades mais carentes. As favelas, bem como alguns conjuntos habitacionais de provisão estatal, tornaram-se, nas últimas

décadas, territórios marcados pela violência urbana, pois as descontínuas ações dos governos contribuíram com o aumento da pobreza e da criminalidade. Assim, essas áreas trazem ainda consigo outros fatores associados à questão da localização. Muitos moradores numa condição socialmente frágil, “isolados” do restante da cidade, seja pela ilegalidade ou pela distância física, acabaram delimitando também territórios físicos que traduzem o “espaço social” ocupado.

Por meio de um breve retrospecto do processo de urbanização das cidades brasileiras, é possível reconhecer as formas de apropriação do espaço urbano, que hoje refletem a segregação socioespacial. Até o final do século XIX, o problema fundiário urbano não era muito significativo. Ele emergiu com o acentuado crescimento urbano e, no século XX, foi consolidado por um excludente processo de modernização que, de acordo com Maricato (1997, p.30), é representado pelo “investimento nas áreas que constituem o cenário da cidade hegemônica ou oficial, com a conseqüente segregação e diferenciação acentuada na ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos”. Dessa forma, nas comunidades carentes, além da falta de infraestrutura de saneamento e da falta de acesso a transportes públicos, ainda faltam escolas, postos de saúde, centros comunitários, espaços para prática de esportes, além de praças, parques ou outras áreas de convívio. Nessas ocupações, “o espaço público, ou não existe, ou não tem a qualidade necessária” (ROMÉRO; BRUNA, 2010, p. 36).

Os investimentos destinados sempre às mesmas áreas das cidades e a exclusão da população carente trouxeram conseqüências sociais graves para as cidades. Os altos níveis de criminalidade e violência urbana estão, em geral, concentrados nas áreas de favelas e periferias ocupadas pela população mais carente.

Em busca de minimizar os efeitos da segregação socioespacial na implantação de novas habitações de interesse social, pesquisadores têm elaborado propostas para os novos assentamentos. Para Werna (2001), as provedoras da habitação (companhias estaduais e federais como, por exemplo, a CDHU ou a COHAB) devem manter um controle sobre a escolha do terreno, garantindo sua localização.

Kowaltowski (2004) aponta, ainda para a CDHU, a necessidade de convivência de grupos de situações econômicas variadas e de idades diferentes, o que poderia ser conseguido por uma diversidade de tipologias residenciais. Contudo, Bourdieu (1997, p.165) alerta que para muitos, “nada é mais intolerável que a proximidade física (vivenciada como promiscuidade) de pessoas socialmente distantes.” Dessa forma, um empreendimento habitacional com esse formato

poderia estar sujeito a ser rejeitado devido à grande dificuldade que existe na união de classes sociais distintas em um mesmo local.

Diante do que foi exposto, as características ligadas à localização foram agrupadas em categorias que passaram a constituir as dimensões dessa variável. Para cada dimensão foram selecionados indicadores, conforme sintetizado no Quadro 1.1.

Quadro 1.1: Indicadores de localização da HIS

Dimensões	Indicadores
Infraestrutura urbana	Existência de rede de energia elétrica
	Existência de rede de abastecimento de água
	Existência de rede de esgoto
	Existência de rede de drenagem pluvial
Transporte público	Existência de linhas regulares aos centros urbanos
	Boas condições dos veículos de transporte
	Quantidade suficiente em horários e número de veículos
Equipamentos Urbanos	Existência de creches e escolas públicas de ensino fundamental localizadas de tal forma que possam ser acessados a pé
	Existência de postos de saúde localizados de tal forma que possam ser acessados a pé
	Existência de parques, praças ou outras áreas de convívio nas proximidades
	Existência de espaço público para a prática de esportes nas proximidades
Segregação socioespacial	Existência de diversidade social, caracterizada pela renda
	Existência de maior taxa de criminalidade na região do assentamento em relação ao restante da cidade
Atendimento por Comércio	Existência de mercados localizados de tal forma que possam ser acessados a pé
Ligação com a cidade	Contiguidade à malha urbana
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de veículos
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de pedestres
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de ciclistas
Situação fundiária	Legalidade da ocupação
Condição ambiental e geológica	Não localizada em áreas de mata, reposição de bacias, APP ou qualquer outra área passível de proteção ambiental
	Não localizada em encostas íngremes (declividade superior a 30%).
	Não localizadas em áreas em que há risco de deslizamento de terras
	Não localizadas em áreas passíveis de inundação
	Não localizadas em áreas que já serviram como aterro sanitário
	Não localizadas próximas a aterros sanitários, controlados ou lixões
	Não localizada em área atingida por forte poluição de indústrias, fumaça de queimadas regulares (canaviais) e de forte poeira

Estes indicadores foram utilizados na pesquisa de campo realizada nos conjuntos habitacionais do PMCMV (ver Capítulo 5), com a finalidade de avaliar a qualidade da localização desses empreendimentos a partir da presença ou ausência das características elencadas.

5. Considerações finais

Por meio de pesquisa bibliográfica foi apresentada, neste capítulo, uma discussão acerca da produção do espaço urbano no Brasil, com ênfase especial na localização da habitação de interesse social. Para isso, retomou-se o processo de urbanização das cidades, bem como os aspectos a ele relacionados, como a periferização da habitação de interesse social (provocada pela diferenciação de classes e consequente exclusão socioespacial); o preço do solo urbano; e a intervenção de agentes na formação do espaço urbano.

Essa discussão levou à proposição de indicadores de localização da habitação de interesse social provida pelo Estado, visando subsidiar a avaliação da localização da moradia produzida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida em cidades médias de Minas Gerais. Os indicadores propostos abrangeram as seguintes dimensões: infraestrutura urbana, transporte público, equipamentos urbanos, segregação socioespacial, atendimento por comércio, ligação com a cidade, situação fundiária e condição ambiental e geológica.

CAPÍTULO 2

CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS: CONCEITO, IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO.

1. Introdução

Neste capítulo, apresenta-se uma discussão sobre o termo “cidade média” e a identificação das cidades médias de Minas Gerais que se enquadraram nos critérios adotados.

O conceito de cidade média, tratado por diversos autores, é impreciso. Para Araújo, Moura e Dias (2010), “não há um consenso ou uma definição mais ou menos cristalizada de cidade média que possa ser utilizada indistintamente por sociólogos, economistas, arquitetos, geógrafos, demógrafos, entre outros (...)” (ARAÚJO, MOURA E DIAS, 2010, p.56). Dessa forma, tanto pesquisas e reflexões acadêmicas como políticas públicas para as cidades médias têm enfrentado dificuldades na caracterização do grupo que compõe esse nível de cidade (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002).

A definição mais simples, e talvez por isso largamente utilizada, baseia-se no porte populacional. O trabalho de Silva (1946) apresentou uma tentativa de classificação das cidades brasileiras, já na década de 1940, inspirada em categorizações de outros países. Nesse estudo, as cidades brasileiras foram divididas da seguinte forma: cidades pequenas - com até 50 mil habitantes; cidades médias - com população entre 50 e 250 mil habitantes; e cidades grandes - com população maior que 250 mil habitantes. Da década de 1940 até a década atual, diversos estudos de classificação das cidades e definição do conceito de cidades médias foram realizados, especialmente na década de 1970, quando “o processo de urbanização avança novo patamar, tanto do ponto de vista quantitativo, como do ponto de vista qualitativo” (SANTOS, 1993, p. 77) e quando foram elaboradas “políticas e programas que visavam à difusão do processo de desenvolvimento, com base nos nós da rede urbana, com destaque para as cidades médias” (CASTELLO BRANCO, 2006, p.246).

Com o crescimento da população urbana no Brasil, os parâmetros demográficos para classificação das cidades sofreram transformações. De acordo com Santos (1993, p.78) “o que chamávamos de cidade média em 1940/1950, naturalmente não é a cidade média dos anos 1970/1980”. Para o autor, para ser considerada cidade média, nos anos de 1990, uma aglomeração deveria ter população em torno dos 100 mil habitantes (SANTOS, 1993).

É comum encontrar trabalhos que usam como referência para cidades médias o patamar de 100 a 500 mil habitantes. Essa classificação, atribuída ao IBGE (SANTOS; VIDEIRA, 2010), tem sido contestada. A definição de cidade média não poderia ser feita exclusivamente baseada no porte demográfico. Com relação a esse tema, Amorim Filho e Rigotti (2002, p.4) afirmam que, com esse parâmetro, “o máximo que se conseguia definir era um grupo de cidades de porte médio, noção certamente importante, mas que não coincide necessariamente com a de cidade média, bem mais complexa”. Para Castello Branco (2006, p.246), a definição de cidades médias “relaciona-se também às suas funções e, principalmente, ao papel que desempenham na rede regional, nacional e internacional”. Ainda para Amorim Filho e Serra (2001, p.3), “não pode ser desprezado o fato de que alguns aspectos, como tamanho demográfico, relações externas, estrutura interna e problemas sociais das cidades médias, podem variar bastante de país para país e de região para região (...)”.

Entendendo essa complexidade de critérios que devem ser levados em consideração na classificação das “cidades médias” brasileiras, diversos autores empreenderam esforços em busca de uma definição para o termo (AMORIM FILHO; SERRA, 2001; AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002; CASTELLO BRANCO, 2006; AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007; ARAÚJO; MOURA; DIAS, 2010).

Assim, como a definição do conceito de “cidades médias” a partir do tamanho demográfico tem se revelado insuficiente, torna-se necessário, na identificação das cidades médias de Minas Gerais, investigar as diversas definições encontradas na literatura para, então, eleger a mais apropriada a esse fim.

2. Diferentes definições para “cidades médias”

O interesse pela investigação das cidades ditas médias desenvolveu-se a partir das décadas de 1950 e 1960. Os estudos realizados, já nessa época, mostravam que essas cidades geralmente desempenhavam um papel essencial no equilíbrio e no funcionamento das redes urbanas regionais e nacionais (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002). Os aspectos relacionados às funções de intermediação e a posição geográfica nessas redes foram considerados tão ou mais importantes do que o tamanho demográfico na caracterização das cidades médias.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Brasil desenvolveu políticas de planejamento para as cidades médias. Contudo, ao longo do tempo, o papel estratégico regional foi se enfraquecendo como princípio de planejamento, o que ocasionou uma relativa queda de interesse por essa categoria de cidades. Porém, na década de 1990, o interesse pelas cidades médias volta ao cenário nacional.

Esse interesse, no decorrer dos anos 1990, se baseou no fato de que as cidades médias têm sido consideradas (com maior ou menor razão) como lugares privilegiados em termos de qualidade de vida, de preservação do meio ambiente e do patrimônio urbanístico, e como polos de atração dos crescentes fluxos turísticos (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.12).

Para Amorim Filho e Rigotti (2002, p.3): “Um reflexo desse interesse renovado pelas cidades médias tem sido o aumento considerável de publicações (teses, livros e artigos) e de reuniões científicas sobre esse grupo de cidades”. As pesquisas relacionadas a esse tema enfrentam, entretanto, um entrave no que diz respeito à caracterização, ou mesmo à conceituação do termo “cidades médias”.

Monod (1974) *apud* Amorim Filho; Rigotti (2002), afirma que é vã a tentativa de se buscar uma definição científica para as cidades médias, já que há uma grande complexidade e variabilidade de um país para outro e, até mesmo, de uma região para outra. Lajugie (1974) *apud* Amorim Filho; Rigotti, (2002, p.3) defende que “o máximo que se pode tentar determinar é uma faixa no interior da qual se situa um certo número de cidades que podem pretender à qualidade de cidades médias (...)”. Para esse autor, a cidade média seria definida por suas funções e pelo lugar que ocupa na rede urbana, entre a metrópole, com grande influência regional, e as pequenas cidades, com influência exclusivamente local.

Amorim Filho (1976) *apud* Amorim Filho; Rigotti (2002) propôs, ainda na década de 1970, uma conceituação mais abrangente, baseada nas seguintes características:

Interações constantes e duradouras tanto com seu espaço regional, quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior; tamanho demográfico e funcional suficientes para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços ao espaço microrregional a elas ligado; capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural, através do oferecimento de oportunidades de trabalho, funcionando, assim, como pontos de interrupção do movimento migratório na direção das grandes cidades, já saturadas; condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural microrregional que as envolve; diferenciação do espaço intra-urbano, com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica, evoluindo segundo um modelo bem parecido com o das grandes cidades, isto é, através da multiplicação de novos núcleos habitacionais periféricos; aparecimento, embora evidentemente em menor escala, de certos problemas semelhantes aos das grandes cidades, como, por exemplo, a pobreza das populações de certos setores urbanos. (AMORIM FILHO, 1976 *apud* AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002, p.5).

Por meio dessa conceituação, é possível perceber que nem toda cidade que atendesse o critério do porte demográfico se enquadraria nas qualidades de uma cidade caracterizada funcionalmente como média.

Na busca por identificar as cidades médias de Minas Gerais e dando continuidade ao estudo sobre o conceito de cidade médias realizado na década de 1980, Amorim Filho, Bueno e Abreu (1982) *apud* Amorim Filho; Rigotti (2002, p. 5-6), além de confirmarem a complexidade do conceito, observaram e identificaram em seu estudo quatro níveis hierárquicos: grandes centros regionais - nível limiar que marca a faixa de transição para o grupo das grandes cidades; cidades médias de nível superior - formado por cidades médias bem consolidadas; cidades médias propriamente ditas - grupo de que fazem parte cidades que apresentam os atributos teoricamente característicos das cidades médias mais típicas; centros urbanos emergentes - onde se encontra um número bastante considerável de cidades pertencentes à faixa de transição entre as pequenas e as médias cidades. Esse estudo abordou, portanto, a questão dos limiares superior e inferior do grupo das cidades médias. O resultado desse trabalho de identificação e classificação das cidades médias de Minas Gerais apresentou o resultado indicado no Quadro 2.1.

Quadro 2.1: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 1982

NÍVEL 1 (Grande Centro Regional): Juiz de Fora

NÍVEL 2 (Cidades Médias de Nível Superior): Uberlândia, Uberaba, Barbacena, Varginha, Poços de Caldas, Itajubá, Pouso Alegre, Governador Valadares, Sete Lagoas, Montes Claros, Divinópolis, São Lourenço e Caxambu.

NÍVEL 3 (Cidades Médias Propriamente Ditas): Teófilo Otoni, Patos de Minas, Ituiutaba, Caratinga, Araguari, Passos, São João del Rei, Formiga, Curvelo, Diamantina, Ubá, Araxá, Machado, Viçosa, Carangola, Itabira, Ponte Nova, Lavras, Alfenas, São Sebastião do Paraíso, Oliveira, Conselheiro Lafaiete, Três Corações, Itaúna, Leopoldina, Ouro Preto, Ouro Fino, Santa Rita do Sapucaí, Guaxupé, João Monlevade, Além Paraíba, Coronel Fabriciano, Pará de Minas, Cataguases, Ipatinga, Congonhas, Santos Dumont, Visconde do Rio Branco, Boa Esperança, Muriaé, São João Nepomuceno, Campo Belo, Nanuque.

NÍVEL 4 (Centros Emergentes): Patrocínio, Bom Despacho, Pirapora, Timóteo, Frutal, Tupaciguara, Manhuaçu, Sacramento, Manhumirim, Três Pontas, Arcos, Dorés do Indaiá, São Gonçalo do Sapucaí, Itabirito, Nova Era, Bambuí, Janaúba, Monte Carmelo, Carmo do Paranaíba, Piumhi, Abaeté, Ibiá, Lagoa da Prata, Mantena, Corinto, Pedra Azul, São Gotardo, Santa Bárbara, Itapeçerica, Resplendor, Raul Soares, Paracatu, Unaí, João Pinheiro, Itambacuri, Aimorés, Carlos Chagas, Januária, Bocaiúva, Conselheiro Pena, Araçuaí, Almenara, Salinas, Jequitinhonha, Mariana.

Fonte: AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.10.

Vale ressaltar que as cidades que integravam a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) não foram analisadas no trabalho desses autores, por considerar-se que suas características seriam mascaradas por estarem inseridas numa instância tão complexa.

Em 1999, Amorim Filho e Abreu publicaram uma nova classificação das cidades de Minas Gerais. Essa nova classificação foi fruto de uma pesquisa financiada pela FAPEMIG com o intuito de identificar, entre as cidades mineiras,

aquelas que apresentassem maior potencial para se tornarem polos tecnológicos. Apesar de geralmente esses polos estarem associados às grandes cidades, Amorim Filho, Rigotti e Campos (2007) indicam que as cidades médias passaram a ter maior relevância na localização dos tecnopolos, por estarem associadas a níveis mais altos de qualidade de vida.

Assim, na classificação das cidades médias de 1999 foram considerados indicadores: a população urbana; o índice de desenvolvimento humano (IDH); a renda familiar per capita média; o número de indústrias de ponta; o total de eixos rodoviários que convergem para cada cidade; a presença de aeroportos, e a presença e o número de cursos superiores (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007). A classificação, que também excluiu a RMBH, ficou conforme apresentado no Quadro 2.2.

Quadro 2.2: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 1999

NÍVEL 1 (Grandes Centros Regionais): Juiz de Fora, Uberlândia.

NÍVEL 2 (Cidades Médias de Nível Superior): Alfenas, Araguari, Barbacena, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga (aglomeração), Itajubá, Ituiutaba, Lavras, Montes Claros, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Uberaba, Varginha.

NÍVEL 3 (Cidades Médias Propriamente Ditas): Araxá, Caratinga, Cataguases, Conselheiro Lafaiete, Curvelo, Formiga, Frutal, Guaxupé, Itabira, Itaúna, João Monlevade, Leopoldina, Muriaé, Ouro Preto, Paracatu, Pará de Minas, Patrocínio, Ponte Nova, Santa Rita do Sapucaí, São João del Rei, São Lourenço, São Sebastião do Paraíso, Três Corações, Teófilo Otoni, Ubá, Viçosa.

NÍVEL 4 (Centros Emergentes): Abaeté, Aimorés, Além Paraíba, Almenara, Andradas, Araçuaí, Arcos, Bambuí, Barão de Cocais, Boa Esperança, Bocaiúva, Bom Despacho, Campo Belo, Carangola, Carlos Chagas, Carmo do Paranaíba, Caxambu, Congonhas, Conselheiro Pena, Corinto, Diamantina, Dores do Indaiá, Ibiá, Itabirito, Itambacuri, Itapecerica, Janaúba, Iturama, Januária, Jequitinhonha, João Pinheiro, Lagoa da Prata, Machado, Manhuaçu, Manhumirim, Mantena, Mariana, Monte Carmelo, Nanuque, Nova Era, Nova Serrana, Oliveira, Ouro Branco, Ouro Fino, Pedra Azul, Pirapora, Piumhi, Raul Soares, Resplendor, Sacramento, Salinas, Santa Bárbara, Santos Dumont, São Gonçalo do Sapucaí, São Gotardo, Três Pontas, Tupaciguara, Unaí, Visconde do Rio Branco.

Fonte: AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.13.

Em 2005, Amorim Filho deu continuidade aos estudos anteriores sobre as cidades médias de Minas Gerais, alterando e reduzindo os indicadores para: demografia; atividades econômicas (agropecuárias e extrativas, industriais, comerciais e de serviços), e comunicações e transportes (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007). O resultado dessa nova classificação foi o apresentado no Quadro 2.3.

Quadro 2.3: Hierarquia das Cidades Médias de Minas Gerais – 2006

NÍVEL 1 (Grandes Centros Regionais): Juiz de Fora, Uberlândia.

NÍVEL 2 (Cidades Médias de Nível Superior): Araguari, Araxá, Barbacena, Conselheiro Lafaiete, Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga, Itabira, Montes Claros, Muriaé, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Varginha.

NÍVEL 3 (Cidades Médias Propriamente Ditas): Alfenas, Caratinga, Cataguases, Coronel Fabriciano, Curvelo, Formiga, Itajubá, Itaúna, Ituiutaba, João Monlevade, Lavras, Manhuaçu, Mariana, Ouro Preto, Pará de Minas, Paracatu, Patrocínio, Ponte Nova, São João del Rei, São Sebastião do Paraíso, Timóteo, Três Corações, Ubá, Unai, Viçosa.

NÍVEL 4 (Centros Emergentes): Abaeté, Além Paraíba, Almenara, Andradas, Araçuaí, Arcos, Bambuí, Barão de Cocais, Barroso, Belo Oriente, Boa Esperança, Bocaiúva, Bom Despacho, Brasília de Minas, Buritizeiro, Cambuí, Campo Belo, Campos Gerais, Capelinha, Carangola, Carmo do Paranaíba, Caxambu, Cláudio, Congonhas, Corinto, Coromandel, Diamantina, Elói Mendes, Espinosa, Frutal, Guanhães, Guaranésia, Guaxupé, Ibiá, Itabirito, Itamarandiba, Itaobim, Iturama, Janaúba, Januária, Jequitinhonha, João Pinheiro, Lagoa da Prata, Leopoldina, Luz, Machado, Manhumirim, Mantena, Monte Carmelo, Monte Santo de Minas, Nanuque, Nepomuceno, Nova Era, Nova Serrana, Oliveira, Ouro Branco, Ouro Fino, Paraguaçu, Paraopeba, Pedra Azul, Perdões, Pirapora, Pitangui, Piumhi, Pompeu, Porteirinha, Prata, Sacramento, Salinas, Santa Bárbara, Santa Rita do Sapucaí, Santana do Paraíso, Santo Antônio do Monte, Santos Dumont, São Francisco, São Gonçalo do Sapucaí, São Gotardo, São João Nepomuceno, São Lourenço, Taiobeiras, Três Marias, Três Pontas, Tupaciguara, Várzea da Palma, Vazante, Visconde do Rio Branco.

Fonte: AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.16.

Analisando as três classificações apresentadas, foi possível observar que entre a primeira e a segunda houve uma diferença maior em relação à posição das cidades e ao número de cidades em cada nível do que entre a segunda classificação e a terceira. Esse fato, talvez, possa ser explicado pelo diferente distanciamento cronológico entre elas.

Foi possível observar também que, embora os indicadores sejam parecidos, há diferença entre as motivações das pesquisas, destacando-se que na segunda pesquisa buscava-se identificar potenciais polos tecnológicos.

Ainda sobre o resultado comparativo das pesquisas, Amorim Filho; Rigotti; Campos (2007) destacam que “esse sobe-e-desce de cidades entre os níveis hierárquicos não tem, necessariamente, a ver com uma diminuição ou um crescimento significativo de sua importância.” (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.17). Para os autores, isso pode estar relacionado ao fato de algumas cidades terem crescido num ritmo mais intenso, o que não diminui o papel funcional das cidades que não cresceram da mesma maneira.

Em 2005, o Ministério das Cidades também divulgou um relatório de atividade com uma diferente classificação das cidades brasileiras. A elaboração de tipologias, que abrangiam as 5.506 unidades político-administrativas básicas do território do país em 2000, dividiu os municípios em 19 tipos, considerando o porte populacional, a localização e a situação econômica (BRASIL, 2005).

Nessa divisão, os municípios foram classificados da seguinte maneira:

- Tipo 1 a 4: as maiores aglomerações urbanas do país, com população acima de 100 mil habitantes. A situação econômica do município e a região onde se encontra determinaram em qual tipo ele se enquadrou.
- Tipo 5 a 13: centros urbanos médios, com população entre 20 mil e 100 mil habitantes. Da mesma forma que os tipos anteriores, nessa classificação a situação econômica do município e a região em que se encontra foram os determinantes para a classificação.
- Tipo 14 a 19: as pequenas cidades em municípios com menos de 20 mil habitantes. Também neste caso, a situação econômica do município e localização geográfica determinaram sua tipologia.

Nesse estudo, destacou-se a grande diferença existente entre os centros urbanos brasileiros, mesmo quando estes possuem porte populacional equivalente. As cidades classificadas como médias pela demografia, ou os chamados centros urbanos médios, ganharam tantas classificações mesmo dentro de um mesmo Estado, como o de Minas Gerais, que essa situação acabou confirmando a insuficiência do critério populacional na identificação de cidades médias.

Outra importante classificação de cidades médias foi elaborada por Castello Branco (2006), para as cidades brasileiras. O estudo buscou identificar um conjunto de cidades que, no contexto da rede urbana, constituíssem nós articuladores entre as grandes metrópoles e as cidades menores.

Na pesquisa de Castello Branco, o primeiro critério considerado foi o porte populacional. Foi considerado que o limite inferior dessa categoria seria 100 mil habitantes e que o superior seria 350 mil habitantes. A justificativa para essa escolha foi baseada na argumentação de Santos (1993) e o patamar superior foi aquele considerado mínimo para as grandes áreas urbanas do país (CASTELLO BRANCO, 2006).

Outro critério adotado na classificação foi a centralidade. Por esse motivo, a pesquisadora não incluiu as cidades localizadas no entorno das regiões metropolitanas por considerar que não se constituem cidades médias no sentido funcional. Ainda foram excluídas do universo da pesquisa as capitais estaduais, ao serem consideradas as características específicas da centralidade político-administrativa. Ainda sobre o papel de centralidade das cidades médias brasileiras, o estudo excluiu aquelas identificadas como municípios subordinados na pesquisa "Regiões de Influência das Cidades - 1993", publicada pelo IBGE em 2000 (CASTELLO BRANCO, 2006).

Esses critérios foram reunidos em uma primeira etapa. Nessa classificação preliminar estavam inclusas as seguintes cidades mineiras: Barbacena, Divinópolis,

Governador Valadares, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha.

Contudo, o quadro final elaborado por Castello Branco incluiu informações da matriz de fluxos aéreos do Departamento de Aviação Civil, no Ministério da Aeronáutica. Com esses dados foram selecionadas apenas as cidades que possuísem linhas aéreas regulares, consideradas pela autora como necessárias para a articulação da cidade média com os níveis superiores da hierarquia urbana (CASTELLO BRANCO, 2006). Dessa forma, as cidades mineiras que entraram nessa classificação de cidades médias foram: Barbacena, Governador Valadares, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Uberaba e Varginha. Ou seja, foram excluídas as cidades de Divinópolis e Teófilo Otoni.

O trabalho de Castello Branco ainda classifica as cidades em quatro tipos diferentes levando em consideração algumas variáveis como: população urbana, número de domicílios com infraestrutura urbana, população economicamente ativa, entre outros. Nessa classificação, a hierarquia estabelecida para os municípios mineiros deixou Uberaba e Governador Valadares ocupando o nível mais elevado (tipo 1), Montes Claros classificada como tipo 2, Patos de Minas e Varginha consideradas tipo 3 e Barbacena, o menor centro urbano do conjunto estudado pela autora, em tamanho populacional, avaliada como tipo 4.

Na análise do trabalho realizado por Castello Branco (2006), foi possível perceber grande diferença em relação ao trabalho comandado por Amorim Filho, principalmente no que diz respeito ao porte populacional considerado. O trabalho de Amorim Filho chega a classificar cidades com aproximadamente 20 mil habitantes como cidades médias, enquanto o de Castello Branco estabelece um número mínimo de 100 mil habitantes nessa classificação.

Analisando-se o trabalho de Castello Branco (2006), questiona-se a utilização do critério “existência de linhas aéreas regulares”, uma vez que a proximidade de algumas cidades aos maiores centros urbanos pode inviabilizar a implantação dessas linhas.

Vale ressaltar ainda que, no Censo 2010 realizado pelo IBGE (2011), a cidade de Montes Claros já ultrapassou o limite superior de 350 mil habitantes. Sendo assim, hoje, pelos critérios adotados por Castello Branco, a cidade não seria mais classificada como cidade média.

Finalmente, outro estudo que apresenta nova classificação para as cidades brasileiras é o trabalho realizado pelo IBGE denominado “Regiões de Influência das Cidades - 2007” (IBGE, 2008). Esse estudo é a quarta versão de uma pesquisa iniciada em 1972 sobre a rede urbana brasileira e visou “construir um quadro de

referência nacional, apontando as permanências e as modificações registradas nesta rede, no início do Século XXI (...)" (IBGE, 2008, p.9).

Esse estudo apontou "a nova hierarquia dos centros urbanos, bem como a delimitação das regiões de influência associadas a cada um deles" (IBGE, 2008, p.8). A rede urbana brasileira, como indica a evolução apresentada pelos trabalhos publicados em 1972, 1987, 2000 e 2008, é dinâmica, sendo criada e recriada com a reorganização do território ao longo do tempo. Na última década, "a introdução de novas tecnologias e alterações nas redes técnicas, o aprofundamento da globalização da economia brasileira e o avanço da fronteira de ocupação imprimiram modificações marcantes no território" (IBGE, 2008, p.9).

Deve-se ressaltar que no trabalho realizado pelo IBGE não foi adotada uma classificação das cidades utilizando-se o termo cidades médias. Inicialmente, foi estabelecida uma classificação dos centros em diferentes níveis, na qual "privilegiou-se a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal, e de centralidade empresarial, bem como a presença de diferentes equipamentos e serviços" (IBGE, 2008, p.11). Na segunda etapa do trabalho foram delimitadas áreas de atuação dos centros identificados, mediante o levantamento das ligações entre as cidades, o que permitiu delinear áreas de influência e esclarecer a articulação das redes no território (IBGE, 2008, p.11).

Também é importante esclarecer que para as cidades que constituem grandes aglomerações urbanas, a unidade de observação foi o conjunto da Área de Concentração de População (ACP) ou de suas subáreas.

As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população (IBGE, 2008, p.11).

No caso de Minas Gerais, as ACPs definidas foram: Belo Horizonte, Ipatinga - Coronel Fabriciano - Timóteo, Juiz de Fora e Uberlândia.

Na hierarquia dos centros urbanos, as cidades foram classificadas em cinco grandes níveis, subdivididos em dois ou três subníveis. São eles:

1. Metrôpoles
 - a) Grande metrôpole nacional
 - b) Metrôpole nacional
 - c) Metrôpole

2. Capital Regional
 - a) Capital regional A
 - b) Capital regional B
 - c) Capital regional C
3. Centro sub-regional
 - a) Centro sub-regional A
 - b) Centro sub-regional B
4. Centro de Zona
 - a) Centro de zona A
 - b) Centro de zona B
5. Centro local

As metrópoles são os principais centros urbanos do País caracterizados pelo grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem uma extensa área de influência direta. Já as capitais regionais são centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana, mas possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles. Essas capitais têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um grande número de atividades por muitos municípios. Esse nível, assim como o anterior, apresenta três subdivisões. O primeiro grupo inclui as capitais estaduais não classificadas no nível metropolitano e Campinas. O segundo e o terceiro, além da diferenciação de porte, têm padrão de localização regionalizado (IBGE, 2008).

Os centros sub-regionais são aglomerações com atividades de gestão menos complexas, com área de atuação mais reduzida. Os relacionamentos de tais centros com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais. O centro de zona é o nível formado por cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata. Esses centros exercem funções de gestão elementares. Em último lugar na hierarquia estão os centros locais. Nessa classificação estão as cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes (IBGE, 2008).

Nas subdivisões do grupo das capitais regionais, foi possível observar que o nível Capital Regional C, constituído por 39 cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos, é o que mais se assemelha com a classificação de “cidade média” feita por Castello Branco (2006), tendo em vista que as cidades que ficaram em níveis superiores a essa classificação foram as indicadas pela autora (Juiz de Fora, Uberaba e RMBH), acrescida apenas de Montes Claros, que teve um aumento populacional muito grande.

Em Minas Gerais, foram classificadas como Capital Regional C: Divinópolis, Governador Valadares, Ipatinga (considerada a ACP Ipatinga - Coronel Fabriciano - Timóteo), Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha.

Para a classificação das cidades nos diferentes níveis da hierarquia, o IBGE adotou um grande número de indicadores e variáveis. Por meio de uma extensa base de dados, as cidades foram recebendo classificação por nível de centralidade, em quesitos como: gestão federal; gestão empresarial; comércio e serviços; instituições financeiras; ensino superior; saúde; internet; redes de televisão aberta e conexões aéreas.⁶

Muitas cidades que receberam uma mesma classificação na hierarquia dos centros urbanos apresentaram para os diferentes quesitos, níveis de centralidade diferentes, indicando que não apenas um desses parâmetros conferiu a classificação à cidade, e sim, a combinação entre eles. As classificações foram feitas de forma que a cidade com o maior nível de centralidade recebesse classificação 1. O número de classificações apresentou variações de um quesito para outro. Alguns critérios foram subdivididos em oito níveis, outros em seis, mas todos mantiveram a maior classificação para o nível 1.

3. Identificação e caracterização das cidades médias de Minas Gerais

No âmbito desta dissertação, optou-se por adotar como cidade média a classificação de Capital Regional C, feita pelo IBGE. Essa escolha é justificada pelo grande número de indicadores, que foram considerados na análise das áreas de influência e na definição de uma hierarquia para os centros urbanos. Além desses aspectos, o trabalho, entre os estudados, é o mais recente, tendo assim tomado como base informações bem atualizadas.

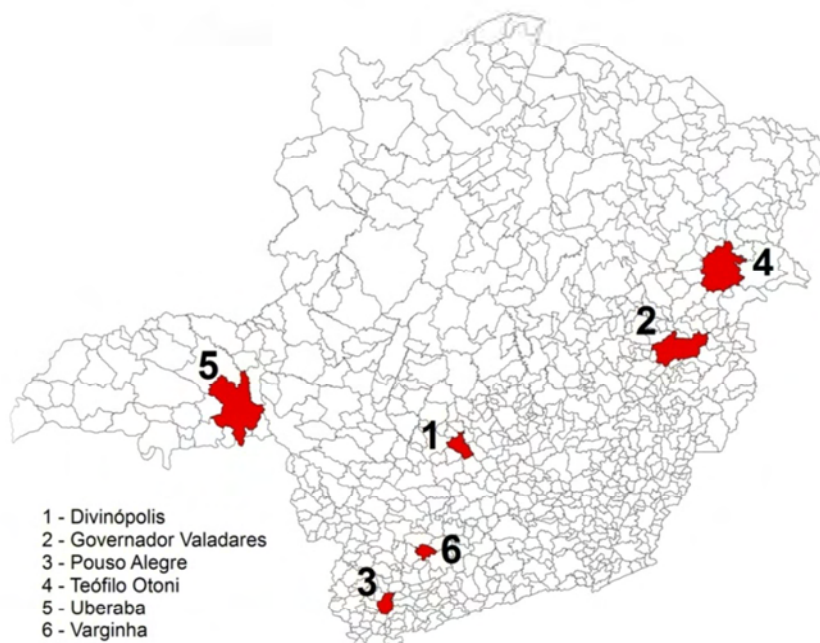
Para a qualificação da centralidade dos núcleos urbanos brasileiros, a equipe do IBGE utilizou diversos estudos complementares sobre gestão, equipamentos e serviços presentes nesses centros. Contudo, como explicitado anteriormente, ao classificar os centros urbanos, considerou-se toda a aglomeração urbana de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo como um único Centro Regional C, apresentando-se os dados dessas cidades de forma conjunta. Dessa forma, não há uma base de dados equivalente para cada uma dessas cidades. Com base nesse fato, essas cidades foram excluídas do grupo de cidades médias identificadas, pois, como afirmam Amorim Filho; Rigotti; Campos (2007).

⁶ O banco de dados do referido trabalho encontra-se disponível no sítio eletrônico do IBGE e pode ser acessado através do seguinte endereço eletrônico: ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/banco_de_dados/

Se essas cidades forem consideradas separadamente, cada uma aparecerá em um nível hierárquico diferente, com a ordem decrescente de Ipatinga, para Coronel Fabriciano e Timóteo. Se forem consideradas enquanto formadoras de uma nova unidade urbana (a RMVA), na qual também se incluem outros municípios, aí, então, sua classificação entre as cidades médias perde muito do sentido, uma vez que as regiões metropolitanas possuem dinâmicas próprias e só devem, por princípio de coerência lógica, ser comparadas entre elas mesmas. (AMORIM FILHO; RIGOTTI; CAMPOS, 2007, p.13).

Assim, foram levantadas informações sobre os outros seis centros urbanos identificados como cidades médias de Minas Gerais: Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha (Figura 2.1).

Figura 2.1: Cidades Médias de Minas Gerais



4. Análise Comparativa das Cidades

As tabelas 2.1 e 2.2 apresentam uma síntese comparativa das cidades estudadas, a partir de dados coletados no *site* do IBGE e da condição das cidades estudadas nos principais quesitos relacionados a equipamentos e serviços que foram apresentados no trabalho “Regiões de Influência das Cidades – 2007” (IBGE, 2008).

Tabela 2.1: Síntese das características das cidades médias de Minas Gerais

Município	Mesorregião	Habitantes Sinopse Censo 2010	Pop. Urbana (%)	Área (km ²)	Densidade (hab/km ²)	PIB per capita
Divinópolis	Oeste de Minas	213.016	97,4	708,115	300,82	R\$ 13.902,16
Governador Valadares	Vale do Rio Doce	263.689	96,1	2.342,316	112,58	R\$ 9.884,10
Pouso Alegre	Sul / Sudoeste de Minas	130.615	91,6	543,068	240,51	R\$ 17.567,73
Teófilo Otoni	Vale do Mucuri	134.745	81,7	3.242,263	41,56	R\$ 7.999,41
Uberaba	Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba	295.988	97,8	4.523,957	65,43	R\$ 21.279,05
Varginha	Sul / Sudoeste de Minas	123.081	96,7	395,396	311,29	R\$ 23.647,13

Fonte de dados: www.ibge.gov.br

Tabela 2.2: Níveis de centralidade das cidades médias de Minas Gerais

Município	Classes de Hierarquia para Equipamentos e Serviços							
	Comércio	Serviços	Comércio e Serviços	Bancos	Ensino Grad.	Ensino Pós-Grad.	Saúde	Conexões Aéreas
Divinópolis	2	4	4	6	5		4	
Governador Valadares	2	4	3	5	5	6	4	3
Pouso Alegre	2	4	4	6	5		4	
Teófilo Otoni	3	4	4	6	5		4	
Uberaba	2	4	3	5	4	5	4	2
Varginha	2	4	4	5	5		3	

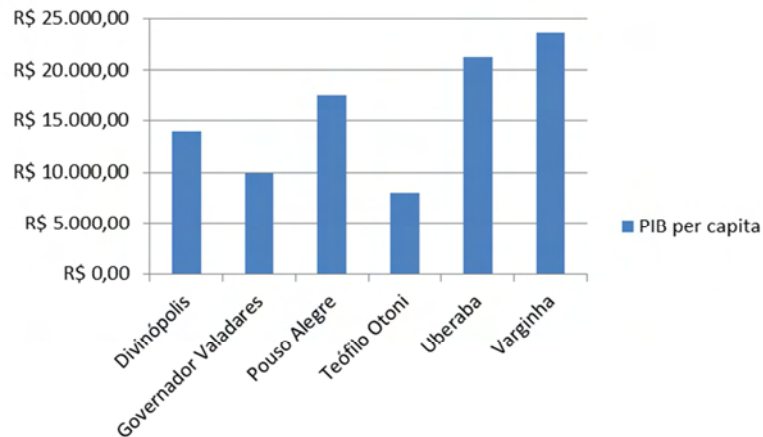
Níveis de centralidade:

1. Máxima
2. Muito elevada
3. Elevada
4. Intermediária
5. Baixa
6. Muito baixa

Fonte de dados: IBGE <ftp://geoftp.ibge.gov.br/Regic/Banco_de_dados>

Considerando os dados apresentados nas tabelas 2.1 e 2.2, foi possível observar que, no que diz respeito à renda do município, Teófilo Otoni e Governador Valadares, localizados mais ao norte do estado, possuem o menor PIB per capita, enquanto as cidades localizadas no Sul / Sudoeste de Minas e no Triângulo Mineiro / Alto Paranaíba, apresentam os maiores valores, destacando-se Varginha e Uberaba como municípios mais ricos. O PIB per capita de Varginha chega a ser quase três vezes maior que o PIB per capita de Teófilo Otoni (Figura 2.2). Esse resultado confirma, em Minas Gerais, a tendência brasileira de desigualdade econômica entre cidades localizadas mais ao Norte e Nordeste do País, das cidades do Sul e Sudeste.

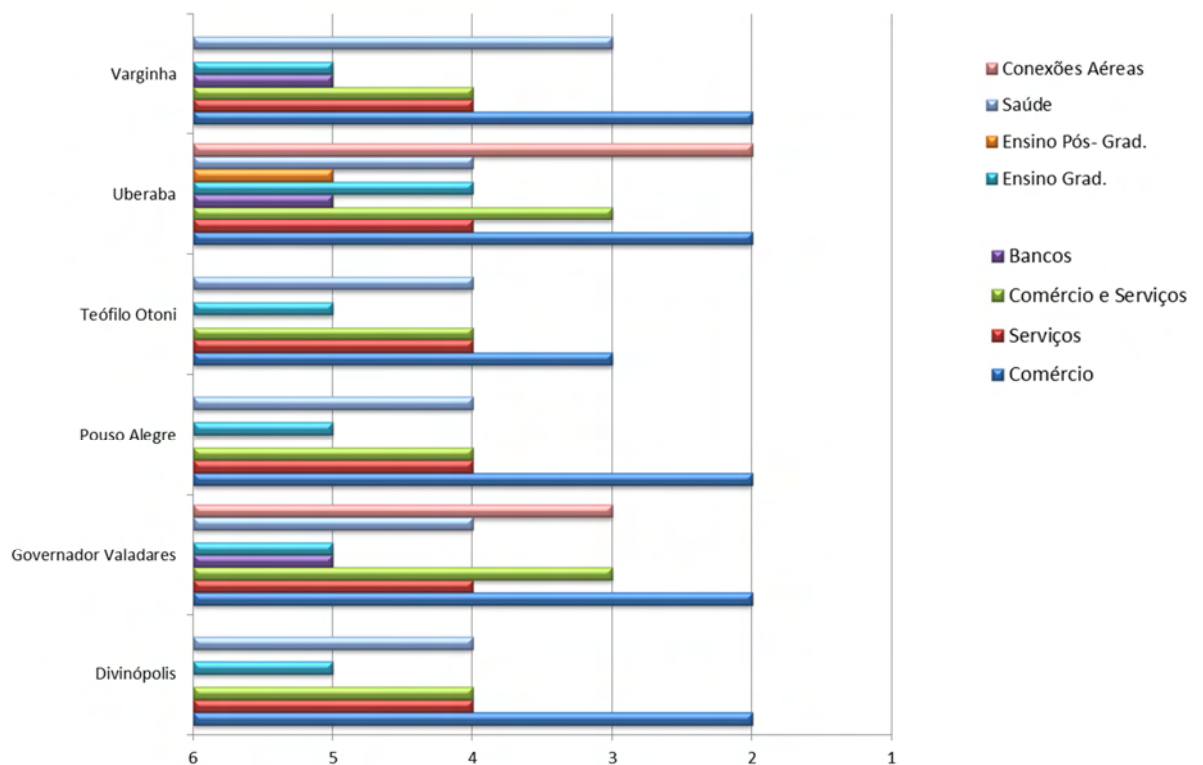
Figura 2.2: PIB per capita das Cidades Médias de Minas Gerais



Sobre as classes de hierarquia, destacam-se as cidades de Uberaba e Governador Valadares com as maiores classificações. Essas cidades também são as que possuem o maior número de habitantes entre as seis cidades estudadas.

Na Figura 2.3 apresenta-se um gráfico de comparação entre alguns indicadores relacionados a equipamentos e serviços feitos pelo estudo do IBGE. Nessa comparação, foi possível observar que a cidade de Teófilo Otoni possui os piores níveis de centralidade, mesmo possuindo um número de habitantes um pouco maior que as cidades de Varginha e Pouso Alegre. O gráfico foi organizado de forma decrescente, pois na classificação feita pelo IBGE, a centralidade máxima foi denominada 1 e a mais baixa denominada 6.

Figura 2.3: Classes de hierarquia para equipamentos e serviços das cidades médias de Minas Gerais



Os dados apresentados permitem compreender que, mesmo com uma mesma classificação de Centro Regional C, as cidades aqui identificadas como cidades médias apresentam diferenças vocacionais, econômicas e consequentemente sociais, além de diferentes níveis de centralidade na oferta de equipamentos, comércios e serviços.

5. Considerações Finais

A identificação das cidades médias de Minas Gerais e do Brasil já foi realizada em diferentes épocas por diversos autores, sem, contudo, chegar-se a um consenso.

Nesse capítulo coube, a partir de pesquisa bibliográfica, confrontar os conceitos dados ao termo “cidade média” por diversos autores, de modo a eleger o mais apropriado para as cidades de Minas Gerais na década atual. Assim, a classificação de Capital Regional C, feita pelo IBGE em 2007, por abranger uma grande diversidade de critérios e quantidade de dados atualizados, pareceu ser a mais adequada na identificação das cidades médias mineiras. Foram identificadas nesse nível de hierarquia as cidades de Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha. Ressalta-se a exclusão das cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, por essas terem sido analisadas como uma ACP, e pela indisponibilidade de dados que as caracterizem individualmente na mesma classe de cidades.

Finalmente, a caracterização de cada uma das cidades médias de Minas Gerais levou a um entendimento de que, apesar dessas cidades estarem incluídas num mesmo nível hierárquico de influência, elas possuem muitas diferenças desde o porte populacional à renda per capita, passando pela quantidade de equipamentos, serviços e comércio.

AS ZEIS E AS CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS

1. Introdução

Neste capítulo apresenta-se um panorama da implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nas cidades médias de Minas Gerais, por meio da investigação da instituição desse instrumento nas leis municipais, com a finalidade de selecionar os estudos de caso a serem abordados nesta dissertação. Conforme delimitado no capítulo anterior, consideraram-se como cidades médias aquelas que, no trabalho do IBGE intitulado de “Região de Influência das Cidades - 2007” (IBGE, 2008), receberam a classificação Capital Regional C, excluindo-se as cidades integrantes de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas. São elas: Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha.

Retomando-se a discussão sobre o problema da localização da habitação de interesse social, ressalta-se que as cidades brasileiras abrigam grande parte de seus domicílios em situação irregular e/ou em más condições de atendimento de infraestrutura urbana, além de serem comuns ocupações em áreas de risco. A situação de vulnerabilidade social em que vivem muitas famílias repete-se em diferentes cidades do país.

De acordo com Rolnik (2010):

Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades. (ROLNIK, 2010, p.10)

O padrão de ocupação do espaço urbano nas cidades brasileiras, que se fundamenta na lógica da expansão horizontal, tem acarretado, desde muitos anos, excessivos deslocamentos da população, a ocupação de áreas de preservação ambiental e uma grande quantidade de vazios urbanos em áreas com infraestrutura e com bom potencial para ocupação, reservadas, geralmente, para fins de especulação imobiliária. Como resultado disso, há sempre uma demanda por investimentos públicos de grande porte, cujo atendimento depende não apenas de recursos financeiros, mas, também, dos interesses políticos em jogo.

A necessidade de enfrentamento dos problemas sociais e habitacionais, o questionamento do modelo tradicional de planejamento e desenvolvimento urbano e a pressão dos movimentos populares levaram à criação de instrumentos de controle e gestão do uso do solo urbano, dentre eles, a implantação e demarcação

de ZEIS.

As ZEIS constituem um instrumento urbanístico que começou a ser usado a partir da década de 1980, como resultado das lutas de moradores de assentamentos irregulares para melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária. O objetivo desse instrumento é a inclusão no zoneamento da cidade de uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios e, em geral, mais flexíveis para determinados assentamentos (ROLNIK, 2006).

Com a instituição de instrumentos de política urbana nos capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e, mais tarde, com a regulamentação de tais capítulos pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), deu-se maior ênfase aos instrumentos jurídico-urbanísticos destinados a fazer cumprir a função social da cidade, cabendo aos municípios definir aqueles que devem ser aplicados na sua legislação. A partir de então, houve a implementação de forma diversificada de alguns desses instrumentos.

O problema da habitação social nas grandes cidades e regiões metropolitanas sempre esteve associado à irregularidade fundiária, ao acúmulo de pessoas vivendo sob o mesmo teto e aos altos preços dos aluguéis. Em cidades como Diadema, o instrumento ZEIS foi desenhado para a regularização, mas também demarcou áreas particulares para serem implantados projetos de habitação de interesse social, o que de fato aconteceu. Após cinco anos da aprovação das ZEIS na legislação municipal, 80% dos terrenos demarcados já haviam sido usados para esse fim. Assim, a criação das ZEIS colaborou para a efetivação de políticas de regularização fundiária e para o equacionamento do déficit habitacional (BALTRUSIS, 2003).

Apesar dos problemas habitacionais não serem tão complexos nas cidades médias, como são nas grandes cidades e regiões metropolitanas, as cidades enfrentam problemas semelhantes relacionados à carência de terrenos bem localizados para a produção de habitação de interesse social. Ainda nos últimos anos, as cidades médias foram as que mais cresceram em número de habitantes no Brasil⁷, o que justifica a utilização dos instrumentos urbanísticos para controlar e direcionar o uso do solo urbano.

Dessa forma, o objetivo deste capítulo foi investigar de que maneira as ZEIS foram inseridas na legislação municipal das cidades médias de Minas Gerais.

Por meio de revisão de literatura, procurou-se identificar as características e os diferentes tipos de ZEIS, além de aprofundar o conhecimento sobre a história da

⁷ IPEA, 2008. População e PIB das cidades médias crescem mais que no resto do Brasil. [online] Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf_release/32_release_PIBdascidades.pdf>. Acesso em: 27 de junho de 2011.

implantação desse instrumento urbanístico no Brasil, que culminou em sua inclusão no Estatuto da Cidade, em 2001.

Posteriormente, foi realizada uma pesquisa exploratória acerca da inclusão das ZEIS nos Planos Diretores ou em outras leis urbanísticas das cidades estudadas. Essa pesquisa documental foi realizada em agosto de 2011, nos *sites* oficiais das Câmaras Municipais.

Ressalta-se que, nessa pesquisa, muitas dificuldades foram encontradas, pois apesar das leis terem sido divulgadas na internet, o acesso foi prejudicado pela forma como a busca precisou ser feita. Em alguns *sites* foi necessário conhecer previamente o número e o ano de publicação da lei para, posteriormente, consultar o seu texto. Ainda foram encontradas dificuldades no acesso aos mapas que fazem parte das leis. Em alguns casos, apenas o texto estava disponível na internet. Diante disso, as informações foram complementadas por pesquisa feita nas Prefeituras Municipais por meio de telefonemas e e-mails.

A pesquisa sobre a legislação das cidades médias também foi apoiada na bibliografia. Entre os trabalhos consultados, destacou-se a pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles⁸, em que foram analisados os Planos Diretores de várias cidades brasileiras.

Após o levantamento documental, foram realizadas as análises dos dados relativos à instituição de ZEIS, suas características (diferenciação de tipos) e outros aspectos gerais. Por fim, as análises foram organizadas em uma tabela contendo a síntese desses resultados, o que proporciona uma visão geral do resultado da pesquisa.

2. As ZEIS como instrumentos de política urbana e habitacional

Como instrumentos de política urbana e habitacional, as ZEIS têm como objetivo incluir no zoneamento da cidade áreas com padrões específicos de urbanização, com exigências mais brandas para áreas ocupadas irregularmente para fins de moradia, a fim de facilitar o processo de regularização jurídica de tais áreas. (ALFONSIN, 2002).

Essas exigências devem ser estabelecidas para cada caso específico, tendo em vista que cada ocupação pode ter características particulares não compartilhadas com outras áreas. Sendo assim, as ZEIS constituem um instrumento flexível, que aceita a heterogeneidade da cidade, contrariando o padrão homogêneo de urbanização vigente por muito tempo. Esse padrão ignorava o

⁸ SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.) Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítica e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

dinamismo do crescimento das áreas periféricas ocupadas pela população de menor poder aquisitivo.

A instituição das ZEIS traz para o poder público a oportunidade de inclusão social da população mais carente nos núcleos urbanos. De acordo com Rolnik (2006), o instrumento tem como finalidade incluir a população urbana que foi marginalizada pela falta de condições de ocupar o solo conforme a legislação urbanística.

As ZEIS também têm potencial para controlar a especulação imobiliária sobre os terrenos das áreas demarcadas, já que com a demarcação dessas áreas há mais oferta de terras para os mercados urbanos de baixa renda, razão pela qual o preço da terra acaba sendo reduzido, equiparando-se aos dos terrenos mais distantes, onde em geral habita a população carente. Assim, há a possibilidade dessa população ser inserida na cidade de uma forma mais justa.

As ZEIS podem ser estabelecidas de duas maneiras. A primeira serve à regularização fundiária de áreas já ocupadas, como favelas, loteamentos irregulares, entre outros. A maior parte das experiências na demarcação de ZEIS é desse tipo. Contudo, as ZEIS também podem ser demarcadas em áreas vazias na cidade, os vazios urbanos que, em geral, são destinados à especulação imobiliária. Essa demarcação possibilitaria novos empreendimentos destinados à população carente, que já nasceriam regularizados e inseridos no contexto das cidades. Entretanto,

a demarcação desse tipo de ZEIS em locais desocupados é mais difícil porque esse tipo de proposta gera conflitos com os proprietários dos imóveis inseridos nesses locais. Com a aplicação desse instrumento, tais proprietários passam a ter menos possibilidades de aproveitamento do solo urbano. Trata-se de uma restrição de uso que afeta diretamente o valor do imóvel. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2002, p.22).

A história da utilização das ZEIS no Brasil demonstra essa situação. A maioria das aplicações do instrumento ocorreu em áreas já ocupadas, tendo como principal objetivo a regularização fundiária. Como ponto de partida, tem-se a experiência de Belo Horizonte, no começo da década de 1980, quando a lei de zoneamento de 1976 foi alterada, incluindo a classificação “Setor Especial 4” para as favelas, uma formulação inovadora. Conforme esclarece Fernandes (2003)

A lei que criou o Pró-Favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no país, ao propor um programa urbanístico e social de regularização das favelas, tendo introduzido uma fórmula original: a combinação entre a identificação e a demarcação de favelas com áreas residenciais para fins de moradia social – inicialmente denominadas “Setores Especiais” – no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas urbanísticas especiais de uso, de

parcelamento e de ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização. Essa fórmula tornou-se um paradigma seguido por diversas outras cidades, como Recife, Salvador e Porto Alegre (...). (FERNANDES, 2003, p. 144).

Em Recife/PE, na lei de uso e ocupação do solo datada de 1983, foram delimitadas áreas para a criação da Zona Especial de Interesse Social para assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente. Para essas áreas, foram constituídas normas urbanísticas especiais com o intuito de promover a regularização jurídica e a relação dos novos bairros com a estrutura urbana existente. Contudo, a aplicação das ZEIS ocorreu somente em 1987, quando foi regulamentada pela lei dos “Planos de Regularização das ZEIS – PREZEIS”. A experiência de Recife/PE na criação de ZEIS tornou-se uma referência no país. Esse plano contou, na sua elaboração, com ampla participação social e teve como liderança a presença forte de líderes religiosos (ANCONA, 2011)

As experiências apresentadas até então, apesar de terem se constituído em um grande avanço no que diz respeito à regularização fundiária, ainda não haviam englobado as áreas não ocupadas. A demarcação de ZEIS em áreas vazias foi realizada pela primeira vez na cidade de Diadema, na região metropolitana de São Paulo.

A administração dessa cidade, no período de 1983 a 1996, abriu canais de participação para que os movimentos populares pudessem influir na política desenvolvida pelo governo. O resultado dessa participação foi o atendimento dos segmentos sociais de baixa renda com áreas para moradia. O governo municipal de Diadema, de forma pioneira, criou e implementou esse tipo de ZEIS antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, numa ocasião em que, no país, os movimentos sociais organizados lutavam pela reforma urbana⁹. De acordo com Ancona (2011), o município tinha uma liderança comprometida com as questões socioterritoriais. Neste contexto, em 1994, o Plano Diretor

aprovou a delimitação de terrenos particulares, não edificados, como área Especial de Interesse Social – AEIS, do tipo 1, e definiu tais perímetros como terrenos não edificados, sub-utilizados ou não utilizados, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (ANCONA, 2011, p. 5).

Após a implantação de ZEIS em algumas cidades, o governo federal alterou a Lei n. 6.766/79 (por meio da Lei n. 9.785/99), introduzindo novos padrões de infraestrutura básica para a aprovação de loteamentos urbanos. De acordo com

⁹ A luta pela Reforma Urbana surge da organização de movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa em busca por políticas que garantam os direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. Essas organizações se reúnem através do Fórum Nacional de Reforma Urbana que tem como plataforma o direito à cidade, a gestão democrática da cidade e a função social da propriedade (<http://www.forumreformaurbana.org.br>).

Ancona (2011, p. 5), “a Lei n. 9.785/99 definiu uma redução de tais exigências para o caso de ‘parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social – ZHIS’” (artigo 2º, § 6º).

Em 2001, o Estatuto da Cidade foi aprovado contendo as ZEIS entre os demais instrumentos urbanísticos. A partir de então, as ZEIS “se tornaram o principal instrumento de política habitacional contemplado pelos Planos Diretores” (ANCONA, 2011, p. 5).

Neste trabalho, visando aprofundar o estudo das ZEIS nas cidades médias, passou-se a analisar como as cidades médias de Minas Gerais têm inserido esse instrumento nas respectivas legislações. Os resultados dessa pesquisa nas cidades de Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Uberaba, Teófilo Otoni e Varginha foram apresentados na seção seguinte.

3. As ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais

3.1 Divinópolis

Em 1988, mesmo ano da aprovação da atual Constituição Federal, foi aprovada a lei que regulamenta o uso e a ocupação do solo urbano no município (Lei n. 2.418/1988), que também inclui o macrozoneamento do seu território. Esse macrozoneamento divide o município em sete zonas: Zona Residencial (ZR), Zona Comercial (ZC), Zona de Usos Múltiplos (ZUM), Zona Industrial (ZI), Zona Especial (ZE), Zona de Expansão Urbana e Zona Rural.

As Zonas Especiais são ainda subdivididas em quatro tipos: ZE-1, ZE-2, ZE-3 e ZE-4. A Zona Especial 1 (ZE-1) “compreende os espaços destinados ao desenvolvimento de projetos especiais, tais como: ampliação do sistema viário e áreas destinadas ao Programa Municipal de Habitação, todos de iniciativa do poder público”(§ 1º, Artigo 13). A Lei n. 2.418/88 indica que o poder executivo municipal é o responsável por regulamentar a ocupação dessas zonas ou descaracterizá-las, atribuindo a essas áreas uma nova classificação no zoneamento.

A ZE-1, por delimitar áreas vazias para diversos projetos “especiais” do poder público, poderia ser utilizada como uma ZEIS de áreas vazias para a implantação de habitação de interesse social. Contudo, a falta de demarcação de áreas específicas para a construção de moradias pode impedir a utilização efetiva da ZE-1 para esse fim. Além disso, como a legislação dá a possibilidade de mudar a caracterização dessas áreas para outra classificação, não fica garantida a formação de um “banco de terras” destinado à produção de habitação social, nem mesmo um estímulo à produção privada de moradias para a população de menor renda.

A Zona Especial 4 (ZE-4) “compreende os espaços com ocupação irregular do ponto de vista jurídico e urbanístico caracterizados por habitações subnormais e população economicamente carente”(§ 4º, Artigo 13). Essa zona pode ser comparada a uma ZEIS de regularização fundiária, pois as áreas caracterizadas acima são como aquelas geralmente atendidas por esse instrumento. Além disso, a Lei n. 2.418/1988 dá ao poder público a possibilidade de admitir limitações urbanísticas menos restritivas para programas e projetos de interesse social destinados à população de baixa renda, o que é a premissa básica de ZEIS desse tipo.

O plano diretor de Divinópolis, Lei Municipal n. 060/2000, menciona que é de responsabilidade do poder executivo municipal a regulamentação e descaracterização das áreas situadas em ZE-1 e ZE-4. Além disso, estabelece que novas Zonas Especiais serão definidas, a critério do Órgão Municipal de Planejamento, com o objetivo de assegurar áreas livres para implantação de projetos de desenvolvimento urbano, incluindo programas de habitação de interesse social e que, nesse caso, as áreas devem ser contíguas à malha urbana. Entretanto, como essas áreas não ficam demarcadas e instituídas no plano diretor, não há a garantia de que terrenos bem localizados na cidade serão destinados à produção de moradias para população carente.

3.2 Governador Valadares

A Lei Complementar n. 031, de 27 de abril de 2001, que dispõe sobre o Programa Municipal de Regularização Urbanística e Fundiária de Governador Valadares, define como Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) as áreas não regularizadas ocupadas por populações de baixa renda, carentes de infraestrutura, nas quais haja interesse público em promover a urbanização fundiária. Contudo, essas áreas não foram delimitadas nessa lei, tendo ficado a cargo do executivo municipal a delimitação das áreas caracterizadas como ZHIS.

O Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Governador Valadares (Lei n. 95, de 27 de dezembro de 2006) retoma o tema da regularização urbanística e fundiária tratando as ZHIS como áreas prioritárias para a regularização. Ao mesmo tempo, estabelece que para a aplicação do instrumento seja elaborado um plano de intervenção contendo, no mínimo: delimitação da área a ser atingida; diagnóstico urbanístico, social e ambiental; projetos de urbanização; programa de mobilização social e educação ambiental da comunidade diretamente afetada pela operação e legislação de uso e ocupação do solo para o assentamento regularizado.

Contudo, ao se analisar as leis municipais que alteraram a Lei de Zoneamento da Cidade, de 2001 até 2011, não há nenhuma inclusão ou demarcação de ZHIS. Sendo assim, apesar da definição em lei, o instrumento não saiu da legislação para a prática, o que compromete qualquer intenção de regularização de assentamentos na cidade. Ressalta-se que áreas vazias para a produção de habitação de interesse social não foram ao menos mencionadas na legislação.

3.3 Pouso Alegre

O Plano Diretor de Pouso Alegre define que

Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) corresponde às áreas ocupadas por população pertencente aos estratos de menor renda nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de regularização urbanística e fundiária ou reassentamento, assim como aquelas onde o Poder Público tem interesse em implantar novos empreendimentos habitacionais de interesse social, segundo parâmetros específicos definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e programas de regularização (POUSO ALEGRE, 2008, Lei n. 4.707/2008).

Neste plano, as ZEIS são diferenciadas em três tipos:

- ZEIS 1 - áreas ocupadas por população pertencente aos estratos de menor renda, as quais deverão ser objeto de programas de regularização urbanística e fundiária e/ou reassentamento;
- ZEIS 2 - áreas destinadas ao reassentamento de população em área de risco ou em áreas de proteção ambiental; e
- ZEIS 3 - áreas destinadas a novos empreendimentos habitacionais de interesse social.

As ZEIS estão representadas nos mapas do macrozoneamento urbano e, de acordo com Silva (2011), ocupam cerca de 3% do perímetro urbano. O Plano Diretor define que deverão se dar de forma integrada a programas e projetos das demais políticas sociais e de geração de renda, privilegiando a intersectorialidade das políticas e o enfoque territorial para a efetividade dessas intervenções, tanto na transformação desses espaços como no empoderamento da sua população.

Apesar de fugir ao escopo deste capítulo, ressalta-se que foi realizada uma consulta à prefeitura de Pouso Alegre a respeito da instituição das ZEIS. Nessa consulta foi identificado que desde a instituição do Plano Diretor de Pouso Alegre, não havia áreas vazias para a implantação da habitação de interesse social. As ZEIS 3, apontadas como áreas destinadas a novos empreendimentos, já possuíam loteamentos irregulares, que foram assim definidos para que fosse facilitado o processo de regularização fundiária.

Assim, embora a questão do acesso a terra urbanizada tenha sido contemplada no Plano Diretor de Pouso Alegre, na prática, não foram separadas na legislação da cidade novas áreas para produção da habitação de interesse social.

3.4 Teófilo Otoni

O Plano Diretor de Teófilo Otoni, aprovado em 2008 no capítulo de diretrizes do zoneamento, define como Zonas de Especial Interesse Social – 1 (ZEIS - 1) os “núcleos da habitação de interesse social para as quais o Poder Público deverá promover programas e ações para ordenar a ocupação por meio de projetos e obras de urbanização, regularização fundiária, com estabelecimento de parâmetros urbanísticos especiais” (§1º. Art.44. Lei n. 5.892/2008).

Essa lei municipal ainda estabelece que ficam passíveis de definição como Zonas de Especial Interesse Social – 2 (ZEIS - 2) “as áreas vagas ou subutilizadas nas quais, por razões sociais, haja interesse público em implantar programas habitacionais de produção de moradias ou terrenos urbanizados de interesse social” (§2º, Art.44).

Ainda de acordo com o Plano Diretor, a delimitação das ZEIS - 2 poderia ser feita por ato do Executivo Municipal, a qualquer tempo, no caso de área de propriedade pública municipal ou a partir de proposição do proprietário, em caso de propriedade particular. Contudo, os critérios e parâmetros de parcelamento, ocupação e uso do solo das ZEIS - 2, ficaram por ser estabelecidos em legislação específica (§3º e 4º).

Numa análise do Plano Diretor de Teófilo Otoni, foi possível identificar que não há, a princípio, uma separação ou definição de áreas vazias na cidade para a implantação de habitação de interesse social. Em busca de leis que tenham sido aprovadas posteriormente à aprovação do Plano Diretor, não foi encontrada nenhuma que tenha definido uma ZEIS - 2. Dessa forma, como no caso de algumas outras cidades médias, não há, na prática, a existência de ZEIS vazias na cidade.

3.5 Uberaba

O plano diretor do município de Uberaba (Lei n. 359/2006) define ZEIS como “as áreas públicas ou privadas destinadas prioritariamente ao atendimento qualificado da habitação de interesse social para a população”. Essa lei determina que as ZEIS tenham por finalidade a regularização urbanística e fundiária e a definição de parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo, desde que garantido o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários.

O Plano Diretor também indica que as prioridades para o desenvolvimento de programas e ações nas Zonas Especiais de Interesse Social serão definidas no processo de planejamento dos programas habitacionais a serem implementados. A lei faz uma diferenciação das ZEIS em dois tipos: ZEIS 1 e ZEIS 2.

As ZEIS 1 “correspondem a terrenos públicos e particulares já ocupados irregularmente pela população nos quais deverão ser promovidas ações de urbanização e de regularização fundiária” (Artigo 172).

O artigo 176 define os critérios para identificação das ZEIS 1, sendo que os assentamentos delimitados com essa tipologia podem estar situados: em áreas de risco, desde que as moradias possam ser recuperadas, urbanizadas e regularizadas; em áreas públicas ou de preservação ambiental já comprometidas pela ocupação e de fácil integração à malha urbana, desde que os moradores não estejam em situação de risco; em loteamentos irregulares ou clandestinos destinados à população de baixa renda, carentes de infraestrutura e equipamentos urbanos, melhorias habitacionais ou titularidade. Nessas zonas podem ser estabelecidos parâmetros específicos de urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

As ZEIS 2 são definidas como “áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas, destinadas à promoção da habitação de interesse social e ao atendimento de famílias com renda mensal de até 6 (seis) salários mínimos.” (Artigo 173).

Essas Zonas Especiais de Interesse Social ainda se subdividem em duas categorias: ZEIS 2.A. (próprias para ocupação de baixa densidade, com uso residencial unifamiliar) e ZEIS 2.B. (próprias para ocupação de alta densidade, com uso residencial multifamiliar). Todos os tipos de ZEIS instituídos estão delimitados e registrados em um mapa anexo ao Plano Diretor.

Dos municípios analisados, constata-se que Uberaba tem melhor definição das ZEIS, compreendendo até mesmo uma divisão em tipos que vão além dos dois mencionados ao longo do trabalho (ZEIS de áreas vazias e ZEIS de áreas ocupadas destinadas à regularização). Além disso, a lei estabelece para as áreas vazias uma faixa de renda que deve ser atendida, o que nenhum dos municípios analisados apresentou na legislação que instituiu as ZEIS. Sendo assim, percebe-se que no que se refere à legislação, o município está à frente dos demais.

3.6 Varginha

Em busca de legislação municipal que definisse algum tipo de ZEIS na cidade de Varginha, não foi encontrada no Plano Diretor (Lei n. 4.530/2006), na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei n. 3.181/1999), nem na Lei de Parcelamento do Solo (Lei n. 2.558/1995), qualquer menção a esse instrumento. O Plano Diretor cita o macrozoneamento, bem como o zoneamento urbano como instrumentos de Política Urbana a serem incorporados ao Plano Diretor Participativo e aos seus instrumentos complementares. Contudo, esses instrumentos não foram encontrados na página de busca das leis aprovadas na Câmara Municipal de Varginha, o que indica que não foram ainda instituídos.

Na Lei que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo Urbano no município, citada no Plano Diretor como instrumento normativo complementar, são destacadas as Zonas Especiais, destinadas a áreas de preservação permanente ou áreas de proteção ao patrimônio cultural. Vinculado à aprovação de lei específica, na Lei de Parcelamento do Solo (Art. 78, Lei n. 2558/1995) é definido o seguinte zoneamento:

- Zona Central – ZC
- Zona de Uso Múltiplo – ZN
- Zona Industrial.

Ainda nessa lei, ficam definidos os usos: residencial, comercial, serviços, misto, institucional, industrial. Mas não é apontada nenhuma área destinada exclusivamente à habitação de interesse social.

Todas as leis do município de Varginha são de fácil acesso no sítio eletrônico da Câmara Municipal, contudo os anexos não ficam disponíveis na internet, o que prejudica a compreensão da legislação pelos interessados que não tenham acesso direto à prefeitura ou à câmara municipal, para obtenção desses documentos.

4. Síntese da instituição de ZEIS nas cidades médias de MG

Para melhor visualização da situação das ZEIS na legislação dos municípios analisados, foram elaborados os Quadros 3.1 e 3.2, com a síntese dos resultados obtidos. Esses quadros proporcionam um panorama da implantação de ZEIS nesses municípios.

Quadro 3.1: Instituição das ZEIS na legislação das cidades médias de MG

Município	ZEIS instituídas	Tipos de ZEIS instituídas
Divinópolis	Sim	Z4 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária
		Z1 – Permite a utilização como ZEIS de áreas vazias / não é exclusiva para empreendimentos de habitação
Governador Valadares	Não	
Pouso Alegre	Sim	ZEIS 1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária
		ZEIS 2 – ZEIS para reassentamento de população residente em área de risco e de proteção ambiental
		ZEIS 3 – ZEIS vazias
Teófilo Otoni	Sim	ZEIS-1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária
		ZEIS-2 – ZEIS vazias
Uberaba	Sim	ZEIS 1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária
		ZEIS 2A – ZEIS vazias (baixa densidade)
		ZEIS 2B – ZEIS vazias (alta densidade)
Varginha	Não	

Quadro 3.2: Situação das ZEIS vazias nas cidades médias de MG

Município	ZEIS vazias	Situação
Divinópolis	Não	A Z1 não é exclusiva para habitação de interesse social, portanto não pode ser caracterizada como ZEIS vazia.
Governador Valadares	Não	Não é mencionada na legislação.
Pouso Alegre	Não	Apesar de existir a demarcação das ZEIS 3 – zonas destinadas a novos empreendimentos habitacionais, essas áreas, desde a sua instituição como ZEIS, não estavam vazias ⁱ .
Teófilo Otoni	Não	Apesar das ZEIS-2 (vazias) terem sido mencionadas na legislação municipal, essas não foram delimitadas ⁱⁱ .
Uberaba	Sim	ZEIS demarcadas em mapas e de fato vazias. São de dois tipos: ZEIS 2A – para baixa densidade de ocupação ZEIS 2B – para alta densidade de ocupação
Varginha	Não	Não é mencionada na legislação.

- i. Segundo informações obtidas na Prefeitura Municipal de Pouso Alegre.
- ii. Segundo informações obtidas na Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni.

5. Considerações Finais

Este capítulo contém os resultados da pesquisa exploratória acerca da instituição de zonas especiais para habitação de interesse social na legislação urbanística das cidades médias de Minas Gerais. Para esse estudo foram investigadas as leis municipais de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e os Planos Diretores. Certas dificuldades foram encontradas na realização da pesquisa devido à forma de divulgação das leis nos sítios eletrônicos dessas cidades, pois apesar da exigência legal de publicidade da legislação ter sido cumprida, o acesso

é prejudicado pela forma como a informação está disponibilizada para o cidadão. Em alguns casos é preciso conhecer previamente o número e o ano de publicação da lei e, maior parte das muitas vezes, apenas o texto está acessível, não sendo disponibilizados os anexos e mapas. Diante disso, as informações foram complementadas por meio de pesquisa nas Prefeituras Municipais.

A partir dos resultados obtidos na pesquisa, constatou-se que a criação de ZEIS está sendo incorporada na legislação urbanística das cidades médias estudadas. Contudo, na prática, ainda não há uma demarcação precisa dessas áreas, tendo sido possível identificar também que, entre as cidades médias estudadas, apenas Uberaba definiu ZEIS vazias. A maior parte dos municípios estabelece como ZEIS as áreas já ocupadas pela população de baixa renda e destinadas à regularização fundiária.

Verificou-se também que, além da demarcação em mapas das ZEIS vazias, em Uberaba foi feita uma diferenciação do tipo de ocupação nessas áreas, o que, a princípio, poderia tornar o instrumento mais eficaz. Por essa razão, apenas essa cidade foi selecionada como estudo de caso para a investigação acerca da utilização de ZEIS vazias na localização da habitação de interesse social do PMCMV.

CAPÍTULO 4

PANORAMA DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

1. Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do governo federal brasileiro, expondo suas principais características e os seus desdobramentos no Brasil, no estado de Minas Gerais e especialmente nas cidades médias mineiras.

O PMCMV é um conjunto de medidas do Governo Federal, lançado em 13 de abril de 2009 e regulamentado pela Lei n. 11.977/09, que tem como objetivo o incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, à requalificação de imóveis urbanos e à produção ou reforma de habitações rurais, fomentando a economia na geração de emprego e renda (BRASIL, 2009, Lei n. 11.977/09, Art. 1º).

Esse “pacote” foi apresentado como uma das principais ações do governo em relação à crise econômica internacional. Com esta política anticíclica, conjugada com uma política social em grande escala destinada a atender à demanda habitacional de baixa renda não atendida pelo mercado, visava-se estimular a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil (ARANTES; FIX, 2009; HIRATA, 2011; KLINTOWITZ, 2011).

De acordo com Bonduki (2009), a ampliação dos recursos para habitação já era tema central no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), um dos componentes centrais da nova Política Nacional de Habitação que objetiva planejar as ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, para equacionar as necessidades habitacionais do país. O plano já incorporaria elementos que foram apresentados no PMCMV, como a política de subsídio baseada em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento e o Fundo Garantidor.

Porém, antes da apresentação desse plano, que estava pronto para ser publicado em janeiro de 2009, o governo federal, por meio do Ministério da Fazenda, deu publicidade ao PMCMV, como uma ação emergencial de apoio ao setor privado para evitar o desemprego, que era uma ameaça concreta na virada de 2009. Ainda de acordo com Bonduki (2009)

A crise econômica e a disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelaram a construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que seriam muito mais

demoradas. (BONDUKI, 2009, p. 12)

O PMCMV representou um grande aporte de recursos financeiros para o setor habitacional, composto por 75% de recursos não onerosos advindos do Orçamento Geral da União (OGU), 22% do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e 3% do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com o intuito de estimular a produção habitacional, o Programa ainda agrega um conjunto de medidas como reduções de tarifas, facilidades de acesso ao crédito e aceleração dos processos administrativos (KLINTOWITZ, 2011). Além das medidas de caráter financeiro, procura-se desburocratizar e agilizar o processo de provisão habitacional, por meio da flexibilização da contratação das empresas, com a eliminação da exigência de licitação para a obra, e da adoção de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social.

A meta inicial do Programa (PMCMV 1) era a construção de 1 milhão de moradias, sendo 400 mil destinadas a famílias com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, 400 mil destinadas a famílias com renda familiar até seis salários mínimos e 200 mil para famílias com renda familiar de 6 a 10 salários mínimos, correspondendo a cada uma destas faixas de renda um tipo de modalidade de financiamento de produção da habitação.

Essa meta pode ser considerada tímida, principalmente para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, onde se concentra o maior déficit habitacional. De acordo com o exposto na Tabela 4.1, em que se compara o déficit habitacional por faixa de renda e as metas iniciais do PMCMV, apenas 6% do déficit habitacional na menor faixa de renda estaria sendo equacionado pelo programa, no ano de sua criação.

Tabela 4.1: Déficit acumulado e as metas do Programa Minha Casa, Minha Vida em 2009 – distribuição do déficit por faixa de renda

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit acumulado atendido (em %)
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: BONDUKI, 2009, p. 13. (Dados baseados na Fundação João Pinheiro e em folheto de divulgação do Programa Minha Casa, Minha Vida).

Segundo estudo elaborado pela FGV Projetos para a Ernst&Young (CASTELO, 2009), nos próximos dez anos (contados aqui a partir de 2009) seria necessário uma oferta anual de 1,5 milhão de novas moradias para atender a

demanda habitacional gerada pelo crescimento da população, pela diminuição do tamanho médio das famílias, pelo combate ao déficit habitacional e pela reposição do estoque atual de moradias.

Em setembro de 2009, a revista *Conjuntura da Construção*¹⁰ apresentou um primeiro balanço do Programa, mostrando números ainda relativamente acanhados. O balanço realizado demonstrou que, em quatro meses e meio, menos de 5% da meta havia sido contratada e que os problemas, relacionados por entidades e empresas, foram considerados maiores no segmento do programa que se direcionou para a faixa de renda mais baixa. Castelo (2009) destaca que “a principal dificuldade nesse segmento está relacionada ao custo elevado do solo em relação ao valor limite das unidades habitacionais” (CASTELO, 2009, p. 11).

Porém, tendo em vista que o PMCMV está sendo modificado e operacionalizado há três anos, procurou-se neste capítulo traçar um panorama atual da sua implantação no Brasil e nas cidades médias de Minas Gerais. Para tanto, foi realizada pesquisa documental mediante levantamento da legislação vigente do PMCMV, com a finalidade de apontar objetivos, abrangência, critérios de seleção de beneficiários, condições de contratação e especificações físicas das unidades habitacionais. Também foi realizado o levantamento do número de unidades contratadas no país na Caixa Econômica Federal (CAIXA), principal agente financeiro envolvido na execução do programa. De tal modo, foi possível obter uma visão geral das contratações realizadas no país e nas cidades médias de Minas Gerais, que são o foco de análise desta dissertação.

2. Visão Geral do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)

O PMCMV foi inicialmente instituído pela Lei Federal n. 11.977, de 7 de julho de 2009, e regulamentado pelo Decreto n. 6.962, de 17 de setembro de 2009. O texto original foi alterado pela Medida Provisória n. 514, de 1º de dezembro de 2010 e, posteriormente, pela Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011, regulamentada pelo Decreto n. 7.499 de 16 de junho de 2011.

A faixa de renda atendida pelo programa na época do seu lançamento era de até 10 (dez) salários mínimos. Atualmente, conforme estabelecido pelo Decreto n. 7.499/2011, essa renda é de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Até o momento, o programa passou por três fases: PMCMV 1; PMCMV 1 transição (PMCMV 1 para o PMCMV 2) e PMCMV 2, atualmente em vigor. A principal diferença entre essas fases está na atualização de valores de contratação

¹⁰ SINDUSCON-SP. *Revista Conjuntura da Construção*. [on-line]. Set.2009. Disponível em <<http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/conjunturadaconstrucao/setembro2009.pdf>> Acesso em: 26 nov.2010.

por unidade habitacional, na inserção da obrigatoriedade de instalação de sistema de aquecimento solar (SAS) nas unidades isoladas e na exigência de acessibilidade em todas as edificações da menor faixa de renda.

Desde sua criação, o PMCMV compreende dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), voltados, respectivamente, para as áreas urbana e rural. Considerando-se que, no caso deste trabalho, será avaliada apenas a localização dos empreendimentos do PMCMV na área urbana e voltados para a menor faixa de renda familiar, serão abordados apenas os aspectos do programa relativos a essas condições.

2.1. O PMCMV em área urbana (PNHU)

O PNHU tem por objetivo “promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos” (Decreto n. 7.499/2011, Art. 5º).

Para a implementação do PNHU, a União disponibilizou recursos das seguintes formas:

1. subsídio econômico ao beneficiário pessoa física no ato da contratação de financiamento habitacional;
2. participação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas e transferência de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS);
3. oferta pública de recursos destinados à subvenção econômica ao beneficiário pessoa física de operações em municípios com população de até cinquenta mil habitantes (Decreto n. 7.499/2011, art. 2º).

O PMCMV é dividido em três faixas, de acordo com a renda familiar dos beneficiários: faixa de renda familiar de até R\$ 1.600,00; faixa de renda familiar de até R\$ 3.100,00; faixa de renda familiar de até R\$ 5.000,00.

A atualização dos valores adotados como parâmetros de renda familiar é de responsabilidade do Poder Executivo Federal. Contudo, de acordo com a Lei n. 12.424/2011, mesmo com a atualização dos valores sendo realizada por decretos, estes não poderão ultrapassar três salários mínimos, seis salários mínimos e dez salários mínimos, respectivamente. Para cada faixa de renda, existe uma fonte de recursos determinada.

2.1.1. O PMCMV em área urbana para a menor faixa de renda familiar

Na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos (denominada faixa I), as fontes de recursos para financiamento são o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O FAR foi criado pela Lei n. 10.188/2001 com a finalidade de permitir a segregação patrimonial e contábil dos haveres financeiros e imobiliários destinados ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (programa de atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra).

O FDS, regido pela Lei n. 8.677/1993, destina-se ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular, sendo permitido o financiamento nas áreas de saneamento e infraestrutura, desde que vinculadas aos programas de habitação, bem como equipamentos comunitários.

Na operacionalização dos financiamentos, o FAR destina-se ao financiamento de unidades habitacionais produzidas por empresas privadas (construtoras e incorporadoras) e o FDS destina-se ao financiamento de unidades habitacionais contratadas por meio de entidades organizadoras sem fins lucrativos.

2.1.1.1. Recursos do FAR

No programa com Recursos do FAR, o agente financeiro adquire, em nome do fundo (do qual a CAIXA é gestora), o terreno e a construção ou a requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento. Após a conclusão dos empreendimentos, estes são alienados às famílias. A iniciativa, nesse caso, é do setor privado, que deve procurar uma parceria com o poder público municipal, que participa do Programa a partir da assinatura do Termo de Adesão.

Na faixa de renda I, o governo federal estabeleceu um valor limite para a construção das unidades habitacionais. Esse valor inclui, além do terreno, todas as obras de infraestrutura necessárias ao funcionamento do empreendimento. Caso o poder público parceiro possa oferecer uma contrapartida financeira ou um terreno para a localização do empreendimento, o valor limite das unidades poderá ser mantido, e a unidade habitacional poderá ser melhorada ou ampliada em relação ao padrão mínimo estabelecido.

Na Tabela 4.2, apresentam-se os valores máximos atualizados do PMCMV 2, para a aquisição de unidades produzidas com essa fonte de recursos, por estado e pelo número de habitantes de seus municípios.

Tabela 4.2: Valores máximos atualizados (PMCMV 2) para aquisição de unidades produzidas com recursos do FAR

UF	Localidade	Valor máximo de aquisição da unidade (R\$)	
		Apartamento	Casa
SP e DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP, Jacareí/SP e DF	65.000,00	63.000,00
	Demais municípios	57.000,00	57.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		53.000,00
RJ	Capital e respectiva região metropolitana	63.000,00	60.000,00
	Demais municípios	55.000,00	55.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		51.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00
ES e TO	Capital e respectiva região metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais municípios	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		46.000,00
GO, MS, MT	Capital e respectiva região metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais municípios	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		45.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR	Capital e respectiva região metropolitana	55.000,00	53.000,00
	Demais municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00
BA	Capital e respectiva região metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais municípios	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		46.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região metropolitana	56.000,00	54.000,00
	Demais municípios	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		45.000,00
AL, MA, PB, PI, RN e SE	Capital e respectiva região metropolitana	53.000,00	52.000,00
	Demais municípios	48.000,00	48.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		44.000,00
RS, PReSC	Capital e respectiva região metropolitana	56.000,00	55.000,00
	Demais municípios	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		48.000,00

Fonte: Portaria N. 465, de 03 de outubro de 2011. Consulta: agosto/2012.

Com esses valores diferenciados por estado e porte de cidades, as construtoras deverão produzir uma habitação que obedeça às especificações mínimas estabelecidas pelo Ministério das Cidades para cada tipo de unidade (apartamento ou casa). Essas especificações definem que as unidades habitacionais devem ter, pelo menos, dois quartos, um banheiro, uma sala de estar/refeições, uma cozinha e uma área de serviço. A área útil da unidade (área interna sem contar áreas de paredes) deve ter no mínimo 36 m² para casas (sem contar a área de serviço) e 39 m² para apartamento, incluindo área de serviço.

Uma modificação feita no âmbito do PMCMV 2 foi a inserção da

acessibilidade no interior de todas as unidades e em todas as áreas comuns dos empreendimentos produzidos em condomínio. Há também para os edifícios a exigência de previsão para futura instalação de elevador.

No que diz respeito à sustentabilidade, o programa exige que seja instalado sistema de aquecimento solar (SAS) em todas as unidades na tipologia de casas. Tanto para casas quanto para apartamentos está determinada a necessidade de instalação de medição individualizada de água e gás (ou sistema de botijão individualizado).

Para a faixa de renda atendida pelos recursos FAR, o Governo Federal oferece, além de financiamento, subsídio aos beneficiários. As prestações pagas para quitar o financiamento não ultrapassam o valor de 10% da renda familiar, obedecida a uma prestação mínima de R\$ 50,00 (cinquenta reais) durante dez anos. O restante do valor pago pelo imóvel é subvenção econômica.

A seleção de beneficiários nessa fonte de recursos é de responsabilidade do poder público municipal, que deve realizar o cadastro e indicar ao agente financeiro as famílias a serem atendidas pelo programa. A partir de então, fica sendo responsabilidade do agente financeiro a conferência da documentação que comprova o enquadramento de cada família no programa.

Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, devem ser observados os seguintes requisitos:

- comprovação de que o interessado integra família com a renda mensal determinada pelo programa;
- faixas de renda definidas pelo Poder Executivo Federal para cada uma das modalidades de operações;
- prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;
- prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e
- prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência (Art. 3º, Lei n. 12.424/2011).

Os Estados e Municípios podem fixar critérios adicionais de seleção de beneficiários, desde que tais critérios sejam previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo Federal. (Art. 3º, # 4º, Lei n. 12.424/2011).

É importante ressaltar que, nessa modalidade, as famílias só assinam o contrato de alienação fiduciária das habitações no momento de entrega das chaves, o que significa que não há venda nem pagamento antecipado durante a construção

das unidades, mesmo que o beneficiário já tenha sido selecionado.

2.1.1.2. Recursos do FDS

De maneira semelhante à aplicação dos recursos FAR, os recursos do FDS destinados à habitação urbana são aplicados em construções designadas a famílias de renda até R\$1.600,00 (faixa I). Porém, para a contratação desse recurso, os empreendimentos devem ser propostos por entidades organizadoras sem fins lucrativos.

As propostas para contratação dos recursos FDS são encaminhadas primeiramente à CAIXA que após a análise de viabilidade da proposta encaminha o processo ao Ministério das Cidades para a seleção.

A fonte de recursos FDS traz para a população a oportunidade de ser atendida através de associações que possam promover mutirões ou outras formas de produção para viabilizar a construção de unidades.

A seleção de beneficiários nessa fonte de recursos também é de responsabilidade da Entidade Organizadora que, em parceria com o poder público municipal, direciona as famílias para se cadastrarem no CAD único, ficando o agente financeiro responsável pela conferência da documentação que comprova o enquadramento da família na faixa de renda determinada pelo programa.

Existem basicamente duas formas de contratação de habitações urbanas com recursos do FDS. Na primeira forma, os moradores já são indicados pela entidade organizadora e são corresponsáveis pela construção das unidades, por meio da eleição de representantes que acompanham o andamento das obras. Na segunda forma de contratação, a Entidade Organizadora é contratada para promover, como seria a construtora no FAR, a construção das unidades em terreno próprio, adquirido ou recebido por doação para esse fim. Nessa segunda modalidade, as unidades são alienadas às famílias após a conclusão dos empreendimentos e a entidade organizadora pode promover a construção do empreendimento por administração direta ou por meio de empreitada a uma construtora.

Uma das maiores dificuldades encontradas na promoção de empreendimentos por meio de entidades organizadoras sem fins lucrativos diz respeito à propriedade de terrenos. A maior parte das entidades não possui lotes e dependem das doações de prefeituras ou da subvenção do poder público para a compra de terreno, processos muito morosos que atrasam e até mesmo inviabilizam a seleção de algumas propostas pelo Ministério das Cidades.

Na Tabela 4.3, apresentam-se os valores máximos atualizados do PMCMV para a aquisição de unidades produzidas com recursos FDS, por estado e pelo número de habitantes de seus municípios.

Tabela 4.3: Valores máximos atualizados (PMCMV 2) para a aquisição de unidades produzidas com recursos FDS

UF	Localidade	Valor máximo de aquisição da unidade (R\$)	
		Apartamento	Casa
SP e DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, municípios de Jundiaí/SP, São José dos Campos/SP e Jacareí/SP e DF	65.000,00	63.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	57.000,00	57.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		38.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		36.000,00
RJ	Capital e respectiva região metropolitana	63.000,00	60.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	55.000,00	55.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		38.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		36.000,00
MG	Capital e respectiva região metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		38.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		36.000,00
ES	Capital e respectiva região metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
GO, MS, MT, TO	Capital e respectiva região metropolitana	54.000,00	53.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		36.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		34.000,00
AC, AM, AP, PA, RO e RR	Capital e respectiva região metropolitana	55.000,00	53.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		38.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		36.000,00
BA	Capital e respectiva região metropolitana	57.000,00	56.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	50.000,00	50.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		37.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		35.000,00
CE e PE	Capital e respectiva região metropolitana	56.000,00	54.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	49.000,00	49.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		37.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		35.000,00
AL, MA, PB, PI, RN e SE	Capital e respectiva região metropolitana	53.000,00	52.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	48.000,00	48.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		37.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		35.000,00
RS, PR e SC	Capital e respectiva região metropolitana	56.000,00	55.000,00
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000,00	52.000,00
	Municípios entre 20 e 50 mil habitantes		38.000,00
	Municípios até 20 mil habitantes		36.000,00

Fonte: Instrução Normativa Nº 34, de 28 de setembro de 2011. Consulta: agosto/2012

Para as habitações produzidas com os recursos do FDS a área útil (área interna sem contar áreas de paredes) deve ter no mínimo 38 m² para casas (sem contar a área de serviço) e 42 m² para apartamento, incluindo área de serviço. A área exigida nesse programa é superior à área exigida para a fonte de recursos FAR.

De modo semelhante à modalidade de contratação com recursos do FAR, no âmbito do PMCMV 2 houve a inserção da acessibilidade no interior de todas as unidades e em todas as áreas comuns dos empreendimentos produzidos em condomínio, assim como a área de previsão para futura instalação de elevador nos edifícios multifamiliares. Ainda a respeito da sustentabilidade, o programa faz as mesmas exigências nas modalidades FDS e FAR.

Também para os beneficiários dos recursos FDS, o Governo Federal oferece financiamento e subsídio, sendo que as prestações para pagamento não ultrapassam o valor de 10% da renda familiar, obedecida a uma prestação mínima de R\$ 50,00 (cinquenta reais) durante dez anos.

2.1.2. Fundo Garantidor da Habitação

O Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) tem como objetivos garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento; e assumir o saldo devedor do financiamento imobiliário, em caso de morte e invalidez permanente, e as despesas de recuperação relativas a danos físicos ao imóvel (Lei n. 12.424/2011). O FGHab é, então, um fundo que desempenha o papel dos tradicionais seguros habitacionais contratados ao assumir as coberturas securitárias habitacionais.

O FGHab é um fundo de natureza privada, com patrimônio próprio constituído por cotas da União, dos agentes financeiros que se dispuserem a aderir às coberturas previstas, dos rendimentos sobre aplicação em títulos públicos federais dos valores disponíveis no fundo, e de recursos provenientes da recuperação de prestações honradas pelo FGHab, ou seja, da restituição pelos devedores das prestações cobertas pelo fundo. Com a Lei n. 12.424/2011, a União ficou autorizada a participar do FGHab até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).

O FGHab poderá conceder garantia para até 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) financiamentos imobiliários nas seguintes modalidades:

- produção ou aquisição de imóveis novos em áreas urbanas;
- requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas no âmbito do PNHU;

- produção de moradia no âmbito do PNHR.

As condições para a utilização desse fundo incluem uma contribuição de 0,5% do valor da prestação, pagamento de 5% da prestação financiada (valor que será devolvido como bônus de adimplência quando do pagamento do refinanciamento) e o pagamento de, pelo menos, seis prestações do contrato.

A criação do FGHab, sobre o qual se assentou o PMCMV foi apontada como um dos maiores avanços para a política habitacional do país. Para Castelo (2009)

Criou-se, no entanto, a expectativa de que o novo fundo possa ser o precursor de algo mais duradouro, que viabilize o interesse definitivo dos agentes financeiros pela baixa renda. A experiência do FGHab, se bem-sucedida, poderá se constituir em um mecanismo duradouro para a garantia de financiamentos às famílias de baixa renda. (CASTELO, 2009, p.6)

Com relação aos desafios operacionais do fundo, a avaliação de especialistas do mercado, como Celso Petrucci, diretor do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi-SP), feita no segundo semestre de 2009, “é que o FGHab está bem estruturado. No entanto, por ser a primeira experiência na área de habitação de interesse social, ainda levanta dúvidas.” (CASTELO, 2009, p. 8).

Por outro lado, ao criar Fundo Garantidor da Habitação, aportando recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades, o governo pretende manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que vinha sofrendo os impactos da crise econômica (KLINTOWITZ, 2011).

2.1.3. Localização dos empreendimentos do PMCMV na área urbana

De acordo com o Decreto n. 7.499/2011, em áreas urbanas, deverão ser respeitados os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV:

I - a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;

II - a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e

III - a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade”. (Art. 4º).

Além disso, para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU deverão ser respeitados os seguintes requisitos:

- localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
- adequação ambiental do projeto;
- infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
- existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público. (Art. 6º).

No PMCMV, contudo, a localização dos empreendimentos tem sido, como foi historicamente no Brasil, uma questão conflitante: as construtoras estão encontrando muita dificuldade em produzir para a faixa I, em função do preço dos terrenos, que são muito elevados.

A previsão, já no lançamento do PMCMV, era de que a localização dos empreendimentos poderia ser inadequada em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, “correndo o risco ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa” (BONDUKI, 2009, p.13). Essa previsão é o que, de fato, tem sido observado. A valorização dos imóveis e, sobretudo, dos terrenos ao longo desses três anos, acaba por transferir o valor do subsídio para o lucro das construtoras.

Em relação ao espaço urbano, a construção de casas bem localizadas se apresentava também desde o início como o grande desafio, sendo o poder público municipal apontado como agente chave que poderia garantir o direito à cidade. A preocupação com a localização dos empreendimentos pelo Ministério das Cidades foi explicitada em uma cartilha que apresentou os instrumentos do Estatuto da Cidade, que poderiam garantir a moradia bem localizada com os recursos do PMCMV, dentre eles, as ZEIS.

Nessa cartilha, as condições inadequadas dos domicílios urbanos brasileiros foram atribuídas às políticas de planejamento e gestão urbanas excludentes, afirmando-se que é possível produzir moradia bem localizada, o que garantiria uma cidade equilibrada (em relação à moradia e emprego), o aproveitamento da infraestrutura existente e a diminuição dos impactos ambientais decorrentes do processo de expansão horizontal urbana, desde que os instrumentos do Estatuto da Cidade sejam utilizados para esse fim. Nesse sentido, o programa poderia combater os “vazios urbanos”, promovendo uma urbanização compacta e evitando desarticulações viárias (ROLNIK, 2010).

No entanto, de acordo com Rolnik e Klink (2011), no PMCMV a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais. Nesses termos,

Sem qualquer política associada de fortalecimento da capacidade e do poder de gestão sobre o território e na ausência de qualquer constrangimento em relação à transferência das mais valias geradas coletivamente sobre o preço da terra, grande parte dos recursos, inclusive dos subsídios públicos, é transferida sobre os preços dos terrenos, provocando um espraiamento ainda maior das cidades e reiterando um processo de exclusão para rendas mais baixas. Hoje, o mercado imobiliário, aquecido pela enorme injeção de recursos para a produção habitacional por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), afirma encontrar dificuldades para implementar novas unidades, por falta de terrenos com infraestrutura adequada. Os empreendedores cobram dos municípios a provisão de infraestrutura básica de urbanização. O Estado, por sua vez, não está estruturado para desenvolver políticas de produção de cidades *ex-ante* — é diminuta a capacidade de financiamento local da urbanização — mesmo em contextos de grande dinâmica econômica — e menor ainda as possibilidades de planejamento e gestão (ROLNIK e KLINK, 2011, p.108).

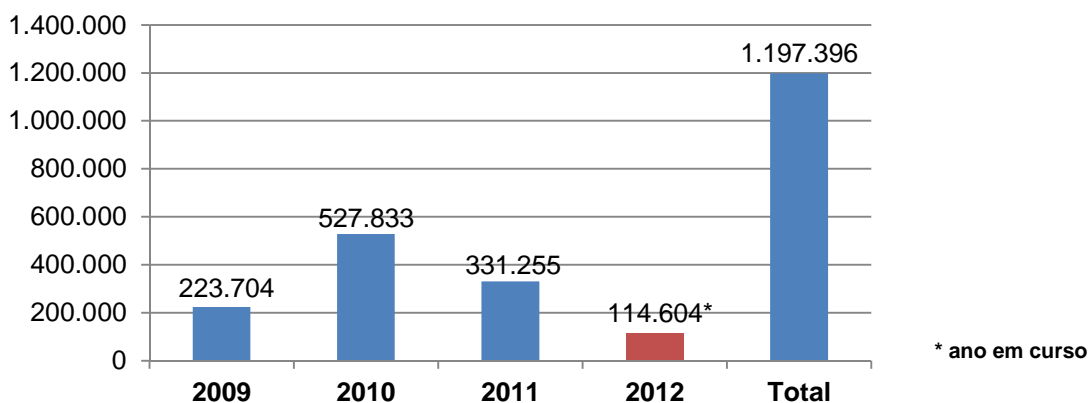
As dificuldades apontadas decorrem, também, da forma com o PMCMV foi concebido. Conforme apontam vários autores, o programa foi desenhado em conjunto com o setor imobiliário, resultando, no dizer de Klintowitz (2011) “(...) em uma política muito mais voltada para o atendimento dos interesses do mercado privado do que para os interesses sociais a que se destinam as políticas públicas” (KLINTOWITZ, 2011, p. 13).

3. Panorama de implantação do PMCMV

Por meio de dados obtidos na Caixa Econômica Federal, foi possível apresentar um panorama de implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida em todo o Brasil e especialmente nas cidades médias de Minas Gerais.

Os dados foram obtidos no dia 22 de maio de 2012 e representam o número de unidades contratadas por esse agente financeiro, em cada modalidade, desde a implementação do programa, em 2009. Na Figura 4.1, apresenta-se o número de unidades habitacionais contratadas no Brasil, por ano.

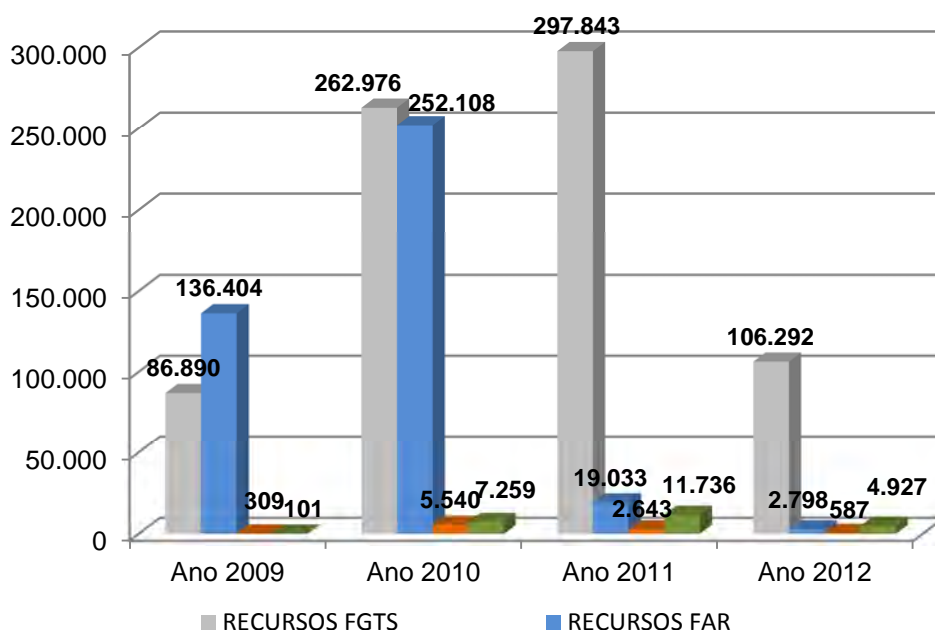
Figura 4.1: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA no PMCMV. Brasil, 2009-2012



Fonte de dados: Caixa Econômica Federal / Portal interno INFOVIGOV – 22/05/2012

Decompondo esse número por modalidade e fonte de recursos, obtém-se um gráfico comparativo anual das contratações em cada modalidade (Figura 4.2).

Figura 4.2: Número de unidades contratadas pela CAIXA por fonte de recursos do PMCMV. Brasil, 2009-2012



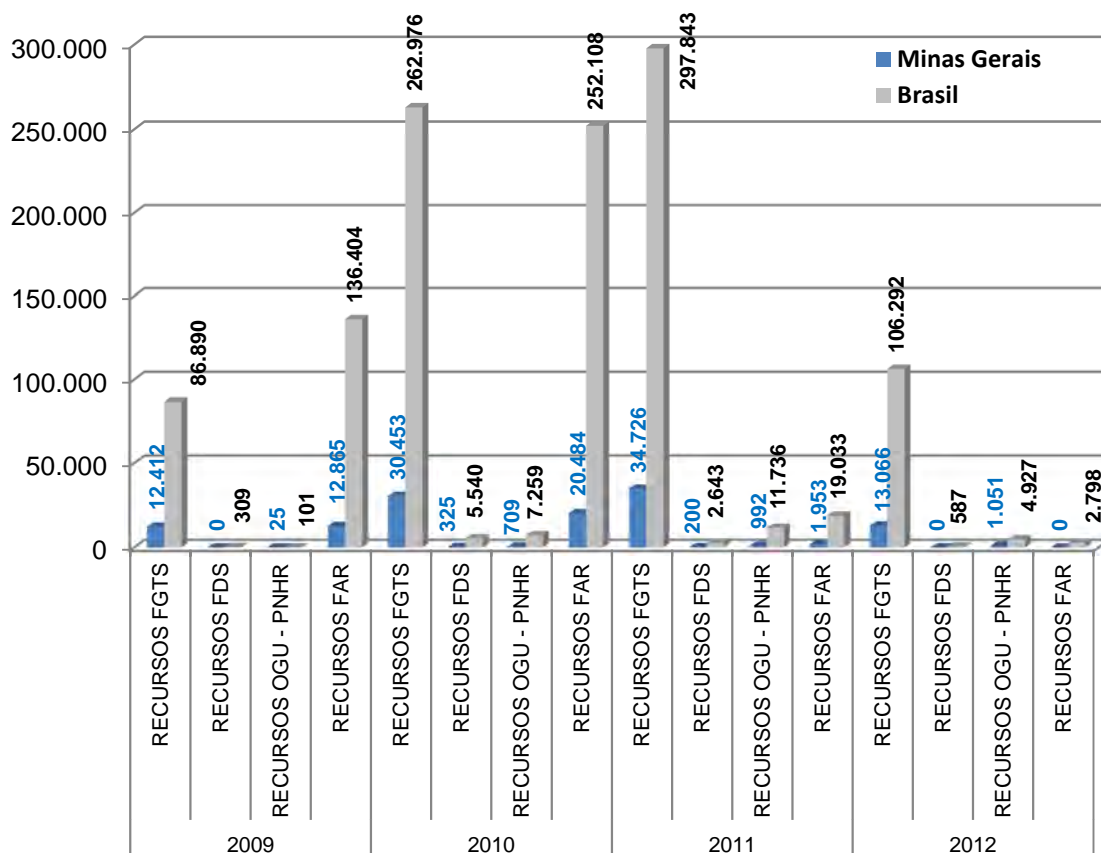
Fonte de dados: Caixa Econômica Federal / Portal interno INFOVIGOV – 22/05/2012

A partir dos dados apresentados, pode-se observar que a maior parcela de contratações concentra-se na fonte de recursos do FGTS, destinada às duas maiores faixas de renda do programa. Também foi possível notar que há uma discrepância maior nos anos de 2011 e 2012, entre o número de habitações com recursos do FAR e do FGTS. Essa grande diferença de contratação, principalmente

na fonte de recursos do FAR, deve-se à mudança de modalidade do programa, quando os valores precisaram ser atualizados e nessa atualização foram inseridas novas exigências para as unidades habitacionais. Esse processo provocou um recuo nas novas contratações.

Comparando-se, por meio da Figura 4.3, os mesmos dados apresentados aos dados específicos do estado de Minas Gerais foi possível visualizar a parcela de unidades habitacionais destinadas a essa unidade federativa.

Figura 4.3: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA por fonte de recursos do PMCMV em Minas Gerais e no Brasil, 2009-2012



Fonte de dados: Caixa Econômica Federal / Portal interno INFOVIGOV – 22/05/2012

Pode-se observar, a partir da Figura 4.3, que o mesmo padrão de contratação com recursos do FAR e do FGTS se repete no caso de Minas Gerais.

Partindo para a análise de dados das cidades médias de Minas Gerais - Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Uberaba e Varginha - apresentados na Tabela 4.4, identificou-se que o número de unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV nessas cidades, com a utilização de recursos FAR e FGTS, é muito representativo para o estado. Destaca-se, ainda, o desempenho de Uberaba, que foi muito superior ao das demais cidades médias mineiras.

Tabela 4.4: Número de unidades habitacionais contratadas pela CAIXA no PMCMV com recursos FAR e FGTS nas cidades médias de Minas Gerais, 2009-2012

Cidade	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Total
Divinópolis	228	1.697	508	175	2.608
Governador Valadares	89	1.478	779	384	2.730
Pouso Alegre	419	552	367	81	1.419
Teófilo Otoni	8	28	50	41	127
Uberaba	2.210	2.771	1.832	552	7.365
Varginha	72	583	335	121	1.111
Total Cidades Médias	3.026	7.109	3.871	1.354	15.360
MG	5.300	10.435	5.988	1.986	23.709

Fonte de dados: Caixa Econômica Federal / Portal interno INFOVIGOV – 22/05/2012

Comparando-se, ainda, por meio da Tabela 4.5, a produção habitacional das cidades médias com o déficit calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para essas cidades, em 2007, por meio do Centro de Estatística e Informações (CEI), foi possível perceber que a maior produção não ficou concentrada onde estava o maior déficit. As cidades de Divinópolis, Pouso Alegre e Uberaba, que possuíam o menor déficit habitacional entre as cidades médias, foram as que contrataram maior porcentagem de unidades habitacionais. No caso de Uberaba, chegou-se a contratar 128% de seu déficit. Em contraposição, Teófilo Otoni, com o maior déficit entre as cidades médias, foi a que menos produziu habitações.

Não é possível afirmar com certeza a que esse fato possa estar relacionado. De acordo com Cardoso (2002), em programas municipais que dependem da iniciativa das prefeituras, os melhores desempenhos são daqueles que dispõem de estruturas administrativas aparentemente mais organizadas, seja através de órgãos de administração direta ou de secretarias de habitação. Contudo, num programa como o PMCMV, que depende diretamente da iniciativa privada, esse fato poderia estar associado também à própria capacidade técnica das empresas proponentes ou à disponibilidade de terrenos mais planos que viabilizem uma construção mais barata, sem altos custos de contenções e movimentação de terra. Em entrevista realizada com o Gerente Regional de Habitação da Superintendência Regional da CAIXA, esses fatores foram, de fato, apontados como os grandes facilitadores da alta produção habitacional da cidade de Uberaba.

Tabela 4.5: Comparação entre a produção habitacional pelo PMCMV e o déficit habitacional nas cidades médias de Minas Gerais - 2007

Cidade	Número de Habitantes (Censo 2010)	Número de Domicílios em 2007	Déficit habitacional 2007 (UH)	Déficit habitacional 2007 (%)	Unidades contratadas PMCMV (FAR e FGTS)	% do déficit contratada pelo PMCMV (FAR e FGTS)
Divinópolis	213.016	65.938	2.890	4,38%	2.068	71,56%
Governador Valadares	263.689	80.165	6.179	7,71%	2.730	44,18%
Pouso Alegre	130.615	38.741	2.020	5,21%	1.419	70,25%
Teófilo Otoni	134.745	37.216	3.178	8,54%	127	4,00%
Uberaba	295.988	96.164	5.741	5,97%	7.365	128,29%
Varginha	123.081	35.922	2.362	6,58%	1.111	47,04%

Fonte de dados: IBGE - Censo 2010; Fundação João Pinheiro - 2007; Caixa Econômica Federal / Portal interno INFOVIGOV – 22/05/2012

É preciso ressaltar, porém, que o alto percentual de contratação de unidades habitacionais não diz respeito ao equacionamento do déficit, tendo em vista que muitas das contratações de financiamento foram feitas por famílias que não faziam parte do cálculo feito pela FJP¹¹. Apenas com um novo levantamento sobre a situação dos domicílios no Brasil, será possível avaliar o real impacto do programa no equacionamento do déficit habitacional.

4. Considerações Finais

O Programa Minha Casa, Minha Vida representa uma importante política anticíclica do governo federal, pois com o incentivo aos investimentos no setor da construção civil tem contribuído, até então, para manter o crescimento econômico do país num cenário de crise econômica internacional. Com perspectivas de redução do déficit de moradias, de geração de emprego e renda, e de aceleração da economia por meio do setor da construção civil, apresenta como diferencial uma estrutura legal e institucional que se apoia na existência de critérios e de instrumentos financeiros capazes de viabilizar sua implementação.

O panorama da implantação do programa no Brasil apontou que, em relação aos investimentos públicos e privados, há necessidade de processos de planejamento e gestão urbana para que haja uma distribuição equitativa de recursos, tendo em vista que a população mais carente, que concentra o maior

¹¹ O cálculo da FJP para o déficit habitacional não inclui moradias de aluguel que estejam em boas condições de uso e que não onerem em mais de 30% o salário do trabalhador. Como o PMCMV incentivou a busca pela casa própria por meio da oferta de subsídio e juros baixos, muitas famílias que não compunham o cálculo do déficit habitacional foram atendidas pelo programa.

déficit habitacional, ainda não é a maior parcela atendida pelo programa. Esse aspecto também foi observado em Minas Gerais.

Além disso, a produção de moradia de interesse social bem localizada apresenta-se como um desafio a ser superado, tendo em vista as dificuldades decorrentes do atrelamento do programa ao mercado privado. Essas questões serão discutidas no capítulo seguinte, a partir do caso da cidade de Uberaba.

CAPÍTULO 5

A (DES)ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL: O CASO DAS ZEIS E DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA EM UBERABA, MG

1. Introdução

Neste capítulo apresenta-se o estudo de caso da cidade de Uberaba abordando-se a localização dos conjuntos do PMCMV – faixa I na cidade e sua relação com a instituição de ZEIS vazias.

O aprofundamento dessa questão num caso específico justifica-se na medida em que se busca entender a relação entre a instituição de ZEIS na legislação urbanística local e seu desempenho como instrumento urbanístico de democratização do acesso à cidade. A escolha de Uberaba, por sua vez, justifica-se na medida em que, a partir da identificação de seis cidades médias no estado (Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha) e de uma pesquisa em sua legislação municipal e seus programas implantados, apenas Uberaba atendeu aos quesitos pré-estabelecidos pela pesquisa, quais sejam: possuir ZEIS vazias e PMCMV – faixa I implementado na cidade.

2. Procedimentos Metodológicos

O levantamento de dados teve início a partir de uma pesquisa documental sobre a cidade de Uberaba, pela qual foi feita a caracterização da cidade e o levantamento da localização das ZEIS vazias instituídas pelo Plano Diretor. Os documentos foram obtidos nos sítios eletrônicos da Prefeitura, da Câmara Municipal, do IBGE e da Fundação João Pinheiro. De cada órgão ou instituição procurou-se utilizar os últimos dados disponibilizados. As consultas foram realizadas no primeiro semestre de 2012.

Posteriormente, foi realizada pesquisa na Caixa Econômica Federal, por meio da Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR) de Uberlândia, que atende à região em que Uberaba está inserida, com a finalidade de identificar os conjuntos habitacionais que haviam sido contratados com recursos do FAR, destinado à menor faixa de renda do programa e que depende de parceria com a prefeitura. A partir desses dados, também foi possível identificar as construtoras responsáveis pelos empreendimentos, o número de unidades produzidas em cada conjunto e o valor do investimento.

Após a identificação dos conjuntos habitacionais, foram realizadas entrevistas com os construtores responsáveis pelas obras, com agentes institucionais ligados à Secretaria de Planejamento da Prefeitura, com funcionários da Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (COHAGRA), com o presidente da Câmara Municipal, com um membro do Conselho Municipal de Habitação que representa o Movimento Uberabense de Luta pela Moradia e com moradores que ocupavam dois dos conjuntos construídos: o Residencial Pacaembu e o Residencial Jardim Copacabana. Em cada um dos conjuntos, foi realizada uma entrevista não estruturada, com a participação de mais de um morador na mesma entrevista. Também foram realizadas duas entrevistas com moradores já residentes no bairro Jardim Alvorada. Além das entrevistas citadas, foram realizadas pequenas entrevistas, também não estruturadas, com moradores que estavam passando pela rua ou à porta de suas casas durante as visitas ao empreendimento. O objetivo das entrevistas foi identificar os agentes que atuaram na implantação do PMCMV e na produção do espaço urbano em Uberaba, além de buscar mais informações sobre a localização dos conjuntos habitacionais, dos equipamentos disponíveis para os moradores, entre outras questões.

Para o levantamento de dados sobre a localização dos conjuntos habitacionais, foram realizadas visitas em todos os empreendimentos, inclusive com a utilização do transporte coletivo oferecido. Todas as etapas do trabalho de campo foram realizadas no mês de janeiro de 2012 e as informações coletadas referem-se a esse limite temporal.

A partir da pesquisa documental, da pesquisa de campo e das informações coletadas em entrevistas, reuniram-se informações suficientes para a caracterização do processo de implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV em Uberaba.

Finalmente, foi possível avaliar a adequação da localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba e a influência da delimitação das ZEIS na sua localização, mediante utilização de indicadores referentes às seguintes dimensões: infraestrutura urbana, transporte público, equipamentos urbanos, segregação socioespacial, atendimento por comércio, ligação com a cidade, situação fundiária e condições ambiental e geológica.

3. Uberaba – Características Gerais e Estrutura de Governo para a Habitação de Interesse Social

3.1. Visão Geral do Município

O município de Uberaba está localizado na Mesorregião Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, uma das regiões mais dinâmicas e modernas do Estado de Minas Gerais¹².

De acordo com o Censo de 2010, Uberaba possui 295.988 habitantes, sendo 97,8% desse total correspondente à população urbana e 96,5% residente na sede municipal (IBGE, 2010).

A área total do município é de 4.524,0 Km² (IBGE, 2010) e o relevo “varia de plano ligeiramente ondulado na maioria absoluta de área do município, até fortemente ondulado em pequenas manchas (...)” (PMU, 2009), o que constitui um fator positivo para a localização da habitação de interesse social, quando comparado a grande parte dos municípios mineiros, cujo relevo é muito acidentado.

Com uma localização considerada privilegiada e central¹³, o município é atendido por rodovias estaduais e federais, e o cruzamento das rodovias BR-050 e BR-262, consideradas de integração nacional por fazer a ligação Norte-Sul e Leste-Oeste do País, acontece dentro do perímetro urbano. A cidade também é cortada pela Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), concessionária do transporte ferroviário de cargas (PMU, 2009).

Com relação ao transporte aéreo, a cidade conta com o Aeroporto Mário de Almeida Franco, que é destinado ao tráfego de aeronaves da Aviação Regular e Aviação Geral, oferecendo voos regulares para Belo Horizonte/MG e Campinas/SP, além de outros destinos¹⁴.

No que diz respeito à habitação, de acordo com a Fundação João Pinheiro, a estimativa do déficit habitacional básico, em 2007, era de 5.741 domicílios, o que correspondia a 6% do total de domicílios, situação bastante privilegiada, quando comparada aos demais municípios brasileiros. Porém, vale destacar que da população residente em domicílios particulares, 3.978 pessoas ainda vivem em condição de saneamento considerada inadequada (IBGE, 2010).

O atual governo da cidade é de responsabilidade do Prefeito Anderson Aduino Pereira, que está em seu segundo mandato consecutivo (2005-2008 pelo PR e 2009-2012 pelo PMDB). Na sua atual administração, 16 secretarias compõem

¹² De acordo com dados do IBGE, (site) o PIB do município a preços correntes é da ordem de 6,5 bilhões de reais (R\$ 6.489.509.000), sendo então o PIB per capita R\$21.904,70.

¹³ Uberaba dista 490 km da cidade de São Paulo/SP, 569 km do porto de Santos/SP, 494 de Belo Horizonte/MG, 530 km de Brasília/DF e 477 de Goiânia/GO.

¹⁴ Informações obtidas no sítio eletrônico da INFRAERO: (<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/minas-gerais/aeroporto-de-uberaba.html>)

o quadro de administração direta do governo. Contudo, algumas áreas como habitação e saneamento estão sob a responsabilidade de companhias que integram a administração indireta do governo¹⁵.

No que se refere ao planejamento urbano, a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), coordenada pelo secretário Karim Abud Mauad, é a responsável por “realizar estudos e pesquisas para as ações, projetos, processos e planejamento das atividades do Governo Municipal”¹⁶. Já no que diz respeito à habitação de interesse social, compete à Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (COHAGRA) implementar a política habitacional de interesse social. A COHAGRA é uma sociedade de economia mista que tem a Prefeitura Municipal de Uberaba como seu maior acionista.

São as atividades desses dois braços do governo municipal que podem, por suas atribuições, interferir e direcionar a localização dos empreendimentos habitacionais na cidade e, por isso, sua atuação assumiu papel de destaque nesta pesquisa.

3.2. A Secretaria Municipal de Planejamento

As atividades da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) visam à otimização de recursos materiais, humanos e financeiros. São competências dessa secretaria:

- I – formular e coordenar a política municipal de desenvolvimento urbano e rural;
- II – alocar recursos e compatibilizar programas, projetos e atividades de desenvolvimento urbano e rural, de infraestrutura, de habitação, de saneamento, de telecomunicações, com os níveis federal e estadual;
- III – articular-se com instituições públicas, privadas e não governamentais relacionadas ao seu âmbito de atuação, visando à cooperação técnica e a integração de ações setoriais com impacto sobre a competitividade e a qualidade de vida dos cidadãos;
- IV - coordenar as atividades de planejamento urbano e de implementação do Plano Diretor do Município em colaboração com os demais órgãos da Administração Municipal;
- V - normatizar, monitorar e avaliar a realização de ações de intervenção urbana;
- VI - formular e propor ações com vistas a integrar os diversos projetos desenvolvidos pela administração pública municipal;
- VII - promover a captação de recursos nos âmbitos municipal, estadual e federal;
- VIII – exercer outras atividades correlatas¹⁷.

¹⁵ As informações sobre a estrutura organizacional da Prefeitura e da COHAGRA para a habitação foram obtidas no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberaba.

¹⁶ <http://www.uberaba.mg.gov.br/>

¹⁷ Idem.

Portanto, além das atividades relacionadas ao planejamento urbano, cabe a essa Secretaria alocar recursos e compatibilizar programas e projetos de habitação com os níveis estadual e federal, assim como articular-se com instituições públicas, privadas e não governamentais visando à cooperação técnica nas áreas de sua competência.

A SEPLAN conta, em seu quadro de funcionários, com profissionais de engenharia, agrimensura e arquitetura, entre outros. Seu atual secretário é engenheiro civil, administrador de empresas, economista, pós-graduado em Marketing e Gestão Econômica e Administração Financeira. Além disso, é empresário da construção civil, professor universitário da Faculdade de Ciências Econômicas do Triângulo Mineiro (FCETM), consultor de empresas, presidente do SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil) na gestão 1997/2000, tendo assumido a presidência da Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Uberaba (ACIU), na gestão 2008/2010. Esse quadro geral do corpo de funcionários municipais na área de planejamento urbano distingue o município de Uberaba em relação à grande maioria dos municípios mineiros.

3.3. A COHAGRA – Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande

A Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (COHAGRA) é uma sociedade de economia mista constituída pela Lei Municipal n. 3.920/1987, tendo sido destinada a produzir e comercializar unidades habitacionais de interesse social. A sociedade tem a Prefeitura Municipal de Uberaba como seu maior acionista, sendo esta detentora de aproximadamente 99,99% do capital votante¹⁸.

O objetivo social da companhia é promover o desenvolvimento urbano do município e da região por intermédio da implementação de política habitacional de interesse social. Seus objetivos específicos são:

- Produzir e comercializar unidades habitacionais e lotes urbanizados de interesse social, obedecidos aos critérios e às normas estabelecidos para os programas do Governo Federal;
- Apoiar programas e projetos de desenvolvimento comunitário;
- Regularização fundiária.¹⁹

O presidente da companhia é o engenheiro civil Samir Cecílio Filho. Sua atuação em Uberaba inclui a gestão de diversas entidades, como a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Uberaba (ACIU), a Federação das Associações Comerciais, Industriais, Agropecuárias e de Serviços de Minas Gerais (FEDERAMINAS), e o SEBRAE-MG. Também foi Secretário Municipal da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, em 2003.

¹⁸ Informação retirada do DOU – MG – Caderno 3 – Publicações de Terceiros, Sábado, 02 de abril de 2011, p.11.

¹⁹ <http://www.uberaba.mg.gov.br/>

A produção de habitação de interesse social gerida pela COHAGRA, de 2005 a janeiro de 2012, período que coincide com o mandato do prefeito Anderson Aduino Pereira é apresentada na Tabela 5.1.

Tabela 5.1: Resumo de Produção Habitacional sob a gestão da COHAGRA no Período 2005 a 2012

Imóveis construídos e entregues: 3849 Casas/Aptos

Local	Quantidade
Antônia Cândida	258 Casas
Francisco Angotti	211 Casas
Morada Du Park	270 Casas
Residencial 2000	1178 Casas
Estrela da Vitória	34 Casas
Complexo Vila Paulista	32 Casas
João Bichuetti	176 Aptos
Jardim Brasília	31 Casas
Ponte Alta	72 Casas
Capelinha do Barreiro	20 Casas
Bairro da Baixa	20 Casas
Residencial Presidente Tancredo Neves - Módulos I, II e III	322 Casas
Jardim Copacabana (PMCMV)	500 Casas
Pacaembu II (PMCMV)	299 Casas
Parque dos Girassóis I - Módulo A (PMCMV)	246 Casas
Parque dos Girassóis I - Módulo B (PMCMV)	180 Casas
Total	3849

Reformas: 520 residências

Local	Quantidade
Residencial 2000, Primavera, Chica Ferreira, Valim de Melo, Parque das Américas e Complexo Vila Paulista	520
Total	520

Imóveis em construção em 2012: 1558 casas

Local	Quantidade
Residencial Presidente Tancredo Neves - Módulo IV	146 Casas
Morumbi II (PMCMV)	273 Casas
Jardim Alvorada (PMCMV)	331 Casas
Parque dos Girassóis II (PMCMV)	500 Casas
Gemeleiras	184 Casas
Residencial Presidente Tancredo Neves - Módulo V	124 Casas
Total	1558

Imóveis com início de construção previsto para 2012: 433 Casas

Local	Quantidade
Jardim Belo Horizonte	225 Casas
Residencial 2000	100 Casas
Jardim Primavera	108 Casas
Total	433

Total Geral de unidades:

Casas	Apartamentos	Reformas	Total Geral
5664	176	520	6360

Fonte: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,260>.

Acesso em: 08 de fevereiro de 2012.

Conforme se observa na Tabela 5.1, foram construídas e entregues 1.225 unidades do PMCMV (Jardim Copacabana, Pacaembu II, Parque dos Girassóis I – Módulo A e Parque dos Girassóis I – Módulo B) e estão em construção mais 1.104 casas (Morumbi II, Jardim Alvorada e Parque dos Girassóis II). Esses conjuntos residenciais atendem à faixa I, isto é, à população com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos.

4. As ZEIS vazias em Uberaba

Uberaba teve o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano elaborado no período de 1989 a 1991, portanto, após a Constituição Federal de 1988. Nesse período, o plano era composto por leis complementares que tratavam do perímetro urbano, parcelamento do solo urbano, uso e ocupação do solo, código de edificações, plano de sistema viário, trânsito e transportes e política municipal de meio ambiente, um avanço em relação à legislação municipal anterior que se resumia a um código de posturas, código de edificações e decreto de perímetro urbano.

Em 2006, seguindo o direcionamento dado pelo Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001), foi aprovado o novo Plano Diretor de Uberaba (Lei n. 359/2006). Nesse novo plano, foram definidas Zonas Especiais de Interesse Social para implantação de novos empreendimentos habitacionais denominadas ZEIS 2, e áreas destinadas à regularização fundiária definidas como ZEIS 1. As ZEIS foram demarcadas em mapa específico, que foi apresentado como anexo da lei (Figura 5.1)

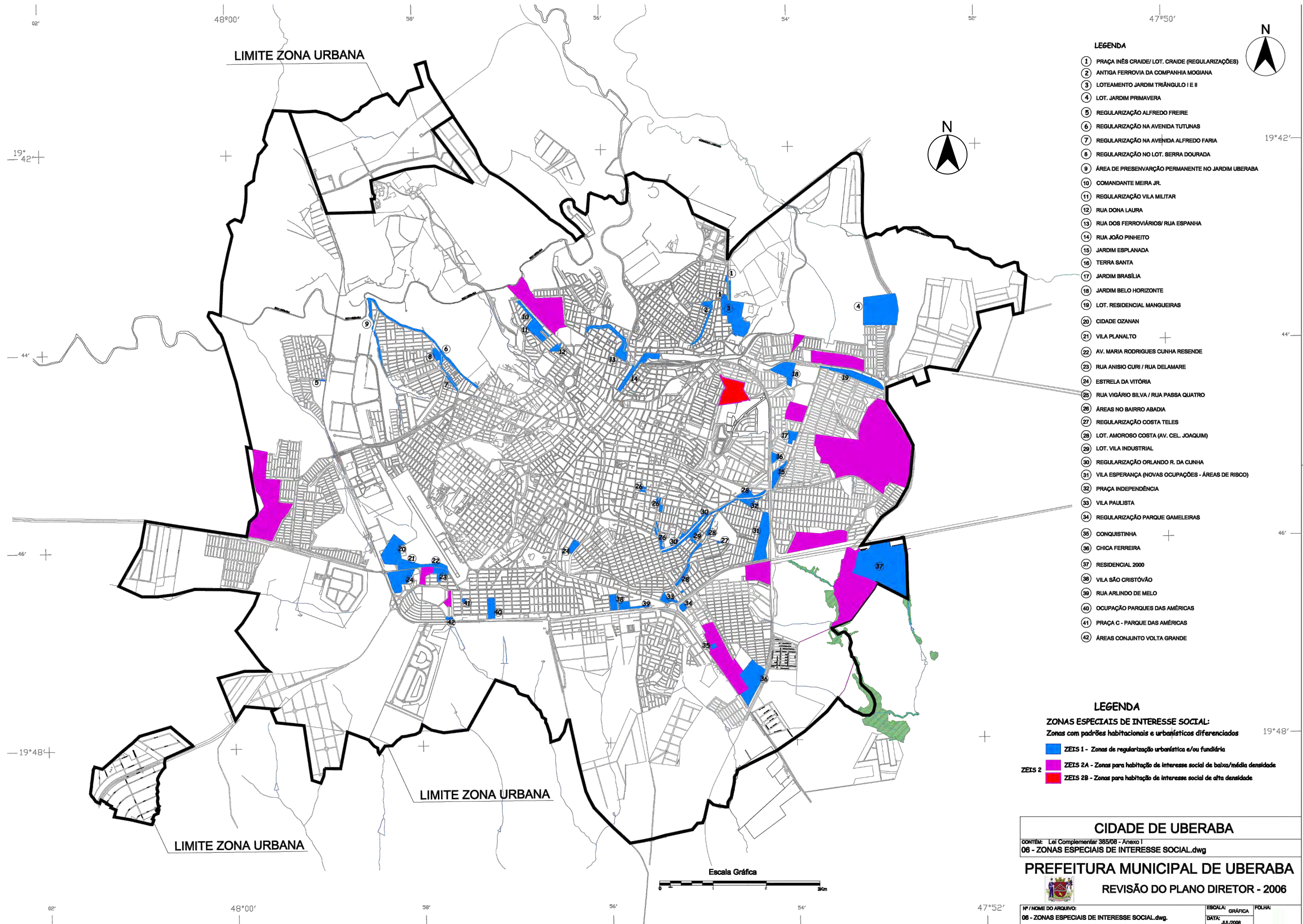
Com relação à escolha das áreas demarcadas como ZEIS 2, a entrevista realizada com o Secretário de Planejamento esclareceu que

Em Uberaba, não havia grandes vazios urbanos – glebas vagas dentro do tecido urbano – apesar de haver muitos lotes vagos. Então, as ZEIS foram demarcadas anexas a áreas já ocupadas por população de renda assemelhada, especialmente na região das UPGs²⁰ Paraíso, Morumbi e Vallim, dentro do perímetro urbano.

Os terrenos em que foram demarcadas as ZEIS 2 são de propriedade privada, mas, de acordo com a SEPLAN, não houve resistência por parte dos proprietários dos imóveis à demarcação dessas ZEIS, “até porque o produto ‘lote/casa popular’ é bastante procurado e valorizado no mercado e não gerou prejuízo a nenhum proprietário” (Secretário de Planejamento).

No que diz respeito à adequação das áreas, considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, às escolas,

²⁰ UPGs são as Unidades de Planejamento e Gestão.



- LEGENDA**
- 1 PRAÇA INÊS GRAIDE/ LOT. GRAIDE (REGULARIZAÇÕES)
 - 2 ANTIGA FERROVIA DA COMPANHIA MOGIANA
 - 3 LOTEAMENTO JARDIM TRIÂNGULO I E II
 - 4 LOT. JARDIM PRIMAVERA
 - 5 REGULARIZAÇÃO ALFREDO FREIRE
 - 6 REGULARIZAÇÃO NA AVENIDA TUTUNAS
 - 7 REGULARIZAÇÃO NA AVENIDA ALFREDO FARIA
 - 8 REGULARIZAÇÃO NO LOT. SERRA DOURADA
 - 9 ÁREA DE PRESENVARÇÃO PERMANENTE NO JARDIM UBERABA
 - 10 COMANDANTE MEIRA JR.
 - 11 REGULARIZAÇÃO VILA MILITAR
 - 12 RUA DONA LAURA
 - 13 RUA DOS FERROVIÁRIOS/ RUA ESPANHA
 - 14 RUA JOÃO PINHEITO
 - 15 JARDIM ESPLANADA
 - 16 TERRA SANTA
 - 17 JARDIM BRASÍLIA
 - 18 JARDIM BELO HORIZONTE
 - 19 LOT. RESIDENCIAL MANGUEIRAS
 - 20 CIDADE OZANAN
 - 21 VILA PLANALTO
 - 22 AV. MARIA RODRIGUES CUNHA RESENDE
 - 23 RUA ANÍSIO CURY / RUA DELAMARE
 - 24 ESTRELA DA VITÓRIA
 - 25 RUA VIGÁRIO SILVA / RUA PASSA QUATRO
 - 26 ÁREAS NO BAIRRO ABADIA
 - 27 REGULARIZAÇÃO COSTA TELES
 - 28 LOT. AMOROSO COSTA (AV. CEL. JOAQUIM)
 - 29 LOT. VILA INDUSTRIAL
 - 30 REGULARIZAÇÃO ORLANDO R. DA CUNHA
 - 31 VILA ESPERANÇA (NOVAS OCUPAÇÕES - ÁREAS DE RISCO)
 - 32 PRAÇA INDEPENDÊNCIA
 - 33 VILA PAULISTA
 - 34 REGULARIZAÇÃO PARQUE GAMELEIRAS
 - 35 CONQUISTINHA
 - 36 CHICA FERREIRA
 - 37 RESIDENCIAL 2000
 - 38 VILA SÃO CRISTÓVÃO
 - 39 RUA ARLINDO DE MELO
 - 40 OCUPAÇÃO PARQUES DAS AMÉRICAS
 - 41 PRAÇA C - PARQUE DAS AMÉRICAS
 - 42 ÁREAS CONJUNTO VOLTA GRANDE

- LEGENDA**
- ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL:**
 Zonas com padrões habitacionais e urbanísticos diferenciados
- ZEIS 1 - Zonas de regularização urbanística e/ou fundiária
 - ZEIS 2A - Zonas para habitação de interesse social de baixa/média densidade
 - ZEIS 2B - Zonas para habitação de interesse social de alta densidade

CIDADE DE UBERABA

CONTÉM: Lei Complementar 385/08 - Anexo I
 06 - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.dwg

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA

REVISÃO DO PLANO DIRETOR - 2006

Nº / NOME DO ARQUIVO: 06 - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL.dwg.	ESCALA: GRÁFICA	FOLHA:
	DATA: JUL/2008	

Figura 5.1: Zonas Especiais de Interesse Social - Uberaba/MG
 Fonte: www.uberaba.gov.br

ao transporte público, à condição de vias de acesso, entre outros, o Secretário de Planejamento assegura que

As áreas são adequadas especialmente porque são anexas à malha urbana já ocupada, com facilidade de extensão de redes de infraestrutura e também de linhas de ônibus com acesso fácil a creches, escolas e unidades de saúde já existentes. (...) Também não há problemas ambientais nestas áreas.

Além disso, de acordo com o mesmo entrevistado, “outros equipamentos foram exigidos, dentro da aprovação dos novos loteamentos para atender à população que já está ocupando estes novos loteamentos”.

A partir da análise de fotos aéreas de 2010 disponibilizadas no aplicativo Google Earth, foi possível identificar grandes áreas dentro das ZEIS 2 que, até a data da captura da imagem, não haviam sido ocupadas. Com esse mesmo método, foi possível identificar que algumas áreas dentro das ZEIS já estavam ocupadas com empreendimentos habitacionais. Contudo, atualmente, de acordo com informações da SEPLAN,

nas áreas que ainda estão vazias e que são definidas como ZEIS, já existem diretrizes urbanísticas solicitadas, expedidas e com projetos em fase de aprovação, de forma que praticamente todas estão já destinadas a programas habitacionais de interesse social (Entrevista concedida pelo Secretário de Planejamento).

O atual mapa de zoneamento da cidade²¹ (Figura 5.2), apresenta um zoneamento modificado em relação ao aprovado em 2006, inclusive no que se refere às ZEIS 2. Nesse novo mapa, algumas áreas que no Plano Diretor de 2006 eram definidas como ZEIS estão caracterizadas, atualmente, como Zonas Empresariais e Zonas Residenciais e nenhuma nova área de interesse social foi acrescentada.

Essa alteração de zoneamento aconteceu, de acordo com a SEPLAN, porque nem a prefeitura manifestou interesse na desapropriação da área, nem o proprietário quis implantar loteamento de interesse social. Dessa forma, a área foi liberada para a implantação de loteamento padrão (Entrevista concedida pelo Secretário de Planejamento).

²¹ Este mapa foi fornecido em arquivo digital pela SEPLAN e não está disponível no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Uberaba

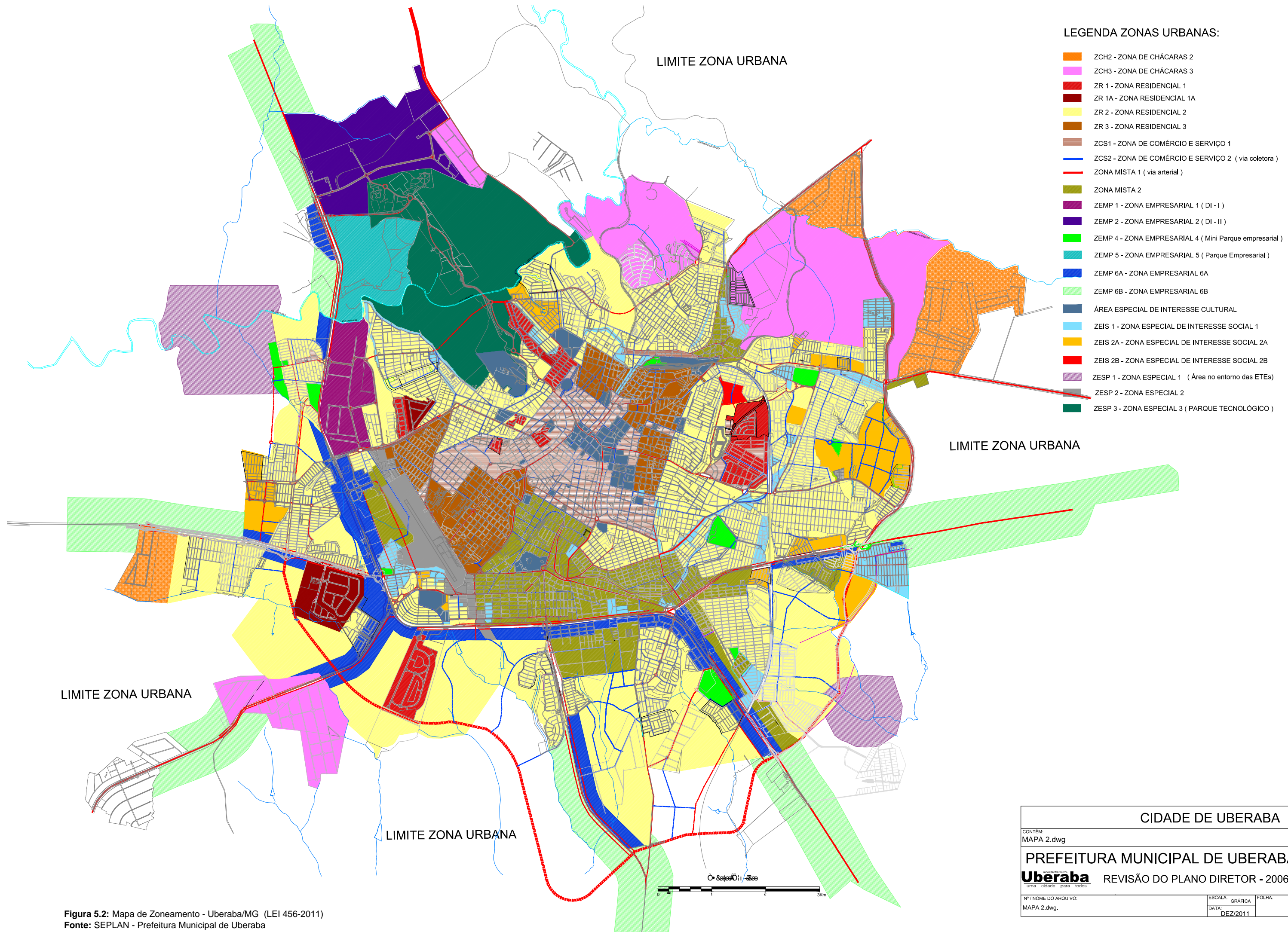


Figura 5.2: Mapa de Zoneamento - Uberaba/MG (LEI 456-2011)
 Fonte: SEPLAN - Prefeitura Municipal de Uberaba

CIDADE DE UBERABA		
CONTEM: MAPA 2.dwg		
PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA		
Uberaba <small>uma cidade para todos</small>		REVISÃO DO PLANO DIRETOR - 2006
Nº / NOME DO ARQUIVO: MAPA 2.dwg.	ESCALA: GRÁFICA DATA: DEZ/2011	FOLHA:

Porém, com o lançamento do PMCMV e a necessidade urgente de sua implantação, não se podia aguardar negociações com proprietários de áreas já caracterizadas como ZEIS 2 ou mesmo a aplicação dos instrumentos previstos no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade. Assim, as áreas escolhidas pelos construtores foram caracterizadas como ZEIS. De acordo com o Secretário de Planejamento, isso aconteceu porque o Plano Diretor permitia a previsão de lotes de 200 m², assim como outros benefícios previstos pela legislação, que era o desejado para o PMCMV, somente em ZEIS. No dizer deste secretário municipal:

Em função da necessidade de novas áreas, também foi feita alteração recente (dezembro de 2011) da Lei de Parcelamento do Solo permitindo a implantação de programa habitacional de interesse social edificado, em parceria com os Governos Federal, Estadual ou Municipal, na Macrozona de Transição Urbana, em área imediatamente contígua a outra área urbanizada, condicionada à execução pelo empreendedor de medidas compensatórias a serem definidas no processo de diretrizes para parcelamento.

Destaca-se que as áreas que estavam destinadas à produção de HIS, demarcadas como ZEIS 2 na legislação municipal, não foram destinadas à produção de HIS para a faixa I. Os empreendimentos citados pela SEPLAN como em fase de aprovação, localizados dentro dessas ZEIS, foram propostos posteriormente à aprovação dos empreendimentos que constam na Tabela 5.1 e são destinados a empreendimentos vendidos pelo valor de mercado. Observa-se também que mesmo com a disponibilidade de áreas em ZEIS 2, novas áreas foram demarcadas com a intenção de institucionalizar as áreas já escolhidas pelos construtores para a implantação de seus empreendimentos, o que constitui um processo contrário ao que se espera quando existem ZEIS vazias demarcadas.

5. O PMCMV em Uberaba: localização dos conjuntos e seleção de moradores

5.1 Visão geral da implementação do PMCMV para a população de baixa renda em Uberaba

Uberaba foi o primeiro município de Minas Gerais e um dos primeiros do Brasil a assinar contratos do Programa Minha Casa, Minha Vida²². Inicialmente,

²² <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,12031>

o número de moradias contratadas para cada cidade não poderia exceder a 20% do déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro²³. Contudo, com a liberação do Governo Federal para a construção, ainda na primeira etapa do programa, de até 40% do déficit²⁴ que em Uberaba é de 5.741 moradias, o município contratou um total de 2.329 habitações para a faixa I, que atendeu a população com renda de 0 a 3 salários mínimos.

De acordo com o presidente da COHAGRA, em discurso realizado no dia 17 de janeiro de 2012, no evento de entrega das chaves de 180 residências do PMCMV: “Uberaba vem sendo alvo de visitas, reportagens e estudos por conta da *performance* no setor habitacional”. Como exemplo da projeção que o desempenho da cidade tomou, ele citou a reportagem que um jornal francês fez sobre o programa habitacional brasileiro, tendo escolhido Uberaba por sua *performance* ser considerada, na época, a melhor do país. Além disso, ele também relatou uma homenagem do Sindicato dos Corretores de Minas Gerais recebida pela COHAGRA, como “Parceiro do Mercado Imobiliário”, pois a atuação do órgão teria aquecido esse mercado na cidade.

Para o Gerente Regional de Habitação da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal (Regional de Uberlândia), em entrevista concedida no mesmo dia do evento, o sucesso da construção de empreendimentos do PMCMV em Uberaba se deve, sobretudo, a quatro fatores básicos. O primeiro é o empreendedorismo dos empresários da região. Como os Sindicatos da Indústria da Construção Civil (SIDUSCONS) de Uberaba e Uberlândia são muito atuantes, a região conta com vários empresários extremamente empreendedores que desde o início acreditaram no programa. Além disso, a região conta com 83 construtoras habilitadas a operar no programa, o que é um diferencial no Brasil. Em segundo plano, está o empreendedorismo dos prefeitos da região, que se prepararam muito para a gestão pública, acreditaram no programa e auxiliaram nos projetos. Em terceiro, a topografia, que é um fator muito positivo, pois é possível produzir com um custo mais baixo. E o quarto fator é o custo das áreas que, até antes do PMCMV, estavam com um preço bastante acessível. O Gerente Regional ainda afirma que, hoje, apesar do preço das áreas terem subido, ainda é possível fazer habitações pelo programa, ao

²³ <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,8047>

²⁴ Idem.

contrário de algumas regiões em que a topografia não ajuda e o preço é muito alto.

5.2 Os Agentes atuantes no PMCMV em Uberaba

A identificação dos agentes atuantes no PMCMV na cidade de Uberaba foi feita a partir de entrevistas (conforme roteiro de entrevistas constante no Apêndice A, p. 124). Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa documental em busca de compreender como o programa era estruturado e identificar possíveis formas de atuação desses agentes. A partir de então, foram realizadas entrevistas com foco na investigação sobre a localização dos conjuntos habitacionais, que é o tema central desta pesquisa. Os principais agentes identificados foram:

- Poder Público (Federal e Municipal)
 - Governo Federal
 - Prefeitura Municipal – COHAGRA e Secretaria de Planejamento
 - Câmara Municipal
- Caixa Econômica Federal
- Conselho de Habitação
- Construtoras
- Proprietários de terrenos

O Governo Federal, ao lançar o PMCMV, que tem como um de seus objetivos fomentar a economia através do incentivo à produção de unidades habitacionais, deixou a cargo do setor privado a iniciativa para a construção dos empreendimentos. Por meio do programa, foi disponibilizado crédito às construtoras e subsídio e crédito aos beneficiários, o que viabilizou a construção de moradias em larga escala. Assim, o papel que o Governo Federal poderia exercer na decisão sobre a localização dos conjuntos ficou restrito à exigência de que os conjuntos habitacionais fossem localizados em áreas contíguas à malha urbana. Da mesma maneira, a intervenção da Caixa Econômica Federal é restrita à análise da viabilidade dos empreendimentos e a verificação dos projetos quanto ao cumprimento dos critérios estabelecidos.

A partir do lançamento do programa, o papel das construtoras e dos proprietários dos terrenos foram identificados como aqueles que mais afetam a localização da HIS. Em Uberaba, em alguns casos, os proprietários de terrenos

foram em busca de construtoras para viabilizar a venda de terrenos que estavam, até então, desvalorizados no mercado. Em outros casos, foram as construtoras que tomaram a iniciativa de buscar áreas para construção e executar as obras.

O poder público municipal em Uberaba, por meio da COHAGRA e da Secretaria de Planejamento, não participou de forma direta da escolha das áreas. Também não houve qualquer exigência em relação à localização das unidades habitacionais nas ZEIS já instituídas pelo Plano Diretor, sendo possível caracterizar as áreas disponibilizadas pelas construtoras como novas ZEIS. Sendo assim, o poder público municipal teve uma atuação limitada ou nula nessa decisão. O Conselho Municipal de Habitação também não interviu nem na escolha das áreas em que seriam construídas as Unidades Habitacionais, nem nos critérios para seleção de moradores.

A atuação da Câmara Municipal de Uberaba também foi limitada. Os vereadores participaram apenas na aprovação de leis que caracterizassem essas novas áreas como ZEIS. Pelo que foi investigado, não foi questionado o fato das ZEIS instituídas ainda estarem vazias e dessas novas áreas não terem sido escolhidas e aprovadas por uma lei elaborada com participação da sociedade, como é o Plano Diretor.

5.3. Empreendimentos do PMCMV – Faixa I construídos em Uberaba

De acordo com dados obtidos na GIDUR - Gerência de Filial Desenvolvimento Urbano e Rural - da CAIXA (Regional de Uberlândia), na primeira fase do PMCMV, Uberaba contratou 2.329 unidades habitacionais com recursos do FAR, divididos em sete diferentes empreendimentos, conforme especificado na Tabela 5.2.

No total foram quatro construtoras envolvidas na edificação dessas unidades. O orçamento total destinado à cidade para as habitações foi de R\$ 91.766.305,40.

TABELA 5.2: Empreendimentos do PMCMV contratados com recursos do FAR em Uberaba, no Período 2009-2010

EMPREENDIMENTO	CONSTRUTORA	Nº UH	DATA DO CONTRATO	PRAZO TOTAL MESES	VALOR DO CONTRATO	% OBRA EXEC.
RES. PACAEMBU II	BRILHANTE	299	JUL/09	19	11.870.300,00	100,00
RES. MORUMBI II	BRILHANTE	273	JUL/09	22	10.838.100,00	100,00
PARQUE DOS GIRASSÓIS I - ETAPA II	RCG	180	MAR/10	16	7.096.811,40	100,00
PARQUE DOS GIRASSÓIS I - ETAPA I	RCG	246	AGO/09	18	9.711.794,00	100,00
JARDIM COPACABANA	RCG	500	JUL/09	16	19.821.300,00	100,00
RES. JARDIM ALVORADA	CCM	331	ABR/10	21	12.578.000,00	100,00
RES. PARQUE DOS GIRASSOIS II	PROCALCO	500	MAI/10	18	19.850.000,00	94,79

Fonte: GIDUR/Uberlândia, janeiro 2012.

5.4. Seleção de moradores

O processo de seleção de famílias para ocuparem os conjuntos habitacionais construídos em Uberaba foi realizado pela COHAGRA. Na companhia já havia um cadastro de famílias que esperavam por um projeto habitacional que os atendesse. Com o lançamento do programa e a perspectiva de construção de um grande número de unidades habitacionais, esse cadastro foi complementado com novas inscrições.

Os critérios de seleção das famílias foram elaborados pela COHAGRA com base no que é exigido para enquadramento na menor faixa de renda do programa. A CAIXA ficou responsável pela conferência da documentação das famílias, verificando seu enquadramento, e pela assinatura do contrato de financiamento, como ocorre em todos os municípios.

5.5. Localização dos conjuntos

Na Figura 5.3 apresenta-se a localização de cada um dos empreendimentos construídos com recursos do FAR e das ZEIS instituídas pelo Plano Diretor de 2006. A partir da análise do mapa, pode-se observar que nenhum dos empreendimentos foi localizado nas ZEIS. Por outro lado, estão localizados nas suas proximidades. Dos sete empreendimentos, seis estão próximos uns dos outros, numa área apontada como um vetor de crescimento da cidade, ou área favorável à sua expansão. Entretanto, é visível sua localização na franja urbana.

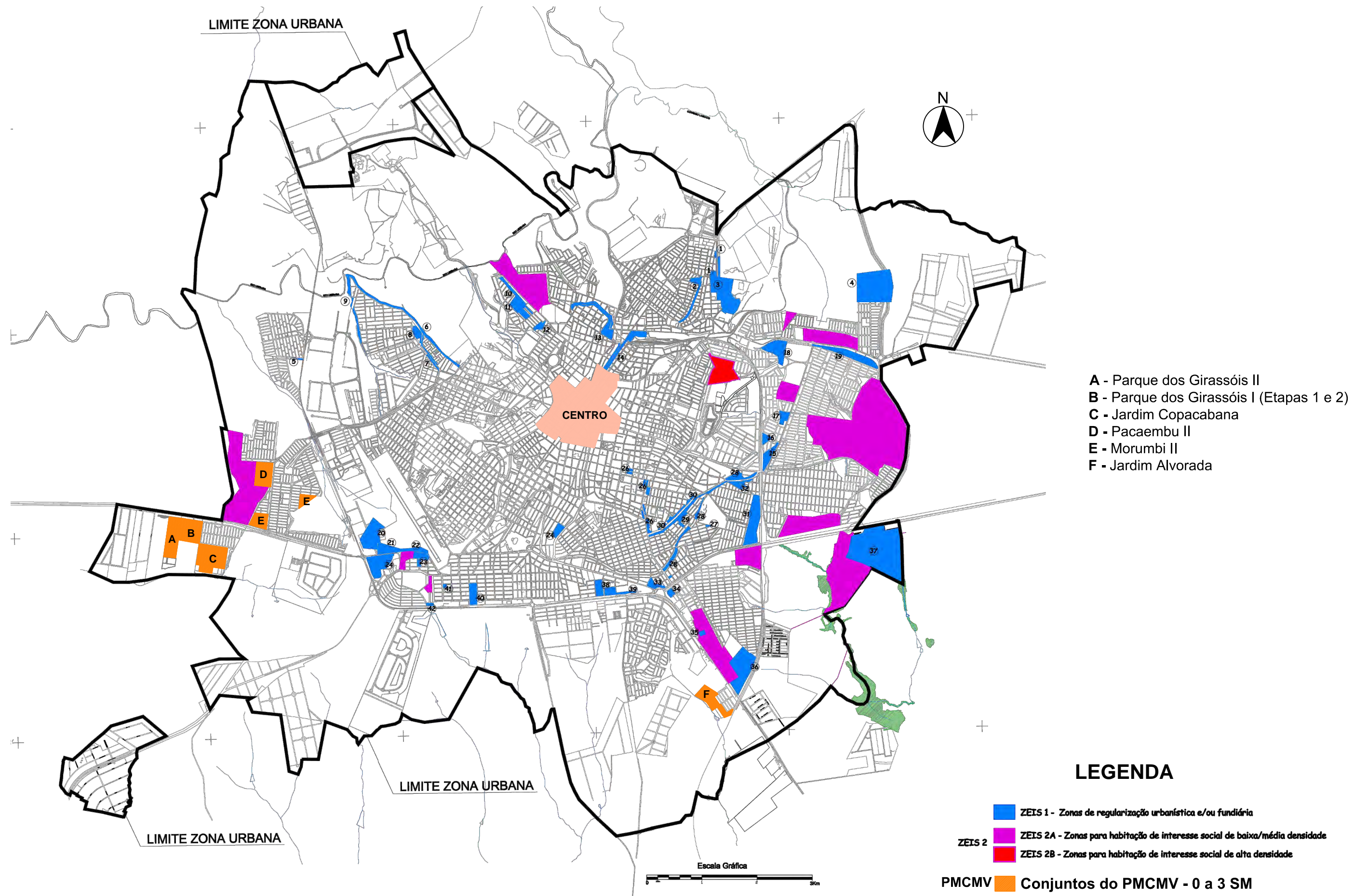


Figura 5.3: Conjuntos do PMCMV (recursos FAR) e ZEIS em Uberaba/MG
 Fonte: www.uberaba.gov.br (editado pela autora)

Por meio de visitas aos empreendimentos, de pesquisa documental, de entrevistas realizadas com moradores e com o presidente da COHAGRA, foi possível caracterizar cada um dos conjuntos citados e suas condições de localização em relação à cidade e às áreas definidas como ZEIS.

5.5.1. Residencial Pacaembu II

O residencial Pacaembu II (Figura 5.4) está entre os três primeiros empreendimentos contratados do PMCMV em Minas Gerais. Neste empreendimento foram construídas 299 casas.

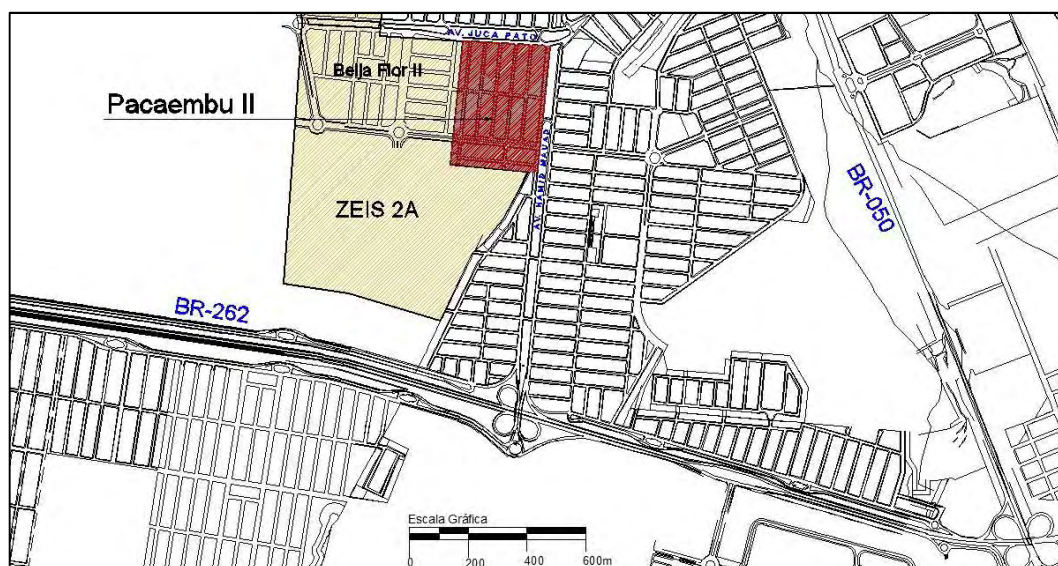
Figura 5.4: Vista geral do Residencial Pacaembu II (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

O conjunto fica localizado na parte oeste da cidade, próximo ao cruzamento da BR-262 com a BR-050, no sentido Brasília (Figura 5.5).

Figura 5.5: Localização do conjunto Pacaembu II.



Fonte: Mapa fornecido pela SEPLAN e editado pela autora.

O conjunto é contíguo à malha urbana, porém está localizado na sua borda, ao lado da área caracterizada pelo Zoneamento do Plano Diretor de 2006 como ZEIS 2, isto é, destinada à implantação de habitação de interesse social.

Por outro lado, em parte dessa ZEIS estão sendo construídas casas que serão financiadas pelo PMCMV, por meio da CAIXA, pelo valor de mercado, no conjunto residencial denominado Beija Flor II. A utilização dessa área para operações com o valor de mercado deixa de fora da ZEIS famílias cuja renda é inferior a três salários mínimos. Essas famílias não podem escolher o local de sua moradia, tendo em vista que sua destinação aos conjuntos construídos é realizada por sorteios.

Os terrenos onde as casas foram construídas já pertenciam à construtora que realizou as obras - Construtora Brilhante. O loteamento já estava pronto e seria colocado à venda, mas com o lançamento do PMCMV, os lotes foram aproveitados para a construção das unidades habitacionais²⁵, o que explica a localização do conjunto fora da área definida como ZEIS. Além disso, o fato dos lotes já possuírem matrículas cartoriais conferiu maior agilidade no processo de contratação das unidades.

Com relação à localização, destaca-se ainda que o conjunto residencial Pacaembu II é bem servido por importantes vias de acesso viário. Está delimitado por duas avenidas: Juca Pato e Hamid Mauad, por onde é feito o acesso de veículos, e é cortado pela Av. Américo Pessato. Essa avenida, entretanto, ainda não conta com iluminação pública (Figura 5.6).

Figura 5.6: Vistas da Avenida Américo Pessato no interior do conjunto residencial

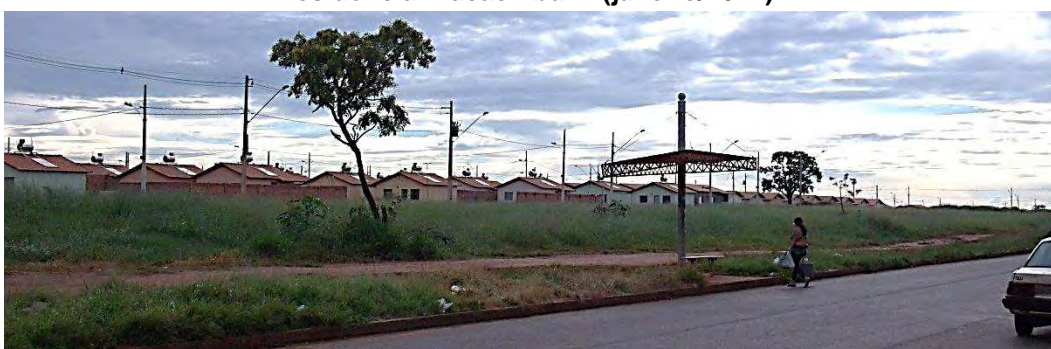


Crédito: Acervo da autora.

²⁵ Conforme entrevista concedida por Luiz Carlos Brilhante Filho.

O transporte público que atende o Residencial Pacaembu II é realizado por diversas linhas de ônibus que passam pela Avenida Juca Pato, em direção ao centro da cidade e a outros bairros. Essa avenida é muito bem atendida em número de linhas e horários, contudo, não há nenhuma linha que cruza o loteamento. Os pontos de ônibus estão localizados no lado oposto da Avenida Juca Pato. Por isso, para acessá-los, os moradores precisam atravessar o canteiro central que não possui área calçada, nem iluminação, o que dificulta o acesso para crianças e portadores de deficiência (Figura 5.7).

Figura 5.7: Vistas do canteiro central da Av. Juca Pato, no limite do conjunto residencial Pacaembu II. (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

Como determinam as normas do PMCMV, o Residencial Pacaembu II possui algumas casas que obedecem aos critérios de acessibilidade de modo que, na seleção dos moradores, os portadores de deficiência foram direcionados para esse conjunto. Contudo, nas entrevistas concedidas pelos moradores, sobressaiu a preocupação com a falta de segurança na travessia da Avenida Juca Pato, devido não só à falta de iluminação pública e de pavimentação do canteiro central, mas também da velocidade dos veículos, já que os ônibus escolares não passam por dentro do loteamento.

5.5.2. Residencial Morumbi II

O Residencial Morumbi II compreende 273 casas localizadas em duas áreas distintas do Bairro Morumbi que, assim como ocorre no Residencial Pacaembu II, não foram delimitadas como ZEIS (Figura 5.8).

Figura 5.8: Localização do conjunto residencial Morumbi II.



Fonte: Mapa fornecido pela SEPLAN e editado pela autora.

O bairro Morumbi é um bairro bem consolidado e também fica localizado na parte oeste da cidade, próximo ao cruzamento da BR-262 com a BR-050 (sentido Brasília). O bairro é contíguo ao bairro Pacaembu e ao conjunto residencial Pacaembu II. A área compreendida por esses bairros (Pacaembu e Morumbi) conta com equipamentos públicos como postos de saúde e escolas e possui um pequeno comércio local, com mercearias, sorveterias, entre outros. A escola do Bairro Pacaembu é a maior escola pública da cidade e possui uma excelente estrutura física.

O Residencial Morumbi II está localizado em áreas contíguas à malha urbana, próximas à mesma área destinada a implantação de habitação de interesse social caracterizada pelo Zoneamento do Plano Diretor de 2006 como ZEIS 2 e que faz divisa com o Residencial Pacaembu II.

Até a data da coleta de dados, o Residencial ainda não estava ocupado, porém as obras já estavam concluídas. Um dos conjuntos, conforme mostrado na Figura 5.9, fica localizado à Avenida Hamid Mauad, bem próximo à rodovia e ao Residencial Pacaembu II.

Figura 5.9: Vista do Residencial Morumbi II e da Avenida Hamid Mauad a partir da rodovia BR-262 (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

Como os moradores ainda não ocupavam os conjuntos, o transporte coletivo não passava por dentro das ruas do residencial Morumbi II. Contudo, os bairros próximos aos dois módulos são atendidos por transporte público, realizado por diversas linhas de ônibus que percorrem os bairros em direção ao centro da cidade e a outros bairros.

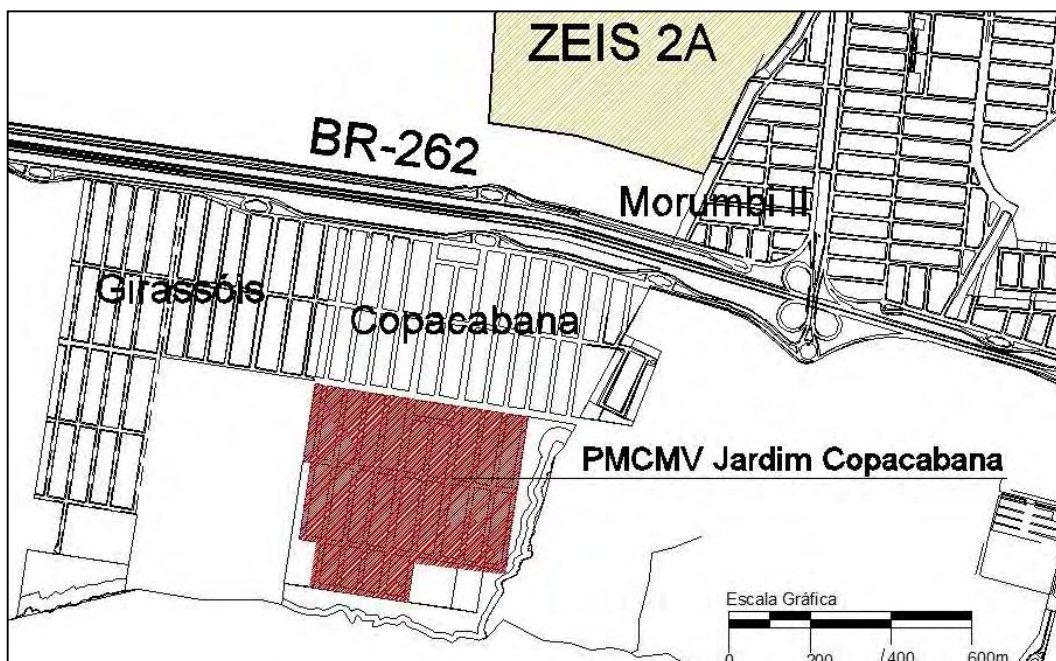
Assim como ocorreu no caso do Residencial Pacaembu II, os terrenos onde as casas foram construídas também já pertenciam à Construtora Brilhante, responsável pelas obras, explicando-se a implantação do conjunto fora da ZEIS 2 pelas mesmas razões expostas no item anterior.

5.5.3. Jardim Copacabana

O empreendimento Jardim Copacabana, também localizado na parte oeste da cidade, próximo à BR-262, foi o primeiro conjunto do PMCMV em Uberaba a ser ocupado pelos moradores. Situa-se na franja da malha urbana, contíguo à área já ocupada do bairro, que tem baixa densidade de ocupação, tendo em vista o grande número de lotes vazios. O Bairro Jardim Copacabana fica a 10 km do centro da cidade. Existe nos seus limites, além da BR-262, uma grande área vazia e um condomínio residencial fechado. Essas “barreiras físicas” o separam ainda mais do restante da cidade.

Assim como nos conjuntos anteriores, o conjunto Jardim Copacabana não está localizado em área definida como Zona Especial de Interesse Social (Figura 5.10).

Figura 5.10: Localização do conjunto Jardim Copacabana (janeiro 2012).



Fonte: Mapa fornecido pela SEPLAN e editado pela autora.

Na data da pesquisa de campo (janeiro de 2012), o conjunto já estava ocupado há nove meses. Em virtude dessa ocupação, foi possível identificar modificações significativas realizadas nas unidades habitacionais; um grande número de casas possuía muros, ampliações ou estava com alguma obra em andamento (Figura 5.11). Também foram identificados pequenos comércios instalados em algumas unidades do conjunto, como oficinas mecânicas, bares e mercearias.

Figura 5.11: Vista das obras em andamento no conjunto Jardim Copacabana (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

Foram edificadas 500 unidades habitacionais pela construtora RCG. Na gleba onde se localizam as casas, alguns lotes não foram ocupados por moradias destinadas à menor faixa de renda. Esses lotes ficaram vazios e após a ocupação das unidades, foram iniciadas obras de casas destinadas ao financiamento pelo valor de mercado.

O acesso ao conjunto, em relação ao restante da cidade, é feito exclusivamente pela rodovia. Apesar de o conjunto estar localizado ao lado de uma área já ocupada anteriormente, e de dois novos empreendimentos do PMCMV, essa área fica de certa forma isolada do restante da cidade, estando cercada apenas por glebas não ocupadas (Figura 5.12).

Figura 5.12: Vista do conjunto Jardim Copacabana (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

No local do empreendimento ainda não há escolas, creches ou postos de saúde. O comércio local se restringe a alguns bares e mercearias, que de acordo com os moradores, oferecem produtos com preço muito acima dos oferecidos nos supermercados das cidades.

O conjunto é dotado de transporte coletivo, bem como de transporte escolar, o que minimiza a falta de escolas no bairro. Contudo, nas entrevistas realizadas, moradores apontaram a falta de posto de saúde e disseram não saber qual procurar, caso precisem.

Assim como ocorre no conjunto residencial Morumbi II, o local onde o Jardim Copacabana foi implantado já era um loteamento com as matrículas dos lotes registradas. Os lotes já estavam à venda antes do lançamento do PMCMV, contudo, pela própria distância do loteamento ao centro da cidade, havia certa dificuldade na sua comercialização²⁶. Diante disso, a construtora responsável pelo empreendimento firmou um compromisso de compra e venda em que a

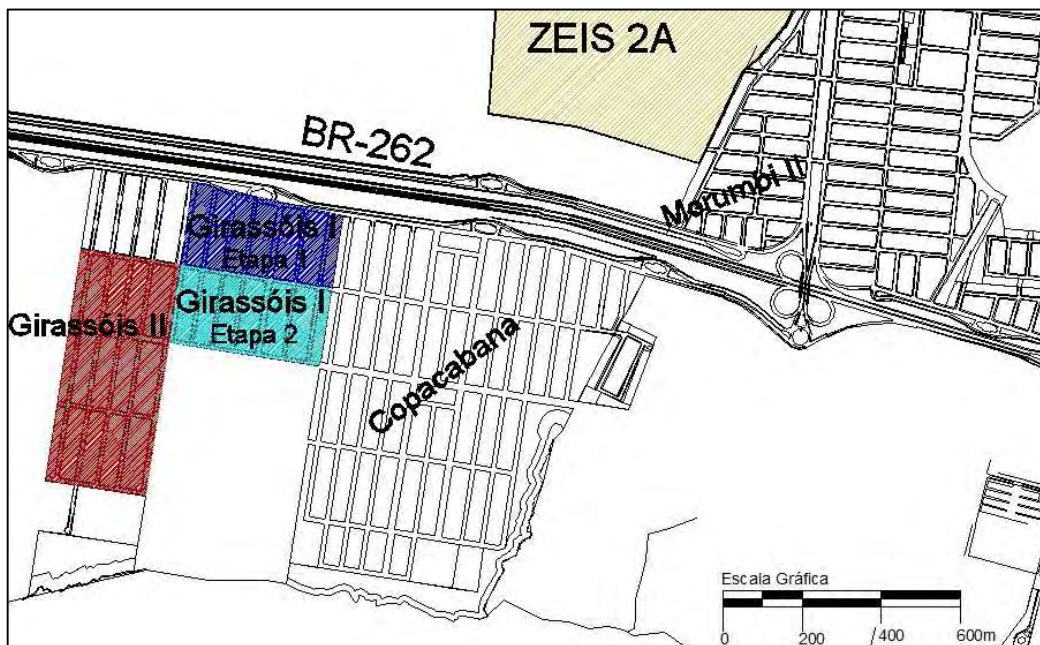
²⁶ Conforme entrevista concedida pelo funcionário da construtora responsável pelo empreendimento.

efetivação da compra do terreno seria realizada com a aprovação do empreendimento na CAIXA. Mais uma vez, o fato dos lotes já possuírem matrículas cartoriais conferiu maior agilidade ao processo de contratação das unidades.

5.5.4. Parque dos Girassóis I e II

Os empreendimentos Parque dos Girassóis I (etapa I e II) e Parque dos Girassóis II ficam localizados em área contígua ao loteamento Jardim Copacabana, também a mais de 10 km do centro da cidade e fora das áreas demarcadas como ZEIS. (Figura 5.13).

Figura 5.13: Localização dos conjuntos Parque dos Girassóis I e II (janeiro/2012).



Fonte: Mapa fornecido pela SEPLAN e editado pela autora.

Foram construídas 426 unidades no Parque dos Girassóis I e 500 unidades no Parque dos Girassóis II. Em janeiro de 2012, quando foi realizado o levantamento de campo, algumas casas já haviam sido entregues há um mês (Etapa I - Parque dos Girassóis I), outras foram entregues no dia 13 de janeiro (Etapa II – Parque dos Girassóis I) e outras ainda estavam em construção (Parque dos Girassóis II).

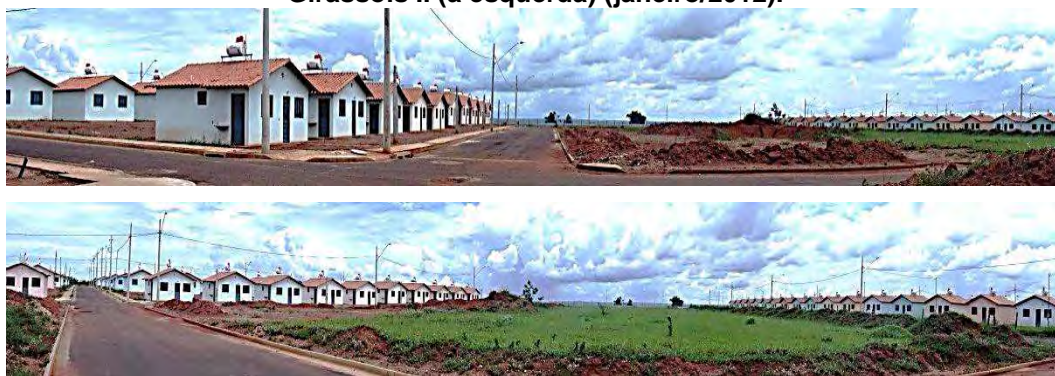
A construção do Parque dos Girassóis I foi realizada pela construtora RCG. O empreendimento foi dividido em dois módulos visando agilizar o início

das obras, pois apenas parte do loteamento possuía matrículas individualizadas dos lotes. Já a construção do empreendimento Parque dos Girassóis II foi de responsabilidade da Construtora Procalco.

Os terrenos onde foram implantados os empreendimentos eram de propriedade da empresa Vale do Sol Empreendimentos Imobiliários Ltda, ligada à Construtora Procalco. De acordo com o proprietário da Procalco, foi dele a iniciativa de procurar a construtora RCG para vender parte do terreno, pois no início do PMCMV, sua construtora ainda não tinha condições de construir as unidades. Num segundo momento, após a liberação da contratação de mais casas pelo governo federal, a construtora apresentou à CAIXA a proposta para a construção das 500 unidades que tinham previsão de entrega em fevereiro de 2012.

As considerações sobre a localização do empreendimento são as mesmas para o empreendimento Jardim Copacabana, destacando-se, entretanto, sua posição ainda mais distante da malha urbanizada, conforme apresentado na Figura 5.13. O acesso ao conjunto também é feito exclusivamente pela rodovia e o loteamento é cercado por áreas não ocupadas. (Figura 5.14).

Figura 5.14: Vistas dos conjuntos Parque dos Girassóis I (à direita) e Parque dos Girassóis II (à esquerda) (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

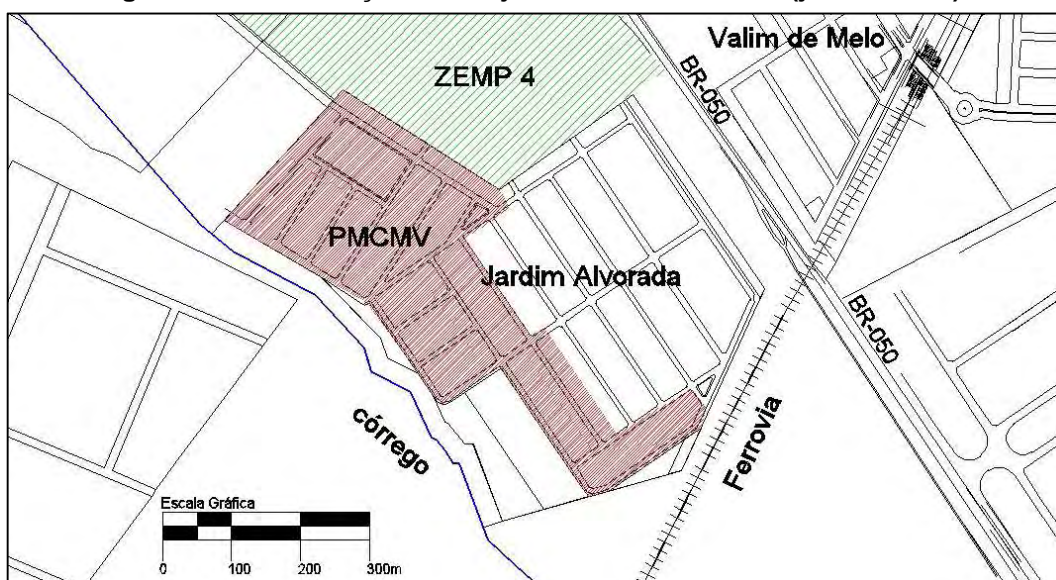
No local do empreendimento não há escolas, creches nem postos de saúde, mas há um centro comunitário em construção. Também não existe comércio local, sendo necessário o deslocamento dos moradores até o Bairro Jardim Copacabana para poderem ter acesso aos poucos bares e mercearias nele existentes.

Os transportes coletivo e escolar que atendem ao Jardim Copacabana estendem-se até o conjunto Girassóis I, que já está ocupado.

5.5.5. Residencial Jardim Alvorada

O residencial Jardim Alvorada está localizado no sudeste da cidade, às margens da Rodovia BR-050, em área contígua ao bairro chamado Jardim Alvorada, a 7,5 km do centro de Uberaba. Está limitado pela Ferrovia Centro-Atlântica (concessionária do transporte ferroviário de cargas), pela rodovia BR-050, por um córrego e por uma área caracterizada na lei de Zoneamento da Cidade como “ZEMP4 - Zona Empresarial 4 (Mini Parque Empresarial)” (Figura 5.15).

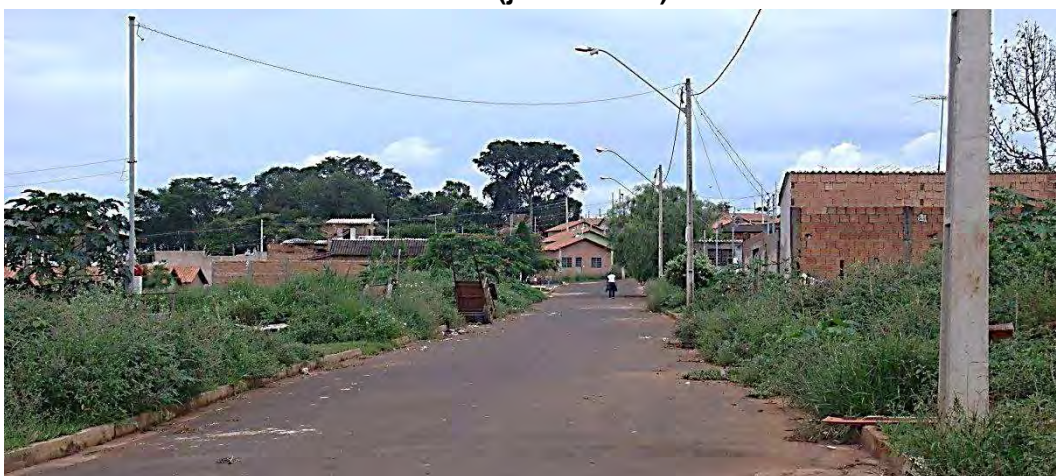
Figura 5.15: Localização do conjunto Jardim Alvorada (janeiro/2012).



Fonte: Mapa fornecido pela SEPLAN e editado pela autora.

Este loteamento existia há, aproximadamente, dez anos e seu crescimento e desenvolvimento estava praticamente estagnado. O bairro ainda não havia recebido toda a infraestrutura necessária e as ruas não possuíam nenhum tipo de pavimentação. O loteamento tem baixa taxa de ocupação e as habitações ali existentes têm baixo padrão de construção (Figura 5.16).

Figura 5.16: Vista do Bairro Jardim Alvorada, nas proximidades do conjunto do PMCMV (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

A construção do empreendimento com 331 casas foi realizada pela construtora CCM. Apesar de já estar concluído na época da pesquisa de campo, o conjunto construído ainda estava na fase de legalização e tinha previsão de entrega para fevereiro de 2012 (Figura 5.17).

Figura 5.17: Vista do conjunto Jardim Alvorada (janeiro/2012).



Crédito: Acervo da autora.

De acordo com o engenheiro responsável pelas obras da empresa na cidade, a iniciativa de ocupação daquela área não foi da construtora e, sim, da proprietária do terreno. A construtora foi procurada pela proprietária do loteamento Jardim Alvorada, que possuía uma área anexa ao loteamento e estava interessada em vendê-la. A COHAGRA também interferiu na localização do conjunto, pois foi consultada e aprovou a implantação das unidades habitacionais naquele local.

O local de implantação do conjunto está na contramão das áreas apontadas como vetor de crescimento da cidade e, de certa forma, fica isolado em relação aos demais conjuntos e aos bairros vizinhos. A área de implantação do loteamento foi apontada pelo engenheiro da CCM como um “fim de linha”,

visto que está totalmente restrito à expansão e conexão com o restante da cidade.

Assim como os demais, esse conjunto não está localizado em nenhuma das ZEIS instituídas pelo Plano Diretor. Comparando-se a localização do empreendimento com a localização das ZEIS (Figura 5.1), percebe-se que do outro lado da rodovia, no Bairro Valim de Melo, há dois tipos de ZEIS demarcadas, ZEIS para regularização fundiária (ZEIS 1) e ZEIS para construção de novos empreendimentos (ZEIS 2). Contudo, no novo mapa de zoneamento fornecido pela SEPLAN (figura 5.2), a área de ZEIS 2 foi caracterizada como Zona Empresarial e Zona Mista 2. Dessa forma, o conjunto ficou distante de qualquer outra área destinada à produção de Habitação de Interesse Social.

O acesso ao bairro é precário e realizado exclusivamente pela rodovia BR-050, tanto para carros quanto para pedestres. De acordo com a COHAGRA, existe previsão de construção de uma passarela de ligação do bairro Jardim Alvorada ao bairro Valim de Melo, contudo o projeto ainda não foi aprovado no DENIT. Tanto a construtora CCM quanto os moradores estão cientes da previsão de construção da passarela, mas tratam essa obra como uma “promessa da prefeitura”, sem certeza da sua efetivação.

De acordo com o engenheiro da CCM, historicamente o bairro sempre foi ocupado por uma população mais carente e teve menos acesso a recursos da prefeitura. Pela característica das construções preexistentes foi possível confirmar que o perfil dos moradores é de baixa renda. Não há no bairro qualquer equipamento comunitário. Para ter acesso a creches, escolas e postos de saúde, a população tem que se deslocar para os bairros vizinhos. Não há previsão de construção desses equipamentos no novo loteamento, exceto a construção de uma igreja. No que diz respeito ao comércio, existe apenas uma mercearia no bairro já implantado.

O transporte coletivo bairro-centro é feito por uma única linha de ônibus. De acordo com os moradores, essa linha não atende satisfatoriamente a demanda. O trajeto é lento, pois o ônibus percorre as ruas de outros bairros antes de chegar ao centro. Tentando reduzir o tempo gasto com o transporte, quase sempre os moradores atravessam a rodovia e tomam o ônibus no ponto próximo ao bairro Valim de Melo.

Ainda de acordo com moradores do bairro Jardim Alvorada, em certa época do ano, a região é afetada pela fumaça proveniente da queima das

plantações de cana nas proximidades. Ainda foi apontada a presença de forte odor vindo da queima de lixo hospitalar, que é feita em área próxima ao loteamento.

Para aprovação da implantação do conjunto do PMCMV naquela área, foi exigida da proprietária do loteamento Jardim Alvorada a implantação da infraestrutura completa na parte já loteada. Isso fez com que os moradores que já estavam no local tivessem significativa melhoria em suas condições de moradia. Esse fato também triplicou o valor dos terrenos, que antes era muito inferior em relação a outros da cidade.

5.6 Avaliação de conjuntos residenciais do PMCMV por meio dos indicadores de localização

Para caracterizar os empreendimentos apresentados quanto às condições de localização, foram utilizados como base os indicadores elaborados no Capítulo 1. O levantamento de campo foi realizado entre os dias 11 e 22 de janeiro de 2012.

Durante as visitas aos empreendimentos, foram realizadas entrevistas com moradores que já estavam ocupando suas residências e com moradores de áreas próximas, quando as unidades habitacionais ainda não haviam sido entregues. Além das informações obtidas em campo e de dados coletados na pesquisa documental, foram realizadas entrevistas com moradores da cidade, funcionários das construtoras e representantes da Secretaria de Planejamento e da COHAGRA, com a finalidade de avaliar a adequação da localização dos conjuntos residenciais. Para avaliar as condições de transporte coletivo, foram analisadas as linhas de ônibus que atendem os empreendimentos.

O Quadro 5.1 contém o resumo da avaliação realizada para os sete conjuntos residenciais do PMCMV, a partir dos indicadores de qualidade da localização estabelecidos.

Os itens marcados com um “S” são aqueles que foram considerados satisfatórios. Quando um serviço, um equipamento ou uma condição não estava presente no empreendimento, o indicador foi marcado no quadro com “não”. Quando os serviços, equipamentos ou condições eram presentes, mas não atendiam completamente, foram marcados com “não satisfatório”. Alguns indicadores não foram verificados por impossibilidade de verificação ou por não serem necessários e foram marcados com “não avaliado”. Há também no quadro

a indicação “não foi possível identificar”; essa expressão faz referência à imprecisão das entrevistas como, por exemplo, no caso em que alguns moradores afirmaram que os empreendimentos são atingidos pela fumaça de queimadas de cana enquanto outros negaram. A expressão “em construção” foi usada para indicar os equipamentos urbanos com obras já iniciadas.

Quadro 5.1: Avaliação dos empreendimentos quanto à qualidade da localização

Dimensões	Indicadores	Residencial Pacaembu II	Residencial Morumbi II	Jardim Copacabana	Parque dos Girassóis I-1	Parque dos Girassóis I-2	Parque dos Girassóis II	Jardim Alvorada
Infraestrutura urbana	Existência de rede de energia elétrica	S	S	S	S	S	S	S
	Existência de rede de abastecimento de água	S	S	S	S	S	S	S
	Existência de rede de esgoto	S	S	S	S	S	S	S
	Existência de rede de drenagem pluvial	S	S	S	S	S	S	S
Transporte público	Existência de linhas regulares aos centros urbanos (no empreendimento ou próximo a ele)	S	S	S	S	S	S	S
	Boas condições dos veículos de transporte	S	S	S	S	S	S	S
	Quantidade suficiente em horários e número de veículos	S	S	S	S	S	S	Não
Equipamentos Urbanos	Existência de creches e escolas de ensino fundamental localizados de tal forma que possam ser acessados a pé.	S	S	Não	Não	Não	Não	Não
	Existência de transporte escolar gratuito até creches e escolas de ensino fundamental.	Não avaliado	Não avaliado	S	S	S	S	Não satisfatório
	Existência de postos de saúde localizados de tal forma que possam ser acessados a pé.	S	S	Não	Não	Não	Não	Não
	Existência de parques, praças ou outras áreas de convívio nas proximidades.	S	S	Não	Em construção	Em construção	Não	Não
	Existência de espaço para a prática de esportes nas proximidades.	S	S	Não	Não	Não	Não	Não
Segregação socioespacial	Existência de diversidade social, caracterizada pela renda	S	S	Não	Não	Não	Não	Não
	Existência de maior taxa de criminalidade na região do assentamento em relação ao restante da cidade.	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado	Não avaliado
Atendimento por Comércio	Existência de mercados localizados de tal forma que possam ser acessados a pé.	Não satisfatório	Não satisfatório	Não	Não	Não	Não	Não

Dimensões	Indicadores	Residencial Pacaembu II	Residencial Morumbi II	Jardim Copacabana	Parque dos Girassóis I-1	Parque dos Girassóis I-2	Parque dos Girassóis II	Jardim Alvorada
Ligação com a cidade	Contiguidade à malha urbana.	S	S	Não	Não	Não	Não	Não
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de veículos.	S	S	S	S	S	S	Não satisfatório
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de pedestres.	Não satisfatório	S	Não	Não	Não	Não	Não
	Existência de vias de acesso em boas condições para circulação de ciclistas.	Não satisfatório	Não satisfatório	Não	Não	Não	Não	Não
Situação fundiária	Legalidade da ocupação.	S	S	S	S	S	S	S
Condição ambiental e geológica	Não localizada em áreas de mata, reposição de bacias, APP ou qualquer outra área passível de proteção ambiental.	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizada em encostas íngremes (declividade superior a 30%).	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizadas em áreas em que há risco de deslizamento de terras.	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizadas em áreas passíveis de inundação.	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizadas em áreas que já serviram como aterro sanitário.	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizadas próximas a aterros sanitários, controlados ou lixões.	S	S	S	S	S	S	S
	Não localizada em área atingida por forte poluição de indústrias, fumaça de queimadas regulares (canaviais) e de forte poeira.	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar	Não foi possível identificar

S – satisfatório

A partir da análise do Quadro 5.1, é possível avaliar de forma qualitativa a localização dos conjuntos habitacionais. Dos sete empreendimentos implantados na cidade, seis estão próximos entre si. A área onde está a maior parte dos conjuntos é apontada como um vetor de crescimento da cidade, ou uma área favorável à sua expansão. Nessa região, os empreendimentos Pacaembu II e Morumbi II (este último implantado em duas glebas distintas) são aqueles situados em áreas urbanas mais consolidadas, pois nas proximidades dos empreendimentos existem escolas, postos de saúde, atendimento de transporte público com diversas linhas de ônibus e um pequeno comércio local.

Os empreendimentos Parque dos Girassóis I (etapa I e II), Parque dos Girassóis II e Jardim Copacabana, apesar de serem localizados relativamente próximos aos anteriores, estão mais distantes da área urbanizada e dependem de acesso feito exclusivamente pela rodovia BR-262. Apesar da existência de vias laterais, que dão mais segurança aos bairros, não é possível acessar esses conjuntos de outra parte da cidade, de forma segura, a pé ou de bicicleta. Os moradores dependem exclusivamente de veículos e/ou transporte público. Além disso, nesses bairros ainda não há um comércio consolidado (com exceção de pequenos bares em que são vendidos poucos itens), nem postos de saúde ou escolas. A falta de escolas próximas a esses empreendimentos, entretanto, é minimizada pelo atendimento do transporte escolar.

Em uma região oposta aos seis empreendimentos apresentados, está o empreendimento denominado residencial Jardim Alvorada. Neste local, já havia um loteamento ainda sem infraestrutura completa e com muitos lotes vagos. Pela precariedade das construções pré-existentes foi possível identificar o perfil dos moradores como de baixa renda. No loteamento em que foram implantadas as unidades do PMCMV não existe a possibilidade de expansão e/ou futura conexão com o restante da cidade, pois esse é limitado pelo córrego, pela rodovia, pela linha férrea e por uma área de uso não residencial.

Em relação às ZEIS, nenhum dos conjuntos foi localizado dentro das áreas já demarcadas no Plano Diretor.

6. A influência das ZEIS na localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba

Em busca de compreender qual a influência da instituição de ZEIS na localização dos conjuntos do PMCMV na cidade de Uberaba, pode-se dizer que a existência de ZEIS vazias demarcadas e instituídas por lei municipal não exerceu influência na localização da habitação para a população da faixa de menor renda.

Nenhum dos conjuntos destinados à população com renda inferior a três salários mínimos foi localizado nas ZEIS pré-existentes.

Com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e a necessidade urgente de sua implantação, novas áreas da cidade de Uberaba foram institucionalizadas como ZEIS para atender aos empreendimentos. As áreas disponibilizadas para o PMCMV foram demarcadas após a escolha da localização pelos construtores, apenas para que pudessem ser utilizados os padrões menos exigentes das ZEIS. Ocorreu, portanto, uma caracterização meramente formal, já que as ZEIS foram delimitadas “sob medida” para atender à implantação dos conjuntos.

Mesmo com a demarcação, por meio do Plano Diretor, de áreas destinadas a construção de novas unidades habitacionais (ZEIS 2), o fato de no Programa Minha Casa, Minha Vida deixar-se à iniciativa da construção e à decisão sobre a localização dos terrenos sob a responsabilidade das construtoras fez com que a Prefeitura não tivesse poder de decisão sobre a localização. O que determinou a localização dos conjuntos, num primeiro momento, foi a existência de lotes vazios com matrículas já registradas e que fossem baratos, assim como os loteamentos aprovados que, até então, estavam em áreas desvalorizadas.

Como em Uberaba não há um banco público de terras, todas as ZEIS são áreas privadas. Por isso, a Prefeitura não tinha terrenos para doar ao FAR como contrapartida e o preço do terreno teve que compor o custo máximo do empreendimento, que é fixado por unidade habitacional. Nesse caso, as construtoras sempre procuram terrenos mais baratos, para viabilizar economicamente o empreendimento.

No caso da cidade de Uberaba, que não possui grandes vazios urbanos e apresenta boas condições gerais de infraestrutura urbana, a localização dos empreendimentos foi prejudicada principalmente pela ausência de equipamentos públicos e a dependência de transporte coletivo, em alguns casos, até mesmo para acessar os bairros vizinhos. Se esses conjuntos estivessem localizados nas ZEIS demarcadas, poderiam ter tido uma localização mais integrada na malha urbana existente, tendo em vista que algumas ZEIS têm essa característica. Por fim, vale ressaltar que algumas ZEIS estão sendo ocupadas por construções do PMCMV destinadas aos empreendimentos vendidos pelo valor de mercado. Contudo, considerando que as ZEIS são criadas para facilitar e viabilizar a ocupação pela população de baixa renda por meio de parâmetros urbanísticos menos restritivos, parece inapropriado utilizar as ZEIS para a maior faixa de renda, quando elas deveriam abrigar os conjuntos destinados à faixa de renda onde se concentra o maior déficit habitacional.

No que diz respeito à existência de equipamentos públicos, o grande número de unidades implantadas no mesmo local, como aconteceu no setor oeste da cidade, pode acarretar ainda um impacto negativo nos equipamentos existentes. Com uma demanda muito maior que a capacidade, é possível que nem os novos moradores, nem os antigos, consigam ser atendidos com eficiência.

7. Considerações Finais

A partir da síntese dos dados sobre a localização dos empreendimentos do PMCMV na cidade de Uberaba, considerou-se que os empreendimentos Morumbi II e Pacaembu II, apesar da distância de aproximadamente 10 km do centro, tem uma localização adequada, tendo em vista que a região em que foram implantados é atendida por equipamentos públicos, transporte, infraestrutura e um pequeno comércio local.

Em contrapartida, a localização dos empreendimentos Girassóis I e II e Jardim Copacabana não foi considerada adequada, mesmo estes estando a aproximadamente 1 km dos bairros Morumbi e Pacaembu, pois a rodovia dificulta o acesso aos equipamentos públicos. A adequação da localização desses conjuntos, entretanto, é possível, se os compromissos firmados pela Prefeitura Municipal, de dotar a região com esses equipamentos, forem cumpridos.

O empreendimento Jardim Alvorada, apesar de ter trazido benefícios aos antigos moradores do bairro, com a complementação da infraestrutura, teve sua localização considerada totalmente inadequada, pois além do acesso ao bairro ser precário, não há um bom atendimento de transporte coletivo, transporte escolar, nem existência de comércio e equipamentos públicos.

Por meio da análise da implantação do PMCMV em Uberaba, foi possível constatar a desarticulação entre a política habitacional e a política urbana municipal, decorrente, acima de tudo, da própria natureza deste programa habitacional. Como afirma Klintowitz (2011), confirma-se o “(...) enfraquecimento da autonomia municipal na elaboração de políticas públicas próprias para as especificidades locais (...)”, diante do modelo de política habitacional que fundamenta o PMCMV, onde a implantação das novas unidades é determinada exclusivamente por determinantes de mercado, como oferta e preço da terra. Dessa forma, como se verificou no estudo de caso, os empreendimentos são implantados ignorando-se as diretrizes do planejamento territorial.

A instituição das ZEIS na legislação urbanística municipal de Uberaba constituiu “letra morta”, sem aplicabilidade. As decisões quanto à implantação dos empreendimentos do PMCMV, apresentados como a grande oportunidade para os

municípios eliminarem o déficit habitacional, e as vantagens que o Programa representa para os empresários da construção civil desconsideraram as decisões que já tinham sido firmadas no município, por meio das leis elaboradas com participação da sociedade, como o Plano Diretor.

Ainda no caso específico de Uberaba, a análise dos conjuntos habitacionais a partir dos indicadores de localização indicou que há muitos problemas relacionados à ocupação periférica, mesmo numa cidade que tem como característica a malha urbana muito extensa, com baixa densidade. Isso se deve à ausência de equipamentos públicos ou à incapacidade dos equipamentos existentes de atender ao grande número de novos moradores que passaram a ocupar determinada região.

CONCLUSÕES GERAIS

Esta dissertação apresentou uma discussão sobre a articulação entre política urbana e política habitacional nas cidades médias de Minas Gerais, a partir de uma análise da relação entre a localização da habitação produzida pelo Programa Minha Casa, Minha Vida para a faixa de renda até três salários mínimos e a instituição de ZEIS na cidade de Uberaba.

O desenvolvimento do tema proposto foi realizado por meio de um estudo de caráter descritivo e exploratório. Com base na pesquisa bibliográfica, foi realizada a discussão do conceito de “cidade média” a partir do qual foram identificadas as cidades médias de Minas Gerais. Ainda por meio de pesquisa bibliográfica, foram propostos os indicadores de localização para a avaliação dos empreendimentos de habitação de interesse social produzidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

Para a discussão acerca das ZEIS, além da revisão de literatura foi realizada uma pesquisa documental de modo a identificar se e como esse instrumento foi instituído nas cidades médias de Minas Gerais. Também por meio de pesquisa documental e de dados levantados na Caixa Econômica Federal foi apresentado um panorama da implantação do PMCMV no Brasil e em Minas Gerais. Por fim, foi realizado um estudo de caso da implantação do PMCMV em Uberaba, por meio de trabalho de campo, pesquisa documental e realização de entrevistas com os principais agentes ligados ao planejamento urbano e à implantação de unidades habitacionais no município.

Após a confrontação dos conceitos apresentados por diversos autores, adotou-se como conceito de “cidade média” a classificação de Capital Regional C, feita pelo IBGE em 2007, por abranger uma grande diversidade de critérios e de dados atualizados. Nesse nível de hierarquia, foram identificadas as cidades de Divinópolis, Governador Valadares, Pouso Alegre, Teófilo Otoni, Uberaba e Varginha. Ressalta-se a exclusão das cidades de Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo, por essas terem sido analisadas como uma Área de Concentração de População (ACP) e pela indisponibilidade de dados que as caracterizem individualmente na mesma classe de cidades.

Constatou-se que as ZEIS estão sendo incorporadas na legislação urbanística das cidades médias de Minas Gerais, contudo apenas em Uberaba foram instituídas e demarcadas ZEIS em áreas vazias. Na maioria dos casos analisados, as ZEIS foram instituídas em áreas já ocupadas pela população de baixa renda e destinadas à regularização fundiária.

A partir da literatura consultada foi possível compreender que, mesmo sendo um instrumento com grande potencial para viabilizar a localização adequada da

habitação de interesse social no Brasil, a demarcação de ZEIS vazias ainda é dificultada pelos inúmeros conflitos que gera entre os diferentes grupos que interferem na produção do espaço urbano. Como sua implementação é foco de disputas políticas, o instrumento acaba sendo pouco utilizado, já que o poder legislativo e mesmo o poder executivo municipal, muitas vezes, se omitem no enfrentamento do problema para evitar desgaste político. Por causa disso, as áreas propícias a serem demarcadas como ZEIS nem sempre são delimitadas, restringindo-se às áreas já ocupadas pela população de baixa renda e as normas urbanísticas diferenciadas e mais flexíveis ficam pendentes de aprovação pelo poder legislativo.

Pela análise do estudo de caso de Uberaba verificou-se que, mesmo no caso em que ZEIS vazias foram demarcadas conforme estabelecido no Plano Diretor, na prática a implantação dos empreendimentos do PMCMV desconsiderou essa demarcação.

Portanto, mesmo tendo sido encontrados certos avanços no que diz respeito à legislação das cidades estudadas, principalmente da cidade de Uberaba, é preciso ressaltar que o simples fato de as ZEIS serem instituídas ou demarcadas em mapa no Plano Diretor não garante a implementação do instrumento. Dessa forma, um instrumento com potencial para transformar a realidade da distribuição espacial desigual das cidades tornou-se subutilizado e “esquecido” pelo governo municipal. Essas conclusões evidenciam que as dificuldades na implementação das ZEIS como instrumentos efetivos de política urbana não são exclusivas das grandes cidades, o que aponta o grande desafio a ser enfrentado pelos municípios brasileiros.

Quanto ao contexto de implantação do PMCMV no Brasil e em Minas Gerais, verificou-se que, embora o programa represente uma política anticíclica do governo federal, ainda há necessidade de processos de planejamento e gestão urbana para que haja uma distribuição equitativa de recursos, tendo em vista que a população mais carente, faixa em que se concentra o maior déficit habitacional, ainda não é a maior parcela atendida pelo programa. A maior produção de unidades habitacionais esteve concentrada nas operações com valor de mercado, financiadas com recursos do FGTS e não na produção com recursos do FAR, que atende à população com renda inferior a três salários mínimos. Além disso, a produção de moradia de interesse social localizada adequadamente constitui um desafio a ser superado pelas administrações municipais, já que, a partir do estudo de caso realizado, foi possível constatar que a ligação desse programa com o mercado privado direcionou a implantação dos empreendimentos nos terrenos menos valorizados.

Para o aprofundamento do estudo sobre os fatores intervenientes na localização dos empreendimentos do PMCMV nas cidades médias de Minas Gerais, foi realizado o estudo de caso da cidade de Uberaba. Essa cidade foi escolhida dentre

as cidades médias identificadas em Minas Gerais, por ser a única que atendeu simultaneamente a dois critérios: prever a instituição de ZEIS vazias na legislação municipal e ter o PMCMV implantado. Por meio desse estudo de caso, foi possível identificar a qualidade da localização dos empreendimentos produzidos pelo PMCMV, o papel dos agentes públicos e privados na escolha dos terrenos para a implantação desses empreendimentos e a influência das ZEIS na sua localização.

Os resultados da pesquisa apontaram que nenhum dos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV foi implantado nas ZEIS instituídas pela legislação urbanística local. Essa constatação traz desdobramentos em termos da avaliação da adequação da implantação desses conjuntos e dos fatores que interferiram na sua localização.

A avaliação da qualidade da localização dos empreendimentos destinados à habitação de interesse social produzidos pelo PMCMV em Uberaba foi realizada a partir dos indicadores identificados, que compõem as seguintes dimensões: infraestrutura urbana, transporte público, equipamentos urbanos, segregação socioespacial, atendimento por comércio, ligação com a cidade, situação fundiária e condição ambiental e geológica.

Essa avaliação apontou que os empreendimentos Morumbi II e Pacaembu II, apesar da distância de aproximadamente 10 km do centro, têm uma localização adequada, tendo em vista que a região em que foram implantados é atendida por equipamentos públicos, transporte, infraestrutura e um pequeno comércio local.

Em contrapartida, a localização dos empreendimentos Girassóis I e II e Jardim Copacabana não foi considerada adequada pela dificuldade de acesso aos equipamentos públicos. Contudo, em muitos aspectos os empreendimentos foram considerados adequados, como no atendimento de infraestrutura e transporte coletivo.

O empreendimento Jardim Alvorada teve sua localização considerada totalmente inadequada, pois além do acesso ao bairro ser precário, não há um bom atendimento de transporte coletivo, transporte escolar, nem existência de comércio e equipamentos públicos.

Apesar dos problemas apontados, a localização dos conjuntos habitacionais fora das ZEIS instituídas na legislação urbanística não representou uma ruptura completa em relação a elas, tendo em vista que a maioria dos empreendimentos localizou-se nas proximidades da área definida como “ZEIS 2”. Entretanto, os novos conjuntos habitacionais ocuparam uma posição mais periférica e, portanto, menos integrada à malha urbana do que se estivessem nela localizados. Além disso, os vários empreendimentos ficaram concentrados em glebas muito próximas entre si e contíguas à franja urbana no setor sudeste da cidade, enquanto poderiam ter sido distribuídos em outros bairros, caso estivessem localizados nas diversas ZEIS

previstas pela legislação municipal.

Um dos prejuízos dessa localização consiste no impacto que o adensamento imprevisto pode causar na capacidade de atendimento dos equipamentos públicos instalados, tendo em vista que estes não foram planejados para atender a todos os moradores que passaram a morar na região. Além disso, a proximidade entre os conjuntos habitacionais acaba configurando espaços de exceção, estigmatizados como espaços da pobreza, conforme aponta Bourdieu em suas considerações.

Os principais fatores que interferiram na localização da habitação de interesse social do PMCMV em Uberaba foram a existência de terrenos ofertados com baixo valor de mercado, no início do programa, e a busca por terrenos com matrículas já individualizadas, visando dar maior agilidade ao processo de provisão de moradias. A partir da identificação do papel dos agentes públicos e privados na localização da habitação de interesse social produzida pelo PMCMV, concluiu-se que apesar da existência de uma legislação urbanística que delimita claramente a localização de ZEIS vazias, como localidades específicas para a implantação das moradias para a população de baixa renda, o papel das construtoras e dos proprietários dos terrenos foi determinante na localização dos empreendimentos, fato atribuído ao atrelamento do programa ao mercado privado.

Além disso, a localização da habitação de interesse social do PMCMV gerou impactos negativos no mercado de terras, como a elevação do preço dos terrenos nas proximidades dos conjuntos, que antes estavam muito desvalorizados e a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, conforme era previsto por Bonduki (2009).

Por fim, constatou-se que, a despeito da existência de ZEIS vazias demarcadas e instituídas por lei municipal anteriormente ao PMCMV direcionado à população de faixa de menor renda, essas áreas não foram consideradas no momento da escolha da localização desse programa. Esse programa, desde sua concepção, foi realizado em conjunto com a iniciativa privada enfraquecendo a autonomia municipal na condução da política habitacional. O poder público municipal passou a ter um papel praticamente nulo no que diz respeito à decisão sobre a localização da habitação de interesse social, mesmo quando na legislação urbanística local há instrumentos com potencial para orientar a localização adequada da moradia, como é o caso das ZEIS em Uberaba.

Assim, a simples previsão desse tipo de instrumento urbanístico na legislação municipal não garante a inclusão social da população de menor renda e seu acesso à cidade. Para que isso ocorra, especialmente no caso do PMCMV, é necessário um papel mais ativo do poder público municipal, assumindo a responsabilidade que lhe cabe na condução da política urbana no âmbito do seu território. Enfim, conclui-se que

a falta de uma articulação real entre a política urbana e a política habitacional impediu que as ZEIS cumprissem o seu papel como instrumentos de inclusão socioespacial. Esse papel só se tornará efetivo se articulação entre a política urbana e a política habitacional forem devidamente assumidas como premissa básica pela administração municipal.

A partir das questões levantadas neste estudo e dos resultados encontrados na pesquisa, novas perspectivas de trabalhos se fazem pertinentes, como a investigação da relação da localização da habitação de interesse social produzida por outros programas habitacionais, que não sejam atrelados ao mercado privado, com a localização das ZEIS, bem como a identificação dos agentes que interferem na localização de conjuntos construídos por meio de outros programas habitacionais.

Esse estudo ainda poderia ser ampliado em outros estados e até mesmo em cidades de diferente porte populacional e importância regional, em busca de identificar se há conjuntos do PMCMV que foram bem localizados e se essa localização teve alguma relação com a instituição de ZEIS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. In: **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: IPPUR e DP&A editora, 2002.

ABRAMO, Pedro. Apresentação: Eu já tenho onde morar... a cidade da informalidade. In: ABRAMO, Pedro (org.). **A cidade da informalidade: O Desafio das Cidades Latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Capítulo II: Dos Instrumentos da Política Urbana. In: MATTOS, Liana Portilho. (org.) **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamento, 2002.

ALVIM, Angélica A. T. Benatti; KATO, V. R. C., CASTRO, L. G. R., ZIONI, S. Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação. **Cadernos de pós-graduação em arquitetura e urbanismo** (São Paulo), v.06, 2007.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; RIGOTTI, José Irineu Rangel. Os limiares demográficos na caracterização das cidades médias. Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 13, 2002, Ouro Preto, **Anais...** Ouro Preto, 2002. Disponível em <http://150.161.23.3/arquivos/bibliografia/os%20limiares%20demogr%C3%A1ficos%20na%20caracteriza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; RIGOTTI, José Irineu Rangel; CAMPOS, Jarvis. Os níveis hierárquicos das cidades médias de Minas Gerais. **Revista RA'E GA - O espaço geográfico em análise**. n.13, p. 7-18. Curitiba: Ed. UFPR, 2007. Disponível em: ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/download/7784/9076. Acesso em: 10 ago. 2011.

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. (Org.) **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ANCONA, Ana Lúcia. Caderno 5: Zonas Especiais de Interesse Social.(DVD anexo) In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente. (Org.) **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da cidadania**. 2009. Disponível em: http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171. Acesso em 20 de junho de 2012.

ARAÚJO, Mayara Mychella Sena; MOURA, Rosa; DIAS, Patricia Chame. Cidades médias: uma categoria em discussão. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (org.). **Dinâmica urbano-regional, rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <<http://www.suzanncordeiro.com/wp-content/uploads/2011/07/Din%C3%A2mica+..1.pdf#page=53>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder** – da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso das AEIS. **Ambiente construído**, v. 3, n.4, 2003. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/ambienteconstruido/article/view/3507/1906>>. Acesso em 15 de maio de 2011.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista teoria e debate**. N.82. Maio/junho 2009. São Paulo: Perseu Abramo. 2009. Disponível: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em 20 de junho de 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. [on-line] In: **Revista eletrônica de arquitetura e urbanismo**. Universidade São Judas Tadeu. 2008. Disponível em <http://ustj.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (coord.) **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL, Decreto n. 7.499 de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 jun. 2011.

BRASIL, Decreto nº. 6.962, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 set.2009.

BRASIL, Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 07 jul.2009.

BRASIL, Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 jun. 2011.

BRASIL, Lei n. 8.677 de 13 de julho de 1993. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 14 jul. 1993.

BRASIL, Lei n. 10.188 de 12 de fevereiro de 2001. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 14 fev. 2001.

BRASIL, Medida Provisória n. 514, de 1º de dezembro de 2010. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Lei nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 dez. 2010.

BRASIL, Ministério das Cidades. Relatório da atividade 5.1: Classificação (tipologia) das cidades brasileiras. Recife: Observatório-PE/PPGEO-UFPE/FASE, 2005. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopolos.ufrj.br/produtos/mc_tcb_rel_3.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 dez. 1979.

BRASIL. Lei 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 fev 1999. Retificado em 04 fev. 1999.

CAIXA - Caixa Econômica Federal. Endereço BBS: www.caixa.gov.br. Acesso em 10 abr. 2011.

CAPEL, Horácio. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. **Revista de geografia**. Barcelona, v.08, n.1-2, 1974, p.19-58.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política Habitacional: a descentralização perversa. In: **Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: IPPUR e DP&A editora, 2002.

CASTELLO BRANCO, Maria Luísa. Cidades Médias no Brasil. In: SPOSITO, Eliseu Silvério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

CASTELO, Ana Maria. Minha casa, minha vida: um primeiro balanço do programa habitacional In: SINDUSCON-SP. **Revista conjuntura da construção**. [on-line]. Set.2009. Disponível em <<http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/conjunturadaconstrucao/setembro2009.pdf>>. Acesso em: 26 nov.2010.

CASTELO, Ana Maria. Por um fundo habitacional de longa vida. In: SINDUSCON-SP. **Revista conjuntura da construção**. [on-line]. Jun.2009. Disponível em <<http://www.sindusconsp.com.br/downloads/imprensa/conjunturadaconstrucao/junho2009.pdf>>. Acesso em: 26 nov.2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo, Editora Ática, 1989.

CORREIA, Paulo V. D. **Políticas de solos no planejamento municipal**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CYMBALISTA, Renato. **Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil**, 2005. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=95> Acesso em: 24 fev. 2012.

Diário Oficial da União – MG. Caderno 3 – Publicações de terceiros. 02 abr. 2011.

DIAS, Patrícia Chame; VIDAL, Francisco Baqueiro Que periferia? Estratégia e discurso do capital imobiliário na estruturação do espaço metropolitano. In; **Bahia análise e dados**, Salvador, v.19, n. 2, p. 455-472, 2009.

DIVINÓPOLIS, Lei Nº2.418 de 18 de novembro de 1988. Estabelece normas de uso e ocupação do solo no Município de Divinópolis. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/604766/lei-2418-88-divinopolis-mg>> Acesso em: 26 mai 2011

DIVINÓPOLIS, Lei Nº60 de 24 de março de 2000. Institui o Plano Diretor do Município de Divinópolis e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/614622/lei-complementar-60-00-divinopolis-mg>> Acesso em: 26 mai 2011

ESTEVES, Otávio de Avelar. et al. Influência da possibilidade espacial de acesso a serviços, na qualidade de vida urbana: o caso do Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

FERNANDES, Edésio. “Perspectivas Para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil.”In: ABRAMO, Pedro. (org.) **A cidade da Informalidade. O Desafio das Cidades Latino-Americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

FERNANDES, Edésio. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FJP - Fundação João Pinheiro. Endereço BBS: www.fjp.gov.br. Acesso em 25 mai. 2011.

FRANÇA, Ademir. Indicadores de desempenho espacial para avaliação urbana. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

GONZALEZ, Suely. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. In: Gonzalez, Suely F. N. (et al.) **O espaço da cidade**. São Paulo: Projeto, 1985.

GOVERNADOR VALADARES, Lei Nº 031 de 27 de abril de 2001. Dispõe sobre o programa Municipal de Regularização Urbanística e Fundiária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaragv.mg.gov.br/upload/legislacao/%7B77CFA4CB-5AB0-401A-B45A-2DE4F567E77D%7D.pdf> Acesso em: 26 mai 2011

GOVERNADOR VALADARES, Lei Nº 095, de 27 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Governador Valadares – Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camaragv.mg.gov.br/upload/legislacao/%7B2C983C8A-246E-46E4-A69F-FF4ABE3FFE56%7D.pdf> Acesso em: 26 mai 2011

HIRATA, Francini. 'Minha casa, minha vida': política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista aurora**. Ano 3, N.4, Marília, 2011. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202> Acesso em 20 de junho de 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Endereço BBS: www.ibge.gov.br. Acesso em 10 ago. 2011.

IBGE. **Regiões de influência das cidades – 2007 (Banco de Dados)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em ftp://geoftp.ibge.gov.br/Regic/Banco_de_dados. Acesso em: 08 ago. 2011.

IBGE. **Regiões de influência das cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em <ftp://geoftp.ibge.gov.br/Regic/regic.zip>. Acesso em: 08 ago. 2011.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

IPEA, 2008. População e PIB das cidades médias crescem mais que no resto do Brasil. [online] Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf_release/32_release_PIBdascidades.pdf. Acesso em: 27 jun. 2011.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**. v.26, n.3, São Paulo, 2011. Disponível em:

<<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>>. Acesso em 20 de junho de 2012.

KOWALTOWSKI, Doris C. C. K. et al. Análise de parâmetros de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social: ênfase nos aspectos de sustentabilidade ambiental e da qualidade de vida. In: SATTLER, Miguel Aloysio; OSCAR, Fernando. **Construção e meio ambiente** (editores). Porto Alegre: ANTAC, 2006. (Coleção Habitare, v. 7)

KOWALTOWSKI, Doris C.C.K. et al. Da pós ocupação à avaliação de projeto: diretrizes de implantação de conjuntos habitacionais de interesse social no Estado de S. Paulo, Brasil. Encontro nacional de tecnologia do ambiente construído. 10. 2004, São Paulo, **Anais...** São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.fec.unicamp.br/~doris/pt/artigos/con_htmlpdf/ENTAC2004_conjuntos_habitacionais.pdf> Acesso em: 27 ago. 2011.

MARICATO, Ermínia. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **A política habitacional do regime militar**. Petrópolis, Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo? **Revista caros amigos**. [on-line]. 17 jan.2011. Disponível em <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/correio-caros-amigos/1353-astragedias-urbanas-desconhecimento-ignorancia-ou-cinismo>> Acesso em: 11 mar. 2011.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. Legalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano: Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. Políticas Sociais (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.

MARICATO, Ermínia. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. In: 1er Congreso Nacional del Suelo Urbano, 2005, México. 1er Congreso Nacional del Suelo Urbano. Mexico: UNAM, 2005.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.14, n.4, p.21-33, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n4/9749.pdf>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2010.

MENDES, João. **Brasil urbano: Casa para todos**. Rio de Janeiro: Folha do Rio, 2002.

NAHAS, Maria Inês P. Sistema de Indicadores Municipais no Brasil: enfoques conceituais, espaciais e metodológicos envolvidos na mensuração e monitoramento da qualidade de vida urbana para formulação de políticas públicas. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

PMU - Prefeitura Municipal de Uberaba. Endereço BBS: www.uberaba.mg.gov.br. Acesso em janeiro de 2012.

PMU - Prefeitura Municipal de Uberaba. **Uberaba em dados**. Uberaba, 2009. Disponível em: <<http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,232>>. Acesso em janeiro de 2012.

POUSO ALEGRE, Lei n. 4.707 de 30 de junho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Pouso Alegre. Disponível em: <<http://legislador.diretriznet.com.br/legisladorweb.asp?WCI=LeiTexto&ID=42&inEspeci eLei=1&nrLei=4707&aaLei=2008&dsVerbete=>>> Acesso em: 27 mai 2012.

RIBEIRO, Luiz Carlos Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR: UFRJ: FASE, 1997.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, Kazuo. **Solo Urbano e habitação de interesse social**: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. 2002. [on-line] Disponível em <http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf> Acesso em: 10 mar. 2011.

ROLNIK, Raquel. 2006. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios. In: **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. IPEA, 2006. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf>. Acesso em 11 mar.2012.

ROLNIK, Raquel. (org.). **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida?**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. [on-line]. Brasília, Ministério das Cidades, 2010. Disponível em <<http://web.observatoriodasmetrolopoles.net/planosdiretores/download/cartilha.pdf>> Acesso em: 5 nov. 2010.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel. **Zona Especial de Interesse Social**. Fundação Perseu Abramo: 2006. [online] Disponível em <<http://www2.fpa.org.br/formacao/pt-no-parlamento/textos-e-publicacoes/zona-especial-de-interesse-social>>. Acesso em: 26 mai. 2011.

ROLNIK, Raquel. **Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do Estado de São Paulo**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n. 2, 1999.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: Porque nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos**. n.89. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n89/06.pdf>>. Acesso em 20 de junho de 2012.

ROMÉRO, Marcelo da Andrade; BRUNA, Gilda Collet. **Metrópoles e o desafio urbano frente ao meio ambiente**. 1. ed. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 2010.

ROMERO, Marta et al. Construindo um sistema de indicadores de sustentabilidade intraurbana. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

RUBANO, Lizete Maria. Habitação social: temas da produção contemporânea **Arquitextos Vitruvius**, n. 095. 07 ano 08, abr 2008.

SÁNCHEZ, Fernanda. O urbano no mundo da mercadoria. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. (orgs.) **Dilemas urbanos: Novas Abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.) **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítica e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Edson Marcos dos; VIDEIRA, Sandra Lúcia. A reprodução do solo urbano: um estudo sobre a verticalização de Cascavel/PR. Encontro Nacional dos Geógrafos, 16., 2010, Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, 2010. Disponível em <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=3047>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SANTOS, Milton. **A Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SILVA, Armando Corrêa da. **Geografia e lugar social**. São Paulo: Contexto, 1991.

SILVA, Moacir M. F. Tentativa de Classificação das cidades brasileiras. **Revista brasileira de geografia**. n.3, p. 283-316. Rio de Janeiro: IBGE, 1946. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBG/RBG%201946%20v8_n3.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SILVA, Pedro Schünemann Christófar. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos: município de Pouso Alegre**. Observatório das Metrôpoles, 2011. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/produtos/mg/Avaliacao_PD_Pouso_Alegre_Rede_PDP_MG.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2012.

SILVA, Luís Octávio da. Primórdios da habitação social: as experiências do entreguerras na Europa e Estados Unidos. **Arquitextos Vitruvius**, n. 097.05 ano 09, jun. 2008.

SILVEIRA, Ana Lucia R. C. da; ROMERO, Marta A. B. Indicadores de sustentabilidade urbana. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. 1978 In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana local. In: Bidou-Zachariasen, Catherine. **De volta à**

cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

SMOLKA, Martim O. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: A Solução que é Parte do Problema, O Problema que é Parte da Solução. In: ABRAMO, Pedro (org.). **A Cidade da Informalidade:** O Desafio das Cidades Latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias no Estado de São Paulo, Brasil. In: **Investigaciones geográficas**, nº54. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad del México, 2004.

TEÓFILO OTONI, Lei n. 5.892 de 10 de dezembro de 2008. Dispõem sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Teófilo Otoni. Disponível em: <<http://www.cmto.mg.gov.br/leis/plano-diretor/Lei%205892.pdf>> Acesso em: 27 mai 2012.

UBERABA. Lei Nº359 de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Uberaba e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/legislacao_urbani stica_vigente/lei_complementar_359/lei_complementar_359.pdf](http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/legislacao_urbani_stica_vigente/lei_complementar_359/lei_complementar_359.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2011.

VARGINHA. Lei n. 2.558 de 05 de janeiro de 1995. Consolida leis que dispõem sobre parcelamento do solo urbano e define outras providências. Disponível em: <<http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/82-1995/1942-lei-2558>>. Acesso em: 26 mai. 2011.

VARGINHA. Lei n.3.181 de 08 de setembro de 1999. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo urbano do Município de Varginha e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/86-1999/1574-lei-3181>>. Acesso em: 26 mai. 2011.

VARGINHA. Lei n.4.530 de 17 de outubro de 2006. Faz a revisão da lei do Plano Diretor Participativo de Varginha e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.varginha.mg.gov.br/legislacao-municipal/leis/93-2006/2334-lei-4530>>. Acesso em: 26 mai. 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 2001.

WERNA, Edmundo et al. **Pluralismo na habitação.** São Paulo, Annablume Editora / FAPESP / USP, 2001.

APÊNDICE A - Roteiros das entrevistas

Entrevista com representante da Secretaria de Planejamento de Uberaba – MG

1. Como se deu o processo de demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) na cidade de Uberaba, em especial as ZEIS 2 (áreas vazias)?
2. Como foram escolhidas as áreas?
3. Os terrenos eram de propriedade privada ou pública?
4. Houve resistência à demarcação dessas ZEIS por parte dos proprietários dos terrenos?
5. Desde a aprovação do Plano Diretor até hoje, como essas áreas têm sido utilizadas?
6. Houve a descaracterização de alguma dessas áreas (alguma deixou de ser ZEIS)?
7. Sobre a localização das ZEIS 2 (ZEIS vazias) na cidade de Uberaba, o senhor considera que essas áreas são adequadas para a habitação? (considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, acesso a escolas, transporte público, condição das vias de acesso, etc.).
8. Após a aprovação do Plano Diretor, novas ZEIS foram instituídas para atender os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. A demarcação de novas áreas foi exclusiva para os empreendimentos desse programa?
9. Tendo em vista que ainda há ZEIS 2 que não foram utilizadas na cidade de Uberaba, por que foi necessário demarcar novas áreas como ZEIS para atender o PMCMV?

Entrevista com representante da COHAGRA

1. Qual o papel da COHAGRA na produção da habitação de interesse social em Uberaba?
2. Sobre o Conselho Municipal de Habitação, existe um conselho instituído na cidade? Se sim, de que forma ele atua?

A respeito dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida já construídos em Uberaba:

3. O que determinou a localização dos conjuntos?
4. A existência de ZEIS vazias teve alguma influência nessa localização?
5. A Caixa Econômica Federal, mesmo que informalmente, participou da escolha dos terrenos em que seriam localizados os empreendimentos?
6. E o Conselho Municipal de Habitação também teve alguma participação na escolha da localização desses empreendimentos?
7. Algum outro órgão da prefeitura ou secretaria teve alguma participação nessa escolha?
8. Houve mobilização ou manifestação da sociedade que demonstrasse alguma insatisfação a respeito da localização dos empreendimentos?

Sobre os critérios de seleção dos beneficiários:

9. Quais são os critérios de seleção das famílias para o Programa Minha Casa Minha Vida na faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos?
10. Quem definiu esses critérios?

11. O conselho municipal teve alguma influência na definição desses critérios?
12. E a CAIXA, como ela faz a conclusão do processo?
13. Como é definido em qual conjunto cada morador vai ficar?
14. O local de origem de moradia das famílias selecionadas ou as condições anteriores de moradia foram levados em consideração na escolha dos moradores dos conjuntos?
15. O morador pode, de alguma forma, solicitar mudança ou transferência para outro bairro ou conjunto do mesmo programa?
16. Em caso de coabitação, por exemplo, de filhos que moravam ainda com os seus pais, há alguma preocupação em mantê-las próximas, num mesmo conjunto?
17. E como é definido em qual casa dentro do conjunto ele vai ficar?
18. Sobre a localização dos conjuntos do PMCMV na cidade de Uberaba, o senhor considera que eles estão em áreas adequadas para a habitação? (considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, transporte público, condição de vias de acesso, etc.)
19. Como se deu o processo de demarcação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) na cidade de Uberaba, em especial as ZEIS 2 (áreas vazias)?

Entrevista com representante da Câmara Municipal de Uberaba

1. A Câmara Municipal teve alguma participação, ou exerceu algum papel no desenvolvimento do programa Minha Casa Minha Vida em Uberaba?
2. A localização dos conjuntos habitacionais foi discutida ou comentada nas reuniões? Quais aspectos foram levantados?
3. A população se manifestou, perante a câmara, de forma organizada ou não, sobre a localização dos empreendimentos? Quais aspectos foram levantados?
4. Sobre as ZEIS vazias, o senhor tem conhecimento de como foi o processo de demarcação dessas áreas na época de elaboração do Plano Diretor?
5. A Câmara Municipal teve alguma participação nesse processo?
6. A Câmara Municipal de Uberaba, de acordo com alguns jornais locais, aprovou há pouco tempo a caracterização de algumas áreas como ZEIS visando atender o PMCMV. O fato de ainda existirem ZEIS vazias e os conjuntos do PMCMV estarem localizados fora delas chegou a ser discutido ou questionado nas reuniões?
7. O senhor conseguiria apontar razões para a não utilização das ZEIS para a implantação da Habitação de Interesse Social em Uberaba?
8. Sobre a localização dos conjuntos do PMCMV na cidade de Uberaba, o senhor considera que eles estão em áreas adequadas para a habitação? (considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, acesso a escolas, transporte público, condição das vias de acesso, etc.).
9. E sobre as ZEIS vazias, o senhor conhece sua localização? Considera adequada?

Entrevista com representante do Conselho Municipal de Habitação

1. Como é a atuação do Conselho Municipal em Uberaba?
2. Qual a abertura que os representantes da sociedade civil têm na tomada de decisões no conselho?
3. O conselho municipal teve alguma participação na definição dos critérios de seleção das famílias do Programa Minha Casa Minha Vida?
4. E de outros programas?

5. O conselho municipal teve alguma participação na definição da localização dos empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida?
6. E de outros programas?
7. O senhor consegue identificar alguma razão para os empreendimentos do PMCMV não estarem implantados em ZEIS?
8. Esse fato foi discutido ou questionado no conselho?
9. Sobre a localização dos conjuntos do PMCMV na cidade de Uberaba, o senhor considera que eles estão em áreas adequadas para a habitação? (considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, acesso a escolas, transporte público, condição das vias de acesso, etc.).

Entrevista com representantes das Construtoras

1. Como se deu a participação desta construtora no Programa Minha Casa Minha Vida em Uberaba?
2. Como foi a participação da COHAGRA junto à construtora e à CAIXA nesse(s) empreendimento(s)?
3. Os terrenos onde foram construídos os empreendimentos pertenciam a essa construtora, foram comprados para esse fim, enfim, como foram adquiridos para a construção das casas?
4. Como foi escolhida a localização dos empreendimentos?
5. Houve alguma exigência da COHAGRA pra que o conjunto fosse localizado naquele lugar?
6. Houve alguma influência da CAIXA nesta decisão?
7. Essa construtora tentou oferecer algum outro terreno para a construção das casas?
8. Essa construtora possui algum terreno localizado em Zonas Especiais de Interesse Social?
9. O fato dos terrenos estarem fora de ZEIS chegou, em algum momento, a ser comentado ou questionado?
10. Sobre a localização dos conjuntos do PMCMV na cidade de Uberaba, o senhor considera que eles estão em áreas adequadas para a habitação? (considerando aspectos ambientais, infraestrutura, acesso da população aos serviços de saúde, transporte público, condição de vias de acesso, etc.).