

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DO PONTAL**

RAFAEL MARCHIORI SILVA DEMETRIO JORGE

**PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
“MINHA CASA, MINHA VIDA” EM ITUIUTABA-MG**

Ituiutaba

2020

RAFAEL MARCHIORI SILVA DEMETRIO JORGE

**PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
“MINHA CASA, MINHA VIDA” EM ITUIUTABA-MG**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal, da Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Ciências Humanas do Pontal, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: Produção do Espaço Rural e Urbano

Orientador: Vitor Koiti Miyazaki

Ituiutaba

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

| | |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| J82 2020 | <p>Jorge, Rafael Marchiori Silva Demetrio, 1987- Para além do acesso à moradia [recurso eletrônico] : uma avaliação do Programa "Minha Casa, Minha Vida" em Ituiutaba-MG / Rafael Marchiori Silva Demetrio Jorge. - 2020.</p> <p>Orientador: Vitor Koiti Miyazaki. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Geografia. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.855 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Geografia. I. Miyazaki, Vitor Koiti, 1983-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Geografia. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 910.1</p> |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

| | | | | | |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------|-----------------------|--------|
| Programa de Pós-Graduação em: | Geografia do Pontal | | | | |
| Defesa de: | Mestrado PPGEP | | | | |
| Data: | 30 de Novembro de 2020 | Hora de início: | 19:00h | Hora de encerramento: | 21:40h |
| Matrícula do Discente: | 21912GEO012 | | | | |
| Nome do Discente: | Rafael Marchiori Silva Demetrio Jorge | | | | |
| Título do Trabalho: | PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA "MINHA CASA, MINHA VIDA" EM ITUITUTABA-MG | | | | |
| Área de concentração: | Produção do espaço e dinâmicas ambientais | | | | |
| Linha de pesquisa: | Produção do espaço rural e urbano | | | | |
| Projeto de Pesquisa de vinculação: | Urbanização contemporânea: reestruturação e desigualdades socioespaciais | | | | |

Reuniu-se em ambiente virtual (Conferência Web/RNP/Universidade Federal de Uberlândia), a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Geografia do Pontal, assim composta: Professores Doutores: Beatriz Ribeiro Soares (IG/UFU); Doralice Satyro Maia (CEEN/UFPPB) e Vitor Koiti Miyazaki (ICH/UFU) orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Vitor Koiti Miyazaki, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

APROVADO

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **DORALICE SÁTYRO MAIA, Usuário Externo**, em 01/12/2020, às 12:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Koiti Miyazaki, Professor(a) do Magistério Superior**, em 01/12/2020, às 13:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Ribeiro Soares, Professor(a) do Magistério Superior**, em 01/12/2020, às 16:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2423431** e o código CRC **0DCAA95B**.

Dedico este trabalho aos meus pais, José (*in memoriam*) e Marilda, que sempre me conferiram créditos e incentivaram a lutar pelos meus objetivos, jamais poupando esforços para me propiciar uma educação de qualidade. Igualmente, pelo amor incondicional, carinho, atenção, paciência, incentivo e dedicação.

Ao meu irmão, Matheus, pelo companheirismo, coragem e força.

E aos meus amigos, por toda a compreensão e pelo crédito que em mim sempre depositaram.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, registra-se que o agradecimento reflete-se como um singelo símbolo de reconhecimento. A gratidão figura-se como uma das maiores virtudes humanas e, em razão disso, neste momento, demonstra-se imprescindível externar minha gratulação àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram sobremaneira para a consecução deste trabalho.

Considerando minha trajetória pessoal, devo reconhecer todos os privilégios que me conferiram a possibilidade de obter esta conquista, que, em verdade, representa apenas um ponto inicial do caminho que pretendo trilhar. Entre aqueles, situam-se minha graduação em Direito, pela Universidade do Estado de Minas Gerais, as especializações e, agora, o Mestrado, na Universidade Federal de Uberlândia.

Tecidos esses apontamentos, convém destacar que várias foram as pessoas que contribuíram para o regular desenvolvimento deste estudo, razão pela qual agradeço, de modo indistinto:

A Deus, que acredito e confio. Causa de tudo. Graças a Ele, tenho o dom da vida, a mente sã, a proteção eterna e o conforto em saber que sempre estou em sua companhia.

Aos meus queridos pais, José (*in memoriam*) e Marilda, os quais jamais deixaram de me apoiar, sendo responsáveis pelo homem que me tornei. Amores para além de outras vidas.

Ao meu irmão, Matheus, por toda a paciência e pelos valiosos momentos que passamos durante minha vida acadêmica.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Pontal (PPGEP), em especial Camila Oliveira Silva, Isabella Cunha Moukarzel Domingues e Lana Apulinário Pimenta Santos, pelas trocas e discussões, além dos trabalhos que desenvolvemos durante este período de convívio, dividindo seminários, discussões, artigos, aulas e outros singulares momentos. Igualmente, ao amigo e colega em disciplina isolada, Airton Batista Costa Neto Nepomuceno, um dos maiores incentivadores do meu ingresso no Mestrado.

Ao meu professor e orientador, Dr. Vitor Koiti Miyazaki, pelo incentivo, por todas as oportunidades, conselhos, ensinamentos e aprendizados. Pela paciência na orientação, pelo apoio ofertado durante a elaboração do trabalho, bastante atencioso, prestativo e disponível às minhas indagações. Obrigado por acreditar em mim, por propor estar comigo neste desafio e pela enriquecedora convivência durante esses dois anos. Foi uma honra ter sido seu orientado. Minha grandiosa admiração e completo respeito.

Aos demais professores do PPGEP, tão importantes neste momento, que contribuíram para meu crescimento em área diversa da minha graduação e no desenvolvimento do presente trabalho. Demonstraram ser excelentes profissionais, dedicados e natos pesquisadores.

Ao Dr. Silas Dias de Oliveira Filho, Juiz de Direito da Vara Criminal, Infância e Juventude, Execução Penal e Precatórias da Comarca de Ituiutaba-MG, pela oportunidade de assessorá-lo, proporcionando-me discussões bastante construtivas. Ainda, por ter me permitido a flexibilização dos horários de trabalho para um mais intenso envolvimento com a presente pesquisa.

Aos colegas de trabalho, junto ao gabinete Criminal, por serem dedicados e responsáveis, o que contribuiu ainda mais para a construção deste estudo.

Aos servidores da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Ituiutaba-MG, especialmente à Daniela Maia de Araújo Leme Dib, da Secretaria Municipal de Saúde de Ituiutaba-MG, aos servidores da Secretaria Municipal de Educação do Município de Ituiutaba-MG e aos servidores da Superintendência Regional de Ensino, por me receberam de forma generosa, bastante solícita, me fornecendo subsídios para a concretização da pesquisa. Meu sincero reconhecimento pela disponibilidade de todos vocês.

Aos beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida” que assentiram em participar da pesquisa, me receberam e cederam parte de seu tempo para contribuir com suas experiências, percepções e histórias de vida, possibilitando-me a aquisição de aprendizado quanto à realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais decorrentes do Programa e, ainda, o grandioso enriquecimento, bem como a conclusão deste trabalho.

Aos meus afilhados, Arthur Caetano Medeiros Souza e Emmanuel Caetano Marquez Souza, os quais simbolizam minha concepção de amor, porquanto considerados verdadeiros filhos, grandes responsáveis por momentos inesquecíveis e de valiosos sorrisos.

Finalmente, aos meus amigos e eternos companheiros, indicados em ordem alfabética, Brendon Melo de Oliveira, Caroline Marques Soares, Gustavo Côrtes Oliveira, Izabela Vieira Fonseca, Keilla Cristiane Alves Nunes Cruz, Laís Paranaíba Fratari Ribeiro, Lídia Francisca Horta Carvalho, Lorena Arantes Lizardo, Luan Régis Rodrigues da Cunha, Lucas Gonçalves Moro Queiroz, Patrícia Franco Vilela Marquez e Wolney Caetano de Souza Neto, pela paciência, pelo carinho e por todo apoio que me serviu de sustento. A força e o amor de vocês são fundamentais em minha vida.

“Cogito, ergo sum!”

(René Descartes)

v

RESUMO

A dissertação centra-se na temática inerente ao direito à moradia e, sobretudo, na política nacional de habitação, destacando os programas habitacionais criados pelo governo federal, em especial o “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, o qual tem gerado expressivos efeitos em diversas cidades brasileiras. No caso, busca analisar os resultados do indigitado programa no município de Ituiutaba-MG. E, embora referidos programas desempenham importante papel no acesso à moradia, ainda apresentam problemas e deficiências na prática, notadamente em relação às ações adotadas após a distribuição e ocupação das unidades habitacionais. Registra-se que, muito além do direito à moradia, as políticas precisam garantir também o acesso da população a serviços públicos, a equipamentos de uso coletivo, a infraestrutura urbana e outros aspectos, ou mesmo para que possam vivenciar a cidade de maneira mais ampla e coletiva em suas práticas cotidianas, no sentido de garantir também o direito à cidade. Os procedimentos metodológicos foram divididos em algumas etapas fundamentais, visando ao desenvolvimento pleno da proposta, utilizando-se de pesquisa qualitativa, interpretando-se a situação objeto de investigação. O processo verificativo se configurou com o seguinte problema de pesquisa: as políticas habitacionais, ao proporcionarem o acesso à moradia para a população, contemplam aspectos mais amplos da política urbana? Considerando-se a política mais recente, como é o caso do PMCMV, a produção habitacional está sendo acompanhada de outras políticas mais amplas? O acesso à moradia veio seguido de outras ações? Ou erros do passado foram reproduzidos em relação à produção destes novos conjuntos habitacionais? Em relação ao objetivo geral, constituiu-se na análise de três conjuntos habitacionais implantados em Ituiutaba-MG pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”, considerando-se não apenas o acesso à moradia como também à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, no âmbito do planejamento urbano. Outrossim, a metodologia adotada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental. A coleta de dados, por sua vez, foi realizada de maneira observacional, bibliográfica, documental e de campo. Quanto às principais conclusões decorrentes do estudo, denota-se que fatores sociais e de não planejamento urbano são capazes de provocar consequências à não efetivação das políticas habitacionais. Ainda, os contemplados pelas unidades habitacionais decorrentes do referido programa encontram-se, em sua maioria, satisfeitos com a residência, embora sejam notórias a não efetivação do direito à cidade, a segregação socioespacial e, ainda, a periferização de parcela da população, que necessita percorrer longos caminhos até determinados pontos, inclusive a serviços essenciais.

Palavras-chave: Urbanização. Direito à moradia. Política habitacional. Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Ituiutaba-MG.

ABSTRACT

The dissertation focuses on the theme inherent to the right to housing and, above all, on the national housing policy, highlighting the housing programs created by the federal government, especially “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, which has generated significant effects in several Brazilian cities. In this case, it seeks to analyze the results of the nominated program in the municipality of Ituiutaba-MG. And although these programs play an important role in accessing housing, they still have problems and deficiencies in practice, notably in relation to the actions taken after the distribution and occupation of housing units. It should be noted that, in addition to the right to housing, policies also need to guarantee the population's access to public services, equipment for collective use, urban infrastructure and other aspects, or even so that they can experience the city more broadly. and collective in their daily practices, in the sense of also guaranteeing the right to the city. The methodological procedures were divided into some fundamental stages, aiming at the full development of the proposal, using qualitative research, interpreting the situation under investigation. The verification process was configured with the following research problem: do housing policies, when providing access to housing for the population, contemplate broader aspects of urban policy? Considering the most recent policy, as is the case with the PMCMV, is housing production being accompanied by other broader policies? Was access to housing followed by other actions? Or were past mistakes reproduced in relation to the production of these new housing developments? In relation to the general objective, it was constituted in the analysis of three housing estates implanted in Ituiutaba-MG by the “Minha Casa, Minha Vida” Program, considering not only access to housing but also urban infrastructure and public services, urban planning. Furthermore, the methodology adopted was based on bibliographic and documentary research. Data collection, in turn, was carried out in an observational, bibliographic, documentary and field manner. As for the main conclusions resulting from the study, it is noted that social and non-urban planning factors are capable of causing consequences for the non-implementation of housing policies. Still, those contemplated by the housing units resulting from the aforementioned program are, for the most part, satisfied with their residence, although they are notorious for not realizing the right to the city, socio-spatial segregation and, even, the periphery of part of the population, you need to travel long paths to certain points, including essential services.

Keywords: Urbanization. Right to housing. Housing policy. “Minha Casa, Minha Vida” Program. Ituiutaba-MG.

LISTA DE TABELAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 – Brasil: evolução da taxa de urbanização – 1940-2010 | 39 |
| Tabela 2 – Brasil: produção de habitação popular – 1964-1986 | 106 |
| Tabela 3 – Ituiutaba-MG: população urbana, rural e total – 2010 | 168 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1 – Programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades até o ano de 2008 | 137 |
| Quadro 2 – Características dos programas habitacionais contempladores das modalidades produção e aquisição de novas unidades habitacionais | 139 |
| Quadro 3 – Características do PMCMV por faixas | 150 |
| Quadro 4 – PMCMV Empresas – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 | 154 |
| Quadro 5 – PMCMV Entidades – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 | 155 |
| Quadro 6 – PMCMV Oferta Pública – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 | 156 |
| Quadro 7 – Financiamento Habitacional – Famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00.. | 157 |
| Quadro 8 – Ituiutaba-MG: características dos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2009-2014 | 172 |
| Quadro 9 – Ituiutaba-MG: regramento legal que norteia o PMCMV | 178 |
| Quadro 10 – Ituiutaba-MG: atendimento dos PSF's fora de área (consultas de cortesia).. | 181 |
| Quadro 11 – Moradores: quadro síntese do perfil dos entrevistados | 193 |
| Quadro 12 – Moradores: quadro síntese dos dados obtidos nas entrevistas | 227 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 1 – Localização do município de Ituiutaba-MG | 17 |
| Figura 2 – Ituiutaba-MG: localização dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 – 2020 | 175 |
| Figura 3 – Ituiutaba-MG: renda média do chefe de domicílio por setor censitário – 2010 e localização dos conjuntos habitacionais faixa 1 do PMCMV – 2020 | 177 |
| Figura 4 – Ituiutaba-MG: localização dos Centros de Referência da Assistência Social em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020 | 179 |
| Figura 5 – Ituiutaba-MG: localização das unidades do Programa Saúde da Família, Unidades Mistas de Saúde e do Pronto Atendimento Municipal em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020 | 182 |
| Figura 6 – Ituiutaba-MG: setorização e localização das escolas estaduais e municipais em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020 | 184 |
| Figura 7 – Ituiutaba-MG: número de estabelecimentos de saúde, ensino e outras finalidades por setor censitário – 2010 | 185 |
| Figura 8 – Ituiutaba-MG: área do conjunto habitacional Jardim Europa II | 187 |
| Figura 9 – Ituiutaba-MG: área dos conjuntos habitacionais Nova Ituiutaba I, II, III e IV.. | 187 |
| Figura 10 – Localização do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancellia | 189 |
| Figura 11 – Localização dos conjuntos habitacionais Nadime Derze Jorge I e II | 189 |
| Figura 12 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancellia: mosaico com fotos | 190 |
| Figura 13 – Conjuntos Habitacionais Nadime Derze Jorge I e II: mosaico com fotos | 191 |
| Figura 14 – Ituiutaba-MG: bairros de residência anterior dos moradores entrevistados e que atualmente residem nos conjuntos habitacionais analisados – 2020 | 225 |

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
APP – Área de Preservação Permanente
BNH – Banco Nacional de Habitação
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAAEE – Certificado de Apresentação de Apreciação Ética
Cadúnico – Cadastro Único
CAO – Comissão de Acompanhamento de Obras
CC/02 – Código Civil de 2002
CEF – Caixa Econômica Federal
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIAM – Congresso Internacional da Arquitetura Moderna
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNEFE – Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos
COHAB – Companhia de Habitação
COOPHAB – Cooperativas Habitacionais
CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CRE – Comissão de Representantes
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FICAM – Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCidades – Ministério das Cidades
MG – Minas Gerais
NAU – Nova Agenda Urbana
NBR – Norma Técnica Brasileira
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PlanHab – Plano Nacional de Habitação
PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PPA – Plano Plurianual
PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR – Programa de Erradicação de Sub-habitação
PSF – Programa Saúde da Família
PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PT – Partido dos Trabalhadores
SAE – Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SFI – Sistema Financeiro Imobiliário
SNCH – Sistema Nacional de Cadastro Habitacional
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF – Supremo Tribunal Federal
OGU – Orçamento Geral da União
UH – Unidade Habitacional

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| APRESENTAÇÃO | 13 |
| INTRODUÇÃO | 16 |
| 1. DA URBANIZAÇÃO | 26 |
| 1.1. Breves considerações sobre a urbanização | 26 |
| 1.2. A urbanização no Brasil | 34 |
| 1.3. A urbanização e sua relação entre a habitação e a moradia no Brasil | 43 |
| 1.4. Da moradia como um direito fundamental | 49 |
| 2. DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 | 61 |
| 2.1. Do Estatuto da Cidade | 76 |
| 2.2. Do Plano Diretor | 83 |
| 3. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA | 93 |
| 3.1. Origens da habitação social no Brasil | 96 |
| 3.2. A política habitacional brasileira durante o regime militar (1964-1985) | 101 |
| 3.3. Política habitacional brasileira pós regime militar: a desarticulação da política entre os anos de 1986 e 1994 | 114 |
| 3.4. A atuação governamental no setor habitacional brasileiro no período de 1995 a 2002 | 123 |
| 3.5. A concretização da política habitacional brasileira entre os anos de 2003 e 2010 | 130 |
| 4. DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” (PMCMV) | 144 |
| 4.1. Da origem aos dias atuais do PMCMV: continuidade, alterações e inovações | 144 |
| 4.2. Dos principais resultados do PMCMV no Brasil | 162 |
| 4.3. Para além do direito à moradia: do PMCMV na cidade de Ituiutaba-MG | 167 |
| 4.3.1. Análise qualitativa de conjuntos habitacionais do PMCMV em Ituiutaba-MG e os apontamentos de contemplados pelo programa | 188 |
| 4.3.2. Principais constatações quanto ao pós-ocupação do PMCMV em Ituiutaba-MG e os rumos do programa | 231 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 237 |
| 6. REFERÊNCIAS | 248 |
| Apêndice A – Roteiro de entrevista com os beneficiários do PMCMV | 259 |
| Apêndice B – Termo de consentimento livre e esclarecido | 261 |
| Anexo – Comprovante de envio do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisas – CEP | 263 |

APRESENTAÇÃO

Em 2005, ingressei no curso de Geografia na Universidade Federal de Uberlândia, na cidade de Uberlândia-MG, porquanto compreendia área de meu interesse e por abranger um amplo conteúdo. No entanto, por situações adversas, tive de retornar para a cidade de Ituiutaba-MG, onde ingressei no curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais.

Alguns anos após a formação inicial, já trabalhando na área jurídica (atualmente como Assessor de Juiz junto à Vara Criminal, Infância e Juventude, Execução Penal e Precatórias da Comarca de Ituiutaba-MG) e possuindo duas especializações (Direito Público e Direito Processual), com vistas a angariar novos ensinamentos, sobretudo em esfera de conhecimento distinta, porém afim, da minha graduação, e verificando que a matéria pertinente à Ciência Geográfica desperta por demais os meus interesses, uma vez lançada a possibilidade, resolvi desbravar na desafiadora tarefa de aprofundar na área, em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Diante da vasta possibilidade temática e buscando uma interdisciplinaridade com a seara jurídica, o tema central escolhido para a pesquisa, qual seja, o direito à moradia e as questões além deste, essencialmente um importante programa habitacional no país, o “Minha Casa, Minha Vida”, que envolveu milhares de pessoas, contemplando-as e conferindo-lhes acesso à casa própria, buscou-se inferir as situações após a ocupação das habitações, essencialmente se os beneficiários foram e estão amparados pelos demais aspectos relacionados à cidade como um todo.

Não bastasse, foi possível, sobretudo em razão do tema da pesquisa, estudar com maior exatidão a Geografia em si, abordando pontos de cunho geográfico, jurídico e urbanístico inerentes à produção do espaço urbano, ao direito à moradia, à urbanização e à política da habitação nacional.

Houve um contato direto com o tema escolhido, realizando a análise *in loco* da realidade vivenciada pelos moradores de três específicos conjuntos habitacionais decorrentes do indigitado programa do Governo Federal, sendo angariados dados inerentes a este, sua

forma seletiva e, ainda, acerca da pós-ocupação neste município de Ituiutaba-MG, especificamente os relativos à faixa 1, de menor renda.

Ainda, abriu caminho para um estudo aprofundado da matéria afeta à história da urbanização brasileira, da política habitacional do país, abrangendo os programas criados ao longo de vários anos, até chegarmos nos dias atuais, podendo visualizar as consequências de um programa nacional na realidade enfrentada pelos cidadãos ituiutabanos, em especial os diretamente envolvidos naquele.

Impende registrar que estamos em novembro de 2020, faz aproximadamente 08 (oito) meses que apenas saio de minha residência para o imprescindível e o motivo é um vírus (coronavírus – causador da enfermidade COVID-19), que já circula por todos os continentes, sem exceção. Trata-se de um dramático momento histórico, marcado por incertezas, tanto em nível humano (vidas), como social e econômico.

Quanto ao ponto, destaca-se que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou publicamente, em 11/03/2020, a situação de pandemia em relação ao coronavírus. E, ante a imprescindibilidade da manutenção da saúde de todos, com vistas à garantia da saúde coletiva, em especial atenção num cenário de contaminação em grande escala, foram adaptados alguns procedimentos para fins de prevenção à infecção e à propagação da moléstia.

Assim, ainda nessa situação, sou privilegiado por poder seguir as recomendações da OMS, manter o distanciamento social, indispensável para a redução do contágio. Essa situação, embora deveras complicada, limitou o acesso a livros e a outras variadas obras, seja na biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia, da Universidade do Estado de Minas Gerais, bem como de outras universidades e órgãos públicos. No entanto, apesar da dificuldade, os materiais angariados antes desse momento pandêmico, aliados aos constantes da rede mundial de computadores, foram muito importantes e suficientes para o desenvolvimento da pesquisa.

Superadas essas dificuldades, a experiência foi extremamente positiva, capaz de aprofundar sobremaneira meus conhecimentos e possibilitar a descoberta de assuntos dos mais variados. Sendo assim, foi capaz de aguçar minha capacidade de análise crítica, a qual ampliou-se significativamente.

Enfim, o presente trabalho foi confeccionado com o fito de obter o título de Mestre em Geografia, intitulado “**PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: uma avaliação do Programa ‘Minha Casa, Minha Vida’ em Ituiutaba-MG**”, o qual compreende um processo metodológico, pautado em trabalhos empíricos, voltados à compreensão das políticas públicas, notadamente a relacionada à moradia e à habitação, em especial, dos programas de moradia de interesse social, apresentando considerações específicas, teorias e revisões bibliográficas a respeito das metodologias de análise das políticas inerentes ao acesso àquelas questões.

Neste ponto, almejou-se apresentar uma contribuição para a minimização das desigualdades existentes no espaço urbano, indicando, sob o ponto de vista dos moradores diretamente influenciados, as maiores necessidades existentes após a ocupação nos conjuntos habitacionais decorrentes do programa em comento.

INTRODUÇÃO

O espaço urbano brasileiro enfrentou diversas transformações ao longo dos anos, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, em especial com o êxodo rural e o conseqüente aumento da população urbana. Em virtude disso, constatou-se o crescimento de várias cidades, por meio de um processo de urbanização intenso e acelerado, com os mais variados problemas sociais e econômicos.

Nesta esteira, denota-se que o aumento da população trouxe consigo o aprofundamento dos problemas relativos ao próprio uso do espaço urbano, conferindo notáveis prejuízos aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, entre outros, impactando diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Nesse contexto, a necessidade por moradia, especialmente por parte da população de baixa renda, passou a se configurar como um dos desafios no âmbito das cidades. E, dentro desse aspecto, questão de extrema importância e bastante preocupante no país centra-se na moradia, um importante e fundamental direito social do ser humano, previsto expressamente na Constituição da República. Fato é que não basta, para a efetiva conferência desse direito ao indivíduo, a existência de uma habitação, revelando-se imprescindível a presença dos elementos característicos de uma moradia digna e adequada.

Para a efetivação desse direito tal qual previsto pela Carta Magna, o Estado responsabiliza-se pela promoção de políticas públicas capazes de conferir concretude aos comandos daquela, devendo tratar do assunto com a máxima cautela, embora nem sempre assim o seja, quedando-se omissos.

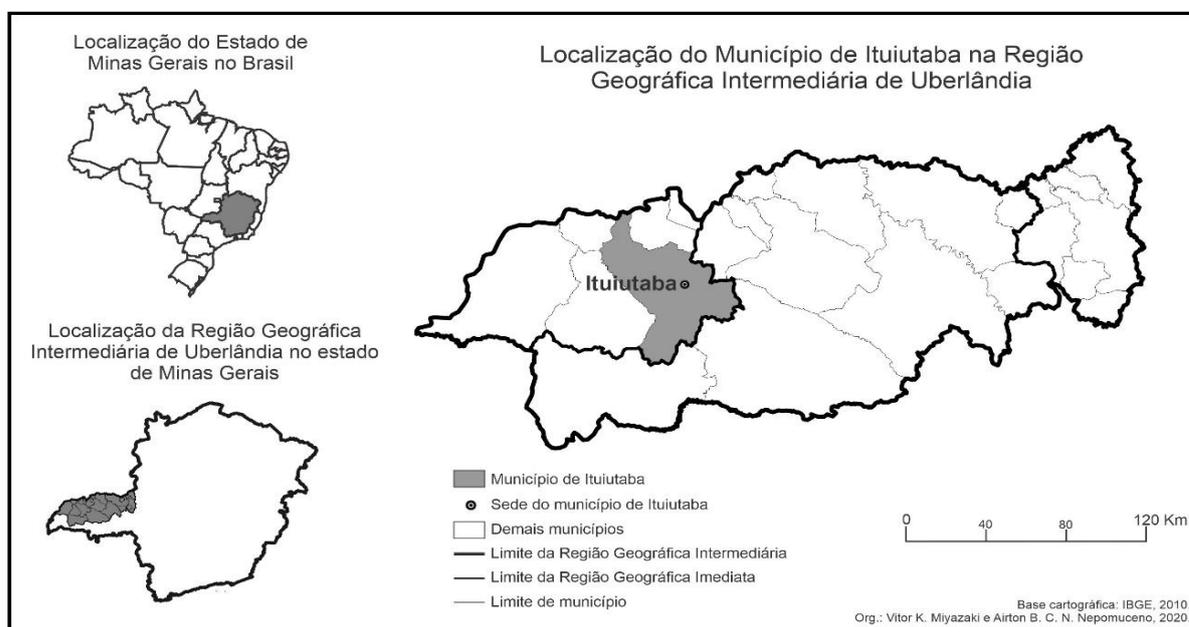
O indigitado processo de urbanização acelerado ocorrido no Brasil ensejou diversos fatores negativos, dentre os quais a ausência de moradia para a população de baixa renda ou, então, a construção de assentamentos informais, sem as devidas condições de habitabilidade.

Nesse sentido, representando como uns dos grandes problemas a falta de moradia ou a sua irregularidade, observa-se que estes decorrem da ausência ou deficiência de políticas públicas e, não menos importante, de uma política por vezes direcionada a interesses

individuais, deixando à mercê aquelas classes tidas como menos favorecidas, o que figura como uma afronta aos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e, ainda, aos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.

Dessa forma, reforça-se, foram produzidas, ao longo da urbanização brasileira, ocupações ilegais e irregulares, as quais estão presentes, senão em todos, na maioria dos municípios brasileiros, dentre os quais o de Ituiutaba-MG, localizado na Região Geográfica Intermediária de Uberlândia (figura 1).

Figura 1 – Localização do município de Ituiutaba-MG



Fonte: Nepomuceno e Miyazaki, 2020.

Essas questões levam à tona problemas urbanos relevantes em termos sociais e econômicos, qual seja, a falta de moradia ou o exercício desta de modo irregular. Esses fatores conduzem a uma série de problemas, não só sociais, como também econômicos, acarretando, inclusive, a exclusão e a desigualdade social, propiciando a discriminação, menores oportunidades de emprego, o que provoca, também, um aumento considerável da pobreza.

Assim, ao longo da história, foram implementadas diferentes políticas públicas de acesso à moradia, como no caso dos programas habitacionais e a construção de moradias de

interesse social. Mais recentemente, pode-se destacar o caso do Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, do Governo Federal, que tem gerado efeitos expressivos em vários municípios brasileiros, entre eles Ituiutaba-MG.

Diante disso, por meio desta pesquisa, busca-se analisar a implementação do PMCMV no município de Ituiutaba-MG para que se avalie se as políticas habitacionais têm se preocupado apenas com a questão da moradia ou se têm contemplado também outros aspectos da cidade, no âmbito do planejamento urbano.

Neste ponto, torna-se necessário avaliar até que ponto as políticas habitacionais têm sido implementadas de maneira eficaz, principalmente ao se considerar que apenas o acesso à casa própria não deve se constituir em uma ação isolada. Isto porque as políticas habitacionais devem atender, para além do acesso à moradia, às condições adequadas para a inserção do cidadão e das famílias no âmbito da infraestrutura e dos serviços públicos da cidade. Poder-se-ia, neste contexto, falar em um direito mais amplo aos diferentes serviços e espaços da cidade do que apenas o acesso à moradia.

Tal aspecto é levado em consideração uma vez que apenas garantir o acesso à moradia para famílias carentes, de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social não é suficiente para minimizar os problemas urbanos existentes. Salienta-se que o atual modelo de urbanização não propicia o devido acesso aos direitos inerentes a todas as pessoas, especificamente no que tange aos direitos sociais, os quais são abrangentes e demandam uma atuação positiva pelo Estado, pois precisam de maior repartição e melhor aplicação dos investimentos públicos.

Muitas políticas habitacionais, ao garantir o acesso à moradia à população, continuaram a insistir em modelos que reproduzem problemas urbanos já conhecidos, como, por exemplo, a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e distantes da área urbana consolidada.

Facilmente perceptível que muitos indivíduos, mesmo tendo obtido a casa própria, encontram-se segregados, bastante prejudicados pelas dificuldades referentes ao transporte, à saúde, à educação, ao saneamento, à segurança, dentre tantos outros direitos conferidos aos cidadãos, enfim, aos serviços públicos essenciais, extremamente necessários a qualquer cidadão.

Nesta senda, verifica-se que toda essa questão se justifica pela forma privatista na qual se encontra a gestão da propriedade urbana, assim como sempre o foi, ligada sobretudo ao monopólio econômico e político e, de certa forma, determinada pelos setores elitizados dos municípios, inclusive no ituiutabano. Reforça-se que este modelo de ocupação do solo urbano revela as formas de segregação e constante violação dos direitos do homem.

Percebe-se, assim, que a valorização do direito à moradia figura-se imprescindível à resolução da problemática urbana, devendo ser compreendido que a redução do déficit habitacional é um dos caminhos para a efetivação da função social conferida ao Estado. No entanto, para além disso, deve-se considerar também diversos outros aspectos que se referem à inserção do cidadão no contexto da cidade.

E é nesse prisma que há proposição, nesta pesquisa, de analisar o cenário de pós-ocupação¹ de conjuntos habitacionais implantados no município de Ituiutaba-MG, notadamente pela faixa 1 do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Uma vez atendido o acesso à moradia por parte da população de baixa renda, pretende-se analisar e avaliar como os moradores de conjuntos habitacionais recentemente implantados encontram-se em relação à sua inserção no contexto da cidade.

Desta feita, políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento e ao crescimento urbano devem ser efetivadas, essencialmente em virtude da crescente urbanização e concentração urbana, reconhecendo-se as situações de desigualdades sociais e espaciais. E, do reconhecimento da problemática instalada nas cidades, verifica-se que o poder público é chamado a exercer seu papel de garantidor dos direitos sociais, o que se dá, dentre outras formas, pela adoção de políticas públicas.

Ainda, é a partir do planejamento de uma cidade, pautado numa visão sistêmica dos serviços públicos, zoneamento e, também, a própria educação dos populares, que se demonstra possível a projeção de um espaço urbano mais adequado.

1 Importante esclarecer que, apesar da existência de outros sentidos para o termo “pós-ocupação”, optou-se por adotar o conceito relacionado à situação enfrentada pelos contemplados pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida” após o recebimento de suas respectivas unidades habitacionais, passando a ocupar novas residências. Quanto ao ponto, frisa-se que essa análise voltada ao “pós-ocupação” pretendeu demonstrar como os moradores dos conjuntos habitacionais tiveram suas vidas modificadas após a mudança de sua anterior residência, bem como a maneira como se sentem, analisando a cidade em seu conjunto.

Nesse diapasão, com base neste estudo, foram analisados com maior profundidade os resultados decorrentes da implantação de conjuntos habitacionais por meio do PMCMV em Ituiutaba-MG.

Para tanto, sobrepondo a garantia do acesso à moradia, esta pesquisa analisou o processo de pós-ocupação dos conjuntos habitacionais no que se refere à inserção das famílias na cidade. Dessa maneira, foram observadas as situações de vulnerabilidade em decorrência da ausência de planejamento urbano, além de se estabelecer quais institutos jurídicos, previstos em lei, podem ser aplicados para a melhoria das condições de moradia e acesso a infraestruturas e serviços públicos em geral.

O problema desta pesquisa concentra-se, como dito, no estudo voltado ao direito à moradia, que exige uma atuação intervencionista pelo Estado, abrangendo as políticas públicas necessárias nas questões inerentes ao planejamento e ao desenvolvimento urbano do município de Ituiutaba-MG. Porém, para além do direito à moradia, é fundamental que o cidadão tenha acesso aos diversos serviços públicos e infraestrutura urbana, ou seja, que se tenha um direito mais amplo no contexto da cidade.

Afinal, considera-se que as políticas habitacionais devem prever o acesso à moradia e diversos outros aspectos que considere a cidade como um todo, pelo que se torna necessário tratar numa perspectiva mais ampla de planejamento urbano, contemplando o conjunto da cidade no âmbito de uma política urbana, e não apenas setorizada.

A Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabelece diretrizes gerais da política urbana, apresentando normas de ordem pública e interesse social, as quais regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar social, e, ainda, do equilíbrio ambiental. O indigitado diploma legal contempla variados institutos jurídicos que podem ser utilizados para solucionar a questão levantada nas linhas antecedentes, de modo a adequar o espaço urbano e propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, atentando-se à sistemática geográfica.

Nessa linha, a pesquisa em tela procurou responder à seguinte indagação: as políticas habitacionais, ao proporcionarem o acesso à moradia para a população, contemplam aspectos mais amplos da política urbana? Considerando-se a política mais recente, como é o caso do PMCMV, a produção habitacional está sendo acompanhada de outras políticas mais amplas?

Tais questões foram exploradas a partir da realidade de Ituiutaba-MG, município que recebeu investimento considerável ao longo dos últimos anos pelo referido programa. Porém, o acesso à moradia veio acompanhado de outras ações? Ou erros do passado foram reproduzidos em relação à produção destes novos conjuntos habitacionais?

Nesse panorama, a pesquisa analisou a questão habitacional de forma mais abrangente, contextualizada no âmbito das políticas urbanas e, dessa maneira, foram analisados três conjuntos habitacionais implantados em Ituiutaba, procedendo-se uma avaliação dos resultados após a sua ocupação. Aponta-se que inúmeros estudos têm se debruçado nesta perspectiva e considera-se fundamental uma análise sobre os resultados de tais políticas, tanto em âmbito nacional quanto local.

A partir desse ponto inicial, revelou-se indispensável atrelar a questão relativa ao direito de moradia e as políticas públicas mais gerais, que devem ser providenciadas para a solução não só da questão habitacional, como também urbanística, no sentido de amenizar os problemas vivenciados por seus moradores, atentando-se aos institutos jurídicos e sociais que poderão para tanto contribuir, já que, conforme consignado anteriormente, estes últimos deverão ser observados, haja vista a necessidade de atuação direta pelo ente estatal.

Centrando-se o principal objetivo desta pesquisa no estudo da implementação do PMCMV no município de Ituiutaba-MG, para permitir uma constatação a respeito da preocupação das políticas habitacionais não só quanto à questão da moradia, mas também em relação aos outros aspectos da cidade, foi promovida a realização de entrevistas com moradores de conjuntos habitacionais específicos, implantados pelo programa em tela, especificamente relacionados à sua faixa 1.

Consigna-se que, para a realização das entrevistas, por envolver seres humanos, foi encaminhado projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UFU) para análise, o qual foi aprovado (CAAE n. 33792620.8.0000.5152).

Em decorrência da dimensão e da quantidade de conjuntos habitacionais existentes no município, foram definidos três conjuntos em especial, que são representativos no âmbito da cidade. Neste ponto, consistiram objetos da pesquisa os conjuntos “Gilca Vilela Cancelli”²,

2 Em relação ao residencial “Gilca Vilela Cancelli”, em consulta a algumas legislações municipais (ex.: Lei n. 4.515, de 9 de agosto de 2017), constatou-se a existência, também, de outra nomenclatura, apontando “Gilca

“Nadime Derze Jorge I” e “Nadime Derze Jorge II”³. Frisa-se que a escolha decorreu das situações antagônicas enfrentadas pelos aludidos conjuntos habitacionais.

Ato contínuo, com a necessidade de articular os conhecimentos teóricos e a prática, em especial atentando-se ao objeto do estudo em si, indispensável mostrou-se a realização de trabalhos práticos em campo, com visitas em cada um desses conjuntos, no intuito de verificar se há intervenção do poder público e se providenciadas, na realidade, medidas para o enfrentamento dos problemas urbanos para além da questão habitacional.

Portanto, o objetivo geral do trabalho compreende a análise de três conjuntos habitacionais implantados em Ituiutaba-MG pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”, considerando-se não apenas o acesso à moradia como também à infraestrutura urbana e aos serviços públicos, na seara do planejamento urbano.

Especificamente, objetivou-se analisar as ações (políticas públicas) possíveis de serem adotadas pelo poder público para fazer valer os direitos sociais na política urbana, o levantamento de informações sobre a implementação do PMCMV em Ituiutaba-MG, o exame da política habitacional no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), além de contribuir para os estudos e pesquisas sobre avaliação do aludido programa.

Para a execução do presente estudo, os procedimentos metodológicos foram divididos em algumas etapas fundamentais, visando ao desenvolvimento pleno da proposta, utilizando-se de pesquisa qualitativa, interpretando-se a situação objeto de investigação.

Inicialmente, realizou-se uma revisão teórica, mediante levantamento bibliográfico amplo, envolvendo matérias atinentes às áreas geográfica, urbanística e jurídica, em que foram observadas questões objetivas/subjetivas a respeito da temática, bem como variadas linhas de pensamento para a consolidação do entendimento do assunto. Temas como

Cancela Vilela”. No entanto, o presente estudo valerá daquela primeira denominação, a qual, inclusive, consta de outros diplomas normativos do município (ex.: Lei n. 4.656, de 16 de julho de 2019) e do cadastro nacional, como se pode inferir do sítio do Ministério do Desenvolvimento Regional – SISHAB –, disponível em: <<http://sishab.mdr.gov.br/empreendimentos/consulta>> Último acesso em: 07 out. 2020, às 21:46 h.

3 Os conjuntos habitacionais objetos desta dissertação, assim como tantos outros espalhados pelo Brasil, recebem nomes de mulheres. No caso em foco, o Residencial Gilca Vilela Cancellata homenageia uma personalidade do município de Ituiutaba-MG. Integrante de uma tradicional família, Gilca foi esposa de José Manuel Pinheiro, importante empresário da região, atuante em diferentes ramos na cidade. Por outro lado, os Residenciais Nadime Derze Jorge I e II recebem o nome de outra conhecida figura tijucana. Nadime foi casada com Anísio Demétrio Jorge, mãe de seis filhos, dentre os quais Romel Anísio Jorge, empresário, fazendeiro e político, já tendo atuado como Vereador, Prefeito, ambos no município de Ituiutaba-MG, e Deputado Federal.

habitação, moradia, programas habitacionais e direito à cidade foram explorados por meio desta pesquisa. Foram analisados livros, documentos, dissertações, teses e artigos, além da legislação aplicada ao tema, especificamente às políticas urbanas, articulando o que existe no campo teórico e na seara jurídica.

Neste ponto, o trabalho pautou-se em reflexões oriundas de pesquisadores como Amore, Shimbo e Rufino (2015), Rolnik et al. (2015), Pequeno e Rosa (2015), Melazzo (2015 e 2016), Villa e Ornstein (2013), Villa, Saramago e Garcia (2015), Reis, Silveira e Moreira (2015), Moreira e Silveira (2015), Harvey (2005), Lefebvre (1999 e 2006), Santos (1993, 2004 e 2009), Sarlet (2002), Souza (2006 e 2007), Bonduki (2014), Carlos (2011 e 2013), Cymbalista e Moreira (2006), Corrêa (1989, 2005 e 2011), Farias e Rosenvald (2013), Gottdiener (2010), Gasparini (2002), Leal (1998), Maricato (1997 e 2006), Novelino (2017), Moraes (2017), Sposito (1996 e 2004), dentre outros, que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, nas diferentes áreas abordadas.

Em seguida, providenciou-se uma coleta de dados junto à Prefeitura Municipal de Ituiutaba, em específico nas Secretarias Municipais Desenvolvimento Social, de Saúde e de Educação, bem como na Superintendência Regional de Educação, sendo perquirido acerca dos conjuntos habitacionais implementados em Ituiutaba-MG, sobretudo a partir do PMCMV, as unidades de saúde e PSF's (Programa Saúde da Família) e escolas municipais e estaduais que atendem àqueles.

Nesta linha, foram observados aspectos como infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos e ao contexto da cidade como um todo, entre outros. Além disso, foi providenciado registro fotográfico da realidade vivenciada nos conjuntos habitacionais analisados, o que foi fundamental para o diagnóstico.

Não bastasse, pautou-se na utilização de entrevista semiestruturada com a população diretamente influenciada nos aludidos conjuntos, visando a registrar a percepção daquela quanto às questões relativas ao direito à moradia, bem como à realidade enfrentada após a ocupação, observando-se outros aspectos afetos à cidade, na seara do planejamento urbano.

Assim, por se tratar de pesquisa qualitativa, foram entrevistados 21 (vinte e uma) moradores para a apreensão dos aspectos relacionados aos objetivos deste estudo. Como indicado, dentre os objetivos deste estudo, houve a intenção de compreender o cotidiano dos moradores dos conjuntos habitacionais implantados recentemente por meio do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em suas múltiplas dimensões.

Por meio das entrevistas, não foi proposta uma mera coleta de dados, mas, sim, a produção de informações a partir da exposição de experiências e visões, como é próprio da pesquisa qualitativa, o que qualificou as análises ao explorar características da vida cotidiana de alguns moradores, de acordo com certos perfis e tipologias.

Portanto, as entrevistas não tiveram o objetivo de quantificar e generalizar os resultados para o universo dos conjuntos habitacionais analisados. O número de 21 (vinte e um) entrevistas foi proposto considerando-se a esta perspectiva, uma vez que esta quantidade mostrou-se suficiente para se ouvir relatos e experiências diversas, de diferentes perfis de moradores. Dentre estes, foram entrevistados aqueles residentes dos conjuntos habitacionais em testilha, com idade igual ou superior a 18 (dezoito) anos e igual ou inferior a 70 (setenta) anos, de ambos os sexos.

No que diz respeito à análise dos dados angariados, a metodologia relativa à pesquisa caracterizou-se como qualitativa e quantitativa, mediante coleta de dados em campo, por meio da aplicação de entrevistas. E, realizadas estas, foram transcritas, sendo prontamente analisado todo o conteúdo e organizadas as informações.

De posse de todos os dados coletados, atendo-se às características singulares de cada um dos pontos visitados, com a bibliografia previamente separada e lida, apurou-se quais são os institutos jurídicos necessários, previstos no Estatuto da Cidade e, ainda, em outros diplomas normativos, que podem ser utilizados para a melhoria das condições de vida da população, indo além do acesso à moradia. Assim, foi redigida a dissertação, a qual, após as observações apontadas, procurou responder aos objetivos propostos e à problemática que serviu de alicerce ao trabalho.

Assim, a presente dissertação foi organizada em quatro capítulos, além desta parte introdutória, a qual apresentou a justificativa, o problema da pesquisa, seus objetivos, gerais e específicos e os procedimentos metodológicos, das considerações finais e das referências.

No primeiro capítulo, foi realizado um estudo acerca da produção do espaço urbano, um histórico a respeito da urbanização, contextualizando o seu processo no Brasil, o qual efetivou-se de modo acelerado e desordenado. Ademais, foi apresentada a relação da urbanização com a habitação e a moradia no país. Tais pontos possuem relação intrínseca à temática da moradia, um direito constitucionalmente garantido, o qual também fora objeto de análise neste ponto.

No segundo capítulo, foi efetuada uma minuciosa abordagem da Política Urbana brasileira, consagrada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que visa, acima de tudo, à criação das condições necessárias à fruição de uma vida com qualidade nas cidades. Foram apresentados apontamentos e principais disposições constantes do Estatuto da Cidade, além daqueles relativos ao Plano Diretor.

No terceiro capítulo, analisou-se a política habitacional do país, trazendo o contexto histórico da habitação social no Brasil. Abordou-se a política habitacional pátria durante o regime militar, após este, quando houve uma desarticulação política, entre os anos de 1986 e 1994. Além disso, verificou-se a atuação governamental brasileira no setor habitacional no período compreendido entre os anos de 1995 e 2002 e, ainda, foi apresentada a concretização da política habitacional brasileira de 2003 a 2010.

Finalmente, no quarto capítulo, debruçou-se acerca do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, trazendo desde sua origem até os dias atuais, apresentando sua continuidade, as alterações e as inovações ocorridas ao longo dos vários anos do programa. Foram indicados os principais resultados do PMCMV no Brasil. Ainda, focou-se nos resultados deste no município de Ituiutaba-MG. No mais, apresentou-se uma análise qualitativa de determinados conjuntos habitacionais do programa nesta cidade e os apontamentos feitos pelos contemplados. Derradeiramente, foram apontadas as principais constatações quanto ao pós-ocupação do PMCMV na cidade e os prováveis rumos do programa.

Nas considerações finais, procurou-se apresentar uma síntese analítica da pesquisa, apontando os principais resultados e pontuando as conclusões advindas desta investigação, almejando, ainda, possibilitar propostas de futuros estudos relacionados à temática.

1. DA URBANIZAÇÃO

Prefacialmente, compete mencionar que o estudo relativo à urbanização figura-se como um ponto de partida para contextualização do objeto da pesquisa em si, especialmente porque a essência desta parte-se daquele pressuposto inicial. No decorrer da dissertação, vislumbrar-se-á que as questões afetas às habitações de interesse social, às políticas habitacionais, aos programas criados pelo Governo, dentre os quais o “Minha Casa, Minha Vida”, notadamente no município de Ituiutaba-MG, além de outros pontos abordados, estão intrinsecamente relacionados ao contexto do processo de urbanização.

Urge salientar a complexidade do estudo relativo às cidades na contemporaneidade. Consigna-se que as cidades representam um ponto de encontro e sociabilidade. E, assim o sendo, consistem em lugares nos quais são vivenciados os mais variados conflitos humanos.

Para adentrar-se no contexto das cidades em si, especialmente no que concerne ao interesse do constituinte originário em promover o cumprimento das funções sociais pelo espaço urbano, aptos a conferir bem-estar à população residente, imprescindível revela um apontamento sucinto a respeito do histórico da urbanização, em linhas gerais, atentando-se, sobretudo, ao histórico brasileiro.

1.1. Breves considerações sobre a urbanização

Muitas vezes, o termo urbanização está atrelado ao processo migratório da população residente no campo para a cidade, ou melhor, referindo-se ao crescimento das cidades em detrimento do espaço rural. Neste caso, a urbanização diz respeito, pois, ao processo de transformação de uma sociedade, região ou território, partindo-se do meio rural para o urbano. Dessa forma, impende salientar que não representa tão somente o crescimento populacional das cidades, mas, sim, o aumento dos habitantes das urbes em relação aos do campo.

No entanto, é importante ressaltar que, para além dessas definições mais específicas, é fundamental compreender, também, o conceito de urbanização no âmbito teórico e metodológico.

Segundo o professor Rodolfo Alves Pena (2020, s./p.),

A Urbanização é o processo de transformação de uma sociedade, região ou território de rural para urbano, ou seja, não representa somente o crescimento da população das cidades, mas o aumento dessa em relação aos habitantes do campo. Portanto, quando a população urbana de um determinado local cresce em número maior que a do campo, dizemos que está ocorrendo um processo de urbanização.

Nessa esteira, depreende-se que a urbanização é decorrente do crescimento vegetativo natural das cidades, acrescido aos fluxos de migração, sobretudo partindo do meio rural. É neste ponto que se pode concluir que o fenômeno em tela está intimamente ligado ao afastamento das populações do campo, o denominado êxodo rural. Refere-se, este, portanto, ao fenômeno do deslocamento em massa da população do campo para as cidades.

Castells (2006), por sua vez, destaca que há dois sentidos extremamente distintos do termo urbanização: “1. Concentração espacial de uma população, a partir de certos limites de dimensão e densidade; 2. Difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos denominado ‘cultura urbana’”. Para o autor, a “cultura urbana” se refere ao sistema cultural característico da sociedade industrial capitalista, que inclui um conjunto de valores e formas específicas de organização do espaço, incluindo-se a cidade.

Sposito (2004, p. 35) salienta que a urbanização se constitui em “um processo de longa duração, que inicia com o aparecimento das primeiras cidades e que se revela a partir de diferentes modos de produção, sob diversas formas”. Para a autora, a urbanização expressa e ampara a existência de uma divisão social e territorial do trabalho e, portanto:

[...] a urbanização contém/expressa a idéia de processo, remete, necessariamente, à análise da origem e evolução histórica das cidades, em relação ao nível de desenvolvimento das forças produtivas, ao estágio da divisão social e territorial do trabalho, às transformações de ordem política e social, às manifestações de caráter cultural e estético, às revoluções e contra-revoluções ideológicas e do conhecimento, à Filosofia e à especulação, à Ciência e ao quadro do cotidiano, como já destacou Lefebvre em sua obra. (SPOSITO, 1992a, p. 93, apud SPOSITO, 2004, p. 35).

Vislumbra-se, dessa forma, que a urbanização compreende elementos bastante amplos, desde o crescimento das cidades em relação ao meio rural, envolvendo, ainda, a transformação estrutural dos espaços sociais. Desse modo, aquela não representa apenas o crescimento populacional das cidades, como também um conjunto de técnicas e obras tendentes a dotar uma urbe ou determinada área da cidade de condições de infraestrutura, com planejamento e organização administrativa. E é assim que, para sua ocorrência, revela-se imprescindível uma série de mudanças capazes de se expressar na paisagem urbana da cidade e, ainda, no comportamento e estilo de vida dos cidadãos.

Pontua-se que, numa sociedade capitalista, é facilmente perceptível que a urbanização se associa ao desenvolvimento da própria civilização e da tecnologia, revelando um verdadeiro distanciamento das características rurais de determinado lugar ou região para a adoção de típicos atributos urbanos.

Além disso, atenta-se ao fato de que a urbanização se consolida a partir do momento em que a população urbana cresce de modo considerável em relação à população do campo. Apesar disso, não se pode desconsiderar a correlação existente entre a cidade e o meio rural. Afinal, enquanto o campo produz ditados estabelecidos pelas urbes, estas dependem sobremaneira daquele para a sobrevivência, extraindo-lhe recursos para sua manutenção.

Imiscuindo às considerações atinentes à urbanização, também há de salientar a existência de outro sentido adotado para o termo, qual seja, aquele relacionado à implementação de infraestruturas nos espaços das cidades. Quanto à questão, trata-se do momento em que determinada área fora urbanizada, ou melhor, obteve condições mínimas para a assunção de características típicas de um espaço urbano.

Dentro da sistemática apresentada, observa-se que o processo de urbanização no período industrial apresentou duas principais causas, uma delas relacionada à industrialização, que compreende um fator atrativo, ao passo que a outra relaciona-se à desnecessidade do trabalho braçal no campo (fator repulsivo), já que, com a modernização no meio rural, a população do campo desloca-se para os centros urbanos. Afinal, o trabalhador camponês termina por, de certa maneira, ser substituído por maquinários no ambiente produtivo.

Seguindo essa linha, é importante apresentar breve consideração a respeito do processo de urbanização, trazido por Rodolfo Alves Pena (2020, s./p.). Confira-se:

Historicamente, o primeiro processo de urbanização da humanidade ocorreu na inauguração do período neolítico, quando foram desenvolvidas técnicas de cultivo e exploração dos recursos naturais, permitindo que os seres humanos se organizassem em sociedade, abandonando parcialmente o nomadismo e formando, assim, as primeiras cidades.

Contudo, foi apenas após os processos de **industrialização** que a cidade começou a ganhar uma maior relevância, sobrepondo-se ao campo em termos econômicos e produtivos. As primeiras urbanizações mais intensas ocorreram nos países de **industrialização** clássica, hoje considerados desenvolvidos, como a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. Atualmente, esse fenômeno está em plena atividade no mundo subdesenvolvido, com a recente industrialização de muitas nações periféricas.

A organização do espaço urbano é algo cada vez mais recente nos dias atuais, uma vez que a maior parte das cidades encontra-se em grandes aglomerados populacionais, que transformam o espaço das cidades em uma verdadeira confluência de lugares, paisagens e práticas culturais cotidianas. (*g.n.*)

Nesse contexto, extrai-se a relevância da Revolução Industrial (século XVIII) no contexto do crescimento exponencial da urbanização, o que, como se sabe, acontece até na atualidade.

Oportuno clarear que o histórico da urbanização se remete a tempos remotos. Afinal, esta se dá com o surgimento dos primeiros assentamentos e cidades, fruto da Revolução Neolítica. Neste caminho, leciona Marcelo Lopes de Souza (2007, pp. 42-44):

Uma das primeiras cidades, possivelmente o primeiro assentamento humano a merecer o nome de cidade, foi Jericó, às margens do rio Jordão, na Palestina. [...]

As primeiras cidades fazem seu aparecimento na esteira da chamada Revolução Agrícola ou, também, “Revolução Neolítica”, por ter ocorrido no período pré-histórico conhecido como Idade da Pedra Polida ou período neolítico (*neo*: novo; *lithikós*: pedra). É, com efeito, na Idade da Pedra Polida que se inicia a prática da agricultura, e graças a isso irão surgindo, aos poucos, assentamentos sedentários, e depois as primeiras cidades. Levando-se em conta que, até então, a subsistência do homem pré-histórico, normalmente nômade, era garantida apenas pela caça, pela pesca e pela coleta vegetal, o domínio da agricultura representou um salto extraordinário, uma mudança radical. Com a agricultura, tornou-se possível alimentar populações cada vez maiores, gerando-se, inclusive, um *excedente alimentar*. Se, na base de uma simples economia de caça e coleta, todos os membros adultos do grupo eram obrigados a participar da busca e obtenção de alimento, sob pena de morrerem de fome se não o fizessem, a possibilidade técnica da obtenção de excedentes propiciava condições para que certos indivíduos se desvinculassem da produção, dedicando-se a outras funções em caráter “especializado”: fazer a guerra, cuidar dos serviços religiosos etc.

E segue Souza (2007, p. 44), especificamente quanto à cidade,

em contraposição ao campo, que é de onde vinham os alimentos, foi se constituindo, paulatinamente, como um local onde se concentravam os grupos e classes cuja existência, enquanto pessoas não-diretamente vinculadas às atividades agropastoris, era tornada possível graças à possibilidade de se produzirem mais alimentos do que o que seria necessário para alimentar os produtores diretos.

A formalização relativa à diferenciação entre campo e cidade apresentou-se de forma imprescindível a partir do Século XIX, quando a urbanização, até então tida como um processo lento, avivou-se com a Revolução Industrial, conforme delineado em linhas anteriores.

Atentando-se ao aumento da população urbana, estudos indicam que tal crescimento tende a continuar, inclusive de forma considerável, ao longo dos anos. Neste sentido, veja-se:

Recentemente, na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável – Habitat III, realizada em 2016, 167 países adotaram a Nova Agenda Urbana (NAU) que objetiva orientar a política para a urbanização nos próximos 20 anos. A Nova Agenda Urbana aponta que, até 2050, a população urbana do mundo irá praticamente dobrar, tornando a urbanização uma das tendências mais transformadoras do Século XXI.

Em escala global, além da Nova Agenda Urbana tem grande destaque na Habitat III, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, em especial o ODS 11, que propõe tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O envolvimento da comunidade internacional na implementação de um objetivo com metas e indicadores dedicados à temática urbana e aos assentamentos humanos demonstra o grande impacto da urbanização nos territórios nacionais.

A urbanização é reconhecida como um fenômeno transformador e um dos principais vetores de transformação do século XX. Kayser (1972) aponta que a expansão do regime capitalista no último século transformou profundamente o sistema de relações cidade-campo de forma mais profunda que a longa evolução dos séculos anteriores. Já Santos (2007, p. 23) ressalta que “a urbanização é simultaneamente um resultado e uma condição do processo de difusão do capital”. Sposito (2010), por sua vez, destaca que em uma retrospectiva é possível apontar a intensidade da urbanização como uma das principais marcas do século passado.

Se por um lado as populações, as atividades econômicas, as interações sociais e culturais, bem como os impactos ambientais e sociais estão cada vez mais concentrados nas cidades, por outro, novos elementos têm sido ressaltados trazendo novas perspectivas para o rural. Diversos autores (ABRAMOVAY, 2003; VEIGA, 2003. ENDLICH, 2010. ROSA; FERREIRA, 2010) alertam para um novo conjunto de atividades, além das primárias, que vem sendo desenvolvido no campo, além de outros, como

Abramovay (2003), que também tem destacado a recente valorização das regiões interioranas devido a diversos fatores como a biodiversidade, o patrimônio paisagístico e o estilo de vida. Concomitantemente, a urbanização acelerada transformou e continua transformando parcelas do campo por meio da inserção de novas técnicas e pela demanda crescente de alimentos e de recursos naturais. (IBGE, 2017) (*sic*)

Cumprе mencionar que a natureza da urbanização varia ao analisá-la sob a ótica da divisão em países desenvolvidos e em nações subdesenvolvidas. Em termos práticos, embora não consista tarefa fácil o estabelecimento, com detalhes, das diferenças existentes entre o processo de urbanização em países desenvolvidos e o dos subdesenvolvidos, algumas delas demonstram-se bastante evidentes, vez que significativas e diretamente relacionadas à industrialização.

Nos primeiros, o processo de urbanização caracteriza-se por ser lento e bem estruturado, assim como efetivou-se, em especial, na Europa, nos Estados Unidos e no Japão, onde, em decorrência do sistemático planejamento, foi garantido um bom desenvolvimento urbano.

Segundo Gobbi (2007), nos países desenvolvidos, como a industrialização enfrentou diferentes etapas (1ª, 2ª e 3ª Revoluções Industriais), sua evolução efetivou-se de modo gradativo. Assim sendo, o processo de urbanização veio acompanhando esse ritmo de desenvolvimento, provocando a migração de inúmeras pessoas para as cidades ao longo de todo esse processo. Foi em virtude disso que, como a industrialização, a urbanização efetivou-se lenta e gradativamente, o que contribuiu para a criação de infraestruturas urbanas.

Sendo assim, denota-se que os problemas urbanos não se multiplicaram tanto nas nações desenvolvidas como o foram nas subdesenvolvidas. Registra-se, também, que, em virtude da gradual elevação nos fluxos de pessoas e mercadorias, foi se descentralizando geograficamente o processo de industrialização, razão por que há uma densa e articulada rede de cidades nos países desenvolvidos.

Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, a urbanização ocorre de forma acelerada e impetuosa, gerando problemas de ordem estrutural nas cidades, resultando na formação de favelas, além de acarretar desemprego, subemprego, ampliação das desigualdades, violência, fome, dentre tantos outros.

Conforme também consigna Gobbi (2007), nestas nações subdesenvolvidas, a urbanização também seguiu o ritmo do processo de industrialização. No entanto, como este efetivou-se em curto espaço de tempo, inferiu-se que a urbanização operou-se de forma rápida e desordenada. E, em assim o sendo, as cidades receptoras de grandes fluxos migratórios sofreu com a formação de espaços segregados, uma vez que não estavam preparadas para o acelerado crescimento urbano. Como exemplo disso, as favelas figuram-se como característica marcante desses espaços.

Nesse contexto, a figura do planejamento urbano revela sua importância, uma vez que determina a natureza dos processos inerentes à urbanização, influenciando diretamente no nível de qualidade de vida nas cidades.

Conforme leciona Raquel Rolnik (2004, p. 12), em sua obra intitulada “O que é cidade”,

O espaço urbano deixou assim de se restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade sobre o campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo.

A autora segue registrando como a industrialização foi responsável pela larga escala do processo de urbanização (ROLNIK, 2004, pp. 73-74):

[...] com a industrialização da produção assistimos a um processo de urbanização numa escala jamais conhecida. A *Gross-stadt*, grande cidade, aglomeração urbana de centenas de milhares, de milhões de habitantes, é produto deste processo. Além de as grandes concentrações, de as densidades serem precedentes à população, é a indústria também que impulsiona o processo de urbanização da sociedade como um todo. Urbanização do planeta significa que, mesmo não estando dentro de uma cidade, somos atingidos por seus projéteis. Isto se dá sobretudo em função de uma revolução nos transportes – hoje nas comunicações – decorrente da introdução da máquina no processo de circulação de bens, mercadorias e informações. A introdução da máquina, ao diminuir distâncias, transforma sem cessar regiões longínquas em mercados potenciais para os produtos da indústria.

A máquina entra na distribuição da mercadoria ao mesmo tempo que entra em sua produção. Trens e navios a vapor passaram a carregar o produto dos teares mecânicos, impulsionados pelo calor das caldeiras. A substituição da força animal e humana como força motriz pelo impulso do motor ampliou os limites da produção para além das capacidades biológicas. A máquina não cansa, não sente, não tem humores, não é como o vento, que às vezes não sopra, nem como o braço que às vezes cansa. Seu poder motor é limitado

apenas por suas potencialidades mecânicas. Eis por que triunfou e tomou conta do processo de produção e circulação de bens; eis por que nunca mais se parou de investir em seu aperfeiçoamento, na possibilidade de ampliação de seu tempo de uso e capacidade produtiva.

Se por um lado quem é dono das máquinas depende cada vez menos dos limites humanos na capacidade de produzir, por outro sua introdução no processo produtivo implicou a mobilização cada vez maior de indivíduos envolvidos na produção.

Nessa linha, Rolnik (2004, pp. 74-79) reforça a importância do sistema industrial e do interesse humano na produção como fatores de grande relevância no histórico da urbanização, especificamente pelo fato de a indústria tratar-se de um fenômeno evidentemente urbano. Observa-se:

A quantidade e diversidade de bens produzidos foi se ampliando na medida em que o sistema industrial foi ocupando uma a uma as esferas da produção da vida cotidiana. Ao mesmo tempo, a concentração e a aglomeração físicas funcionaram até determinados patamares da revolução industrial como condições para seu desenvolvimento. Por isto a grande cidade é correlata à grande indústria. [...]

Os avanços tecnológicos que sucederam a [...] revolução manufatureira mais do que ditaram estas transformações, foram requeridos por elas. [...]

Ao invés da manufatura, que surgiu de certa maneira contra a cidade dominada pela corporação, a indústria é um fenômeno claramente urbano. Ela exige grande número de trabalhadores ao seu redor: para tornar rentável o investimento numa caldeira que produz vapor, é preciso produzir muito, fazendo-a impulsionar várias máquinas simultaneamente, dia e noite. [...]

A indústria tem portanto um efeito desterritorializador: nos espaços onde penetra opera rupturas, liberando energias que passam a alimentá-la. [...] Onde chegam os caminhões e as máquinas, as bases da economia local entram em crise, intensifica-se o abandono das atividades e rotinas habituais, a migração para as cidades se acelera. A revolução industrial, desde seus primórdios, se alimentou desses movimentos migratórios de grandes massas.

Sposito (1996, p. 49) também evidencia a importância da relação entre industrialização e urbanização e destaca que a compreensão destes fenômenos é necessária para se refletir sobre a sociedade contemporânea. Para a autora, foi “grande o impulso tomado pela urbanização a partir do pleno desenvolvimento da industrialização”.

Desse modo, evidencia-se, de fato, o importante papel exercido pela influência direta do processo de industrialização no contexto da urbanização.

1.2. A urbanização no Brasil

Apresentados os preceitos primeiros, cumpre tecer algumas considerações a respeito da urbanização no Brasil.

Prefacialmente, compete registrar que o espaço urbano brasileiro passou por inúmeras transformações ao longo dos anos, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, com o êxodo rural e o conseqüente aumento da população urbana. Em decorrência desse cenário, verificou-se o crescimento de várias cidades, por meio de uma urbanização intensa e acelerada, com diversos problemas sociais e econômicos.

Nesta guiza, vislumbra-se que o aumento da população trouxe consigo o aprofundamento dos problemas relativos ao próprio uso do espaço urbano, conferindo notáveis prejuízos aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, entre outros, impactando diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Impende trazer à baila o contexto histórico do processo de urbanização no Brasil, que ocorreu tardiamente, porém de modo bastante acelerado, se comparado com países desenvolvidos, o que é uma característica comum dos países subdesenvolvidos (SANTOS, 1993), consoante alhures indicado.

De forma diversa do ocorrido com a colonização espanhola na América, a qual sobressaiu com a construção de cidades relativamente bem estruturadas, no território brasileiro a situação foi diferente, apresentando uma urbanização, além de tardia, rápida e deveras desordenada.

Muitos indivíduos partem da ideia de uma ausência de planejamento das cidades brasileiras. Acontece que, na verdade, as cidades, de um modo geral, possuem planejamento. Entretanto, os problemas vieram aparecendo na medida em que o ritmo acelerado de crescimento da população urbana não foi acompanhado pelas infraestruturas e demais serviços essenciais capazes de atender àquele contingente.

Ao lado desse panorama, por mais que o desenvolvimento fosse notório, em dados momentos não foi conferida a necessária prioridade ao foco do planejamento urbano, voltado, sobretudo, no uso e na ocupação do território urbano de modo eficiente e sustentável.

A urbanização brasileira tornou-se cada vez mais acelerada, essencialmente a partir de 1950, com a intensificação da industrialização no país. Deste modo, ambos os processos estão intrinsecamente ligados. Afinal, as unidades fabris eram instaladas em lugares onde houvesse oferta de mão de obra, infraestrutura e mercado consumerista.

Apesar de a urbanização ter se intensificado com a indústria no Brasil, considera-se que suas raízes decorrem da história, considerando que os primeiros centros urbanos aparecem já no século XVI, principalmente ao longo do litoral, em virtude da produção açucareira. Na sequência, durante os séculos XVII e XVIII, foram surgindo novos centros citadinos com a descoberta do ouro. Outros apareceram no século XIX, cujo importante fator responsável para a ocorrência fora a produção do café.

Diante de todo o contexto histórico, evidencia-se que a desigualdade no planejamento urbano agravou-se com a aprovação da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei das Terras. Esta passou a regular as terras devolutas (vazias, desocupadas, desabitadas) do Império, bem como a aquisição de terras, disciplinando que aquelas jamais poderiam ser adquiridas por outro meio, senão pela compra, deslegitimando, desse modo, a aquisição da terra pela posse ou ocupação.

Na sequência, com a abolição da escravatura, em 1888, grande parcela dos escravos libertados, os quais não mais pretendiam permanecer no meio rural, deslocaram-se para as cidades, em busca de sobrevivência.

Essas situações geraram consequências capazes de demonstrar o completo despreparo das políticas públicas voltadas a atender à população das cidades, que passava a crescer de modo considerável, fazendo com que as urbes sejam formadas de maneira desordenada, em completo descompasso com uma cidade devidamente planejada, havendo, dessa forma, um descomedimento entre o crescimento populacional e o acesso à moradia.

Em que pese o surgimento desses centros, a população urbana ainda configurava pequena parcela da população nacional, a qual, reitera-se, acentuou-se com a indústria, importante meio de povoamento do século XX.

Com a industrialização, a função campestre vinha sendo substituída pela mecanização, provocando perda de postos laborais, deslocando diversos trabalhadores rurais para as áreas urbanas, que passariam a exercer atividades no mercado industrial, em ascensão no momento. Trata-se, neste caso, da categoria designada êxodo rural.

Nesse caminho, com o acelerado desenvolvimento industrial, crescia a mão de obra necessária para o desempenho nas atividades fabris, na construção civil, no comércio e nos serviços em geral, fator este que atraiu significativa parcela de moradores do campo para as cidades.

Observa-se que, ao se estabelecer nas cidades, as indústrias trazem consigo um contingente populacional baseado, em especial, na mão de obra e na prestação de serviços, ao passo que a concentração fundiária no ambiente rural impossibilita a manutenção da vida no campo, o que contribui para o inchaço urbano, agravado pelo déficit habitacional, além da carência de serviços públicos e, não menos importante, pelo ineficiente e tardio planejamento urbano.

Além do aparecimento das indústrias nas cidades e a modernização dos campos, com a implantação de máquinas para o desenvolvimento das atividades em meio agrário, substituindo o trabalho humano, outros motivos levaram à intensificação do maior crescimento urbano, dentre os quais a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e a busca por melhores condições de vida (trabalhos assalariados) nas cidades.

Neste caminho, infere-se que o processo sistêmico de urbanização no país efetivou-se ao longo de alguns séculos, iniciando-se no XVIII e sendo consolidado a partir das décadas de 1940 e 1950, em meio a um processo de urbano-industrialização, num momento em que o Brasil figurava-se como um típico país rural, em termos habitacionais (SANTOS, 2009).

Ocorre que, em decorrência desse açodado processo de urbanização no Brasil, várias mudanças aconteceram na organização socioespacial do país, destacando-se o aumento da quantidade de cidades, o desenvolvimento das redes de transporte e comunicação, além das severas consequências decorrentes do ineficiente planejamento urbano, provocando o desenfreado e desordenado crescimento das cidades, a favelização, problemas de saneamento

básico, falta de moradias, poluição ambiental, ausência de áreas verdes, violência, acentuação das desigualdades sociais e outros, acarretando diversos transtornos para a sociedade, resultando em má qualidade de vida.

Observa-se, pois, que, com a rápida industrialização, atraindo grande parte da população, não havia políticas habitacionais capazes de impedir a formação de áreas urbanas ilegais e irregulares.

Essas são consequências da urbanização desenfreada, que envolve municípios sem preparo para atender às demandas básicas dos migrantes, provocando o surgimento dos problemas sociais e ambientais.

Não bastasse, menciona-se que a urbanização do Brasil não se distribui de forma igualitária ao longo do território, levando-se em conta a concentração populacional em determinadas regiões, como a Sudeste, ao passo que outras, como a região Norte, apresentam baixo grau de urbanização.

Considera-se, também, que a urbanização não pode ser entendida tão somente enquanto resultado do aludido êxodo rural, já que ela representa uma considerável mudança no modo de vida dos homens. Isto porque o fenômeno em tela não deixa de representar o abandono de práticas agrícolas e o confinamento no local de trabalho, fator este preponderante para se ater ao aumento da divisão do trabalho entre os meios rural e urbano.

Quanto à organização espacial da cidade, vislumbra-se o importante e fundamental papel do Estado, o qual é complexo e variável no tempo e no espaço, refletindo a dinâmica do meio social do qual é parte constituinte. Nesta seara, Roberto Lobato Corrêa (2005, pp. 24-25) registra que:

Uma primeira observação refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos. Assim, ao implantar uma refinaria de petróleo, o Estado está organizando diretamente o espaço urbano, ao mesmo tempo que interfere, dada a natureza da atividade industrial, no uso da terra das áreas próximas.
[...]

No entanto, é através da implantação de serviços públicos, como sistema viário, calçamento, água, esgoto, iluminação, parques, coleta de lixo etc., interessantes tanto às empresas como à população em geral, que a atuação do Estado se faz de modo mais corrente e esperado. A elaboração de leis e

normas vinculadas ao uso do solo, entre outras as normas do zoneamento e o código de obras, constituem outro atributo do Estado no que se refere ao espaço urbano. E é decorrente de seu desempenho espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população, que o Estado se torna alvo de certas reivindicações de segmentos da população urbana.

Ao indicar a função estatal e a adoção de determinados instrumentos empregados no espaço urbano, Corrêa (2005, p. 25) menciona, entre outros, os seguintes:

- (a) direito de desapropriação e precedência na compra de terras;
- (b) regulamentação do uso do solo;
- (c) controle e limitação dos preços e terras;
- (d) limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- (e) impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
- (f) taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano;
- (g) mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
- (h) investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura;
- (i) organização de mecanismos de crédito à habitação; e
- (j) pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material.

Demais disso, o autor indica que a indústria exerce grande poder na sociedade, uma vez que seleciona os espaços sociais. Ademais, reforça o importante e indispensável papel do Estado em relação aos cidadãos. Veja-se (CORRÊA, 2005, pp. 62-63):

Na medida em que estas forças atuam intensamente e durante um longo período de tempo, geram uma marcante fragmentação da estrutura social, ao mesmo tempo em que se verifica crescente concentração de atividades e população na cidade.

[...] as áreas sociais resultam de diversas soluções que as classes sociais e suas frações encontraram para resolver os problemas de *como* e *onde* morar. [...]

A intervenção do Estado, quer direta, quer indiretamente, se torna necessária. Indiretamente, através do financiamento aos consumidores e às firmas construtoras, ampliando a demanda solvável e viabilizando o processo de acumulação capitalista. Diretamente, através da construção, pelo próprio Estado, de habitações. [...]

O *como* e o *onde* se fundem, dando origem a áreas que tendem a ser uniformes internamente em termos de renda, padrões culturais, valores e, sobretudo, em termos dos papéis a serem cumpridos na sociedade pelos seus habitantes. Esta tendência se afirma de modo mais marcante nos extremos da sociedade, isto é, nos grupos mais elevados e mais baixos da sociedade.

Quanto à urbanização no país, oportuna a apresentação de dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período compreendido entre os anos de 1940 e 2010, nos quais se verifica que a taxa de urbanização quase triplicou em âmbito nacional (tabela 1).

Tabela 1 – Brasil: evolução da taxa de urbanização – 1940-2010

| PERÍODO | TAXA DE URBANIZAÇÃO |
|----------------|----------------------------|
| 1940 | 31,24 |
| 1950 | 36,16 |
| 1960 | 44,67 |
| 1970 | 55,92 |
| 1980 | 67,59 |
| 1991 | 75,59 |
| 2000 | 81,23 |
| 2007 | 83,48 |
| 2010 | 84,36 |

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1940-2010⁴

Sob essa ótica, atenta-se que, em verdade, o Brasil tornou-se um país predominantemente urbano somente na segunda metade do século antecedente, ou melhor, a partir da década de 1960, ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) da população pátria passou a residir nas cidades. E, em razão disso, pode-se afirmar que o país, na atualidade, configura uma nação urbanizada.

Infere-se, dessa maneira, que o crescimento da população brasileira impulsionou, de forma significativa, a expansão das cidades, haja vista sua ligação ao forte movimento urbanizador, em decorrência, especialmente, do intenso fluxo migratório rural-urbano, atrelado à tendente aglomeração populacional nas áreas urbanas.

4 IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970, dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>> Acesso em 14 jun. 2020, às 15:03 h.

Consigna-se, como já apontado, que a aceleração da urbanização veio acompanhada do crescimento urbano desordenado, trazendo graves consequências, como o trabalho informal e o desemprego relativo às sucessivas crises de ordem econômica. Além disso, denota-se a marginalização dos excluídos, os quais habitam áreas sem ou com pouca infraestrutura, inúmeros problemas de natureza socioambiental, com a multiplicação de residências situadas em zonas de risco e alterações nos sistemas naturais, sem olvidar do aumento considerável da criminalidade.

Não é segredo, as áreas menos valorizadas e mais afetadas por essas circunstâncias são habitadas pelas populações de baixa renda, ponto este que leva à conclusão no sentido de que a expansão urbana, tal como apresentada, reflete uma forma de organização do espaço capaz de produzir e acentuar desigualdades econômicas e sociais, compreendendo o fenômeno da favelização como uma das principais evidências do referido processo.

Atenta-se, pois, que, pelo modo como desenrolou-se o processo de urbanização no Brasil, ao lado do crescimento das cidades, houve implicação na precariedade da forma de habitar da população. Afinal, aquelas não se mostravam preparadas para acolher e abrigar um considerável contingente populacional, assim como o setor industrial e de serviços não conseguira absorver toda essa numerosa população.

Neste contexto, a exclusão social e a inclusão precária no setor habitacional representam marcas do processo de urbanização no país, pelo que a questão envolvendo a habitação tornou-se um empecimento ligado ao processo acelerado de urbanização das cidades, as quais, reitera-se, não estavam devidamente preparadas para a demanda, implicando numa expansão desordenada, afetando, principalmente, os indivíduos cujos recursos são insuficientes, os quais passaram a viver em habitações improvisadas, insalubres, sem qualquer estrutura que possa atender ao direito à moradia digna.

Diante disso, aparece a necessidade imperiosa de ser empreendido maior esforço dos órgãos públicos, tendentes a viabilizar, de forma intensificada, a efetivação dos instrumentos atrelados ao planejamento urbano, buscando propiciar um crescimento ordenado das urbes, o uso e ocupação do solo, além de suprir a demanda inerente aos equipamentos públicos a toda a população.

No contexto da cidade de Ituiutaba-MG, a qual foi fundada no início do século XX, em 16 de setembro de 1901, trata-se de uma importante região na qual foi introduzida a

pecuária bovina, bem como o cultivo de pequenas lavouras, especialmente de arroz e milho, para sobrevivência e, ainda, comercialização de excedentes.

Nesse primeiro momento, as atividades agropecuárias foram representativas, desempenhando o principal papel na economia local, até que, com o desenvolvimento da rizicultura, foram provocadas, a partir da década de 1950, mudanças substanciais no município.

Conforme aponta Oliveira (2003, p. 48), foram “produzidas grandes safras regionais de arroz e milho durante as décadas de 1950/60 e o capital gerado foi base para uma reestruturação tanto rural como urbana.”.

Em razão disso, o processo de urbanização em Ituiutaba-MG se intensifica a partir deste período, haja vista que a “prosperidade vivida durante os anos do auge das lavouras de arroz, milho e algodão e a chegada do fluxo de trabalhadores, fizeram com que a cidade ganhasse dinâmica.” (OLIVEIRA, 2003, p. 63).

Foi neste contexto, a partir desse período, que Ituiutaba-MG teve sua expansão territorial intensificada, implantando-se novos loteamentos. Nesta linha, registra Miyazaki (2018, p. 29):

[...] considerando-se a área urbana existente até 1950, houve uma expansão bastante expressiva nas duas décadas seguintes, tanto em direção ao norte quanto para o sul. Porém, embora tenha sido um processo bastante intenso, verificou-se um processo de expansão relativamente contínuo, não produzindo descontinuidades territoriais tão significativas. A área urbana de Ituiutaba até 1970 se situava dentro de um perímetro de aproximadamente três quilômetros, com apenas uma exceção no sul da cidade. No período seguinte, entre 1971 e 1990, a expansão territorial ocorreu predominantemente nas direções leste e oeste, preenchendo as áreas existentes também dentro de um perímetro de aproximadamente três quilômetros no centro da cidade. De certa maneira, considerando-se o contingente demográfico da área urbana da época, tinha-se uma configuração territorial contínua e relativamente compacta.

Completa o autor indicando o início do processo de expansão territorial mais disperso no município, a partir da década de 1990 (MIYAZAKI, 2018, p. 30). Confira-se:

É a partir da década de 1990 que se inicia um processo de expansão territorial de maneira mais dispersa e por meio da constituição de áreas urbanas territorialmente descontínuas. A partir deste momento, alguns bairros foram implantados numa distância de quatro a cinco quilômetros da área central, incluindo-se alguns conjuntos habitacionais. Tem-se uma expansão

considerável das áreas periféricas, com constituição de discontinuidades territoriais e ampliação das distâncias em relação ao centro da cidade. Porém, é a partir do período mais recente que se verifica uma intensificação desse tipo de produção do espaço urbano, pautado na expansão territorial dispersa e descontínua, sobretudo a partir de grandes conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, no âmbito do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Embora se verifique também a implantação de loteamentos particulares ao longo dos últimos anos, estes são bem menos numerosos do que a ampliação ocorrida por meio dos conjuntos habitacionais voltados para a população de mais baixa renda.

Frisa-se, no entanto, que é mais recentemente que se constata uma intensificação desse tipo de produção do espaço urbano, decorrente da expansão territorial dispersa e descontínua, notadamente com a construção de significativos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, no contexto do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Ituiutaba-MG.

Retomando-se ao contexto nacional, denota-se que, com a democratização do país e, ainda, com o advento da Constituição da República do Brasil de 1988, o planejamento urbano ganha importância, passando a ser visto como um processo político e de participação social. Dessa forma, a Carta Magna reconhece os Planos Diretores como principal veículo de implementação da política de desenvolvimento e expansão urbana municipal.

E, a ausência de um plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, demanda problemas sociais e provoca, ainda, alterações de natureza ambiental. Neste sentido, vislumbra-se que a maioria das tribulações urbanas é, num primeiro momento, de responsabilidade do poder público, o qual, muitas das vezes, apresenta-se omissivo em relação às questões. Não só aquele, mas a própria população também é responsável por gerar problemas daquela natureza.

Outro importante instrumento é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001), o qual estabelece o “direito à cidade sustentável”, regulamentando os dispositivos da Constituição Federal relativos à política urbana, elencando princípios e diretrizes que devem ser seguidos pelos planos diretores. Além disso, o Estatuto trata do uso da propriedade urbana voltando ao interesse coletivo e, não menos importante, do equilíbrio ambiental, correspondendo, desse modo, um instrumento indispensável em termos de política habitacional e de extrema importância na regularização fundiária.

Assim, o Estatuto apoia os municípios na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, pautando-se em princípios estimulantes de processos participativos de gestão territorial, além de ampliar o acesso à terra urbanizada e regularizada, conferindo benefícios a todos, inclusive os grupos sociais excluídos.

Enfim, atente-se ao fato de que o surgimento de políticas habitacionais voltadas à solução do alarmante problema em foco é relativamente recente, cuidando-se aqueles de importantes instrumentos tendentes a construir territórios capazes de promover justiça social, desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, propiciando um espaço urbano eficiente, inclusivo e sustentável.

1.3. A urbanização e sua relação entre a habitação e a moradia no Brasil

Vislumbra-se da sociedade brasileira que um problema não recente, porém que vigora até a atualidade, é o relacionado à moradia, seja em decorrência da ausência ou de um planejamento urbano insuficiente diante de um processo de urbanização intenso e acelerado.

A moradia figura-se como um dos elementos indispensáveis ao estudo da dinâmica interna da cidade. Aquela revela-se numa necessidade humana básica, ostentando contornos complexos nas cidades, orientando de forma destacada seu arranjo espacial, obedecendo à lógica da produção econômica, sendo comandada por diversos agentes, principalmente o Estado e os agentes imobiliários (CAVALCANTI, 2001). Parte-se da perspectiva já apresentada por diversos autores (CORRÊA, 1989 e 2011; GOTTDIENER, 1997; HARVEY, 2005; CARLOS, 2011; entre outros) de que o espaço urbano é produzido a partir da combinação complexa de lógicas e interesses de diversos agentes.

É nesse contexto que se insere a importância e valorização da questão da moradia. Na esfera da produção do espaço urbano, torna-se fundamental analisar aspectos concernentes ao acesso à moradia e sua articulação no âmbito da cidade, além de ser imprescindível discutir e pensar políticas públicas para a resolução, ou tentativa de solução, dos problemas urbanos.

Nessa seara, deve-se buscar o entendimento de que a redução do déficit habitacional é um dos meios para a efetivação da função social do Estado, uma vez que, atentando-se àquela questão, tantos outros direitos seriam verdadeiramente efetivados e o ente público, de fato, alcançaria um de seus misteres, atuando de forma positiva para que todos possam usufruir dos direitos que lhes devem ser propiciados.

Imperioso destacar a diferença entre os termos moradia e habitação. O primeiro corresponde ao elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial, ao passo que a habitação se refere ao efetivo exercício da moradia sobre determinado bem imóvel. Nesta última, o ponto principal é o local, o bem imóvel em si. No caso da moradia, há um enfoque de natureza subjetiva, já que pertence à pessoa o exercício desse direito, sendo-lhe inerente (SOUZA, 2004).

Menciona-se que a habitação é assaz essencial ao ser humano, independente de sua condição social, tratando-se, dessa forma, de um produto de necessidade básica de todos os indivíduos. Por conseguinte, a habitação representa um papel essencial para o homem e a sociedade como um todo, haja vista sua relação direta com a forma de sobrevivência daquele.

Quanto à moradia propriamente dita, é de sabença que esta compreende uma necessidade fundamental aos seres humanos. No entanto, o passado histórico, a ausência de políticas públicas e, ainda, a existência de política voltada a interesses individuais, acarretam um vasto problema relacionado à falta de moradia ou ao exercício desse direito de modo irregular, o que vai de encontro aos tratados de cunho internacional dos quais o Brasil é signatário e, ainda, aos direitos sociais elencados na Constituição da República.

Vale mencionar que o direito à moradia digna foi reconhecido e implantado, desde o ano de 1948, como pressuposto à dignidade da pessoa humana, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, a qual incluiu a moradia digna em seu artigo XXV, n. 01, *in verbis*:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Registra-se que a indigitada Declaração refere-se ao mais importante documento internacional editado pelas nações ocidentais após a segunda grande guerra mundial, servindo de marco para o início de uma nova fase de ordem internacional, atentando-se aos ideais de cooperação e solidariedade.

Consoante preceitua o Comentário Geral n. 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, a moradia adequada não se refere tão somente àquela capaz de oferecer amparo em detrimento das variações climáticas, não compreendendo apenas um local para se abrigar. Muito além disso, a moradia adequada ostenta toda condição de salubridade e segurança, concebendo um espaço mínimo para considerar-se habitável. Ademais, para assim ser considerada, deve estar amparada por adequadas instalações sanitárias, atendida pelos serviços públicos essenciais, bem como possuir amplo acesso aos aparatos sociais e comunitários básicos.

Ademais, o direito à moradia foi recepcionado pela Constituição de 1988, com o advento da Emenda Constitucional n. 26/2000, no *caput* do seu artigo 6º, cuja redação fora alterada por duas Emendas Constitucionais – n.s 64/2010 e 90/2015 –, arrolando os direitos sociais, dispondo: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (g.n.).

Desse modo, a moradia inseriu-se entre as necessidades básicas de todos os indivíduos, devendo ser atingidas pelo salário-mínimo, cuidando-se de um direito de competência comum entre os entes federados, no sentido de promover programas de construção de moradias, além de melhorias inerentes às condições habitacionais.

Trata-se, portanto, de dever irrenunciável da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prover o direito fundamental à moradia digna às pessoas, em especial àquelas que não ostentam condições de renda para, por si sós, arcarem com os custos do acesso e manutenção da respectiva unidade habitacional, minimamente digna.

A propósito, Silva (2000, p. 289) leciona o seguinte:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam

melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Dessa forma, verifica-se que a Carta Magna consagrou o direito à moradia como um daqueles que conferem dignidade aos cidadãos. Isto mostra uma verdadeira alteração na relação que se estabelece entre o poder público e os administrados. Registra-se, por oportuno, que a moradia no país jamais havia sido percebida como um direito humano, mas tão somente como um problema social, o qual deveria ser solucionado por meio de instituições e programas estatais de financiamento e construção.

Destaca-se que os direitos sociais figuram-se na esteira dos reconhecidos direitos fundamentais, fato este que confere àqueles o regramento da autoaplicabilidade, ou melhor, da aplicação imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º, da Constituição Federal⁵.

Sendo a moradia um direito social, fato é que, para sua efetivação, necessária uma atuação positiva pelo ente estatal, valendo-se de políticas públicas, com vistas à adoção de programas eficientes, reunindo esforços políticos que visem à sua concretização, em especial no que diz respeito às pessoas menos favorecidas.

Reforça-se que o direito à moradia digna, quando efetivamente assegurado, corresponde a parte do conhecido direito de cidade, ou seja, aos demais direitos inerentes a todos (saneamento básico, educação, cultura, esporte, saúde, lazer, dentre tantos outros), revelando-se, assim, como importante fator de inclusão social. Dessa forma, para concretizar, efetivamente, o direito à moradia, compete a todos zelar para que isso aconteça.

Ou seja, a moradia adequada refere-se àquela em condição de salubridade, segurança, tamanho mínimo para habitabilidade, dotada de instalações sanitárias apropriadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, propiciando o acesso aos equipamentos sociais e comunitários de natureza básica.

5 **CR/88, Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. [...]

A moradia apresenta, ainda, a característica de não fracionamento. E, nesta linha, tem-se o ensinamento de Arlete Moysés Rodrigues (2003, p. 14):

Morar não é fracionável. Não se pode morar um dia e no outro não morar. Morar uma semana e na outra não morar. No limite da necessidade, é possível – malgrado as conseqüências funestas – almoçar um dia e no outro não, almoçar e não jantar, “pedir um prato de comida” na porta da *casa* de alguém, uma roupa velha, um pedaço de pão, ou seja, a fome é incorporada a algumas estratégias de sobrevivência. Não é possível pedir um pedaço “de casa” para morar, um banheiro para se tomar banho, um tanque para lavar roupa, uma cama para dormir um pouco, exceto, é claro, se se trata de relações pessoais (parentesco e amizade), de aluguel de quartos, de lavanderias, etc. e, é, claro, pagando-se por este uso.

A moradia não é fracionável em partes que possam ser “vendidas” ao longo do dia, da semana ou mesmo do mês. É possível aos “despossuídos” – aqueles que não podem pagar – “pedir” uma casa velha para morar? Ir ao “fim” de feira, coletar restos de legumes, verduras e frutas, etc. e pedir “emprestado uma cozinha” numa casa qualquer para cozinhar? A infracionabilidade da casa é um aspecto importante do morar.

Para morar é necessário ter capacidade de pagar por esta mercadoria não fracionável, que compreende a terra e a edificação, cujo preço depende também da localização em relação aos equipamentos coletivos e à infraestrutura existente nas proximidades da casa/terreno.

Em relação a este último citado parágrafo, é fácil constatar que as casas conferidas pelo Governo Federal no Programa “Minha Casa, Minha Vida”, conforme será detalhado mais adiante, possuem preços, em tese, bem mais acessíveis, sobretudo se atentar-se à lógica de localização determinada pelo mercado imobiliário.

É de relevo pontuar que as pessoas não podem ser privadas do exercício de seu direito em obter moradia. Ainda, esta apenas atenderá aos verdadeiros anseios da Carta Maior e de todos os indivíduos se concedida de forma digna e adequada.

Ressalta-se, assim, a importância de se analisar e avaliar as políticas habitacionais, não só em relação ao acesso à casa própria pela população, como também à sua inserção no âmbito da cidade em relação a aspectos como infraestrutura urbana e serviços públicos. Ressalta-se que o direito à moradia deve ir além, considerando-se também o direito às cidades numa perspectiva mais ampla, contemplando-se os fundamentos para a promoção de uma política urbana cuja meta e prioridade encontram-se na urbanização, de modo planejado, apresentando foco direto na melhoria das condições de vida, visando a garantir segurança jurídica a todos os seus titulares.

Neste ponto, vale ressaltar que as discussões feitas no âmbito do direito à cidade apresentam acepções diversas e variadas. Na realidade, muito além do que o acesso da população aos diversos serviços e infraestruturas urbanas, bem como aos diferentes espaços da cidade, a ideia de direito à cidade traz consigo o horizonte da emancipação, considerando-se a perspectiva de Lefebvre (2006).

Para Tavorari (2016, p. 102), em atenção aos estudos sobre o tema, o direito à cidade:

[...] não se restringe a reivindicações imediatas dos movimentos por direitos ou serviços urbanos específicos — ele seria o conjunto dessas demandas, apontaria para outras noções como as de democracia, cidadania e autonomia, seria elemento constitutivo da formação de uma consciência ou experiência compartilhada pelos movimentos sociais.

Trata-se, portanto, de uma abordagem bastante ampla, que se sobrepõe ao simples direito a serviços públicos ou infraestrutura urbana, por exemplo.

De qualquer forma, constitui-se em uma discussão importante para se avaliar, no caso da pesquisa em questão, os resultados das políticas habitacionais implementadas, não só no sentido de garantir o acesso à moradia, como também a inserção destes moradores no conjunto da cidade, conforme se explicitará posteriormente.

Demais disso, a urbanização desenfreada e o seu rápido processo experimentado pelo Brasil são fatores que comprometem o regular exercício dos direitos dos cidadãos, contribuindo para a exclusão social e a segregação espacial.

Nessa corrente, o Estatuto da Cidade aparece como importante instrumento para o estabelecimento de normas de ordem pública e de interesse social, com o fito de regular o correto uso da propriedade urbana, atendendo-se ao bem coletivo, da segurança e, ainda, ao bem-estar de todos os indivíduos, sem deixar de lado o necessário equilíbrio ambiental. A lei federal prevê institutos jurídicos a serem utilizados como importantes instrumentos de política urbana.

E, no caso, a política em testilha tem por finalidade o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, também, da propriedade urbana, apresentando como uma de suas diretrizes a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral [...]” (art. 2º, X, da Lei n. 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, a Constituição da República e o Código Civil brasileiro correspondem a importantes instrumentos legais que oferecem aos governantes toda a base legal para a fundamentação de programas habitacionais eficazes, comprometidos, de verdade, com a efetivação do direito fundamental e social à moradia, regularizando o espaço urbano e, não menos importante, democratizando o uso da terra.

Políticas públicas e concepção de cidadania, segundo Leal (1998),

[...] vêm da ideia de se ter um direito a ter direitos e mais do que isto, o direito de ter assegurados e concretizados esses direitos. [...] é uma função do Estado Moderno, enquanto mediador e responsável pelos efeitos sociais de uma legislação normativamente ineficaz, garantir a dignidade de vida a todos os cidadãos brasileiros, o que inclui consolidar o direito à moradia.

A Lei n. 10.257/2001 foi elaborada com a intenção de definir as diretrizes essenciais a serem executadas pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), no sentido de possibilitar a promoção das políticas urbanas, visando a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Estabelece normas de ordem pública e interesse social, regulatórios do uso da propriedade urbana, em atenção ao bem coletivo, à segurança, ao bem-estar de todos e, ainda, ao devido equilíbrio ambiental.

E, o acesso à moradia figura-se como uma necessidade e direito de todos. Entrementes, sua aquisição varia de acordo com as classes sociais, de modo que aquelas detentoras de menor poder aquisitivo depara-se com variadas dificuldades, essencialmente diante da desigualdade social, do desemprego, da má distribuição da renda, incluindo, também, as políticas habitacionais excludentes e outros fatores capazes de comprometer o seu efetivo acesso.

1.4. Da moradia como um direito fundamental

É de relevo mencionar que os direitos individuais compreendem aqueles relacionados ao homem e oponíveis ao ente estatal. Registra-se, num contexto histórico, essencialmente com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789), a universalização dos

direitos fundamentais, os quais já eram concebidos como de caráter essencial ao homem pela Declaração de Virgínia (EUA, 1776).

Os direitos fundamentais passaram por grandes mudanças com o advento do Estado Social do pós-guerra (1914-1918), surgindo determinadas restrições ao direito de propriedade, com o fito de atender à sua função social. Ademais, passou o Estado a intervir no domínio econômico e social.

Enfim, os direitos fundamentais consistem em conquistas históricas e gradativas, tratando-se de frutos de lutas e reivindicações, decorrentes de situações nas quais imperavam a injustiça e o desrespeito a bens jurídicos essenciais do ser humano.

Há uma gama de termos tendentes a designar os direitos básicos do homem, dentre as quais: direitos individuais, liberdades individuais, direitos naturais, direitos inatos ou originários, direitos humanos, direitos básicos, direitos dos cidadãos, direitos humanos fundamentais, liberdades públicas, direitos humanos e democráticos, além de outros mais.

A expressão “direitos fundamentais”, objeto da Constituição da República, vem sendo utilizada para denominar o direito das pessoas em relação ao Estado.

Ao longo do constitucionalismo pátrio, os designados direitos fundamentais sofreram modificações, seja quanto ao seu conteúdo, à sua titularidade ou, ainda, no que diz respeito à eficácia e à efetividade.

E todas essas transformações foram classificadas, por grande parte da doutrina moderna, de dimensões. Isto porque há uma realidade mutante dos direitos fundamentais, o que não quer dizer que uma nova geração provoque a debilidade da anterior.

O jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2002, p. 49) leciona que os novos direitos fundamentais apresentam caráter complementar, e não de exclusão. Nesse sentido, assim disciplina:

Nesse contexto, aludiu-se, entre nós, de forma notadamente irônica, ao que se chama de “fantasia das chamadas gerações de direitos”, que, além da imprecisão terminológica já consignada, conduz ao entendimento equivocado de que os direitos fundamentais se substituem ao longo do tempo, não se encontrando em permanente processo de expansão, cumulação e fortalecimento. Ressalte-se, todavia, que a discordância, reside

essencialmente na esfera terminológica, havendo, em princípio, consenso no que diz com o conteúdo das respectivas dimensões e “gerações” de direitos, já até se cogitando de uma quarta dimensão.

A existência de aludidas dimensões decorre de uma série de reivindicações travadas ao longo da história humana, sempre em busca de melhores condições para a sobrevivência. É de onde conclui-se a existência de uma verdadeira complementação de direitos, e não sua alternância.

Nessa perspectiva, os direitos fundamentais de primeira dimensão apresentam como fundamento a liberdade individual. Cuidam-se dos direitos e garantias individuais clássicos. Originam-se na doutrina iluminista e jusnaturalista (séculos XVII e XVIII), bem como nas revoluções políticas do final deste último mencionado século, difundidos principalmente por Thomas Hobbes, John Locke, Rousseau e Kant. Além disso, são resultantes do pensamento filosófico do século XIX, especialmente da Revolução Francesa de 1789, com a Declaração dos Direitos Do Homem e do Cidadão.

Esses direitos de primeira dimensão compreendem os denominados direitos negativos, tendo em vista que limitam o poder do ente Estatal, impedindo sua interferência na esfera individual, caracterizando, desse modo, pela exigência de abstenção, ou melhor, não intervenção do Estado.

Correspondem aos direitos individuais e direitos políticos, fundamentados na liberdade civil e politicamente considerada, possibilitando a todos os direitos civis e políticos, com o ideal de liberdade. E, quanto aos mencionados direitos, o art. 5º da Constituição de 1988 consagra, em seu *caput*, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

No que pertine aos direitos fundamentais de segunda dimensão, os quais ganharam notoriedade com a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX, estes são caracterizados por conferirem ao homem direitos a prestações sociais estatais (direitos positivos).

Vislumbra-se que, com a mecanização decorrente da industrialização, os trabalhadores, ao contrário dos burgos, eram submetidos a condições degradantes, possuindo baixos salários, elevadas jornadas de trabalho e condições precárias para a execução de suas atividades.

Em razão disso, eclodiram determinados movimentos reivindicando questões de natureza trabalhista e normas de assistência social, dentre os quais ganharam destaque o movimento Cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris, de 1848. E, com o final da Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918), no século XX, emergiram os indicados direitos fundamentais de segunda dimensão.

Destaca-se que, no Brasil, os direitos sociais foram, primeiramente, contemplados na Constituição de 1934, quando o Estado foi convocado a apresentar um comportamento ativo, tendente à realização da justiça social. Na oportunidade, deveria aquele efetivar os direitos educacionais, habitacionais, trabalhistas, além dos direitos à saúde e à alimentação.

Dessa forma, o Estado passa a possuir uma figura ativa, devendo acautelar os direitos sociais, ou seja, exige-se por parte daquele sua ingerência no bem-estar social, reclamando-lhe prestações positivas.

Porém, com o advento do Estado Social do pós-guerra, apareceram determinadas restrições relacionadas ao direito de propriedade, reivindicando o atendimento à sua função social.

Sendo assim, os direitos fundamentais de segunda dimensão conferem privilégio aos direitos sociais, culturais e econômicos, fundando-se nos ideais de igualdade.

Já os direitos de terceira dimensão, também denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade, resultam de novas reivindicações do homem. Eles apresentam titularidade coletiva ou difusa, voltados a proteger o ser humano não enquanto pessoa ou indivíduo, mas como um ser que compõe e faz parte da humanidade.

Aludidos direitos representaram um grande marco pela mudança da sociedade, em decorrência de profundas alterações ocorridas na comunidade internacional, quando vieram novas preocupações, notadamente quanto à preservação do meio ambiente e à proteção da parte hipossuficiente em uma relação de consumo, ou seja, o consumidor. Vislumbra-se, portanto, que dentre os direitos de terceira dimensão encontram-se o meio ambiente equilibrado, a conservação do patrimônio histórico e cultural, à paz, ao progresso, do consumidor, além da autodeterminação dos povos.

Assim, como informado, esses direitos de terceira dimensão centram-se na coletividade, propiciando, dessa maneira, o surgimento dos direitos difusos e coletivos.

Oportuno indicar que o momento responsável por essa terceira dimensão de direitos fundamentais foi a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando ocorria violação aos direitos humanos, resultando em nações destruídas e na internacionalização daqueles direitos fundamentais.

Observa-se que a sobredita dimensão deriva dos Direitos Internacionais, cuidando-se do direito a ser possuidor de direitos para pessoas e povos, representado por reflexos na própria cidadania.

A doutrina, embora não unânime, ainda apresenta outras dimensões de direitos fundamentais. Dentre os autores que os reconhecem destacam-se os constitucionalistas Paulo Bonavides, Celso Ribeiro de Bastos, Norberto Bobbio e André Ramos Tavares.

Nesse caminho, vislumbra-se a menção a uma quarta dimensão de direitos fundamentais, a qual, na companhia dos mencionados direitos de terceira dimensão, sobrepõem a esfera individual ou singular, recaindo, assim, nos grupos primários e nas grandes formações de natureza social.

Essa última mencionada dimensão de direitos fundamentais é resultante da globalização do Estado neoliberal, inserindo-se dentre eles os direitos relativos à informação, ao pluralismo e à democracia direta (oportunidade de votar e ser votado).

Com essa dimensão, infere-se que as três primeiras indicadas funcionam como seu alicerce. Ainda, ela não versa tão somente a respeito da globalização e dos mencionados direitos, mas também acerca do direito à vida, uma vez que a humanidade passa por uma fase de internacionalização, denominada globalização, manifestada de modo inevitável, especialmente em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas dos países, incluindo os avanços biotecnológicos.

Por conseguinte, depreende-se que os direitos fundamentais de quarta dimensão tutelam a vida, pautando-se em uma abordagem relacionada à genética e às suas decorrências. Ainda, aquela compendia o futuro da cidadania, além da almejada liberdade dos povos, traduzindo-se na globalização política.

Assim, após sucinta discussão relativa às dimensões de direitos fundamentais, em atenção ao objeto da pesquisa em testilha, compreendendo, dentre outros pontos, o direito à

moradia, aponta-se este, reitera-se, como um direito fundamental de segunda dimensão, os quais emergiram com a fixação dos direitos sociais, que exigem a atuação ativa do Estado, objetivando o alcance do bem-estar social.

Dessa forma, com o advento do Estado Social do pós-guerra, apareceram restrições ao direito de propriedade, exigindo-se como objetivo primevo o atendimento à sua função social. É assim que os direitos fundamentais de segunda dimensão, fundados nos ideais de igualdade, conferem privilégio aos direitos sociais, culturais e econômicos.

Colaciona-se lição do constitucionalista José Afonso da Silva (1998, pp. 289-290), registrando que os direitos sociais, figurando-se como uma das dimensões dos direitos fundamentais:

[...] são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Desse modo, reforça-se, os direitos sociais cuidam-se de prestações positivas a serem implementadas pelo Estado, o qual, neste panorama, tem o dever de agir, com vistas a concretizar a igualdade social, tendentes a propiciar ao homem adequadas condições de vida.

Consoante alinhavado no item antecedente, a Constituição da República consagrou os direitos sociais, os quais são compreendidos em seu artigo 6º, com redação atual conferida pela Emenda Constitucional n. 90, de 2015. E, no rol daquele dispositivo, insere-se o direito à moradia.

A propósito, ensina Gilmar Ferreira Mendes (2017, s./p.):

O direito à moradia passou a integrar o rol dos direitos sociais do art. 6º em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional n. 26. Sua introdução ao texto constitucional reflete entendimento já externado pelo Estado brasileiro no plano internacional. A essencialidade do direito à moradia é proclamada, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana (art. 25) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11).

Em plano nacional, outras Constituições seguem entendimento da necessidade de ser conferida especial atenção à plena e progressiva

concretização do direito à moradia. Mencione-se, nesse sentido, o texto constitucional português.

Outrossim, Mendes (2017, s./p.) segue delineando os apontamentos da moradia no texto constitucional, frisando que este elenca aquela como direito social (CR, artigo 6º), indicando que a moradia inclui-se, também, como necessidade vital básica do trabalhador e de sua família (CR, artigo 7º, IV).

Não bastasse, o autor consigna que a Constituição brasileira também aponta a moradia como uma política pública, estabelecendo a competência comum dos entes federados (União, Estados e Municípios) para a promoção de programas destinados à construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e, ainda, de saneamento básico (CR, artigo 23, IX).

Ainda, a Lei Maior consagra, quanto ao direito à moradia e de propriedade, a usucapião inserta em seu artigo 183, a qual prevê a aquisição de domínio pelo possuidor de área urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) que a utilize para sua moradia ou de sua família, por 05 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição.

Além disso, o artigo 191, da CR apresenta regramento semelhante, determinando que o possuidor que se encontrar na posse, por 05 (cinco) anos, sem interrupção e sem oposição, de área de terra não superior da 50 ha (cinquenta hectares), em zona rural, tendo nela moradia e tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade.

Continua o constitucionalista mencionando que a moradia, enquanto direito fundamental, ostenta natureza dúplice, já que pode ser considerada tanto positiva quanto negativamente (MENDES, 2017, s./p.):

Como direito fundamental, o direito à moradia possui tanto natureza negativa quanto positiva. Em relação à natureza negativa, ou seja, direito de defesa, o direito à moradia impede o indivíduo de ser arbitrariamente privado de possuir uma moradia digna. Merece destaque, nesse aspecto, a proibição de penhora do chamado bem de família (Lei n. 8.009/99).

A natureza positiva do direito à moradia apresenta-se, por sua vez, em “prestações fáticas e normativas que se traduzem em medidas de proteção de caráter organizatório e procedimental”. Ingo Sarlet destaca que um bom exemplo de medidas de proteção e com caráter organizatório e procedimental é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Extrai-se, pois, que a face negativa do direito à moradia está relacionada à impossibilidade de privação do indivíduo de uma morada, não podendo, igualmente, ser impedido de consegui-la, pelo que atenta-se a uma abstenção por parte do Estado e de terceiros. Por outro lado, a faceta positiva do direito em voga, demonstra sua essência, compreendendo o direito de obtenção de uma moradia digna e adequada, tratando-se de um direito positivo de cunho prestacional, porquanto confere ao homem a legitimação para sua realização por meio de uma ação positiva estatal (SILVA, 2000).

Compete frisar que os direitos sociais, enquanto fundamentais, apresentam, consoante disciplinado no § 1º do artigo 5º da Constituição da República⁶, aplicação imediata, podendo haver sua implementação, caso haja omissão legislativa, por meio de regras relativas ao controle, seja via mandado de injunção ou por intermédio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, remédios estes constitucionalmente garantidos.

A moradia cuida-se de um direito inerente a todos os seres humanos, gerador de dever ao ente público estatal, que detém referido encargo em todas as suas esferas (municipal, estadual, distrital e federal), como preleciona o artigo 23, da Carta Magna:

CR/88, Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...]

Pode-se inferir que do direito aparecem certas prerrogativas que são próprias das pessoas em razão das quais passam estas a usufruir de algo que seja de seu pertencimento.

No que pertine ao dever conferido ao Estado, são-lhe atribuídas obrigações cuja atenção é de observância obrigatória, ou seja, deve ser devidamente cumprido, tanto por parte do ente público quanto da colaboração de outros sujeitos implicados ao referido mister.

Ademais, como corresponde a um direito tutelado pela esfera jurídica, notadamente pelo direito público subjetivo, é necessária sua garantia a todos, devendo ser empreendidos esforços tendentes a evitar sua violação.

6 **CR/88, Art. 5º, § 1º** As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Sendo a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, a Constituição da República apresenta diversos direitos fundamentais tendentes a conferir a efetivação daquele princípio, dentre os quais se encontram os designados direitos sociais, estampados em seu já citado artigo 6º.

Entretanto, a situação pátria não permite, por vários fatores, a efetiva e pronta concretização de todos esses direitos. Afinal, a extensão territorial, atrelada às desigualdades socioeconômicas, com ausência ou insuficiência de recursos financeiros, decorrentes dos mais variados motivos, acabam por impossibilitar a imediata concretização de referidos direitos aos seus detentores.

Em razão dessa realidade, criaram-se diferentes teorias tendentes a solucionar, ou ao menos amenizar, a problemática em tela, no entanto, não foram suficientes ao intento objetivado.

Foi então que surgiu um princípio destinado a interpretar o problema enfrentado, denominado mínimo existencial (*status positivus libertatis*) ou mínimo social, no qual John Rawls aparece como um de seus primeiros expoentes, formulando um procedimento equitativo de oportunidades, que poderia conduzir a um resultado mais justo ou menos injusto, capaz de possibilitar a cada sujeito um conjunto mínimo relativo a condições materiais para garantir sua existência, atentando-se ao fato de que a condição socioeconômica é variável de indivíduo para indivíduo.

Sendo assim, pelas mencionadas características da situação vivenciada no território nacional, observa-se que o mínimo existencial no Brasil deve apresentar diversos elementos, dentre os quais saúde, educação básica, moradia, acesso à justiça e assistência aos que encontram-se desamparados, pelo que se infere que o mínimo existencial corresponde a um conjunto de situações materiais imprescindíveis à digna existência do homem, plenamente exigível do Estado. E, o seu não atendimento provoca indevida afronta ao princípio da dignidade humana.

É por isso que o ente estatal deve garantir, em igualdade de condições, os meios indispensáveis ao desenvolvimento das pessoas, proporcionando-lhes as forças capazes de sustentar, *de per se*, sua dignidade.

Demais disso, como todos os direitos fundamentais são, conforme o próprio termo indica, essenciais, inexistem formas de conferir-lhes efetivação, de modo integral, de uma só vez. Dessa maneira, exige-se, minimamente, a satisfação dos principais, propiciando aos homens as mínimas condições de sobrevivência.

Sendo assim, na medida em que se atende o mínimo exigido, este necessita de reavaliação para, pelo menos, aproximar-se do esperado pelo constituinte, ou seja, até o momento em que todos os direitos tidos como fundamentais sejam plenamente satisfeitos.

Fernando Facury Scaff (2006, p. 36), ao lecionar acerca do mínimo existencial, não o caracteriza como uma categoria universal, mas, sim, variável, a depender da localização. Senão, confira-se:

O mínimo existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidade para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará esse patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos.

E o autor complementa que o “*status positivus libertatis* está vinculado à efetividade das capacidades que podem permitir ao ser humano alcançar o desenvolvimento, sejam estas políticas, civis, econômicas ou culturais” (SCAFF, 2006).

Nesse contexto, denota-se a necessidade de garantir aos direitos sociais o *status* de direitos fundamentais, para que lhes seja assegurado o mínimo existencial, exigindo-lhe, pois, necessária e atuante atenção estatal.

Especificamente quanto à moradia, atenta-se que é indispensável à condição humana, principalmente no que diz respeito a uma vida digna, ao exercício daquele direito de modo adequado. Assim, revela-se imperioso proporcionar a todos um local inviolável, no qual possam recolher-se, realizar atividades domésticas indispensáveis, tais como higienizar-se, preparar alimentos, conviver em família, realizar projetos. Enfim, há necessidade de ser conferido ao indivíduo o indeclinável para que haja, no mínimo, o gozo pleno de sua privacidade.

Apesar disso, a moradia não pode ser enfrentada apenas como um abrigo caracterizado pela própria edificação. Superando essa exigência mínima, aquela deve ser segura, atender a

padrões razoáveis de construção, propiciar aos moradores o efetivo acesso à cidade como um todo, além de oferecer-lhes os serviços urbanos essenciais, dentre os quais o saneamento básico, a iluminação pública, o transporte coletivo e a coleta do lixo.

Assim sendo, observa-se que a moradia corresponde a um bem jurídico pertencente à pessoa, integrando os direitos da personalidade, o que a distingue da habitação, consoante alhures frisado, a qual vincula-se ao imóvel em si, compreendendo uma verdadeira instrumentalização da moradia.

Seguindo essa linha, Souza (2009, p. 16) menciona a inalienabilidade do direito à moradia, haja vista referir-se esta a um direito da personalidade. Veja-se:

[...] ninguém perderá ou transferirá a terceiros o Direito de morar, ao contrário do que deverá ocorrer com o Direito de habitação. Há uma possibilidade de uma variação do exercício do Direito de moradia quanto a determinado bem ou local, mas jamais tal Direito poderia ser considerado alienável. Este Direito não recai sobre o objeto, mas no bem (moradia), pertencente à personalidade do indivíduo, e é nesse contexto que o Direito à moradia torna-se inerente a cada ser humano, e daí é que surge a inalienabilidade. A propósito, tal direito não promana da sociedade, mas de um conjunto de indivíduos que de forma individualizada detém referido direito.

O direito à moradia não é estático e, ainda, não impõe permanência. Lado outro, vinculado aquele à dignidade humana e à igualdade social, é possível aferir sua mobilidade, mesmo que, em decorrência disso, haja reflexos de cunho patrimonial. Afinal, cuida-se de um direito capaz de permitir a agregação de interesses, além de valores diversos, garantindo a supremacia da vontade.

Estando o referido direito revestido de universalidade, vislumbra-se que não se apresenta apenas como direito de alguns, privilegiados por específicas situações, mas de todos, de modo indistinto, primando pelos ideais de igualdade e excluindo discriminações, atentando-se, pois, ao cunho social a ele conferido.

A moradia digna reveste-se de uma dupla fundamentalidade: formal e material. A primeira consiste em sua previsão normativa, especificamente no artigo 6º, da Constituição da República, figurando-se no rol dos direitos sociais. E, no que tange à fundamentalidade

material, a moradia corresponde a um bem jurídico de grande relevância, indispensável ao homem e indissociável da dignidade da pessoa humana.

Salienta-se que aludido direito fora reconhecido por diversos tratados e documentos internacionais, dentre os quais o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado no Brasil por meio do Decreto n. 591, em 6 de julho de 1992. Referido Pacto prevê a obrigação do Estado quanto à proteção e promoção do direito à moradia digna. Neste ponto, prevê em seu artigo 11:

Art. 11.1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Na mesma data, por intermédio do Decreto n. 592, o Brasil ratificou o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos da ONU, estabelecendo, em seu artigo 17, a proteção ao direito à moradia, notadamente quanto à inviolabilidade de domicílio.

Enfim, assegurado no plano constitucional pátrio, além de consagrado em normas de cunho internacional, das quais o Brasil é signatário, o direito à moradia, imiscuído no âmbito prestacional, compele o Estado a promover o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas habitacionais, com vistas a assegurar o pleno acesso da população à moradia digna.

Ainda, para que não haja abjunção da população, especialmente a de baixa renda, à moradia digna, lastreada na política urbana prevista na legislação nacional, faz-se necessária a utilização dos instrumentos relacionados à efetiva concretização desse direito. Ou seja, em decorrência do mencionado processo acelerado e desordenado de urbanização no território brasileiro, figura-se como um dos objetivos do poder público a correção dos problemas consequentes daquele processo, incluindo a ausência de moradia e, até mesmo, as precárias condições de habitabilidade, tudo isso para propiciar o almejado direito à digna moradia.

2. DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Para que haja implementação de uma política urbana são necessários dois fatores essenciais, quais sejam, um significativo acervo de recursos públicos, engatado a diretrizes da política pública bem estruturada e contínua ao longo do tempo.

A eficácia da política não se limita apenas ao aparato estatal, mostrando-se indeclinável a relação dos seus interesses com a própria sociedade civil. Afinal, ao longo de todo o processo histórico pátrio, evidencia-se a curial importância dos movimentos sociais e da esfera pública em relação às matérias urbanas.

Pelo contexto histórico, remonta-se ao governo João Goulart, em 1963. Neste, foi realizada a primeira tentativa de sistematização e intervenção mais consistente no setor, em âmbito federal, porquanto muitas eram as reivindicações do povo, o que acabou pressionando o governo da época. No período, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, do qual originou-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Em seguida, o golpe de 1964 acabou por redirecionar a política urbana, dando ênfase à matéria atinente às questões habitacionais e financeiras. Nesse ano, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), o qual designa uma política voltada ao financiamento para a habitação.

Para Silva (2001, p. 15), a “ação do BNH será determinante no redesenho da cidade brasileira, favorecendo a formação de amplos espaços periféricos constituídos pelos enormes conjuntos habitacionais”. E, essas políticas “aceleram o processo especulativo do mercado urbano de terras, inflaciona os custos de material de construção, além de comprometer número considerável de famílias com longos períodos de financiamento da moradia”.

Soares (1988, p. 125), por sua vez, complementa que a:

[...] política habitacional brasileira implantada no governo após 64 acompanhou o modelo de crescimento econômico, que acelerou a concentração e a centralização de capitais, sob a égide do capital financeiro internacionalizado e monopolista.

Ainda para a autora, tal política foi calcada em moldes autoritários e buscou uma forma de legitimar o governo e as classes dominantes junto às trabalhadoras.

Ademais, como as políticas centravam-se no mercado formal de trabalho, como corolário dessa situação, os trabalhadores tidos como informais acabavam sendo esquivados e olvidados, o que contribuiu, dessa maneira, para o processo de favelização e formação de cortiços nas grandes e médias cidades.

No mais, a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) representou marco fundamental para o fortalecimento do BNH, o qual passou a ser essencial ferramenta financeira nos ideais desenvolvimentistas da era militar. Tem-se o Banco Nacional de Habitação como o principal agente público responsável pelo acelerado processo de urbanização.

Com a derrubada do regime militar, contribuída pelas lutas sociais articuladas para tal mister, fundamentalmente entre os anos de 1970 e 1980, inúmeros pontos ganharam destaque, inserindo-se as questões urbanas, que foram contempladas pela cena política.

Houve articulação, em nível nacional, entre várias entidades organizadas em bairros situados nas periferias, em volta de segmentos profissionais, de gênero e etnias, conferindo intensa mobilização social, com o fito de garantir a incorporação de variadas demandas, englobando diversos setores. Essa luta culminou na elaboração de uma proposta para a Assembleia Nacional Constituinte de 1986, a qual materializou-se na proposta de Emenda Popular da Reforma Urbana.

Da Constituinte, derivou-se a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Esta Carta Magna reconheceu formalmente uma série de direitos, criando outros deles e, ainda, novos mecanismos relacionados à participação política, pautada nos procedimentos indispensáveis à democracia representativa.

Com todas as mudanças e avanços conquistados, garantindo-se voz à população e aos movimentos sociais como um todo, maior participação dos indivíduos nas tomadas de decisões, merece destaque o novo modelo de política e gestão da cidade. Assim, com essas conquistas, o ordenamento administrativo e jurídico eficaz ganhou nova roupagem no texto constitucional.

Constituiu-se um modelo democrático e universal, concedendo melhores condições aos envolvidos no processo de decisão do governo, atendendo aos direitos sociais no âmbito da cidade, além de redistribuir os custos e ônus relacionados à urbanização. Desse modo, estavam pregados os parâmetros para o surgimento dos marcos legais seguintes.

Subsequentemente, vieram as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, sempre devendo ater-se aos princípios e regras gerais disciplinados na Constituição da República, a Lei Maior.

No campo da questão habitacional, a Carta Magna direcionou às prefeituras os elementos para a gestão de seus recursos, objetivando sempre atuar com equidade. Sob esse prisma, proveu aos municípios solução para o rechaço de problemas de ordem estrutural. Assim, no inciso IX de seu artigo 23⁷, a Constituição da República estabelece tratar-se de competência comum dos entes federativos a promoção de programas voltados à construção de moradias, além da melhoria das condições relacionadas à habitação e ao saneamento básico.

Sem prejuízo das responsabilidades atinentes aos demais entes federativos, no que pertine à temática destinada às questões urbanas, foi conferido aos municípios um protagonismo de atuação no âmbito legislativo, administrativo e econômico, orientado a promover as políticas de desenvolvimento urbano, no planejamento e ordenamento de uso e ocupação do território. Dessa forma, os municípios devem impulsionar políticas públicas direcionadas ao pleno engrandecimento das funções sociais da cidade e da propriedade, propiciando, assim, o bem-estar dos seus habitantes.

E nessa conjuntura aparecem os ideais de reforma urbana, a qual, segundo Souza (2007, pp. 112-113), consistem em:

[...] uma reforma social estrutural, com uma muito forte e evidente dimensão espacial, tendo por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, especialmente de sua parcela mais pobre, e elevar o nível de justiça social. Enquanto uma simples reforma urbanística costuma estar atrelada a um entendimento estreito do que seja o desenvolvimento urbano, pode-se dizer que o *objetivo geral* da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano autêntico [...]

7 CR/88, Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...]

Para o autor, a reforma urbana apresenta três principais objetivos específicos, quais sejam: 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intraurbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2007, p. 113).

Não obstante, Marcelo Lopes de Souza (2007, p. 113) elenca outros dois objetivos da aludida reforma, apontando-os como auxiliares, intimamente ligados à redução do nível de disparidade socioeconômico-espacial intraurbana: “1) garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes de regularização fundiária, tais como favelas e loteamentos irregulares; 2) gerar emprego e renda para os pobres urbanos”.

Referidos objetivos podem ser alcançados mediante o auxílio de diversos instrumentos de planejamento e gestão, não bastando, para tanto, a existência de mecanismos voltados a estes, amparados legalmente e considerados economicamente viáveis. E, assim, vislumbra-se a necessidade de atuação positiva por parte do Estado, o qual age, de modo isolado ou, ainda, guiado e auxiliado pela própria sociedade civil, pois, juntos, conseguem, pelo menos, reduzir as desigualdades existentes e amparar os indivíduos.

Em igual maneira, registra Gasparini (2002, p. 5) que:

[...] política urbana é o conjunto de intervenções municipais legais e materiais e de medidas materiais interventivas no espaço urbano promovidas por terceiros coordenados pelo Município, visando aquelas e estas ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O professor da Universidade Federal do Ceará (UFCE) José Borzacchiello da Silva (2001, p. 11) assegura que a discussão a respeito da reforma urbana no Brasil atingiu seu ápice no ano de 1998, acrescentando:

[...] com expressiva participação popular e respaldo parlamentar, fundados na constatação da incapacidade das cidades brasileiras de acolher e acomodar todos os que engrossam o fluxo migratório campo-cidade. Esta incapacidade física de acolhimento somada à ausência de uma disposição política para discutir a gravidade da situação das cidades, provocou a emergência de uma questão urbana sem igual no país, adquirindo essa maior efervescência no período da última Constituição. O Movimento Nacional de Reforma Urbana, constituído por representantes do movimento popular e participantes de entidades profissionais em torno de uma proposta para a Constituição Federal elaborada e promulgada em 1988, exerceu papel

preponderante na organização e mobilização de forças que conduziram a manifestações expressivas no cenário político, com ganhos significativos para a população urbana do país. A pauta da discussão, em seu conjunto, colocou em evidência alguns pontos centrais, dentre eles: - A função social da propriedade e da cidade; - Participação popular na definição e gestão das políticas referentes ao urbano; - Usucapião especial de imóvel urbano para propriedade até 250 metros quadrados.

Como resultado de um intenso movimento de reforma urbana no Brasil, especialmente no início da democratização no país, cujo marco institucional e legal fora a Constituição da República (1988), vieram o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e os Planos Diretores Municipais (editados por leis municipais), além do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015). Assenta-se que este último, dada a natureza da pesquisa em testilha, não será objeto de estudo.

Com isso, propiciou-se a organização de uma ordem legal urbana, servindo-se de base ao direito urbanístico brasileiro. Essa ordem atribui ao município um importante papel como ente federativo, vez que passa a atuar nos campos legislativo, administrativo e econômico, intentando-se a promoção das políticas destinadas ao desenvolvimento urbano, além do planejamento e ordenamento de uso e ocupação de seu território.

Frisa-se que a fazedura da atividade urbanística, então assimilada enquanto a intervenção estatal destinada à ordenação dos espaços habitáveis, cuida-se de uma função tipicamente pública, a ser empreendida por todos os entes federativos, atentando-se às suas respectivas competências. Importante se faz o envolvimento da sociedade civil, cooperando com a iniciativa privada e outros setores da sociedade.

Dada a proximidade e por questões de logística, é fato o protagonismo dos municípios. O próprio texto constitucional atribui-lhes a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, com a devida atenção às diretrizes gerais estabelecidas por lei federal.

Pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), por intermédio da NBR 12267/1992 (Normas para elaboração de Plano Diretor), a política de desenvolvimento urbano corresponde ao:

Conjunto de objetivos e diretrizes para orientar a ação governamental relativa à distribuição da população e das atividades urbanas no território,

definindo as prioridades respectivas, tendo em vista ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar da população.

Outrossim, ao ente público municipal também é exigida a promoção das políticas públicas tendentes a propiciar o pleno desenvolvimento das almeçadas funções sociais da cidade e da propriedade, buscando atingir o bem-estar de seus habitantes.

Importante ressaltar que a responsabilidade creditada preponderantemente aos Municípios não tem o condão de afastar aquela atribuída à União e aos Estados quanto ao enfrentamento das problemáticas relacionadas às questões urbanas.

A Política Urbana, também conhecida como Política do Desenvolvimento Urbano, como explicitado adiante, possui capítulo próprio na Carta Magna. Referida política materializa-se na forma de um programa de ação governamental, destinado à arrumação dos espaços habitáveis, compreendendo, assim, matérias inerentes ao planejamento e à gestão das cidades.

Quanto à Política Urbana, a Constituição da República traz, no Capítulo II de seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, especificamente no § 1º do artigo 182, que “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”.

Assim, os municípios, por intermédio de seus respectivos Planos Diretores, fixam as exigências fundamentais à ordenação da cidade, as quais, uma vez observadas pela propriedade urbana, atende à sua função social. Os municípios poderão, também, exigir, mediante lei específica, nos termos da lei federal, o adequado aproveitamento do solo urbano, valendo-se de importantes instrumentos enumerados na Constituição, conforme mais à frente relacionados.

Via de consequência, atente-se que, uma vez propiciado pelo proprietário de determinado imóvel o seu devido aproveitamento, observando-se as exigências fundamentais de ordenação da cidade estabelecidas pelo Plano Diretor, reputa-se cumprida a função social da propriedade.

O capítulo retromencionado constante da Carta Magna, especificamente os seus artigos 182 e 183⁸, revela o cristalino ideal do legislador em conferir moldura à forma de desenvolvimento e crescimento das urbes. Em relação ao ponto, leciona Silva (2000, p. 795):

Com as normas dos arts. 182 e 183, a Constituição fundamenta a doutrina segundo a qual a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar *habitação* (moradia)⁹, condições adequadas de *trabalho*, *recreação* e de *circulação* humana. A utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano urbanístico direto.

Reitera-se, por oportuno, a existência de dois objetivos constitucionais essenciais no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano. Primeiramente, tem-se a disposição do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, observando-se sempre as exigências estabelecidas no respectivo Plano Diretor. Não menos importante, encontra-se, também, a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

Inferre-se que ambos os objetivos ostentam íntima relação com a concretização dos supratranscritos direitos fundamentais sociais (art. 6º, da Constituição Federal), especialmente com os direitos sociais à moradia, ao trabalho, ao transporte e ao lazer, os quais são apontados

§ **CR/88, Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

CR/88, Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

9 Observa-se que o autor inseriu os termos “habitação” e “moradia” como sinônimos. No entanto, conforme visto anteriormente, trata-se de expressões, embora relacionadas, distintas.

como as quatro funções essenciais da cidade, conforme classificação proposta pela Carta de Atenas, de 1933¹⁰.

Foram atribuídos, pois, aos governantes mecanismos jurídicos para buscar solucionar, ou ao menos amenizar, a problemática atinente à moradia para a população de baixa renda, focados na redução da desigualdade existente para o acesso ao solo urbano. Denota-se que vários pontos da Constituição Federal estabelecem normas apregoadoras do planejamento urbano e de políticas públicas relacionadas à sua efetivação.

Esse e dispositivos constitucionais correlatos foram regulamentados pela Lei Federal n. 10.257/2001, a qual representou importante lance na preparação de uma política urbana participativa e com controle social.

Antes de adentrar especificamente no ponto relativo ao Estatuto da Cidade, é importante proceder uma sucinta menção ao direito urbanístico. Este, como ciência jurídica, representa um ramo do designado direito público, com a função de sistematizar e organizar o conjunto de princípios e regras destinados à organização, de modo planejado, do espaço urbano para, com isso, propiciar o bem-estar dos seus habitantes.

Assim sendo, o direito urbanístico reúne, de forma sistemática, normas, atos e fatos jurídicos que objetivam harmonizar as funções sociais do meio ambiente urbano, sempre buscando equilibrada e justa qualidade de vida para as pessoas.

Urge destacar que o direito à função social da cidade, atrelando-se à menção relacionada ao bem-estar dos habitantes da cidade, inclui a saudável interação com o meio ambiente natural e a promoção de qualidade de vida daqueles.

Segundo a NBR 12267/1992, da ABNT, entende-se por função social da cidade:

Função que deve cumprir a cidade a fim de assegurar as condições gerais para o desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços, e, particularmente, para a plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, ao saneamento básico, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, à qualidade ambiental e à participação no planejamento.

10 A **Carta de Atenas** refere-se ao manifesto urbanístico decorrente do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas, na Grécia, no ano de 1933. O tema do evento tratava-se da “cidade funcional”, sendo discutidas matérias referentes ao urbanismo contemporâneo. Na ocasião, foram traçadas diretrizes e fórmulas que seriam aplicáveis em âmbito internacional.

Depreende-se flagrante remessa ao *caput* do artigo 225, da Constituição Federal, o qual reza tratar-se de direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Logo, os problemas sociais relacionados às cidades devem ser sanados, buscando a efetiva harmonização com o meio ambiente, cujo respeito, promoção e proteção são obrigações de todos.

Denota-se que a conjugação entre esses dispositivos constitucionais permite inferir que a Política Urbana brasileira deve promover o desenvolvimento urbano sustentável, buscando um equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação do meio ambiente. E, esse implícito modelo constitucional de desenvolvimento urbano sustentável é explicitamente ratificado pelo Estatuto da Cidade, ao enunciar a garantia do direito às cidades sustentáveis como diretriz geral de política urbana. Confira-se:

Lei n. 10.257/2001, Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]

Vislumbra-se, pois, que as funções sociais da cidade, compreendidas também como um princípio constitucional dirigente da política urbana, foram introduzidas pelo *caput* do citado artigo 182, da Constituição de 1988, objetivando, primordialmente, propiciar a todos os habitantes o seu bem-estar.

Em razão dessa vinculação dos objetivos, denota-se que o desenvolvimento das funções sociais da cidade é também classificado como interesse difuso, ante a correspondência de interesse de todos os habitantes da cidade, abrangendo, desse modo, qualquer pessoa ou qualquer grupo social. E, em razão disso, não se fala em estabelecimento de categorias entre os cidadãos em decorrência de questões econômicas, já que abrange todos eles, independentemente de qualquer condição.

Por tais razões, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como um interesse difuso, visa à promoção e à proteção do direito à cidade. Em virtude disso, os habitantes da cidade, como sujeitos de direitos, têm à possibilidade de vindicarem, junto às esferas do poder público, o fiel cumprimento daquele direito à cidade.

Representam as funções sociais da cidade, dessa forma, uma conquista relativa às funções urbanísticas, pelo que almejam o cumprimento dos próprios objetivos da República Federativa do Brasil, insertos no artigo 3º da Carta Magna¹¹. Além disso, resta evidente a preocupação social quanto às questões inerentes ao desenvolvimento econômico e social, bem como ao meio ambiente, atendendo, inclusive, a função social da propriedade e a função social da cidade, refletindo diretamente no acesso aos direitos sociais, como o delineado direito à moradia.

Segundo a NBR 12267/1992, da ABNT, a função social da propriedade refere-se àquela “que é atendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências fundamentais da sociedade, consolidadas nas diretrizes do Plano Diretor, em conformidade com os dispositivos da instrumentação legal decorrente”.

Discorrendo acerca do desenvolvimento das funções sociais da cidade, afirmam Libório e Saule Júnior (2017, s./p.):

O desenvolvimento das funções sociais da cidade através da política urbana significa a priorização de funções destinadas a combater e reduzir as desigualdades sociais e territoriais, a combater e eliminar a pobreza, a promover a justiça social, a satisfazer os direitos fundamentais das pessoas de terem condições de vida digna, como à moradia e um meio ambiente sadio. [...]

A incorporação da função social das cidades como preceito que deve balizar a política urbana à luz do desenvolvimento sustentável aponta para a construção de uma nova ética urbana, em que os valores da paz, da justiça social, da solidariedade, da cidadania, dos direitos humanos predominem no desempenho das atividades e funções da cidade, de modo que estas sejam destinadas à construção de uma cidade mais justa e humana.

11 **CR/88, Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os autores acrescentam a possibilidade de responsabilização dos agentes, tanto públicos quanto privados, na hipótese de não atendimento às funções sociais da cidade, quando provoque lesão ao princípio (LIBÓRIO; SAULE JÚNIOR, 2017, s./p.):

O não cumprimento do princípio das funções sociais da cidade deve acarretar responsabilidade civil, administrativa e criminal pelos agentes públicos ou privados que causarem lesão a este princípio. O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade está associado aos interesses difusos dos habitantes da cidade caracterizando situações de violação e lesão deste princípio, ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais e práticas sociais que resultem por exemplo:

- em restrições ou impedimento na manutenção da memória e identidade cultural, das formas de convivência pacífica;
- em restrições e impedimento das formas de uso social e cultural dos espaços públicos, e de atividades econômicas e sociais;
- no impedimento, recusa, dificuldade da participação política coletiva dos grupos sociais e de habitantes na gestão da cidade, bem como no cumprimento das decisões e das prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade.

Configura também violação ao princípio da função social da cidade, a omissão dos agentes públicos, que implique na não aplicação desse princípio em qualquer das esferas governamentais: no campo administrativo, envolvendo a elaboração e execução de projetos, programas e planos; na esfera legislativa, por meio da edição de leis, controle dos recursos públicos e ações de governo e na esfera judicial, nos julgamentos e decisões sobre conflitos coletivos e difusos referentes a assuntos de interesse urbano.

Em que pese o ideal compreenda o fiel atendimento ao princípio das funções sociais da cidade, na hipótese de sua violação, são conferidos meios capazes de propiciar a responsabilização dos agentes causadores daquela, com a conseqüente reparação ou indenização correspondente.

Com vistas a assegurar o pleno desenvolvimento dessas funções sociais, é atribuída legitimidade de ação, quer na esfera administrativa, quer na judicial, aos habitantes da cidade, a grupos de moradores, a grupos sociais vulneráveis e outros. Toda essa tutela é concedida para fins de atenção, também, à ordem urbanística.

Enalteça-se que a Constituição da República consagrou, quando dispôs acerca dos direitos e garantias fundamentais, o direito à propriedade (artigo 5º, XXII), além de atribuir-lhe, expressamente, o cumprimento de sua função social (artigo 5º, XXIII)¹².

12 CR/88, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos

A sobredita função social da propriedade refere-se a um princípio do Direito Urbanístico, consagrado pelo constituinte, atingindo todas as propriedades imóveis urbanas. Além dos indicados dispositivos, encontra-se positivado nos artigos 170, III¹³ (inerente à exigência de atendimento à função social pela ordem econômica), e 182, §§ 2º e 4º, ambos da Carta Magna. Revela-se, pois, como elemento garantidor do direito de propriedade. Sua positivação decorre do Plano Diretor municipal e efetiva-se com o cumprimento das normas jurídicas que incidem sobre a propriedade imóvel urbana.

Assim, embora garantido constitucionalmente o direito à propriedade, há a exigência do atendimento à sua função social. Desse modo, o titular de tal direito é compelido a conferir destinação ao bem de sua propriedade, ou melhor, fica o proprietário obrigado a fazer com que sua propriedade atenda à função social respectiva.

Nesse prisma, o Código Civil de 2002 também proclama, em seu artigo 1.228, o direito de propriedade, exigindo que seu exercício seja efetivado com observância às suas finalidades econômicas e sociais, vedando ao proprietário quaisquer atos que não tragam a utilidade necessária ao bem, além daqueles capazes de prejudicar terceiros (§ 2º)¹⁴.

Para Carlos Roberto Gonçalves (2009, pp. 222-223), indicando Léon Duguit como o precursor da ideia de que os direitos apenas se justificam por meio da missão social para a qual devem cumprir, a propriedade não se mostra como um direito intangível, já que está em contínua mudança. Nesse sentido, citando o aludido autor, Gonçalves assim dispõe:

[...] “a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de

brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

13 **CR/88, Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

III - função social da propriedade; [...]

14 **CC, Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. [...]

empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.

Nessa linha, consagra que o direito de propriedade representa uma necessidade econômica para todas as sociedades civilizadas, se impondo ao legislador e ao jurista. E, quanto ao direito em tela, indica sua importância e legitimidade enfatizando (GONÇALVES, 2009, p. 228):

a) a propriedade é um fato histórico, que remonta à mais alta Antigüidade. Preexiste às leis que a regulam presentemente; *b)* sua organização atual resulta de constante evolução. Como a família ou o casamento, a propriedade corresponde a uma força social, que se desenvolve em meio de perenes vicissitudes; *c)* por esse motivo, não se deve nela tocar irrefletidamente, porque a experiência comprova que não rompe impunemente com o passado; *d)* além disso, a propriedade tem justificada sua sobrevivência pelos incontestáveis serviços prestados à humanidade.

Na conceituação desse direito, Flávio Tartuce (2018, p. 1.032) assim disciplina:

[...] pode-se definir a propriedade como o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.

Pela leitura do art. 1.028, do Código Civil, denota-se, de seu *caput*, os quatro atributos (fatos ou direitos relativos ao domínio) vinculados ao direito de propriedade, quais sejam: a) faculdade de gozar ou fruir da coisa (possibilidade de retirar os frutos do bem); b) direito de reaver ou buscar (reivindicar a coisa contra quem injustamente a possua ou a detenha); c) faculdade de usar ou utilizar (com as limitações previstas na Constituição Federal, no Código Civil e em leis específicas, como o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2011); e d) faculdade de dispor da coisa ou aliená-la (v.g. compra e venda, doação e testamento).

Reforça-se, mais uma vez, o necessário atendimento à função social da propriedade, exigida pelo novo regramento estatuído no dispositivo legal retromencionado. O seu § 1º é

assinalado como um dos preceitos mais importantes da lei civil vigente. Nesse sentido, é a lição de Tartuce (2018, p. 1.038):

A norma civil codificada passa a consagrar expressamente a função social, em um sentido de finalidade como princípio orientador da propriedade, além de representar a principal limitação a esse direito.

Como é notório, a função social da propriedade constante de Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002 sofreu forte influência da clássica doutrina de Leon Duguit, “para quem a propriedade já não é o direito subjetivo do indivíduo, mas uma função a ser exercida pelo detentor da riqueza”. [...]

Dado o grande relevo do atendimento à função social da propriedade, citando Paulo Lôbo, Tartuce (2018, p. 1.039) indica que o autor:

[...] assevera que, “na contemporaneidade, a função social afastou-se da concepção de limites externos, passando a integrar os próprios conteúdos da propriedade e da posse”. E alerta, com palavras que tem o total apoio do presente autor: “a interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, para a maximização dos fins econômicos, o titular do imóvel urbano não atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2º) ou o titular do imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente, ou não cumpre a legislação trabalhista, ou não promove o bem-estar dos trabalhadores (CF, 186). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse”.

O doutrinador registra a possível confusão existente entre os conceitos de propriedade e o da sua função social e, ainda, dispõe que a legislação civil privada geral foi além da função social, uma vez que consagra, igualmente, a função socioambiental da propriedade (TARTUCE, 2018, pp. 1.039-1.041):

[...] é possível dizer que a função social pode se confundir com o próprio conceito de propriedade, diante de um caráter inafastável de acompanhamento [...]. Assim, a propriedade deve sempre atender aos interesses sociais, ao que almeja o bem comum, evidenciando-se uma *destinação positiva* que deve ser dada à coisa.

[...] a norma geral civil brasileira foi além de tratar da função social, pois ainda consagra a *função socioambiental da propriedade*. Há tanto uma preocupação com o ambiente natural (fauna, flora, equilíbrio ecológico, belezas naturais, ar e águas), como com o ambiente cultural (patrimônio cultural e artístico). Exemplificando, o proprietário de uma fazenda, no

exercício do domínio, deve ter cuidado para não queimar uma floresta e também para não destruir um sítio arqueológico. Ainda ilustrando, o proprietário de um imóvel em Ouro Preto, Minas Gerais, deve ter a devida diligência para não causar danos a um prédio vizinho que seja tombado, sobre o qual há interesse de toda a humanidade.

O art. 1.228, § 1º, do CC, acabou por especializar na lei civil o que consta do art. 225 da Constituição Federal, dispositivo este que protege o meio ambiente como um bem difuso e que visa à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Esse é o conceito de *Bem Ambiental*, que assegura a proteção de *direitos transgeracionais* ou *intergeracionais*, particularmente para os fins de responsabilidade civil, tratada na Lei 6.938/1981.

Como concreto exemplo da aplicação da função socioambiental da propriedade, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que o novo proprietário de um imóvel é obrigado a fazer sua recuperação ambiental, mesmo não sendo o causador dos danos.

Atenta-se, portanto, que a função social pode ser introduzida no próprio conceito de propriedade. Afinal, quem não cumpre com a função social não possui o domínio, um dos atributos daquele direito. Desse modo, a função social passa a ter um sentido positivo, uma vez que possibilitada a conferência de uma utilidade coletiva à coisa.

Marcelo Novelino (2017, p. 388) destaca que, embora haja previsão constitucional relativa à necessidade de atendimento da função social da propriedade, registra-se que este direito recebe proteção independentemente de a propriedade cumprir tal exigência, salientando que a diferença encontra-se no grau de proteção atribuída ao direito. Confira-se:

Mesmo em propriedades que não atendem a sua função social, são proibidas intervenções desprovidas de justificação constitucionalmente legítima, tais como invasões de terras por movimentos sociais organizados a pretexto de promover a reforma agrária, supressões legislativas da instituição da propriedade privada ou expropriações arbitrárias, sem a observância do devido processo legal. A diferença, portanto, está na intensidade da garantia, ou seja, no grau de proteção conferida ao direito.

Novelino (2017, pp. 388-389), no entanto, não se esquece da expressa previsão constante da Carta Magna quanto às cláusulas restritivas expressas ao direito à propriedade de imóveis que não cumprem sua função social, assim asseverando:

Em se tratando de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, se o proprietário não promover seu adequado aproveitamento, o Poder Público municipal poderá impor sanções progressivas que vão desde o parcelamento ou edificação compulsórios, passando pela incidência

progressiva do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), até a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (CF, art. 182, § 4º). O imóvel rural poderá ser desapropriado, pela União, para fins de reforma agrária, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (CF, art. 184). O princípio da função social da propriedade atua também como diretriz normativa da ordem econômica (CF, art. 170, III).

Infere-se, assim, que o constituinte garantiu forças à inviolabilidade da propriedade ao assegurar este direito, cuidando-se de um direito subjetivo de propriedade que ostenta caráter *erga omnes* (contra todos), devendo cumprir, também, determinadas condicionantes. Observa-se, assim, a existência de um compromisso de colaboração para com a coletividade.

Farias e Rosenvald (2013, p. 280) reforçam que “a propriedade é um direito subjetivo no qual o titular exercita poder de dominação sobre um objeto, sendo que a satisfação de seu interesse particular demanda um comportamento colaboracista da coletividade”.

Como mencionado alhures, o aludido compromisso colaborativo com a coletividade encontra-se previsto no inciso XXIII do artigo 5º da Constituição da República, que exige o atendimento à função social da propriedade. Desse modo, embora garantido o direito à propriedade ao indivíduo, exige-se que este dê uma destinação ao bem, ficando, portanto, compelido a fazer com que sua propriedade atenda à respectiva função social. Sendo assim, deve haver a submissão da propriedade ao cumprimento de uma função, a qual ultrapassa o atendimento das necessidades individuais de seu detentor.

2.1. Do Estatuto da Cidade

Consoante frisado anteriormente, o Estatuto da Cidade, assim como os Planos Diretores Municipais, resultam do forte movimento pela reforma urbana no Brasil, no início de sua democratização. O referido diploma legal concretizou as normas estatuídas nos já

apresentados artigos 182 e 183, da Constituição da República, disciplinando, pois, instrumentos indispensáveis para sua regulamentação.

Cuida-se o Estatuto da Cidade da denominação da Lei Federal n. 10.257/2001 e da Medida Provisória n. 2.220/2001. Esta última consistia em parte integrante do projeto de lei responsável pela origem do aludido diploma normativo, editado posteriormente por medida provisória, sendo-lhe atribuída força de lei.

Menciona-se que, com o objetivo de estabelecer diretrizes federais para a política urbana no país, o Congresso Nacional aprovou a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominado, repita-se, Estatuto da Cidade. Antes disso, em 1989, quando foi apresentado, o Estatuto foi aprovado e encaminhado à Câmara dos Deputados no ano de 1990.

Frisa-se que sua aprovação representa um marco vitorioso ao longo da história para toda a sociedade civil, notadamente aos movimentos sociais urbanos. Outrossim, sua atividade reguladora proporciona forte auxílio aos municípios para intervenção na matéria inerente à estrutura e à dinâmica das urbes.

Em linhas gerais, a referida Lei estipula as diretrizes gerais para a política urbana, regulamentando o respectivo capítulo da Carta Magna, além de definir princípios e objetivos, diretrizes de ação e, ainda, instituir instrumentos por meio dos quais possibilita aos municípios a gestão das cidades.

Igualmente, o Estatuto da Cidade trata do desenvolvimento urbano saudável, em fiel consonância com o meio ambiente, pelo que constam de seu conteúdo normas de interesse público, regulamentando o exercício da propriedade. Objetiva-se, assim, contemplar a necessidade das pessoas, propiciando-lhes o seu bem-estar.

Para isso, imprescindível seja a promoção do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, ao transporte, aos serviços públicos em geral, dentre outros, atentando-se que tais necessidades devem ser observadas não só pela presente geração, mas por esta e pelas futuras.

Conforme oportunamente apresentados, a lei federal engloba outros instrumentos que foram por ele organizados. Referidos meios possuem considerável peso no que se denomina redefinição de uma nova cidade, pautando-se nos anseios e desejos da população diretamente interessada.

Pontua-se a possibilidade de se considerar o Estatuto da Cidade como o principal marco legal para o desenvolvimento das cidades, o qual, por sua vez, encontra-se atrelado à Constituição da República, de onde emanam seus princípios e diretrizes fundamentais. Ele possui, dessa forma, papel elementar no processo de reestruturação e requalificação urbana das cidades brasileiras.

A partir dele são estabelecidas as normas de ordem pública e interesse social responsáveis por regular o uso da propriedade urbana em atenção ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar dos cidadãos, sem esquecer do equilíbrio ambiental. Afinal, prevê o Estatuto um conjunto de princípios e diretrizes gerais destinados a orientar a elaboração e, igualmente importante, a execução da política urbana, com a finalidade de reverter a outrora explicitada segregação e a exclusão socioespacial decorrente do intensificado processo de urbanização no Brasil.

Nessa guiza, denota-se que a base estruturadora dessa política advém do atendimento da função social da propriedade e das cidades, atentando-se aos princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da participação popular, competindo aos entes públicos efetivá-los, mediante observância dos caminhos estatuídos pelas diretrizes gerais.

O artigo 2º, da Lei n. 10.257/2001 estabelece as diretrizes gerais para a realização da política urbana, dispondo, em seu *caput*, que “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]”. De modo geral, segundo ensinam Immaculada Prieto, Murilo Menezes e Diego Calegari, em seu texto intitulado “Plano Diretor: como é feito e para que serve?” (2017, s./p.), aludida norma apresenta, de forma geral, dois significados:

1. A propriedade urbana, embora privada, deve ter uma **função social**. Em tese, o dono de um terreno baldio tem o direito de fazer dele o que preferir, correto? Contudo, se for melhor para a cidade como um todo que aquela região onde o terreno se encontra seja exclusivamente residencial, é legítimo que o poder público fixe a obrigação de que apenas moradias sejam instaladas ali. A propriedade continua sendo privada, porém sua função social será garantida pela exigência que a lei impõe sobre seu uso.
2. No Brasil, assim como em outras regiões subdesenvolvidas do planeta, as cidades cresceram de modo desordenado, criando problemas como a degradação do meio ambiente, os longos deslocamentos, a falta de saneamento básico, entre outros. Cabe à política urbana induzir o desenvolvimento inclusivo, sustentável e equilibrado, de modo a corrigir essas distorções históricas. (*grifos no original*)

Dentre as diretrizes gerais para orientação da política urbana, elencadas no último citado dispositivo legal, destacam-se a gestão democrática, o atendimento ao interesse social, a ordenação e o controle do uso do solo urbano, a adequação dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano e o cumprimento da função social da propriedade, dentre outras.

Nesse contexto, pode-se inferir a necessidade de o planejamento urbano transpassar os aspectos físicos e territoriais, mirando o ordenamento territorial como um meio para atender objetivos ainda maiores, dentre os quais, propiciar a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, enfim, aos equipamentos urbanos como um todo, para as presentes e futuras gerações. Indispensável, ainda, nesse sentido, driblar e objurgar as distorções decorrentes do crescimento urbano e a influência deste sobre o meio ambiente.

Quanto à questão relativa à regulamentação da Constituição da República, o Estatuto da Cidade, conforme delineado alhures, disciplina instrumentos fundamentais para tanto. Neste caminho, a Lei n. 10.257/01 previu a obrigatoriedade de existência de importantes ferramentas para a execução da política urbana.

Dentre os importantes instrumentos, o referido diploma legal apresenta em seu artigo 5º, objetivando a limitação ou o impedimento à retenção de terrenos urbanos ociosos, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios. Neste caso, o proprietário é compelido a atribuir uma destinação social ao seu imóvel. Assim, ser-lhe-á conferido um prazo determinado, objetivando que o próprio dono providencie o parcelamento da área, uma construção ou, ainda, conceda uma utilização à propriedade que não esteja ocupada.

Procedendo desse modo, é patente que haja certa coibição à especulação imobiliária, bem como à manutenção dos denominados “vazios urbanos”, os quais correspondem àqueles espaços não construídos e não qualificados no perímetro urbano da cidade, ou seja, são terrenos que, embora dotados de infraestrutura e equipamentos sociais, não realizam a almejada função social.

Consigna-se que a competência para promover as notificações referentes ao parcelamento, à edificação ou à utilização compulsórios é do Poder Executivo Municipal,

atentando-se ao previsto no respectivo Plano Diretor e em lei municipal específica, os quais delimitarão as condições e o alcance da aplicação desse instrumento urbanístico.

Caso não seja atendida a função social da propriedade urbana, nos termos da legislação municipal correspondente, a medida retro trata de um poder-dever de agir, à luz dos princípios da ordem urbanística e da administração pública.

O Estatuto também prevê o IPTU progressivo no tempo (artigo 7º). Trata-se de instrumento igualmente previsto na Carta Magna, que corresponde a uma sanção compulsória em detrimento do não atendimento ao parcelamento, à edificação ou à utilização do solo urbano.

Nele, caso algum imóvel esteja, por exemplo, abandonado ou cuide de um espaço vazio, não lhe sendo conferida a devida destinação, é possível ao poder público municipal aumentar, de forma progressiva, de um ano para o outro, a alíquota do referido imposto, pelo prazo de 05 (cinco) anos consecutivos, observado o limite de 15% (quinze por cento) do valor do terreno.

E, caso decorrido *in albis* o prazo, mantendo-se inerte o proprietário, o ente público municipal deverá proceder à denominada desapropriação-sanção do bem, fazendo aquele jus a indenização, paga em títulos da dívida pública municipal, resgatáveis em até 10 (dez) anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas.

Imperioso mencionar que essa progressividade no tempo se difere daquela progressividade e seletividade fiscais do IPTU tratadas no artigo 156, § 1º, I e II, da CR/88.¹⁵ No caso em tela, aquela possui caráter eminentemente extrafiscal, haja vista que não almeja a arrecadação, mas, sim, a realização dos objetivos de política urbana. Refere-se, portanto, a uma medida sancionatória, com vistas a compelir o proprietário de um imóvel urbano enclausurado em especulação a atribuir-lhe a destinação retratada no Plano Diretor correspondente, propiciando, desta feita, o atendimento à sua função social.

Como sequência da aplicação desses dois instrumentos suso mencionados, a lei prevê um mecanismo semelhante ao utilizado nos casos de reforma agrária. Cuida-se da

15 **CR/88, Art. 156.** Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública (artigo 8º), também denominada desapropriação para fins de reforma urbana. Nesta, é possibilitada ao município a utilização, mediante indenização ao proprietário, de imóveis vazios ou não utilizados.

Caso o poder público se valha desse aparato, deverá proceder ao adequado aproveitamento do bem no prazo máximo de 05 (cinco) anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público, dando-lhe a devida destinação, conforme sua função social. Poderá o município, por exemplo, construir moradias e equipamentos públicos para a população de baixa renda.

Assim, o aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado de forma direta pelo poder público. No entanto, poderá este, também, aliená-lo ou concedê-lo a terceiros, mediante licitação, ficando mantidas para o adquirente a obrigatoriedade de parcelamento, edificação ou utilização.

O objetivo da desapropriação para fins de reforma urbana centra-se em sancionar o proprietário de um imóvel que não esteja atendendo a sua função social, motivo pelo qual também denominada desapropriação-sanção. Esta difere-se daquelas típicas situações de desapropriação por utilidade ou necessidade públicas ou, ainda, por interesse social, nas quais há justa e prévia indenização em dinheiro.

Cumprе mencionar que o Estatuto da Cidade prevê que o cálculo do *quantum* real indenizatório refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontando o montante incorporado em decorrência de obras públicas na área em que o imóvel se localiza, após a notificação do proprietário, não sendo computadas as expectativas de ganhos, tampouco os lucros cessantes e os juros compensatórios (artigo 8º, § 2º, I e II, da Lei n. 10.257/01).

Além desses citados instrumentos, o Estatuto da Cidade prevê outros, igualmente importantes, quais sejam:

- direito de preempção: preferência do município na aquisição de imóveis localizados em áreas especificadas por lei municipal;
- direito de superfície: proprietário de um imóvel concede a terceiro o direito de uso do terreno, sem haver perda da propriedade;

- outorga onerosa do direito de construir: necessidade de construção até o coeficiente máximo, o qual, sobreposto, acarreta obrigatoriedade de recolhimento de valor para a autorização;
- operação urbana consorciada: conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação da sociedade, buscando alcançar transformações urbanísticas, com o objetivo de propiciar melhorias de cunho social e a valorização ambiental;
- transferência do direito de construir: com base no Plano Diretor, o proprietário do imóvel urbano poderá ser autorizado a utilizar, em outro local, o potencial construtivo especificado em lei, desde que haja interesse na preservação do imóvel. Isso quando o bem for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação de interesses (histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural) e servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda e habitação de interesse social;
- estudo de impacto de vizinhança: determina que qualquer empreendimento e atividade, privados ou públicos, em área urbana será discutido com a população diretamente interessada (estabelecida no local), especialmente em decorrência das alterações, positivas ou negativas, que podem provocar.

Esses mencionados instrumentos de política urbana têm como função precípua propiciar efetividade às mencionadas diretrizes gerais, servindo como sustentáculos aptos a serem utilizados em específicas situações, objetivando garantir um processo urbanizador mais eficiente.

Pode-se atentar, assim, que os princípios, diretrizes e instrumentos trazidos pela Lei n. 10.257/01 apresentam uma nova concepção a respeito dos processos relacionados ao uso, ao desenvolvimento e à ocupação do solo urbano. Ademais, conferem orientação aos cidadãos e à ação dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento urbano e pela administração do ente público municipal, além dos setores privados envolvidos na expansão das cidades e sua harmoniosa relação com o meio ambiente, buscando-se sempre novas posturas, embasadas em valores democráticos de sustentabilidade e justiça social, os quais traduzem o almejado direito à cidade.

Vislumbra-se, nessa guiza, que o maior responsável pela devida execução da função social da cidade é o município, ao qual é atribuída especial atenção pelo Estatuto da Cidade, principalmente quanto à definição dos instrumentos jurídicos e urbanísticos arrolados alhures, responsáveis pelo enfrentamento das questões inerentes à matéria urbana.

Em decorrência disso, o referido ente público possui competência para o desenvolvimento de programas habitacionais na esfera local. Ainda, é por intermédio do respectivo Plano Diretor que aquele adota leis e instrumentos específicos de habitação de interesse social, além de mecanismos de cooperação e gestão popular destinada à política habitacional.

2.2. Do Plano Diretor

Ao tratar-se da temática planejamento urbano, denota-se que o Plano Diretor figura-se como o principal instrumento da política urbana no Brasil. Afinal, como atribuída aos municípios a sua elaboração, observa-se que tal competência deve-se, sobretudo, ao atendimento das peculiaridades de cada local.

Em termos de conceituação, vislumbra-se que o Plano Diretor ostenta diversas definições, havendo bastante variação de suas características de município para outro.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas, ao instituir a NBR 12267/1992 (Normas para elaboração de Plano Diretor), define o Plano Diretor como “Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados.”

Segundo Villaça (1999, pp. 237-247), o Plano Diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e logo prazos, e aprovadas por lei municipal.

O Plano Diretor, nos dizeres de Câmara (2010, p. 324), trata-se do:

[...] mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento de títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir).

Ainda, para Saboya (2007, p. 39),

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

O Plano Diretor vem a ser um projeto de cidade em relação aos seus aspectos físico-territoriais, cuja atribuição por sua formulação é concebida ao Poder Executivo Municipal, havendo participação de uma equipe interdisciplinar, sob os cuidados e responsabilidade técnica de um arquiteto urbanista.

Ademais, enquanto instrumento jurídico, o Plano Diretor singulariza-se em um conjunto de textos normativos aptos a agregar as diretrizes indicadas pela Lei n. 10.257/01, promovendo uma relação entre a política urbana e a matéria ambiental. É naquele que se encontra o regime jurídico relativo à política urbana municipal.

Ressalta-se que os municípios possuem competência material de promover a ordenação territorial de suas cidades, com base no planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII, da CF/88).

Cuida-se de um projeto de planejamento participativo, pelo que não pode ser alterado pelo processo legislativo ordinário, observando sempre o mesmo processo de sua elaboração, quer seja, o processo de planejamento participativo.

Nesse panorama, a Constituição da República, ao apresentar a matéria concernente ao ente público municipal, prevê, em seu artigo 29, inciso XII, a cooperação das associações representativas nas questões referentes ao planejamento municipal. Igualmente, o Estatuto da Cidade traz, quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor, a necessidade de realização de audiências públicas e debates com a população envolvida, além das associações que representam os mais variados segmentos da comunidade. Ainda, assinala a exigência de publicidade quanto aos documentos e informações produzidos, em relação aos quais deve ser assegurado amplo acesso a qualquer interessado (artigo 40, § 4º, Lei n. 10.257/01).¹⁶

Ademais, o instrumento, para a devida formalização, necessita de aprovação pela Câmara Municipal (Poder Legislativo), a partir da qual lhe é conferida eficácia de vinculação jurídica, esta sobre os atores públicos e privados, os quais operam na produção e transformação do respectivo espaço urbano.

Acrescenta-se que o Plano Diretor não pode, em termos técnicos, ser considerado estritamente uma lei, mas, sim, um projeto de cidade, um pacto sócio-territorial e um plano urbanístico, o qual abrange em seu conteúdo os mais importantes instrumentos de ordenamento do território.

Denota-se que o sobredito documento não se caracteriza como lei material pelo simples fato de ser aprovado por meio de lei, porquanto não ostenta as características daquela, essencialmente a generalidade e a abstração. Lado outro, as normas constantes do respectivo Plano são concretas e específicas, variando de um município para outro, objetivando a obtenção de um resultado concreto.

Também, o Plano Diretor se submete a um regime jurídico diverso da legislação ordinária, ganhando especificidade no campo dos planos urbanísticos. Quanto ao ponto, eventual plano ou projeto urbanístico posterior àquele que contenha alguma disposição contrária será nulo, ou melhor, juridicamente inválido no que não harmonizar com o Plano Diretor.

16 Lei n. 10.257/01, Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Depreende-se que a Carta Maior atribui ao Plano Diretor a incumbência de definir as exigências elementares de ordenação da cidade, voltadas ao cumprimento da função social da propriedade urbana. Para tanto, estabelecendo princípios, diretrizes e normas, são apresentadas orientações para as ações tendentes a influenciar no desenvolvimento da cidade. Sendo assim, imperioso que o documento apraze o caminho apto a conduzir as iniciativas isoladas, para que, no conjunto, seja o todo mais amplo que a soma das partes.

Trata-se, pois, de mecanismo instituído pela Constituição da República, que o aponta como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Além disso, o Plano Diretor é regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), pelo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) e pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/1979).

Em relação aos aludidos diplomas legais, importante tecer sucintas considerações, relacionando-os ao ponto principal deste título.

No tocante à Carta Magna, denota-se que esta atribui aos entes públicos municipais, por meio do Plano Diretor, o encargo de definir a função social da propriedade, bem como de delimitar e conferir a devida fiscalização das designadas áreas subutilizadas, dos imóveis urbanos não edificados ou não utilizados, para que o seu proprietário promova o adequado aproveitamento.

Na hipótese de não efetivado o referido aproveitamento, a Constituição ainda faculta ao município a sujeição do proprietário ao parcelamento ou edificação compulsórios, a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou, ainda, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (artigo 182, CR/88), conforme derradeira transcrição da lição de Jacintho Arruda Câmara.

Moraes (2017, p. 243), ao ensinar acerca do Plano Diretor, menciona que o constituinte atribuiu, no âmbito da política de desenvolvimento urbano, especial competência legislativa aos municípios, tendo por objeto a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Ainda, ressalta sua exigência para as cidades com mais de vinte mil habitantes, tratando-se de básico instrumento relacionado ao desenvolvimento e à expansão urbana. E menciona, também, entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à impossibilidade de alteração da norma inserta no artigo 182, da CR/88 pelas Constituições Estaduais. Confira-se:

O legislador constituinte previu uma competência legislativa especial aos municípios, relacionada à política de desenvolvimento urbano, que será executada pelo poder público municipal. Conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182), possibilitando verdadeira reforma urbana.

O *plano diretor*, aprovado pela Câmara Municipal, *obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes*, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo que, por expressa previsão constitucional, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Importante destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, pelo qual essa norma prevista no artigo 182 da Constituição Federal não pode ser alterada pelas Constituições Estaduais, de forma a estender a obrigatoriedade do plano diretor para municípios que não possuam mais do que vinte mil habitantes, pois haveria violação ao princípio da autonomia dos municípios.

Por sua vez, no que tange ao Código Florestal (Lei n. 12.651/2012¹⁷), sabe-se que este designa normas voltadas à proteção da vegetação nativa nas denominadas áreas de preservação permanente (APP's), reserva legal, uso restrito, exploração florestal, além de assuntos relacionados. Neste panorama, as propriedades deverão atender às instruções impostas nessa legislação.

Observa-se, desse modo, que o referido diploma legal estabelece limites aos direitos de propriedade relativos a florestas e vegetações em âmbito nacional, as quais são por ele reconhecidas enquanto bens de interesse comum.

Nesse sentido, o Plano Diretor apresenta-se como condição imprescindível para uma eventual autorização tendente a suprimir a vegetação de uma área de preservação permanente, a qual deve, inclusive, ser definida pelo aludido instrumento, como é a hipótese, também, das mencionadas áreas de reserva legal, que apresentam características distintas daquela.

No que diz respeito à Lei n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), há diversos dispositivos em seu corpo textual demonstrando a relevância do Plano Diretor para a matéria atinente ao parcelamento do solo, o qual poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento.

17 A Lei n. 12.651/2012 revogou expressamente a Lei n. 4.771/1965, antigo Código Florestal.

Quanto ao referido conteúdo normativo, vislumbra-se que o Plano Diretor possui como objeto a definição de índices urbanísticos inerentes a dimensões de lotes, o estabelecimento das zonas urbanas de expansão e de urbanização específica, além da previsão da densidade de ocupação permitida em cada zona (áreas voltadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário, além dos espaços livres destinados ao uso público). Igualmente, o Plano Diretor é responsável por identificar as áreas não edificáveis, nas quais fica proibida a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em zonas de risco.

Além desses, conforme asseverado alhures, aparece o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), o qual confere ainda maior importância à elaboração do Plano Diretor, tanto que este possui capítulo específico naquela lei federal, tão somente para cuidar deste importante instrumento de política urbana.

Diante dos objetivos maiores apresentados no item antecedente quanto ao planejamento urbano, depreende-se que o Plano Diretor figura como sua ferramenta primordial. E, com capítulo próprio no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor encontra-se regulamentado em seus artigos 39 a 42-B.

Especificamente o artigo 39, da Lei n. 10.257/01, disciplina, expressamente, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, devendo obedecer as diretrizes previstas no referido texto normativo.

Seguindo, o artigo 40, do Estatuto da Cidade, dispõe que o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, donde se infere tratar-se de parte integrante da marcha de planejamento do município, fazendo-se necessária a incorporação das diretrizes e prioridades nele contidas, por meio do plano plurianual (PPA), das diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA).

Sendo assim, é o Plano Diretor que deve promover o diálogo entre os aspectos territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais existentes para a cidade, devendo aquele ter como meta a distribuição dos riscos e benefícios da urbanização, promovendo um desenvolvimento, além de mais inclusivo, sustentável.

Por conseguinte, atente-se que o Plano Diretor corresponde a uma indispensável ferramenta relacionada à política urbana, razão pela qual o Estatuto da Cidade, em atenção às modificações possíveis e a determinadas peculiaridades, prevê a necessidade de revisão da lei que institui referido instrumento a cada interstício de 10 (dez) anos (art. 40, § 3º, Lei n. 10.257/01). Ressalta-se que as revisões são submetidas ao mesmo procedimento participativo de planejamento da política urbana utilizado para a elaboração do Plano Diretor.

Este último dispositivo legal institui, também, a obrigatoriedade de o Plano Diretor englobar o território municipal como um todo (§ 2º), especialmente por figurar-se como o aparato essencial da política voltada ao desenvolvimento urbano, por meio do qual devem ser estabelecidas as premissas a serem observadas e devidamente cumpridas para que se garanta a função social da propriedade no lugar em que encontra-se inserido.

No artigo 41, do Estatuto da Cidade, são apresentadas as hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor, compreendendo-se as cidades: a) com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (exigência constante também do artigo 182, § 1º, da CR/88); b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos insertos no § 4º do artigo 182, da CF/88 (exigência, pelo ente público municipal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promover o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação para fins de reforma urbana); d) em áreas de especial interesse turístico; e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativa influência ambiental, de âmbito regional ou nacional; e f) incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas passíveis de ocorrência de deslizamentos de grande proporção, bruscas inundações ou processos geológicos ou hidrológicos correspondentes.

A NBR 12267, da ABNT, estatui como elementos mínimos do Plano Diretor os seguintes:

- a) objetivos do Plano Diretor expressos num documento introdutório onde sejam claramente explicitados;
- b) caracterização da região, do município e da cidade, composta dos seguintes elementos: - características geológico-geotécnicas de interesse para o uso e ocupação do solo; - principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infra-estrutura urbana, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos;
- c) diagnóstico e prognósticos elaborados quanto aos

aspectos anteriormente mencionados; d) conjuntos de proposições de diretrizes alternativas para a consecução do desenvolvimento do município; e) critérios adotados para avaliação das proposições alternativas apresentadas; f) diretrizes do Plano Diretor; g) anteprojeto da Lei, do Plano Diretor, de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, do Código de Obras e Edificações; programas, planos setoriais, projetos e planos de ação do governo municipal; diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais, vinculações e dotações; e aparelhamento administrativo necessário.

Pode-se inferir a existência de quatro fases significativas para a confecção do Plano Diretor.

No ponto preambular, são realizados estudos preliminares, baseando-se em uma avaliação inaugural da situação e dos problemas alusivos ao desenvolvimento urbano. Neste momento, são precisadas as particularidades e a profundez dos estudos seguintes, lançando a política de planejamento no âmbito municipal.

Adiante, tem-se o diagnóstico, no qual são realizadas pesquisa e análise com maior profundidade em relação à problemática de desenvolvimento. Além disso, há identificação e consideração das variáveis para uma possível solução dos problemas, almejando sua evolução.

Na sequência, vê-se o plano de diretrizes, responsável por solucionar os problemas elegidos, estabelecendo-se os objetivos e as diretrizes a serem seguidas para a organização do território.

Por último, há a fase de instrumentação do Plano, oportunidade em que é realizado o estudo e a elaboração do instrumento de atuação, baseando-se nas diretrizes estipuladas, além de ser procedida, neste momento, a identificação das medidas para alcançar os objetivos esperados.

Observadas todas essas nuances, características e elementos relacionados ao Plano Diretor, reforça-se ser este um instrumento de suma importância, tratando-se do principal plano urbanístico, o qual, detalhado por outros planos e projetos (planos de mobilidade urbana, de habitação e de saneamento; projetos de obras públicas, de loteamento, de edificação, de regularização fundiária etc) deve, com estes, apresentar uma relação harmoniosa e coesa.

Portanto, o Plano Diretor é um básico documento relacionado à política de desenvolvimento do município, tendo como principal escopo guiar o modo de agir do poder

público e da iniciativa privada nos pontos inerentes à construção do espaço urbano e rural, especialmente na oferta dos serviços públicos essenciais, propiciando uma melhor qualidade de vida à população.

Enfim, o Plano Diretor ostenta importância legal, considerando-se três fatores essenciais, quais sejam: 1) legalidade, vez que refere-se a um instrumento estabelecido pela própria Constituição da República, além de ser regulamentado pela Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade); 2) abrangência, considerando que o Plano Diretor deve estender o território do município como um todo; e 3) obrigatoriedade, haja vista que o documento é obrigatório para os municípios com população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes.

É de relevo pontuar, visto tratar-se de objeto desta pesquisa, que, no caso do município de Ituiutaba-MG, a Lei Complementar Municipal n. 153, de 13 de julho de 2018, instituiu a revisão do plano diretor integrado, o qual, logo em seu Título I, já indica os princípios da política urbana, dentre os quais situam-se a função social da cidade, a função social da propriedade e a sustentabilidade.

No mais, consta especial atenção à habitação de interesse social, indicando, em seu artigo 6º, que “A propriedade imobiliária cumpre sua função social quando promove o adequado aproveitamento do solo urbano, respeitadas as funções sociais da cidade, e for utilizada para: I – habitação, especialmente habitação de interesse social; [...]”.

Demais disso, no Capítulo I do Título III do Plano Diretor de Ituiutaba, consta a matéria relacionada à habitação de interesse social, especialmente nos artigos 53 a 56, nos quais são apresentados os objetivos e as diretrizes da Política Municipal de Habitação de Interesse Social no município.

Nesta oportunidade, cumpre mencionar que o indispensável Plano Diretor trata-se, como exaustivamente referenciado em linhas anteriores, de um importante instrumento de política urbana. Desse modo, evidencia-se que sua mera edição não se trata da solução para o uso e a ocupação ordenada do solo urbano. Afinal, sua efetiva aplicabilidade deve ser garantida para que se faça valer o texto de lei e, para tanto, é por meio de rigorosa fiscalização que os mais variados problemas relacionados àquela questão podem ser solucionados.

Consigna-se que o cumprimento das normas estatuídas no Plano Diretor deve ser fiscalizado por todos, incluindo o Executivo, os cidadãos, a Câmara de Vereadores e, ainda,

pelo Ministério Público. Inclusive, eventuais denúncias podem ser encaminhadas a este último, o qual detém, dentre suas funções, a atribuição de fiscal do ordenamento jurídico.

Impende ressaltar que, por se tratar de matéria intrinsecamente relacionada à pesquisa em tela, para a promoção do direito à moradia, o Plano Diretor necessita conferir obediência ao conteúdo mínimo constante do Estatuto da Cidade. Assim, observando-se este material, aquele instrumento estabelece as condições para a utilização racional do solo urbano, relacionando harmonicamente as políticas setoriais aptas a enfrentar a problemática inerente ao déficit habitacional, especificamente a partir da ausência de unidades de moradia e dos existentes assentamentos irregulares.

Por conseguinte, deve o ente público garantir a aplicabilidade do respectivo Plano Diretor, realizando intensa fiscalização quanto ao atendimento às normas nele insculpidas e evitando, assim, o crescimento desordenado das cidades.

3. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

No decorrer histórico da realização de políticas públicas destinadas ao acesso à habitação no país, denota-se a existência de situações em que há forte intervenção estatal, embora outras vezes nem tanto. Todavia, evidenciam-se erros recorrentes nos momentos de organização e aplicação dessas políticas, o que prejudica a parcela da população carente de moradia digna, a qual, geralmente, vive em condições de vulnerabilidade social.

Consoante delineado anteriormente, o processo de urbanização pátrio iniciou-se, de modo decisivo, no século XX. No entanto, não há como desconsiderar períodos anteriores, dentre os quais o colonial e o imperial, quando o Brasil já possuía algumas cidades de grande porte, como no caso de Salvador. No período, embora a atividade produtiva central inseria-se no campo, eram nas cidades que as ligações relativas ao financiamento e ao comércio internacional efetivavam-se.

Em relação ao período em comento, Maricato (1997, p. 9) leciona:

Durante esse período, não havia propriamente uma rede de cidades, mas alguns grandes pólos que concentravam as atividades burocráticas ligadas à administração colonial e também as atividades administrativas, comerciais e financeiras relativas à produção agroexportadora. [...]

Os colonos que aqui viviam resolviam problemas administrativos, investiam seus próprios recursos na abertura de estradas e em melhorias de que as vilas necessitassem, decidiam conflitos, investiam em construções religiosas; enfim, seus interesses confundiam-se com os interesses locais.

Esses fatos marcaram fortemente a formação do poder local no Brasil, ao longo dos séculos.

Várias mudanças sucederam com o passar do tempo. No século XIX, com a chegada da família real no país, decorreram relevantes alterações na vida da colônia, destacando-se a abertura dos portos e a liberação da produção industrial, embora tímida.

No que se refere à cidade colonial ou imperial, não há como desprender do trabalho escravo, cuja mão de obra ostentava diversas atribuições, tanto nos latifúndios rurais quanto nas cidades. Cuidavam-se os escravos de fonte de renda e, assim, de investimento. Chegou-se ao ponto absurdo de, juridicamente, considerar-se um escravo como coisa, e não pessoa. E,

mesmo após a abolição da escravatura, em 1888, os negros africanos e os seus descendentes são vítimas de inexplicável preconceito, o que, pasme-se, perdura na atualidade.

Maricato (1999, p. 21) registra que até o final do século XIX não foi dada tanta importância à questão fundiária no contexto urbano. Entretanto, a partir desse período, em decorrência da primeira alavancada do crescimento urbano, a matéria passou a ganhar relevo.

As iniciativas do Estado na matéria atinente à habitação para os trabalhadores aparecem por ocasião das grandes transformações decorrentes do trabalho livre e da República. Acontece que essas ações, segundo o arquiteto e urbanista Nabil Bonduki (2014, v. 01, p. 19), “ficaram restritas à legislação sanitária e edilícia e a isenções fiscais, com uma insignificante ação do Estado na produção de unidades habitacionais e regulamentação do inquilinato”.

Foi a partir do século XIX e durante toda a Primeira República (1889-1930), quando de um considerável crescimento urbano, que apareceram diversas alternativas de moradias para a classe trabalhadora, com variados tipos de alojamentos coletivos e das denominadas “vilas operárias”.

Neste contexto, indicando a atuação estatal quanto à questão apontada e as características econômicas do período, registra Bonduki (2014, v. 01, p. 19):

A ação do poder público na produção habitacional foi quase nula, restringindo-se a uma pequena iniciativa de Pereira Passos, o prefeito do Distrito Federal, durante as obras de remodelação do centro do Rio de Janeiro (1905), e ao início da implantação do Bairro Operário Marechal Hermes (1912), realizado pelo presidente Hermes da Fonseca, uma iniciativa inovadora do governo federal.

As características da economia agrário-exportadora, com o predomínio do liberalismo, favoreceram o investimento privado na produção da moradia de aluguel, que prevaleceu em todo o país. Vários fatores estimularam a produção rentista: forte demanda por moradia nas principais cidades, alta rentabilidade do investimento e baixo risco, pois os aluguéis não eram controlados e os empreendedores se beneficiavam, ainda, da valorização imobiliária. Além disso, o Estado atuou para estimular essa produção, com incentivos fiscais, segurança jurídica para os locadores e tolerância em relação às normas edilícias e sanitárias. Assim, as alternativas habitacionais produzidas em série para os operários e a classe média – casas de cômodos, cortiços, vilas operárias, conjuntos de casas geminadas, minipalacetes de edificação seriada etc. – representavam agenciamentos arquitetônicos específicos da procura por rentabilidade pela locação [...]

Infere-se dessa lição que a primeira iniciativa de habitação coletiva produzida no país cuidou-se da “vila operária”, a qual, segundo Correia (1998), trata-se de um “conjunto urbano composto de moradias unifamiliares construídas em série, dotado ou não de equipamentos sociais”.

No final do século XIX, grande parte dos trabalhadores brasileiros centravam-se no campo, ao passo que pequena parcela deles encontrava-se no setor de serviços e na indústria, donde se inferia a dominância do âmbito rural.

Apesar dessa realidade, Maricato (1997, p. 26) assevera que “a indústria nascente aos poucos se expande, e as cidades não são mais apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais”. Assim, vê-se a importância que vinha sendo atribuída à área urbana, frisando a autora que esta também passava a ser um local de produção, sendo que os “imigrantes que não se dirigiram para a zona rural (ou dela fugiram para evitar o tratamento antes dispensado aos escravos), os escravos libertos e os trabalhadores brancos livres foram aos poucos se constituindo uma massa urbana”, motivo pelo qual, assim o sendo, demandavam produtos industriais para a própria sobrevivência.

No período, marcado por um rápido crescimento populacional urbano, a ausência de acompanhamento dos serviços relacionados ao saneamento levou ao surgimento de epidemias, dentre as quais cólera e febre amarela, o que deu ensejo a uma política sanitária.

Dessa forma, no ano de 1903, Oswaldo Cruz, importante sanitário, foi o responsável por chefiar uma campanha de vacina e desinfecção na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, em decorrência do tema envolvendo a pesquisa em testilha, não se adentrará a todo o contexto histórico, fazendo-se apenas menção a determinados momentos importantes e correlatos à matéria abordada.

Na época, registra-se, os trabalhadores carentes de condições para despenderem gastos com aluguel de residência para estabelecerem sua morada, como encontravam-se desamparados da proteção estatal, seguiam-se para alojamento precário, abaixo do nível mínimo alvitado pela legislação sanitária. Cuidava-se, *in casu*, dos denominados cortiços, os quais destinavam-se à moradia coletiva.

Nessa senda, inaugurou-se o urbanismo que se consolidaria no país durante todo o século XX, voltado a uma modernização de caráter excludente, investindo em áreas constituintes da cidade hegemônica, segregando e diferenciando grupos, de modo acentuado, para a ocupação do solo e na distribuição dos equipamentos urbanos.

Como visto, o problema relacionado à habitação como questão social, emerge no final do século XIX, com o elevado crescimento urbano. No período, o registrado fim da mão de obra escrava provocou mudanças na condição da moradia, voltando-se as preocupações para as questões habitacionais, em especial as sociais.

3.1. Origens da habitação social no Brasil

É importante mencionar que não se trata de objetivo desta pesquisa a elucidação detalhada das políticas sociais implantadas no decorrer da história pátria, no entanto, mostra-se pertinente a menção e uma compendiosa explanação acerca de suas principais características, apontando os marcos principais de seu contexto histórico e político.

Segundo Cymbalista e Moreira (2006, p. 33), a “entrada do Estado brasileiro nas questões referentes à habitação ocorreu no final do século XIX, a partir de um ponto de vista eminentemente sanitarista”. Mas foi só durante o século XX que se verificou a implementação mais efetiva de políticas habitacionais, como no caso das ações implementadas pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, as companhias de habitação estaduais – COHABs, entre outros, como se verá oportunamente.

Decorridos alguns anos em relação aos períodos indicados alhures, diante da problemática narrada, o crescimento populacional urbano e a matéria referente às questões voltadas à moradia, surge a habitação social no Brasil, marcada pelo governo de Getúlio Vargas, período compreendido, segundo vários historiadores, como o início mais efetivo do processo de urbanização e industrialização no país.

Ermínia Maricato (1997, pp. 33-34) realça que:

Apesar de incentivos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século, isso não aconteceu. As

empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população. As empresas capitalistas imobiliárias de maior porte investiram no parcelamento do solo e comercialização de lotes (quase nunca destinados ao mercado popular), enquanto o pequeno capitalista – principalmente comerciante imigrante – investiu na produção de núcleos pequenos de casas (avenidas, vilas, corredores de casas) para alugar. Coube ao capitalismo estrangeiro os investimentos em infra-estrutura, como luz, telefone e transporte público.

Representou-se um momento em que os fortes industriais voltaram parcela de seus investimentos para a construção de vilas habitacionais, embora estas fossem destinadas aos seus próprios operários.

Com a Revolução de 1930, quando o Estado passa a intervir, de modo decisivo, na promoção da industrialização, houve predileção deste processo na condução da economia brasileira. Neste cenário, foi produzida infraestrutura (rodovia, petróleo etc) e fornecidos subsídios ao capital industrial e ao engrandecimento do mercado interno.

Designado “pai dos pobres”, Getúlio Vargas, que ocupou a Presidência da República no período compreendido entre 1931 e 1945, fez grande propaganda de seu governo para a massa trabalhadora, apresentando a esta algumas benesses, dentre as quais a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a instituição da Previdência e a fixação do salário-mínimo.

No período, o crescimento urbano efetivou-se notadamente pela migração interna no país. Houve um forte deslocamento populacional, sobretudo do Nordeste, em busca de trabalho nas grandes cidades, o que acarretou uma problemática intensa no campo da moradia, quando as empresas industriais não possuíam mais condições, *de per si*, de resolvê-la. Cuidava-se de um cenário em que os empresários, forçados a aumentarem os salários dos trabalhadores em decorrência da elevação dos valores dos aluguéis, necessitavam de uma resposta ao clamor do proletariado.

Nesse sentido, ganhou evidência a necessidade de o Estado propiciar formas e garantir instrumentos para a resolução do problema inerente à moradia. Foi então que, no momento, o governo propôs uma política social de habitação.

Segundo aponta Bonduki (2014, p. 41),

O período de Vargas marca o surgimento da habitação social no Brasil. Com a Revolução de 1930, ocorre uma profunda transformação no Estado brasileiro, que abandona o liberalismo e passa a interferir em todos os aspectos da vida econômica do país. A questão da habitação não foi deixada de fora da nova política. O governo passa a intervir no processo de produção como no mercado de locação habitacional, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então.

Denota-se, assim, que o Estado passou a intervir em matéria habitacional, regulamentando as relações havidas entre locadores e locatários. Desse modo, o ente estatal passou a produzir, por seus próprios meios, a moradia do trabalhador, propiciando-lhe estímulo no desdobramento da casa própria.

Nessa seara, o arquiteto ressalta que prevaleceu no período a recomendação quanto ao “controle do mercado de locação e a produção ou financiamento de moradia pelo Estado”. Assim, as medidas adotadas no período visavam, ao menos de modo aparente, “garantir melhores condições de habitação e de vida urbana aos trabalhadores, aspecto que a propaganda oficial sempre procurou enfatizar”. Entretanto, as medidas tomadas pelo governo tiveram consequências um tanto quanto desastrosas, porquanto auxiliaram a “ampliação de um modelo de acesso à moradia baseado no autoempreendimento da casa própria em assentamentos precários e periféricos ou em favelas e invasões” (BONDUKI, 2014, p. 41).

Apesar disso, a ação do Estado obteve frutos relevantes, haja vista que a habitação ganhou notoriedade, sendo assumida como uma questão de cunho social, de responsabilidade pública.

Essa atuação intervencionista do Estado, embora pequena em termos quantitativos, foi de sumo relevo sob a ótica qualitativa, isto porque, segundo Bonduki (2014, p. 42):

[...] a experiência realizada formou um grupo de profissionais voltados para formular e executar programas e projetos habitacionais, impulsionou a indústria de materiais e as empresas da construção civil, difundiu novas tipologias e criou uma experiência extremamente relevante para o desenvolvimento posterior da política habitacional brasileira.

Dessa forma, depreende-se que o período em comento foi marcado por uma mudança política que propiciou a reconfiguração das relações existentes entre o Estado e a sociedade. Estas, no entanto, foram estabelecidas de uma forma autoritária. Assim, pode-se notar um

evidente intento em promover uma política destinada à integração do mercado interno e à industrialização no Brasil.

Neste ciclo, houve, portanto, a implementação da política trabalhista, a concessão de seguros sociais para determinadas categorias de trabalho, além das políticas corporativistas, as quais favoreciam, de certo modo, alguns setores em detrimento da garantia dos direitos de cidadania.

Infere-se daí a inexistência de participação dos segmentos populares na regulação estatal, o que acarretou uma política carregada de ideologias, as quais não estavam, de fato, preocupadas com os interesses populares. Tratava-se, na verdade, de um mecanismo de reprodução de força de trabalho e comedimento de conflitos sociais. Neste prisma, o fundamental pressuposto correspondia ao fortalecimento estatal.

Constata-se que, no período entre a Revolução de 1930 e o golpe militar de 1964, a ação desenvolvida passou a adotar novos conceitos urbanísticos e novidades no processo de produção da habitação, além de se ater à ideia de que o problema correlato à matéria era questão de ordem pública.

Apesar dessa noção, é possível deduzir que o governo não adotou medidas eficientes para compor uma estratégica política nacional de habitação. Não bastasse, igualmente não conferiu fontes de recursos estáveis, uma estrutura institucional articulada, tampouco coerência na ação dos agentes implicados.

Nos anos 50, o desenvolvimento no Brasil sustentou um processo de acumulação, tendo por base a indústria de bens duráveis. Neste prisma, mostrou-se deveras impactante nas cidades as transformações decorrentes da adaptação viária em virtude dos automóveis. Afinal, mudanças foram necessárias e significativas no que tange ao sistema viário, tendo em vista que valeram-se de grande parte dos orçamentos municipais.

Nesse ponto, Maricato (1997, p. 37) destaca que “em vez das políticas sociais, as obras viárias tornaram-se prioridade do investimento público em todas as cidades brasileiras mais importantes, com raras exceções”. Ademais, com esse modelo desenvolvimentista, “o Brasil cresce economicamente, mas as desigualdades se aprofundam”.

Em vista dessas desigualdades, a realidade da população carente demonstrou o crescimento acelerado e desordenado de regiões precárias, acentuando as ocupações ilegais e as zonas periféricas. Nesse sentido, segundo Ermínia Maricato (1997, p. 39),

O ideário urbanístico modernista, a utopia construída pelos arquitetos de organizar a cidade separando as diferentes funções, passou a ser incorporado ao urbanismo brasileiro por intermédio das leis de zoneamento e planos diretores, consolidando nas décadas seguintes um conjunto de “idéias fora do lugar”: enquanto nos gabinetes governamentais uma realidade virtual era “organizada” no papel e nos textos das leis, a concretude revelava que grande parte da população, os excluídos do mercado imobiliário privado, ocupava o solo ilegalmente, construindo sua própria casa com seus próprios recursos técnicos e financeiros. A periferia cresce rapidamente. Mesmo em cidades como Salvador, que apresentou um atraso no crescimento urbano em relação a São Paulo e Rio de Janeiro no século XX, a ocupação da periferia é explosiva nos anos 50.

Destaca-se que, durante o governo de João Goulart (Jango), Presidente do Brasil entre os anos de 1961 e 1964, foram propostas algumas medidas relacionadas à questão da moradia, objetivando, essencialmente, o fortalecimento da base popular que apoiava o governo, haja vista que se tratava aquela de um dos principais estorvilhos enfrentados pela população urbana.

Como o país enfrentou, no período, um considerável aumento da população urbana, especialmente nos grandes centros da região Sudeste, refletiram-se maiores problemas de cunho habitacional. Na época, o então Presidente já tomara ciência da questão, conferindo-lhe real importância, embora sem expender a indispensável estratégia para solucionar ou, ao menos, amenizar a situação.

Ao final do governo Jango, a proposta de criação de um Fundo Nacional de Habitação, bem como de um ministério responsável pela temática, demonstravam-se imprescindíveis, embora as tratativas de alterar o quadro institucional referente à matéria urbana não lograram êxito, salientando Bonduki (2014, p. 61):

O fato é que o governo, frágil e amarrado a arranjos políticos que vinham se arrastando desde o final do Estado Novo, demorou demais para propor mudanças mais estratégicas, que alterariam a estrutura de poder instalada no Ministério do Trabalho e que ainda mantinha fortes traços do corporativismo herdado do período getulista. Esse contexto de imobilismo e de falta de iniciativas consistentes foi bruscamente interrompido pelas profundas transformações que ocorreram no setor da habitação após o golpe militar, que criou as condições para uma reestruturação total da ação governamental,

do desenho institucional e das fontes de recursos destinadas à produção habitacional.

Com o golpe de 1964, cerra-se o espaço para a participação política, tratando-se de um período de forte intervenção estatal na produção da habitação e do espaço urbano. Neste momento, como se verá adiante, há um marco histórico importantíssimo no setor, com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e de seu agente central, o Banco Nacional de Habitação (BNH). A partir de então, as cidades brasileiras sofreram diversas mudanças.

3.2. A política habitacional brasileira durante o regime militar (1964-1985)

No ano de 1964, tornou-se Presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco, então Chefe do Estado-Maior do Exército. Tratou-se, pois, do primeiro Presidente de fato do regime militar. Nos próximos anos, assumindo o governo militar, sucedeu aquele o Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) e, na sequência, João Batista Figueiredo (1979-1985).

Neste período histórico, o Brasil vivenciou um momento de desenvolvimento econômico. Este se deu especialmente em razão da expansão da produtividade, da modernização da economia e da abertura dos mercados para a entrada de capital estrangeiro. Foi uma fase de relevantes modificações.

Apesar disso, consistiu num momento em que houve perda das liberdades individuais e dos direitos civis e políticos, em virtude da censura e repressão aos opositores do governo ditatorial. Entrementes, em virtude da ausência de legitimidade política, os governos militares adotaram determinadas políticas, objetivando o apoio das classes populares, embora aquelas estivessem voltadas ao poder estatal, sem a participação democrática do povo.

Sem adentrar no cerne geral de cunho histórico e político-governamental, cuida-se, no presente caso, de um estudo a respeito da matéria afeta à habitação no período.

O governo desempenhou importante atuação no segmento do mercado habitacional. A propósito, este setor é responsável por significativa parcela da atividade econômica, bem

como do número de empregos gerados na economia. Nesse cenário, um dos fatores que levaram à criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi a escassez de oferta de fundos de longo prazo, dos quais a seara habitacional é fortemente dependente.

Urge registrar que a situação habitacional brasileira encontrava-se deveras gravosa no período antecedente à criação do SFH. Afinal, desde o crescimento exponencial da população urbana em virtude do processo de urbanização nacional, houve uma acentuação da demanda por habitação no âmbito urbano, em um cenário inibidor do investimento no setor, o que provocou forte déficit habitacional.

E foi neste momento que, logo no início do governo militar brasileiro, uma resposta a toda essa problemática foi a citada criação do Sistema Financeiro de Habitação, o qual, segundo Santos (1999, p. 10), trata-se de:

[...] um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja idéia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (características de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária.

A primeira intervenção estatal na área habitacional da época inovou a política social, criando-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), além do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), os quais foram estabelecidos como mecanismos de formação de patrimônio dos trabalhadores e servidores públicos.

Criado pela Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, vigente a partir de 1967 e atualmente regido pela Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990, o FGTS compreendia um mecanismo indispensável de arrecadação compulsória do trabalhador formal para o Banco Nacional de Habitação.

Para tanto, exigia-se o recolhimento de 8% (oito por cento) dos rendimentos mensais daquele, descontado diretamente da folha de pagamento. E, o valor arrecadado somente poderia ser sacado pelo cotista na hipótese de demissão sem justa causa, aposentadoria e outras situações pontuais, como no casamento ou aquisição da casa própria por meio do SFH.

Foi através do FGTS que o BNH passou a ter melhor atuação, vez que ficou sob sua custódia a gestão dos recursos, representando um grande avanço quanto àqueles dirigidos a moradias no país.

Tais recursos, a princípio geridos pelo BNH, figuravam-se como um fundo de reservas individuais, tratando-se os trabalhadores de seus próprios titulares, destinados ao estímulo do setor da construção civil, além do financiamento da política habitacional do país.

Ressalta-se, assim, que o SFH valia-se de duas fontes principais de recursos (SANTOS, 1999, p. 10), quais sejam:

(i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia. A idéia essencial do sistema era, pois, que “os imóveis eram (...) bons ativos para lastrear os passivos assumidos com os depositantes livres (em cadernetas de poupança ou letras imobiliárias) ou compulsórios (FGTS)” [Abdalla, 1996, p. 12]

No que diz respeito ao funcionamento do SFH, havendo essa divisão nos subsistemas baseados em suas principais fontes de recursos, cuidando-se do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Banco Nacional de Habitação – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (BNH-FGTS), Santos (1999, p. 10) indica a destinação dos recursos arrecadados, aduzindo que:

No primeiro caso [SBPE], os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de *agentes financeiros do SFH*) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores e construtoras. Recebido o financiamento, o empreendedor responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema. O empreendedor, portanto, era apenas um intermediário do processo, dado que após a venda do imóvel ele repassava sua dívida com as instituições financeiras para os mutuários.

Já a arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada “prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)” [Azevedo, 1995, p. 293], ainda que posteriormente tenham sido canalizados também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. Os principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais eram as Companhias de Habitação

(COHAB), isto é, “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” [Azevedo, 1998, p. 111] que associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (IBMEC, 1974, p. 14). Em outras palavras, obtinham financiamento do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (os estados, no caso).

Soares (1988, p. 131) destaca que as Companhias Habitacionais (COHABs) “foram constituídas sob a forma de sociedade de economia mista, onde o controle acionário é feito pelo poder público, estado ou município”, com recursos provenientes do FGTS e sendo responsável pela produção de grande montante de unidades de habitação popular.

Atrelados às companhias de habitação estavam as cooperativas habitacionais (COOPHABs), bem como os institutos e caixas de pensão, tratando-se todos eles dos chamados “agentes operadores” do Sistema Financeiro de Habitação.

Denota-se, assim, que o SFH almejava entusiasmar a política de captação de recursos destinados ao financiamento das habitações, valendo-se das cadernetas de poupança e dos recursos advindos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Infere-se que a maior parcela dos recursos utilizados pelo sistema provinha de um fundo de trabalhadores, o FGTS, que ostenta duas facetas, tratando-se de um tipo de fundo de desemprego e, também, de habitação. Além disso, os recursos vinham, igualmente em grande parte, de forma voluntária, das cadernetas de poupança (SBPE).

Nessa conjuntura, observa-se que um importante ponto de interferência pública relacionada ao acesso à moradia foi a criação do BNH, regido pela Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964. Este baseou seus programas no financiamento da casa própria e tinha como principais atribuições a orientação, a disciplina e o controle do SFH.

Destaca-se que o BNH figurou-se como o órgão central do SFH, responsável, conforme registrado, pelo gerenciamento do FGTS. Além disso, normatizava e fiscalizava a aplicação dos recursos decorrentes das cadernetas de poupança. Ainda, o BNH estabelecia as

condições exigidas para o financiamento das moradias pelos consumidores finais. Cuida-se este, por conseguinte, de um “mediador” entre a população carente de atenção pelo Estado, o qual, por meio do banco, apresentaria respostas aos achaques decorrentes do acelerado processo de urbanização do Brasil.

Diante da demanda geral, o SFH voltou sua atenção para dois pontos específicos, um para as classes média e alta, as quais eram geridas por agentes privados imbricados no setor da construção civil, e o outro, destinado à classe de baixa renda, cuja operação era de responsabilidade das agências estatais, por meio de Companhias Estaduais e Municipais de Habitação.

A política habitacional brasileira encontrava-se, na ocasião, centralizada pelo BNH, tendo como característica essencial a segmentação do mercado de acordo com os níveis de renda familiar, estando cada um deles sob a responsabilidade de um específico agente promotor, sendo regulado por legislação própria.

Na esteira do afiançado, Shimbo (2012, p. 32) explicita que:

A chamada “faixa de mercado”, destinada às camadas da população que poderiam se constituir em “sujeitos de crédito bancário” (que ganhavam, portanto, acima de seis salários mínimos), estava inteiramente a cargo da atuação privada, sem participação direta das agências estatais, e era financiada pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) [...] Para as faixas de renda inferiores a essa, a promoção era essencialmente pública, centralizada no BNH e nas Companhias Habitacionais (COHABs), financiadas com recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço). Nessa fatia de mercado, o setor privado entrava apenas na produção das unidades habitacionais, ou seja, a construção em si, e todas as demais fases, notadamente, a promoção imobiliária, eram centralizadas nas agências estatais.

Apesar dessa separação, para ambos os ramos valia-se do autofinanciamento, razão pela qual necessária a prova, pelo adquirente, de sua capacidade de pagamento, sob pena de “falência” do sistema. Observa-se que essa forma de financiamento prejudicou as populações de baixa renda, uma vez que não possuíam meios de comprovar que seus ganhos, na maioria das vezes informais, seriam capazes de suportar o pagamento das dívidas.

Foram expressivos os resultados quantitativos decorrentes da política habitacional do regime militar. Em números, aponta Bonduki (2014, p. 64) que, “em 22 anos, o SFH

financiou a produção de 4,3 milhões de unidades, das quais 2,4 milhões na área de habitação popular, com recursos do FGTS, e 1,9 milhão para a renda média, com recursos do SBPE”. Os números são discriminados na seguinte tabela, a qual demonstra a produção, pelo Sistema Financeiro de Habitação, de unidades habitacionais no Brasil, no período compreendido entre 1964 e 1986. Confira-se:

Tabela 2 – Brasil: produção de habitação popular – 1964-1986

| Período | Presidente | Habitação Popular | | | SBPE | Total Geral | |
|------------------|--------------------------------|-------------------|----------------|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Cohab | Outros | Cooperativas Total Habitação Popular | | | |
| 1964-1969 | Castelo Branco e Costa e Silva | 178.895 | 64.727 | 61.223 | 304.845 | 120.469 | 425.314 |
| 1970-1974 | Garrastazu Medici | 77.902 | 55.833 | 100.227 | 233.962 | 326.146 | 560.108 |
| 1975-1979 | Ernesto Geisel | 593.777 | 31.134 | 178.008 | 802.919 | 400.108 | 1.203.027 |
| 1980-1984 | João Figueiredo | 655.888 | 112.842 | 156.493 | 925.223 | 972.366 | 1.897.589 |
| 1985-1986 | José Sarney | 71.402 | 19.984 | 14.656 | 106.042 | 74.482 | 185.534 |
| TOTAL | | 1.577.864 | 284.520 | 510.607 | 2.372.991 | 1.898.571 | 4.271.562 |

Fonte: Pontual, 1994; Barbosa, 1993 e Relatórios anuais do BNH.
Org.: BONDUKI, Nabil, 2014, p. 64.

A importância do Sistema Financeiro de Habitação foi demasiada para provocar uma arraigada modificação do espaço urbano no país. Na época, várias mudanças foram provocadas, havendo investimento significativo de recursos para o setor habitacional, embora tenha contribuído também para o aprofundamento da segregação espacial e da exclusão social. Neste contexto, assevera Maricato (1997, p. 49):

O SFH promoveu uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro. Não se tratou de ruptura em relação às tendências anteriores: a ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender à classe média (consolidação do capital de promoção imobiliária), os materiais de construção se diversificaram, em especial os de acabamento, o mercado de terras se ampliou graças ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação do automóvel. A escala dos empreendimentos também mudou, implicando grande volume de recursos

investidos. A segregação espacial e a exclusão social se aprofundaram. O problema da moradia se agravou.

Há de se reconhecer que o financiamento decorrente do SFH para as novas moradias produzidas fora por demais significativo, alcançando números grandiosos, tais como demonstrados na derradeira tabela.

Mesmo que assim o tenha sido, não se pode esquecer que, diante do relevante volume de recursos aplicados, o número ficou aquém do que seria possível implementar. Afinal, com toda a atenção voltada a esse mister, os resultados quantitativos e qualitativos poderiam sobressair ainda mais, possibilitando um melhor e mais amplo atendimento às porções de baixa renda. Fora isso, ressalta-se os aspectos já mencionados anteriormente, relativos à formação de grandes periferias urbanas sob processos especulativos no mercado urbano de terras (SILVA, 2001) ou em relação ao viés político de legitimar o autoritarismo do governo junto às classes trabalhadoras (SOARES, 1988).

Nota-se que tal política de financiamento de moradias atrelou-se firmemente a um ideal mercadológico, o que deslocou para um último plano a moradia de interesse social, principalmente diante do fato de que o repasse financeiro efetuado por um banco público à esfera privada, cujas principais finalidades são o investimento e o lucro individual.

E, em razão disso, não seria promovida uma afluência igualitária às famílias de baixa renda à habitação. Afinal, essa base executora empresarial das habitações extirpa o aspecto distributivo da política, o que dificulta, sobremaneira, o acesso das famílias de menor rendimento à moradia própria.

De fato, sólidas foram as intervenções na seara habitacional a partir de 1964, ganhando notória robustez o setor por ocasião do advento do Banco Nacional de Habitação e do Sistema Financeiro de Habitação.

Apesar disso, severas críticas foram dirigidas à referida política habitacional, notadamente quanto aos critérios de seleção do BNH, que apresentavam nítido viés econômico, que se sobrepunha às verdadeiras necessidades da população de menor renda.

A propósito, Silva (1989, p. 170) discorre que:

[...] o BNH foi criado muito mais para atender a requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos militares do que para sanar o problema de habitação do trabalhador. Nem a adoção do eufemismo do “interesse social”, utilizado para abarcar tanto a habitação popular quanto a da classe média baixa, conseguiu atenuar seja as estatísticas, seja o quadro real de moradia do trabalhador.

O critério econômico tem se constituído no parâmetro determinante, mesmo quando se trata de programas de habitação popular, nos quais a preocupação com a inadimplência condiciona os financiamentos à presumível capacidade de pagamento das famílias a serem atendidas. Para garantir esse critério, os custos da habitação popular têm sido atenuados com a utilização de terrenos distantes e precários em todos os sentidos; [...]

Apesar disso, cumpre avultar que o BNH, além desse ponto financeiro, também possuía outros ideais significativos, dentre os quais: uma melhor distribuição dos investimentos, que permitia a redução dos desníveis regionais, bem como a tendenciosa intrepidez migratória para as grandes metrópoles; o extermínio da promiscuidade das favelas; e o alargamento do investimento no campo da construção civil, nas indústrias de materiais de construção e de bens de consumo duráveis.

É importante considerar, portanto, que o BNH representava-se o protagonista definidor da política urbana no país e, ainda, em decorrência disso, desempenhava determinante papel na promoção da indústria da construção civil e, conseqüentemente, do nível de atividade e emprego no Brasil.

Noutro norte, é indispensável sobrelevar que, no período, a demanda foi bastante superior à oferta, motivo pelo qual os que precisavam da moradia popular enfrentavam longas filas nas COHAB's (companhias estaduais ou municipais de habitação), que seriam os órgãos públicos afeitos ao sistema.

Ressalta-se que, durante a sua existência, o SFH foi responsável pelo financiamento de grande parte da produção total das habitações construídas no período, embora, como salientado, os investimentos tenham favorecido a população de maneira desigual, uma vez que se beneficiaram, preponderantemente, as classes médias e as altas, as quais, compete frisar, esboçavam a sustentação do regime ditatorial.

Em relação aos beneficiários dos recursos provenientes do FGTS, além da classe média, houve extensão para o acesso ao saneamento e para grandes obras de infraestrutura,

construindo, dessa feita, uma política habitacional, representando um avanço em relação à primeira fase do BNH, que apresentava um mero caráter de programa de financiamento habitacional. Ademais, ressalta-se que a deliberação acerca do financiamento dos citados empreendimentos públicos (conjuntos habitacionais, saneamento e obras de infraestrutura) atenderam perfeitamente aos anseios dos empresários ligados à indústria da construção.

À luz dessas considerações, depreende-se que a casa própria representou a figuração da solidificação da política social de habitação. Demais disso, aquela foi divulgada e engrandecida pelo BNH e pelo SFH, durante toda sua atuação, entre 1964 e 1986.

Resta evidente que a expectativa dos responsáveis pela criação do SFH encontrava-se na sua capacidade de autossustentação, sem conferir maiores ônus ao erário, para os financiamentos no campo habitacional, atendendo aos mais variados grupos familiares, incluindo todas as faixas de renda.

Porém, como frisado, para o regular desempenho do SFH, dois fatores básicos mostravam-se imprescindíveis, quer sejam, a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE e o grau de inadimplência dos mutuários. Desse modo, como um sistema de financiamento de longo prazo, evidente o grau de vulnerabilidade em razão das flutuações macroeconômicas aptas a afetar essas variáveis.

Nesse sentido, vislumbra-se que, no caso do FGTS, o volume arrecadado pelas instituições captadoras variará de acordo com o nível de emprego e do salário médio do trabalhador. Quanto ao SBPE, a quantidade de recursos dependerá da renda e da taxa de juros paga aos aplicadores.

Durante os anos de 1970 e 1974, houve um aumento no índice de inadimplência, deixando o governo de permanecer com sua postura de simples repassador de recursos, tendo, na ocasião, ante o não atendimento, como previsto, da política do BNH para a população de baixa renda, criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), cuja meta consistia na eliminação do déficit habitacional para a população de renda de 01 (um) a 03 (três) salários-mínimos, ao longo de 10 (dez) anos, em municípios com 50.000 (cinquenta mil) habitantes ou mais.

Nessa década de 1970, especialmente durante o governo de Geisel (1974-1979), diante de todo o cenário político da época, com reformas e pressões sociais, a política habitacional, assim como outras políticas de natureza social, passou por transformações, objetivando, de certo modo, o desenvolvimento de uma política popular, desencadeando o surgimento de alguns programas habitacionais alternativos, com o objetivo de tentar amenizar o déficit habitacional.

Nesse cenário, dentre os referidos programas alternativos, criaram-se o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (FICAM), o Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR) e o Projeto João de Barro.

O primeiro citado programa, o PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), foi instituído em 1975 e almejava o aumento da clientela atendida pelo PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), com a inserção de famílias com renda mensal de até 03 (três) salários-mínimos, cuidando-se daquelas em precária ou instável inserção no mercado de trabalho.

Conforme apresenta Melo (1989, p. 2),

A significação do PROFILURB é de natureza tripla. Duma parte assinala uma inflexão na política das COHABs, que passa pela primeira vez a contemplar a produção de lotes urbanizados – o que também implicava uma autocrítica de prática de construção de grandes conjuntos de tipo convencional. Doutra parte, o PROFILURB representou um passo na incorporação de uma clientela que havia sido marginalizada pela política oficial no período 1967-1974. Finalmente, o PROFILURB confere centralidade nova a questão da terra urbana no quadro da questão habitacional.

Infere-se que o programa ostentou ponto positivo quanto à incorporação de um segmento outrora excluído. Apesar disso, em uma análise geral, apresentou baixa eficiência e efetividade. Não bastasse, fora associado a críticas no sentido de que daria ensejo à criação de “favelas organizadas”, em virtude da construção de conjuntos de tipo convencional.

Por sua vez, o programa FICAM (Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular), de 1977, articulava-se ao PROFILURB, representando uma alternativa às habitações convencionais, garantindo aos

financiados a possibilidade da autoconstrução. O FICAM estendeu-se a uma freguesia de menor renda nos esquemas de financiamentos individuais nos materiais de construção, consistindo num modelo inovador para o período.

Quanto ao PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação), instituído no ano de 1979, pelo então Presidente da República João Figueiredo, foi considerado como “a versão mais acabada da nova política habitacional que acompanhou o processo de abertura do regime militar” (MELO, 1989, p. 3).

Como o próprio nome demonstra, seu real intento consistia na erradicação das denominadas “sub-habitações”, intervindo de modo a contribuir para a melhoria dos núcleos habitacionais de favelas, erradicando as unidades insalubres, sem resultar, todavia, na retirada dos moradores.

O PROMORAR foi de grande importância, dada sua grandiosidade, tendo em vista que, em termos quantitativos, foi com este programa que a produção de habitações populares atingiu histórico recorde. De acordo com os dados coletados por Melo (1989, p. 3):

As COHABs produziram no período 1979-1982 mais de 600 mil unidades, das quais quase um quarto pelo PROMORAR; ou seja, cerca da metade do número de habitações produzidas no período 1964-1986 [...] Essa expansão notável esteve associada a campanha concertada do Ministério do Interior na gestão *Andreazza* e se pautou por uma lógica tipicamente clientelista quanto aos critérios de alocação dos conjuntos. [...] foi no Nordeste que se concentrou a maior parte dos investimentos do PROMORAR [...]

Assim sendo, observa-se que, por meio dele, os entes públicos estaduais e municipais percebiam empréstimos para a promoção de melhorias de infraestrutura urbana e, por outro lado, os moradores financiavam recursos para melhoramento ou construção de suas respectivas moradias.

A principal crítica em face do PROMORAR reside-se em seu verdadeiro propósito, qual seja, valer-se do programa como um instrumento de manobra política, seguindo aquela mencionada lógica clientelista quanto aos critérios de alocação dos conjuntos, objetivando promover os interesses do Ministro do Interior da época, Mário Andreazza, que almejava a Presidência da República (GONÇALVES, 1998).

Por fim, a última indicada forma alternativa de política habitacional tratou-se do Projeto João de Barro, instituído em abril de 1984, representando o Programa Nacional de Autoconstrução. Foi, assim, um programa de autoconstrução, em larga escala, de moradias populares. Este distinguiu-se dos demais por se destinar a núcleos urbanos de pequeno e médio porte.

O projeto em tela buscava, de certo modo, evitar o processo de favelização decorrente daquelas construções espontâneas e sem o devido planejamento. Apesar do incentivo por ele promovido, seu desempenho foi bastante tímido (MELO, 1989).

Apesar de todo o engajamento desses programas alternativos criados para solucionar o problema alusivo ao déficit habitacional, sob um aspecto geral, não obtiveram tanto êxito, consistindo em projetos pouco eficientes e eficazes. Isto em decorrência de pequena contemplação por parte da população mais carente.

É notória, portanto, a roupagem utilizada por esses programas, os quais, contrariando sua verdadeira faceta, favoreceram, lado outro, as classes média e alta. Nessa guiza, demonstraram nítido viés político dos governos militares, deixando de privilegiar aqueles que, por detrás de sua propaganda, mais precisavam.

Alvitra pontuar que, embora a política habitacional do regime militar seja digna de severa avaliação crítica, nos mais variados pontos, é indispensável o reconhecimento de que aquela deixou importante herança na matéria, o Sistema Financeiro de Habitação, com as suas duas fontes (o FGTS e o SBPE).

É praticamente unânime na literatura considerar o significativo papel desempenhado pelo SFH durante o regime militar, financiando considerável número de unidades habitacionais durante o seu período.

No entanto, Silva (1999, p. 17) ressalta que “o sistema foi incapaz de atender às populações de baixa renda”, registrando que “somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas pelo SFH ao longo da existência do BNH foram destinadas à habitação de interesse social”.

Em linha geral, as avaliações inerentes à produção realizada pelas companhias de habitação apresentam críticas quanto às localizações periféricas dos conjuntos habitacionais. Por óbvio, num país em que a população crescia exponencialmente, a necessidade de moradia

mostrava-se evidente, pelo que não havia erro quanto à escolha de construção de grandes conjuntos habitacionais, principalmente em áreas de expansão urbana.

Fato é que a larga produção habitacional na década de 1970 deveria apresentar maior diversidade, notadamente quanto ao processo de gestão dos empreendimentos. Na ocasião, a problemática não se encontrava vinculada na questão afeta à dimensão e à localização dos novos núcleos habitacionais, mas sim de sua desarticulação em relação à política urbana, à qualidade dos projetos, bem como à incapacidade de sua inserção em um planejamento de equilibrada expansão das cidades. São fatores como esses que acabam por apresentar novos problemas aos contemplados pelas unidades habitacionais, merecendo destaque a dificuldade de acesso aos equipamentos urbanos.

Como aponta Bonduki (2014, pp. 68-69),

Na produção habitacional apoiada pelo BNH, um leque de fatores contribuiu para a baixa qualidade da intervenção. Por um lado, o modelo de financiamento implementado pelo SFH, voltado exclusivamente para a produção de moradias, não permitiu que se desenvolvessem planos integrados de habitação com outros usos urbanos, fazendo surgir bairros inteiros desprovidos de trabalho, equipamentos e transporte. Por outro lado, a priorização para a etapa da produção em detrimento do projeto, que estava relacionada com a procura por estimular o setor da construção civil e a geração de emprego, acarretou conjuntos habitacionais padronizados, verdadeiros carimbos com filas intermináveis de predinhos H ou casinhas, muitas vezes no meio do nada.

Embora essa questão tenha sido aventada, compete frisar que o regime militar não é digno de demérito no ponto referente à política habitacional. O período foi de notório relevo no assunto em comento, essencialmente porque o planejamento urbano ganhou significativo espaço, diferentemente de períodos anteriores, desdobrando em forte estrutura institucional e consideráveis legislações urbanísticas, em todas as esferas do poder (federal, estadual e municipal).

No início da década de 1980, houve um agravamento da situação dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação, passando, no período, por uma crise, sinalada pelo desemprego, pelo arrocho salarial e pela elevação da inflação. Com isso, aqueles passaram a ter grandes dificuldades no pagamento das prestações, mormente em razão dos reajustes pela correção monetária, associada à inflação, e pelos juros. Resultado disso foi o alto índice de inadimplência.

Nesse caminho, os mutuários do sistema se mobilizaram para que fossem apresentadas mudanças nas regras dos financiamentos. E, dada a grandiosidade dessa união, o governo militar, enfraquecendo na ocasião, buscou alternativas para amenizar o aumento das prestações. Entretanto, o sistema quedou-se desequilibrado, perdendo a capacidade de investir substancialmente em novos projetos, ampliando as críticas a seu respeito, asseverando Bunduki (2014, p. 72):

A crise de inadimplência acentuou as críticas em relação à qualidade do produto financiado pelo BNH. Os conjuntos habitacionais produzidos no período ficaram associados a uma paisagem homogênea e uniforme, sem identidade e respeito ao meio físico. Problemas [...] como a localização periférica, a reduzida preocupação com os projetos urbanísticos, a utilização de materiais de baixa qualidade e a precariedade construtiva, foram potencializados pelo clima político desfavorável ao regime.

Em que pese as críticas aos conjuntos produzidos, as quais fundam-se especificamente às COHAB's, destinadas aos núcleos de baixa renda, para as construções populares, os empreendimentos produzidos, à época, pelas cooperativas habitacionais reservadas aos trabalhadores sindicalizados e com maior remuneração, igualmente financiados pelo BNH, mediante recursos do FGTS, foram melhor elaborados.

Enfim, denota-se que a política habitacional adotada durante o regime militar, com destaque na criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), promoveu condições para uma produção massiva, fator essencial no ramo da construção, o que, por outro lado, introduziu novos sistemas construtivos, que não perceberam total apoio do BNH, que, provavelmente, poderia conferir-lhes a devida viabilidade.

3.3. Política habitacional brasileira pós regime militar: a desarticulação da política entre os anos de 1986 e 1994

O período compreendido neste título demonstra uma grande fase de desarticulação quanto aos avanços da política relativa à questão habitacional no Brasil. Trata-se de um momento de perceptíveis mudanças, máxime em relação aos ministérios do Executivo,

embora parco o soerguimento das políticas sociais, especialmente no que diz respeito ao déficit habitacional do país.

Imperioso mencionar que, quando se trata do déficit habitacional, não se está a referir apenas à necessidade de aumento de novas unidades habitacionais, devendo, para além disso, ater-se às variáveis que compõem a questão social. Neste sentido, consoante definição apresentada pela Fundação João Pinheiro¹⁸:

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Infere-se do exposto que o déficit é composto por três grupos, quais sejam: a coabitação familiar (mais de uma família compartilhando o mesmo espaço na moradia), o ônus excessivo com aluguéis (observado quando as famílias despendem 30% ou mais de sua renda – de até três salários-mínimos – com o pagamento de aluguel) e os domicílios improvisados (inadequação de moradias).

Assinala-se, de antemão, que entre a crise econômica e política vivenciada na nação, a partir de 1980, o que abalou o Sistema Financeiro de Habitação e o Banco Nacional de Habitação, e o momento da criação do Ministério das Cidades¹⁹, no ano de 2003, oportunidade em que estruturou-se uma nova política habitacional, como se verá mais à frente, o Brasil percorreu diversos processos de transição de um período ditatorial para o regime democrático.

18 A Fundação João Pinheiro (FJP) trata-se de um órgão oficial de estatística do Estado de Minas Gerais, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão. Fonte de conhecimento e informações para o desenvolvimento do estado e do país, tem como característica a contínua inovação na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Referência nacional em seu campo de atuação, a Fundação João Pinheiro presta serviços a instituições federais, estaduais e municipais, empresas e organizações privadas, universidades, institutos de pesquisa, organismos internacionais e entidades representativas de diversos segmentos sociais.

19 O Ministério das Cidades foi criado durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Medida Provisória n. 103, convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003.

Embora os anos de 1980 e 1990 tenham ganhado a insígnia de “décadas perdidas”, Bonduki (2014, p. 79) faz uma crítica ao termo, ressaltando que este limitou-se à análise de determinados aspectos, sequer observando a riqueza apreendida na formulação de políticas públicas, assim orientando:

É uma avaliação equivocada, de caráter economicista, baseada exclusivamente em indicadores como o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no atraso na implantação da infraestrutura física necessária para o desenvolvimento econômico e nas dificuldades políticas para aprofundar o neoliberalismo no país.

O período esteve longe de ser “perdido”; ao contrário, foi fértil, rico, de grande vitalidade social e política. Embora repleto de conflitos e contradições, gerou um modelo de gestão em que a participação e o controle social interferiram positivamente na formulação de políticas públicas inovadoras.

O arquiteto também reforça que o período, embora representado pelo crescimento da pobreza, expressado na amplificação do número de favelas, no aumento da violência urbana e pela situação de pessoas de rua, foi um momento no qual consolidou-se a democracia, logrando-se êxito em avanços legais, com a conquista de direitos sociais, princípios básicos de cidadania, além do respeito à diversidade e da universalização das políticas de saúde e educação (BONDUKI, 2014, p. 79), destacando que:

A rígida política monetarista dos anos 1990 afetou o crescimento e os níveis de emprego, ampliando a desigualdade, mas garantiu a estabilidade econômica, indispensável para o sucesso do enfrentamento da pobreza. A tentativa de aprofundar o neoliberalismo encontrou limites de natureza política que impediram a intensificação do processo de privatizações, gerando certo equilíbrio entre o Estado e o mercado.

As chamadas “décadas perdidas” foram um tempo em que sonhar não era proibido e, por isso, apareceram propostas avançadas, que, embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi um tempo de utopia, quando se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através da negociação política.

Mostra-se pertinente, no entanto, mencionar que o período subsequente ao regime militar caracterizou-se pela crise final do modelo de política habitacional baseado no Sistema Financeiro de Habitação. E, assim, durante os governos de José Sarney de Araújo Costa (1985-1990) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992), houve o agravamento dos problemas do sistema, de modo a restar inviabilizada qualquer tratativa de retomada da política habitacional na forma como conduzida em momentos anteriores.

Nessa linha, não se fazia mais pertinente uma ideia de política habitacional elaborada por um sistema de autofinanciamento, tendo como consequência um aumento considerável dos programas habitacionais alternativos, os quais eram executados, em sua maioria, com recursos orçamentários e do FGTS, como delineado.

Em relação à matéria, aduz Santos (1999, p. 17):

Ainda que a caótica situação macroeconômica vivida pelo país durante o período em questão tenha, de fato, contribuído para a desorganização das políticas públicas em geral e da política habitacional em particular, é forçoso reconhecer que outros fatores contribuíram para a virtual falência do SFH e a baixa efetividade das demais ações governamentais na área habitacional. [...] a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional (que se refletiu nas freqüentes mudanças no arranjo institucional no setor) e a dificuldade de se evitarem práticas clientelistas em um contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas também contribuíram para a crise da política habitacional brasileira ao longo do período em questão.

Abstrai-se que, por ocasião da implantação da denominada “Nova República”, no início de 1985, é perceptível que a situação vigente no setor habitacional apresentava características negativas, dentre as quais destacam-se o alto nível de inadimplência e o baixo desempenho social.

Este momento caracterizou-se pela crise do Sistema Financeiro de Habitação, com a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, o qual foi incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF). Neste momento, o tesouro nacional herdou uma grandiosa dívida. Ainda, à CEF foi atribuída a incumbência de gerir o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, cuja arrecadação sofreu forte declínio nos anos 1980, em virtude da crise econômica.

Digno de nota que a desmontagem do BNH provocou uma lacuna nos rumos da política habitacional brasileira. Na ocasião, em meantes da década de 1980, inexistiu proposta de reestruturação profunda no modelo implementado pelo BNH, mesmo diante de todas as críticas a ele voltadas, como indica Shimbo (2012, p. 32):

Ao contrário, foram tomadas medidas pontuais e de caráter reformista – Castro (1999) chega a classificá-las como clientelistas e assistencialistas. A produção habitacional promovida diretamente pelo Estado se retraiu – atingindo, sobretudo, as COHABs – e se iniciou o processo de canalização direta dos recursos públicos para promotores e agentes financeiros privados.

Existem críticas, ainda, quanto à incorporação das funções do Banco Nacional de Habitação à Caixa Econômica Federal, especialmente por evidenciar a ausência de uma proposta cristalina ao setor habitacional. Embora a CEF cuidava-se de um banco de primeira linha, naquela época não possuía caráter multifacetado, porquanto não lhe eram incumbidas as inúmeras atribuições governamentais que passaram a sê-lo nos anos 1990, ocasião em que tornou-se o agente financeiro do SFH, com a absorção das competências, do pessoal e do acervo do BNH.

Ademais, o deslocamento da problemática habitacional a uma agência financeira de vocação social, a qual não deixa de lado, no entanto, os paradigmas institucionais típicos de um banco de cunho comercial, contribuiu para reforçar o tratamento setorial da questão, promovendo certa dificuldade na implementação dos programas habitacionais direcionados aos setores de renda inferior. Infere-se, assim, que o modelo de política habitacional oriundo do BNH, o qual priorizava o atendimento àquela demanda solvável, manteve-se (SHIMBO, 2012, p. 33).

Desde então, o Brasil não havia definido um novo projeto duradouro inclinado à promoção da política habitacional do país, o que não impediu, noutra giro, uma sucessão de escândalos de corrupção, ganhando ênfase o envolvimento do presidente da República à época, Fernando Collor, nos recursos do FGTS.

Bonduki (2014, p. 83) esclarece que, como a regulamentação do crédito habitacional e do SFH foi transferida para o Conselho Monetário Nacional, tornando-se um instrumento de política monetária, houve um controle mais rígido sobre a concessão do crédito imobiliário. E, em decorrência disso, foram tomadas errôneas decisões políticas e as aludidas suspeitas de corrupção, dentre as quais as contratações acima da capacidade do FGTS, promovidas durante o governo Collor, que levou à completa paralisação, entre os anos de 1991 e 1995, dos financiamentos empreendidos mediante os recursos decorrentes do fundo.

Foi vivenciado um tempo em que os imóveis relativos a conjuntos habitacionais compreendiam promessas de campanha, quando os eleitores responsáveis pelas “vendas” de seus respectivos votos não se viam na obrigação que lhes competiam, deixando de pagar a prestação devida, resultando no alto índice de inadimplência, que, de fato, sempre foi elevado no país.

Demais disso, os baixos salários pagos aos trabalhadores, os quais encontravam-se carentes de poder aquisitivo para a aquisição de suas moradas, atrelados aos valores elevados dos alugueres, foram fatores preponderantes para as construções em áreas irregulares ou de propriedade pública, representando verdadeiras ocupações ilegais que, em grande parte, são predatórias, inclusive, ao meio ambiente.

Analisando esse contexto no Brasil, Maricato (1997, p. 51) frisa as consequências da produção capitalista, destacando os aspectos negativos da política do SFH e do BNH, especialmente quanto aos resultados dos conjuntos habitacionais produzidos sem a devida observância ao desenvolvimento urbano. Confira-se:

Diferentemente dos países capitalistas centrais, as saídas para a crise habitacional não apontaram para a produção capitalista da moradia, mas sim para uma imensa produção atrasada e ilegal (favelas, loteamentos clandestinos), o que desobrigou o Estado e o capital dessa despesa. Não obstante, um dos aspectos mais negativos da política do SFH/BNH foi o desprezo em relação ao desenvolvimento urbano. Muitos dos conjuntos habitacionais construídos em todo o país trouxeram mais problemas para o desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização na periferia, distante das áreas já urbanizadas, isolando e exilando seus moradores, foi mais regra do que exceção.

Tratou-se de uma etapa em que, com a crise do SFH e a extinção do BNH, bem como diante da ausência de uma política federal de habitação consolidada, surgiram, conforme asseverado, outros programas alternativos, os quais eram promovidos, em linhas gerais, pelas administrações estaduais e municipais, responsáveis por colocarem em prática as propostas apresentadas pela sociedade, caracterizadas por um novo viés de política urbana e habitacional.

Imperioso destacar que, com os problemas relativos à política habitacional, notadamente em decorrência da elevação de inadimplentes do SFH, a população de baixa renda permaneceu como a mais prejudicada, vez que excluída dos critérios adotados na oportunidade, especificamente diante da seletividade baseada nas condições econômicas do povo.

Diante da pressão popular, sendo a sociedade organizada a protagonista na política urbana e habitacional, iniciou-se a emenda de iniciativa popular almejando uma reforma urbana, sendo apresentada ao Congresso Constituinte no ano de 1987. Tal mobilização institucionalizou-se por meio do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU),

possibilitando a introdução, pela primeira vez, de um campo específico acerca do desenvolvimento urbano em uma Constituição brasileira, trazendo os princípios da função social da propriedade e do direito à habitação.

Enaltece-se que Valença (2001) e Arretche (2002) partem da ideia de que não houve a estruturação de uma política federal de habitação no período. No entanto, nítida evidenciou-se a intenção de se efetivar o processo de descentralização da gestão dos programas sociais, dentre os quais situa-se o afeto à habitação, para os entes públicos estaduais e municipais, próprio do momento da aprovação da Constituinte de 1988 e de reforma do Estado (SHIMBO, 2012, p. 33).

Nesse momento, a iniciativa dos novos eleitos chefes do Executivo Municipal e a vulnerabilidade das políticas federais e do estreitamento dos recursos intensificaram o processo de municipalização dos programas habitacionais, em especial durante a década de 1980, sem haver, por outro lado, uma articulação dessas ações.

Observa-se, nessa esteira, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresentou novas exigências tendentes a minimizar o drama vivenciado pela população em razão do processo de segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

Afinal, com a indigitada seção específica em seu corpo textual, a Carta Magna considerou a questão da justiça social engatada à cidadania, no que diz respeito ao acesso aos espaços da cidade, além da ruptura com os privilégios das classes detentoras de maior poder aquisitivo em setores específicos da cidade.

Mais adiante, a década de 1990 foi marcada pela solidificação de políticas neoliberais²⁰, além da remodelação produtiva do capital, reconfigurando as relações de trabalho, minimizando a atuação estatal em decorrência das privatizações, além de conceder a abertura dos mercados nacionais ao capital estrangeiro.

Essas políticas de caráter neoliberal provocaram várias consequências, dentre as quais se destacam a queda do gasto com políticas públicas sociais, a desregulamentação das

20 O neoliberalismo consistiu numa doutrina proposta, no século XX, defendendo a liberdade de mercado, tal qual previa o liberalismo clássico, embora a adaptando às exigências do Estado, o qual intervém em setores indispensáveis, porém em um mínimo grau, controlando, de modo parcial, o desempenho do mercado. Nessa doutrina, é perceptível que os princípios do liberalismo clássico estão intimamente ligados às condições do capitalismo.

relações trabalhistas, o aumento da margem de desemprego e o surgimento de empregos informais e subempregos, bem como a consequente desproteção do cidadão ao acesso aos seguros sociais e a outros bens de consumo e serviços essenciais, como saúde, educação e habitação (SOARES, 2003).

Pontua-se que as últimas duas décadas do século XX foram marcadas pelo baixo crescimento e perda da renda da população urbana, visto que os números do desemprego provocaram uma quantidade acentuada de saques do FGTS, o que provocou um desequilíbrio no SFH, ficando ainda mais acanhados o financiamento e a produção habitacional. Consequentemente, houve uma elevação das favelas e de outras construções precárias.

No entanto, como destacado, a Constituição da República tornou a habitação uma atribuição concorrente entre os entes federativos. Aliados a essa conquista, estão fatores de extrema importância, como a democratização e o crescimento da mobilização dos movimentos sociais focalizados na moradia. Assim, foi ampliada a pressão por uma maior participação do governo local nas questões afetas à habitação, especialmente em virtude de seu contato direto com a população envolvida.

Quanto a esse aspecto, menciona Bonduki (2014, p. 83):

[...] acentuou-se a tendência de descentralização dos programas habitacionais e emergiu um amplo conjunto de experiências relevantes e inovadoras em habitação social, promovidas por gestões municipais de vanguarda, que apresentaram grande heterogeneidade e diversidade. Com exceção dos programas realizados nas grandes metrópoles, as experiências desse período de transição foram de escala reduzida, em decorrência da ausência de uma política nacional e de recursos para viabilizar uma intervenção de maior magnitude.

Durante o governo de Fernando Collor, permaneceu prevalente o modelo de política habitacional tendente a conferir privilégios à camada social de maior renda, banalizando-se o setor de renda inferior.

Na sequência, na gestão de Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995), voltou-se a reformular a política habitacional brasileira. No período, o Ministério do Bem-Estar Social era o responsável pela execução daquela. E, no ano de 1994, foram criados dois novos programas habitacionais, quer sejam, o Programa Habitar Brasil e o Programa Morar Município, sendo o

primeiro destinado aos municípios com população superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, o último, àqueles de menor porte. Esses programas tiveram maiores restrições quanto à utilização dos recursos orçamentários, justamente em razão da criação, naquele ano, do Plano Real. Além disso, nenhum deles dependia do sistema de financiamento do SFH.

O governo daquele momento almejava promover a mencionada descentralização da esfera federal, criando os conselhos estaduais e municipais, para a promoção das questões inerentes à habitação. Passou-se a exigir a participação dos conselhos, mediante o envolvimento comunitário dos governos locais e uma contrapartida financeira desses aos investimentos da União. Isso propiciou um significativo controle social e maior transparência da gestão dos programas.

Os projetos supracitados promoviam a construção de moradias com base na ajuda entre moradores, a produção de lotes urbanizados, além de melhorias habitacionais. Todavia, um ponto visto como negativo naqueles consistia no fato de visarem somente aquele público que já possuía imóvel.

Especificamente em relação ao Programa Habitar Brasil, este primava em conferir suporte financeiro aos municípios, esperando que estes atuassem na melhoria das condições habitacionais da população, tendo como foco primevo as famílias de baixa renda, as quais percebiam até 03 (três) salários-mínimos mensais, que viviam em situações precárias. Assim sendo, preocupou-se em realizar obras e demais serviços capazes de promover a regularização e a urbanização dos assentamentos, concentrando suas ações no desenvolvimento comunitário da população residente, bem como na regularização fundiária.

Apenas a título de nota, com a criação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, ficou sob a responsabilidade deste e da Caixa Econômica Federal a gestão do Programa Habitar Brasil. Enquanto o primeiro promove treinamentos, planeja, organiza, coordena e controla sua execução, a CEF ficou responsável por sua operacionalização.

Embora empreendidos esforços em relação à temática habitacional no país, promovendo programas voltados para o setor, foram mínimas as influências no rumo do Brasil. É importante consignar que, no governo, houve a reformulação de determinados programas habitacionais na esfera popular, a preocupação com obras inacabadas originadas na gestão anterior, valendo-se dos recursos do FGTS, dentre outras mudanças.

No entanto, não foi possível a reversão do quadro de crise estrutural pela qual enfrentava o sistema. O país ainda passava por diversos problemas na área urbana, os quais vinham se acentuando. Embora emergente a economia de mercado, não havia preocupação considerável com os aspectos da cidade, do território e do planejamento urbano.

É nessa visão que Marcelo Lopes de Souza (2007, p. 106) realça que “A ‘falta de planejamento’ (ou melhor: falta de densidade, falta de tradição, despreparo técnico e dificuldades organizacionais no que se refere ao planejamento) é um problema real”.

3.4. A atuação governamental no setor habitacional brasileiro no período de 1995 a 2002

Segundo inúmeros autores, dentre os quais BEHRING e BOSCHETTI (2010), ARRETCHE (2002) e SHIMBO (2012), o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), iniciado quase 10 (dez) anos após o fim do BNH, representou a concretização do modelo neoliberal no tocante à orientação da política econômica brasileira, embora seja a política social vista como desperdiçada no sentido de adequar-se ao modelo.

No início do governo de FHC, houve uma alteração do retrato da política habitacional adotada até então no Brasil, uma vez que foram introduzidos princípios mercadológicos na provisão de habitação. Caracterizou-se, assim, pela efetivação de uma descentralização da alocação dos recursos federais, propiciando o fortalecimento das administrações públicas estaduais e municipais, cujas atribuições, dentre tantas outras, inseriam-se na organização e gestão das cidades.

Santos (1999, p. 22) aponta que o governo de FHC agia sob um modelo baseado em 04 (quatro) premissas:

- (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda, que [...] concentram cerca de 85% do déficit habitacional brasileiro;
- (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação;
- (iii) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil;
- e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem

negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

Como referenciado alhures, uma das mais importantes conquistas sociais da década de 1980, em relação à política urbana, foi o advento da Constituição da República de 1988, notadamente com a inserção dos artigos 182 e 183. Tempos depois, durante o governo FHC, foram promovidos alguns ajustamentos da própria Carta Magna, referindo-se, sobretudo, à indigitada descentralização da obrigação, quando houve conferência aos três entes federativos da responsabilidade pela política urbana no aspecto relacionado à produção de moradia.

Impende destacar que essa descentralização afeta não só a esfera pública como também o setor privado, haja vista que este deixava de estampar um papel de agente secundário na produção de moradias, mediante financiamento de recursos públicos, passando a apresentar outras responsabilidades, como a própria captação de recursos junto ao mercado financeiro. Dessa feita, o Estado teria como papel primordial, quanto ao ponto, de regular o mercado imobiliário. O governo inseriu a política habitacional atrelada à política urbana e à de saneamento ambiental, cuja direção foi atribuída à Secretaria de Política Urbana.

Embora tenha havido um avanço no sistema de financiamento e produção da habitação no governo FHC, em seu primeiro mandato não foi realizada uma profunda reforma do modelo do SFH. Dentre os avanços anunciados, Shimbo (2012, p. 34), citando Castro (1999) e Maricato (1998), destaca o princípio da função social da cidade, o qual convergia para o desenvolvimento de uma nova política fundiária urbana, o reconhecimento da cidade ilegal, um novo conceito de déficit habitacional (promovendo a incorporação das precariedades habitacionais), a descentralização operacional e diversidade de programas, bem como o reconhecimento da imprescindibilidade da produção privada não lucrativa.

As ações e os programas da Política Nacional de Habitação criados no primeiro governo de FHC podem, conforme aponta Santos (1999, pp. 22-23), ser divididos em três grupos:

(i) atuação no financiamento (a fundo perdido ou subsidiado) a estados e municípios para a reurbanização de áreas habitacionais muito degradadas com melhoria das habitações existentes/construção de novas habitações e instalação/ampliação da infra-estrutura dessas áreas, ocupadas principalmente pelas camadas populacionais de renda inferior a três salários-

mínimos mensais; (ii) atuação na provisão de financiamentos de longo prazo para a construção/melhoria de habitações destinadas principalmente à população de renda mensal até doze salários-mínimos mensais; e (iii) políticas voltadas para a melhoria da *performance* do mercado habitacional (ou *enabling market policies*), tanto na reformulação da legislação quanto no desenvolvimento institucional e tecnológico do setor.

Nessa mesma linha, embora apresentando os grupos em diferente ordem, porém de igual maneira, Barbosa (2007, p. 63) registra que aquele proposto à melhoria do funcionamento do mercado privado de habitações, destinado às faixas de renda superiores a 12 (doze) salários-mínimos, adotou mecanismos relacionados à reformulação da legislação e o apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor imobiliário e da construção civil. Nesse paradigma, foram criados o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), em que há destaque o Sistema Nacional de Certificação, alusivo às empresas de serviços e obras da construção, bem como o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)²¹, o qual destinava-se à superação dos impasses imobilizadores do SFH.

Barbosa (2007, p. 35) segue apresentando outro grupo, o qual se refere aos programas de financiamento, em alguns casos, a fundo perdido, para recuperação de áreas habitacionais degradadas, essencialmente ocupadas por população com renda de até três salários-mínimos mensais. Isso dar-se-ia por meio da melhoria ou da construção das unidades habitacionais e da infraestrutura urbana.

Nesse caso, os principais programas foram o Pró-Moradia e o Habitar Brasil, os quais se assemelhavam em seus desenhos institucionais, porém possuíam diversidade de origem dos recursos utilizados em seus financiamentos. Aquele primeiro era financiado com recursos advindos do FGTS, cuja disponibilidade e liberação eram submetidas aos seus critérios técnicos, os quais garantiriam o ressarcimento dos recursos ao Fundo. Dessa forma, para a utilização desses recursos, era indispensável que os estados e municípios comprovassem sua capacidade de pagamento, o que limitou bastante a capacidade de atendimento do programa.

21 O Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) foi criado no ano de 1997. Conforme aponta Shimbo (2012, p. 35), a lei que instituiu o SFI – visto como a maior novidade na área habitacional nos anos 1990 – inspirava-se na experiência norte-americana e se diferenciava profundamente dos moldes do SFH brasileiro.

Por outro lado, o Habitar Brasil estreava outra fonte para a habitação: o Orçamento Geral da União (OGU). Ademais, seus financiamentos a fundo perdido²² tinham sua disponibilidade definida pelo Congresso Nacional.

Em termos funcionais, como os programas concediam financiamento aos estados e municípios, cuja adimplência era requisitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deixaram de ganhar ampla extensão, principalmente em razão do elevado índice de inadimplência dos municípios.

Esses dois últimos mencionados programas foram alvos de críticas, em especial, como indica o autor, pelo seu caráter assistencialista em relação aos seus destinatários finais e, também, por limitarem sua atuação à redução do déficit qualitativo, tendo em vista que ambos destinavam somente reduzida parcela de seus recursos à construção de novas unidades habitacionais.

Por fim, o último grupo de programas habitacionais criados no primeiro mandato de FHC engloba os financiamentos habitacionais remetidos diretamente ao mutuário final. Consistiam em programas de financiamento duradouro (de longo prazo), direcionados a famílias com renda mensal entre 03 (três) e 12 (doze) salários-mínimos. Nesse aspecto, o principal deles foi o Carta de Crédito, o qual era viabilizado com os recursos do FGTS e do SBPE. Ainda, ganhou destaque o Programa Apoio à Produção, focalizado no financiamento direto ao produtor privado, valendo-se, também, de recursos advindos do FGTS.

Com o Carta de Crédito, o governo federal visava ao financiamento da construção de moradias populares, no entanto, não logrou êxito, uma vez que não houve facilidade em encontrar moradias que possuíssem valor mais acessível e documentação regular.

Impende salientar que o Programa Carta de Crédito possuía duas modalidades de funcionamento: Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativo. O primeiro consistia em um financiamento realizado diretamente com o consumidor, concedendo-lhe crédito para a aquisição de material de construção, para reforma ou construção de imóvel, bem como para a compra de imóvel novo ou usado, atentando-se às condições estabelecidas pelo programa. Por sua vez, a modalidade associativa converteu-se em um mecanismo em que

²² Fundo perdido ou subvenção corresponde ao financiamento não reembolsável concedido pelo Governo. Assim, cuida-se de uma importância que não necessita ser devolvida.

o setor privado (a incorporação imobiliária) captava recursos do FGTS para aplicá-los na construção de novas habitações. Neste, o Estado aparece como o agente financeiro, ao passo que a iniciativa privada figura-se como agente promotor e instrumental. Esta modalidade destinava-se, portanto, aos grupos mutuários, que eram organizados por instituições (construtoras, incorporadoras, COHAB's, cooperativas, sindicatos), os quais, por seu turno, solicitavam crédito aos agentes financeiros.

Quanto ao aludido Programa, como assinalado, este destinava-se à população de menor renda. No entanto, alguns autores apontam a persistência do caráter elitista da política habitacional. Nessa esteira, aduz Shimbo (2012, p. 37):

O Programa Carta de Crédito, apesar de procurar atender, originalmente, faixas de renda mais baixas, acabou sendo o principal instrumento de financiamento para os setores de renda média, entre os anos 1990 até o presente momento. Mais do que isso, [...] a modalidade associativa do programa foi, na prática, o mecanismo pelo qual a incorporação imobiliária privada pôde captar recursos do FGTS para a produção de unidades habitacionais novas. Se no SFH, o mercado imobiliário acessava diretamente apenas os recursos do SBPE, no governo FHC ela passa a acessar também o FGTS, com juros menores que aqueles praticados pelo mercado, tornando-se uma fonte de recursos mais barata para esses agentes. A proporcionalidade do destino dos recursos do FGTS reforça a tendência elitista da política habitacional, há bastante tempo em curso, que continuava favorecendo os setores médios da população brasileira. O conjunto das modalidades do Programa Carta de Crédito, entre 1995 e 2003, absorveu aproximadamente 85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação, dentre os quais se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados [...].

No segundo mandato de FHC, especificamente no ano de 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), inicialmente voltado para a população com renda familiar de 03 (três) a 06 (seis) salários-mínimos mensais. O PAR valia-se de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o qual era composto, em sua maior parte, de recursos do FGTS e de outros não onerosos.

O PAR apresentava uma nova roupagem jurídica ao financiamento habitacional, haja vista que era utilizado para a aquisição de unidades habitacionais destinadas ao arrendamento residencial. Baseava-se, pois, no arrendamento (do inglês, *leasing*) da moradia, o que possibilitava uma célere retomada do imóvel na hipótese de inadimplência.

No final do governo FHC, notadamente em 2001, foi criado o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o qual, por sua vez, atendia à população de menor renda, concedendo subsídios às famílias que recebiam até 03 (três) salários-mínimos ao mês. Este último foi reformulado no governo subsequente.

Observa-se, dessa feita, que esses derradeiros programas consistiram em importantes novidades em termos de política habitacional, apontando, ainda que timidamente, para um novo modelo de financiamento no setor. Nestes termos, demonstrando as inovações e importância desses programas, assinala Bonduki (2014, p. 104):

O PAR, voltado à produção de unidades novas para arrendamento, trouxe uma importante inovação que foi incorporada, como uma pedra angular, nas propostas de política habitacional formuladas pelo Projeto Moradia e implementadas pelo governo Lula: a criação de um fundo (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) formado por um *mix* de recursos que inclui uma fonte retornável (FGTS) e outra não retornável, destinada ao subsídio. Com essa estratégia, tornou-se viável atender uma parte da população que não tem renda compatível com o custo do financiamento de uma unidade habitacional. Já o PSH criou um mecanismo que possibilitou introduzir recursos do Tesouro Nacional, ainda de pequena monta, para subsidiar a produção de habitação para a população de baixa renda.

Embora esses programas fomentavam a produção de novas unidades de habitação, Valença (2001) consigna que os dois governos de FHC demonstravam que o destaque na produção da habitação conferia lugar ao consumo da habitação, uma vez que foi atribuída ênfase às linhas de financiamento diretamente ao consumidor para aquisição da casa própria. Daí se apura uma abordagem mercadológica na política habitacional, na qual os recursos utilizados para o financiamento retornavam ao sistema.

Apesar disso, podem ser vistos como o marco zero da nova Política Habitacional brasileira, porquanto apontaram para a utilização de recursos não retornáveis para o subsídio da produção de habitações para as famílias de baixa renda.

Atentando-se ao governo de FHC, evidencia-se que foram priorizadas as soluções de mercado, limitando-se o FGTS na alocação de recursos ao que se exigia em lei, sem, no entanto, direcionarem-se às necessidades dos trabalhadores. A estes restavam-lhes a autoconstrução e esta, em grande parte, foi efetivada de forma inadequada, a maioria

informal, sob os aspectos urbanos. Desse modo, constatava-se uma abstenção estatal no que concerne à questão afeta à política habitacional social.

Entretanto, foi durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2001, que operou-se um significativo avanço institucional com o advento da Lei n. 10.257/01, o denominado Estatuto da Cidade, já apresentado neste estudo. Cuida-se de fruto de fortes movimentos sociais, desde a promulgação da Constituição da República, com enfoque especial à regulamentação da função social da propriedade, possuindo normas de ordem pública e de interesse social voltadas à regulamentação do uso da propriedade urbana, em fiel atenção ao bem-estar comum.

Inferre-se do período em comento a forte influência neoliberal, não intervindo o ente estatal diretamente na política habitacional de cunho social. Assim, denota-se que não foram colocados em prática os progressos obtidos com a Carta Maior, tendo o Estado, dessa maneira, abnegado o seu mister enquanto regulador social. Isso demonstra um crescimento das desigualdades sociais.

Em suma, arremata Bonduki (2014, p. 87):

[...] os avanços na legislação urbanística e fundiária obtidos no período de transição pós-BNH, nesses tempos de utopias, foram muito significativos, mas os resultados efetivos no enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais concretos ainda precisam ser auferidos. O fato é que, quando o país voltou a ter grande capacidade de investimento em habitação social e de mercado, a partir de meados da década de 2000, um dos grandes pontos de estrangulamento foi exatamente a questão fundiária, o que mostra que ainda é necessário avançar muito no aperfeiçoamento dessa política.

Desse modo, inferre-se que, diante de altos e baixos enfrentados pela política destinada ao atendimento às questões habitacionais, a grande capacidade de investimento que o país teve no setor aparece na década de 2000, embora a problemática fundiária ainda persistia. Esta, porém, não corresponde ao objeto desta pesquisa, vez que limita-se, *in casu*, às matérias afetas à moradia e à habitação.

3.5. A concretização da política habitacional brasileira entre os anos de 2003 e 2010

A partir do início do século XXI, pode-se depreender um novo período no trajeto da política de habitação no Brasil. Apesar disso, não se pode olvidar que um ideal de reforma urbana foi apresentado pelos movimentos sociais, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, havendo um considerável avanço dos direitos sociais com a consolidação das políticas públicas, significando uma grande conquista a implantação da função social da propriedade e da função social da cidade no texto constitucional.

Mais tardiamente, é possível destacar alguns marcos de suma importância em relação à matéria. Dentre eles, citam-se a inserção, no ano 2000, da moradia como direito social na Constituição da República de 1988; a criação, em 2003, do Ministério das Cidades; a formulação, em 2004, de uma nova Política Nacional de Habitação e, em 2008, do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Além disso, como destaca Bonduki (2014, p. 107), “a situação econômica do país melhorou significativamente, o que vem permitindo investir em habitação, tanto social como de mercado, muito mais do que nas duas décadas anteriores”. Não bastasse, acrescenta o autor que a “implementação de programas como o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários (2007) e o Minha Casa Minha Vida (2009) são reflexos desse novo quadro”.

Em momento anterior aos derradeiros mencionados programas, no ano de 2003, iniciando-se o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), cuja previsão já se encontrava no indicado Projeto Moradia.

Maricato (2006, p. 214) noticia que a “proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades”, considerando que a última proposta neste sentido efetivou-se durante o regime militar (1964-1985), mediante a criação do BNH. E, embora não tenham faltado formulações e tentativas de implementação, todas elas não foram duradouras.

Compete salientar que o Ministério das Cidades consistiu em uma verdadeira inovação no que concerne às políticas urbanas, uma vez que sobrepujou o contorno setorial da habitação, da mobilidade (transportes) e do saneamento, atentando-se ao uso e à ocupação do

solo. Ainda, possibilitou a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os estados e municípios, envolvendo a participação direta da sociedade, intentando, dessa maneira, reduzir a desigualdade social e possibilitar a promoção da sustentabilidade do meio ambiente.

O Ministério das Cidades estruturava-se com base nos problemas urbanos existentes, compondo-se, dessa maneira, conforme consta do parágrafo antecedente, ou seja, pelas questões atinentes à moradia, ao saneamento básico e à mobilidade urbana, sendo-lhe posteriormente acrescida a Secretaria de Regularização Fundiária.

Nessa guiza, sua criação representou um importante começo para todos os segmentos relacionados às lutas urbanas, sobretudo por possuir um tratamento integrado das políticas urbanas. Consistiu, portanto, numa novidade, em especial quando considerado o histórico pátrio, cuja política habitacional foi marcada pela ausência de planejamento e por sua forma desarticulada.

Embora tenham sido introduzidos novos elementos na política habitacional durante o governo Lula, esta resulta de um processo de amadurecimento das propostas desenvolvidas por variados segmentos da sociedade no decorrer do período pós-BNH.

O pontapé inicial da nova Política de Habitação Urbana decorre do ano de 1999, quando o Instituto Cidadania, uma organização não governamental coordenada por Luiz Inácio Lula da Silva, candidato à Presidência da República no momento, apresentou uma ideia bastante atraente, qual seja, a elaboração de um plano que possibilitaria ponderar o problema habitacional no país.

O instituto teve a iniciativa de elaboração do Projeto Moradia, integrando o quadro de coordenação temática pessoas diretamente relacionadas à questão, dentre os quais acadêmicos, representantes de movimentos de moradia, gestores públicos com experiência em administrações progressistas e deputados. Tão grande a importância do projeto que este passou a compor a proposta de política do Partido dos Trabalhadores (PT).

Essa orientação representava parcela de inúmeras iniciativas que o instituto formulava, almejando a construção de projetos de desenvolvimento nacional que conjurassem o enfrentamento da questão social com o crescimento econômico e a geração de emprego e

renda. Objetivava, assim, a ampliação do mercado formal para os setores de renda média e média baixa, os quais seriam atendidos com recursos provenientes do SBPE e do SFI, no intuito de haver liberação daqueles procedentes do FGTS para as classes de renda mais baixas.

O Projeto Moradia foi lançado no ano 2000 e apresentava propostas dirigidas à gestão e ao controle social, ao desenho financeiro e aos aspectos urbano-fundiários, tratando o enfrentamento da temática para além do governo federal, também considerando o conjunto de agentes do setor público e privado detentores de alguma responsabilidade no âmbito habitacional.

Pretendia-se, no caso, facilitar o acesso ao crédito habitacional para as camadas da população de rendas média e baixa, além de apresentar a imperiosidade de implementação de mecanismos capazes de promover o barateamento da produção e a viabilização de subsídios à moradia para os mais necessitados. E, como apregoavam tratar o projeto de uma fonte de investimento, haveria significativa contribuição para a retomada do crescimento econômico e, também, para a geração de emprego, uma vez que o setor de construção civil possui notória capacidade para tanto, sem maiores exigências, em determinados aspectos, de qualificação profissional.

Quanto ao projeto em tela, ressalta Bonduki (2014, p. 109):

Na dimensão urbano-fundiária, o Projeto Moradia enfatizava a necessidade de aprovação do Estatuto da Cidade para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. A noção de que a questão da habitação não podia ser enfrentada sem uma forte intervenção no mercado fundiário e de modo articulado com a questão urbana foi definida como um ponto central da estratégia formulada, ficando claro que o problema de moradia não se resolveria no Brasil apenas com a construção de casinhas: era necessário articular todas as políticas públicas urbanas e implementar instrumentos de reforma urbana.

Sinteticamente, o Projeto Moradia propunha aprovar o Estatuto da Cidade – o que ocorreu em 2001, ainda no governo FHC – e aplicá-lo nos municípios por meio dos planos diretores; criar uma nova estrutura institucional, com participação e controle social, articulação intergovernamental e intersetorial; e criar um novo modelo de financiamento e subsídios. Estabelecida essa base, deveria ser criado um leque de programas suficientemente amplo para garantir o enfrentamento das várias modalidades de problemas urbanos e habitacionais, com diversidade que contemplasse as diferentes regiões e categorias de cidades.

Numa sociedade em que marcava disparadamente o mercado informal, em especial nas metrópoles do Brasil, necessária uma política tendente a repensar o mercado com o intuito de reformular as políticas sociais.

E, com a vitória de Lula nas eleições de 2002, viu-se a possibilidade de implementação das propostas apresentadas pelo projeto em tela. A criação do citado Ministério das Cidades, em 2003, foi responsável, reitera-se, pelo preenchimento de uma lacuna institucional, especialmente porque procurou integrar as políticas direcionadas ao território e às aglomerações urbanas, compreendendo o trio já apresentado: habitação, saneamento e transporte urbano (mobilidade urbana).

Teria, conforme aponta Shimbo (2012, p. 39), o Ministério das Cidades “um caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)”. E, como seria de sua responsabilidade a gestão da política habitacional, perdia força operacional em razão da manutenção da Caixa Econômica Federal, a qual subordina-se ao Ministério da Fazenda e seguiu exercendo grande poder na execução da política habitacional, enquanto agente operador dos programas e, também, principal agente financeiro do FGTS. Ainda assim, a distribuição do MCidades ressoou numa articulação em volta da proposta de uma política nacional de habitação.

O Ministério das Cidades regia-se com o apoio de 04 (quatro) secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos, buscando articular as políticas de cada setor e enfrentar a política urbana. Houve um significativo avanço das propostas alusivas aos eixos institucional e urbano.

No mês de outubro de 2003, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, consolidando as bases do governo, propondo a criação e composição do Conselho das Cidades, que fora instalado no ano de 2004. Na sequência, conforme consta do texto do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) para a II Conferência das Cidades, em 2005, a proposta da política pressupõe uma compreensão do processo de urbanização brasileira, o qual foi historicamente permeado por interferências tendentes a um modelo de acumulação capitalista, preponderando as desigualdades.

Essa nova roupagem política deve, forçosamente, propiciar a superação dos desequilíbrios existentes em diferentes patamares, de modo a possibilitar o acesso à cidade.

Cuida-se de uma política que sobrepõe a via única, ou seja, além do Estado, denota-se a existência de um diálogo com a sociedade de um modo geral.

Como afirma Bonduki (2014, p. 110), o MCidades teve como uma de suas principais tarefas a estimulação da implementação do Estatuto das Cidades, o que seria fundamental para ensejar o acesso à terra e, ainda, viabilizar a produção de habitação social.

O Ministério das Cidades visou uma articulação em volta de uma proposta de Política Nacional de Habitação (PNH), que foi objeto de discussão ao longo de conferências realizadas por todo o país, junto ao PNDU. Com a formalização dessa nova política, houve incorporação, em seu teor, de grande parte das propostas insertas no Projeto Moradia.

O principal instrumento dessa nova política trata-se do Sistema Nacional de Habitação (SNH), o qual estabelecia suas bases, prevendo a integração entre todos os entes federativos e dos agentes públicos e privados envolvidos, definindo as regras de destinação e articulação dos recursos, onerosos ou não, indispensáveis à sua implementação.

Nessa nova política, no assunto relacionado à produção de habitação, como já se mostrava imprescindível a ampliação da quantidade de moradias e, ainda, a redução do déficit habitacional, revelou-se necessária a participação do setor privado no atendimento da população cuja renda fosse superior a cinco salários-mínimos, o que otimizava, em termos econômicos, os recursos públicos e privados destinados à habitação.

Como o Sistema Nacional de Habitação apresentava uma instância de gestão e controle, também possuía dois subsistemas, que separavam as fontes de recursos, a partir das distintas demandas da população, tratando-se do Subsistema de Habitação de Interesse Social e do Subsistema de Habitação de Mercado, em relação aos quais, discorre Shimbo (2012, p. 40):

O primeiro subsistema visava garantir que os recursos públicos fossem destinados *exclusivamente* ao subsídio à população de baixa renda. Já o segundo procurava *reorganizar* o mercado privado de habitação, a fim de se ampliar as formas de captação de recursos e de se incluir novos agentes, facilitando a promoção imobiliária.

A segmentação dos dois subsistemas quanto às fontes e à destinação de recursos era fortemente ressaltada. Para o Subsistema de Mercado estava destinada a captação “via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de

capitais”, ao passo que o Subsistema de Habitação de Interesse Social seria movimentado por recursos advindos do FGTS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de outros fundos (Brasil, 2004).

Assim, para o Subsistema de Habitação de Interesse Social foi instituída uma nova envergadura institucional: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei n. 11.124/05, que também aprovou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Aquele primeiro foi responsável por estabelecer regras para articulação entre os três entes federativos na nova PNH.

Nesse novo sistema, havia a previsão de uma dilatação de recursos federais (em especial os do OGU – Orçamento Geral da União), estaduais e municipais, para que somassem subsídios capazes de responderem, de modo integrado, à problemática habitacional, concentrando-se nas faixas de menor renda, o que já era previsto, inclusive, pelo Projeto Moradia.

Era necessário que os estados e municípios criassem uma estrutura institucional específica para possibilitá-los o acesso aos recursos do FNHIS. Assim, comprometeriam aqueles ao cumprimento dos requisitos previstos em lei.

Houve a implementação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor e, ainda, elaborado um Plano Local de Habitação de Interesse Social, que serviriam de base aos estados e municípios, possibilitando-lhes a execução da Política de Habitação.

Durante a implementação de pontos específicos, indispensáveis a uma política habitacional, foram observados avanços significativos, dentre os quais a destinação de recursos voltados à aquisição de imóveis ociosos, localizados em áreas específicas, para fins habitacionais, além da elevação de investimento no atendimento às populações de menor renda.

É de indispensável registro que os pequenos e médios municípios obtiveram melhores respostas aos problemas habitacionais, por meio dos programas que envolviam recursos derivados do FGTS. Isso porque a solução era dificultosa nas regiões

metropolitanas, uma vez que era notório o alto preço e a escassez de terras aptas à construção de novas moradias.

Demais disso, inicialmente, o Ministério das Cidades manteve e reformulou alguns programas já existentes, elaborados durante o governo de FHC, destacando-se o PAR, o Carta de Crédito Associativo, o Habitar Brasil, o Pró-Moradia e o PSH. Ainda, criou o Programa Crédito Solidário.

Mais à frente, entre os anos de 2005 e 2008, foram criados novos programas, em especial aqueles responsáveis por movimentar o FNHIS e destinavam-se a populações de renda inferior, de até 03 (três) salários-mínimos ao mês, destacando-se o Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, além do Apoio à População Social da Moradia.

Registra-se que somente em 2009 foi criado o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, o principal objeto deste estudo, notadamente quanto à sua implementação no município de Ituiutaba-MG e seus efeitos, analisando-se alguns aspectos importantes do pós-ocupação, como se verá mais à frente.

É possível considerar que os progressos decorrentes de uma nova política nacional resultam de longa história de luta, especialmente dos movimentos sociais, os quais ganharam forças no decorrer do tempo, almejando o mínimo para a moradia digna, consolidando-se uma política urbana capaz de atender à função social da cidade.

Com vistas a uma apreensão segura do conteúdo até então abordado, consolidando as informações apresentadas, entende-se, por oportuno, solidificá-las em dois quadros, apresentando, na primeira, os programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades, até o ano de 2008, indicando suas modalidades e respectivas fontes de recurso. Na segunda, serão detalhadas características dos programas cujas modalidades consistiram na produção e na aquisição de novas unidades habitacionais. Senão, confira-se os quadros, nos moldes elaborados por Shimbo (2012, pp. 42-45):

Quadro 1 – Programas habitacionais geridos pelo Ministério das Cidades até o ano de 2008

| Produtos | Programas/ações | Fontes |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Construção de unidades habitacionais novas | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários | FNHIS/OGU |
| | Apoio à Produção Social da Moradia | FNHIS/OGU |
| | Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) | OGU |
| | Carta de Crédito Individual | FGTS |
| | Carta de Crédito Associativo | FGTS |
| | Apoio à Produção | FGTS |
| | Pró-Moradia | FGTS |
| | Programa de Arrendamento Residencial (PAR) | FAR |
| | Programa Crédito Solidário | FDS |
| Aquisição de unidades habitacionais novas | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Apoio à Produção Social da Moradia | FNHIS/OGU |
| | Carta de Crédito Individual | FGTS |
| | Carta de Crédito Associativo | FGTS |
| | Programa Crédito Solidário | FDS |
| | Programa de Arrendamento Residencial (FAR) | FAR |
| Aquisição de unidades habitacionais usadas | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Carta de Crédito Individual | FGTS |
| Conclusão, Ampliação, Reforma ou Melhoria de Unidade Habitacional | Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários | FNHIS/OGU |
| | Carta de Crédito Individual | FGTS |
| | Programa Crédito Solidário | FDS |
| Aquisição de materiais de | Carta de Crédito Individual | FGTS |

| | | |
|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| construção | Programa Crédito Solidário | FDS |
| Aquisição de lotes urbanizados | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Apoio à Produção Social da Moradia | FNHIS/OGU |
| | Programa Crédito Solidário | FDS |
| | Carta de Crédito Individual | FGTS |
| Produção de lotes urbanizados | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Carta de Crédito Associativo | FGTS |
| Requalificação de Imóveis e Reabilitação Urbana | Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |
| | Apoio à Produção Social da Moradia | FNHIS/OGU |
| | Carta de Crédito Associativo | FGTS |
| | Programa Crédito Solidário | FDS |
| | Programa de Arrendamento Residencial (PAR) | FAR |
| Urbanização de Assentamentos Precários | Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários | FNHIS/OGU |
| | Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia | FGTS |
| | Habitar-Brasil/BID | OGU |
| | Pró-Moradia | FGTS |
| Desenvolvimento Institucional | Habitar-Brasil/BID | OGU |
| | Pró-Moradia | FGTS |
| Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica | Programa de Ação Provisão Habitacional de Interesse Social | FNHIS/OGU |

Fonte: SHIMBO, Lúcia Zanin, pp. 42-43.

Elaborado a partir de Moraes (2007) e de informações do Ministério das Cidades. Disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoes>> Acesso em: 26 maio 2008.

Quadro 2 – Características dos programas habitacionais contempladores das modalidades produção e aquisição de novas unidades habitacionais

| Programas | Ano | Breve descrição do programa | Proponente | Renda dos beneficiários |
|------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pró-Moradia | 1994 | Concessão de financiamentos ao poder público para promover o acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social. | Estados, DF e municípios | Até R\$ 1.050,00 |
| Carta de Crédito Individual | 1995 | Concessão de financiamentos a pessoas físicas para as modalidades contidas no Programa. Os interessados devem procurar diretamente os Agentes Financeiros habilitados a operar os programas do FGTS. | Pessoas físicas | Até R\$ 3.900,00 para aquisição de UH nova |
| Carta de Crédito Associativo | 1995 | Concessão de financiamentos a pessoas físicas, associadas em grupos formados por condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, COHABs ou empresas do setor da construção civil, para as modalidades contidas no Programa. | Grupos de pessoas físicas ou empresas do setor da construção civil | Até R\$ 3.900,00 para aquisição de UH nova. Para as Operações Especiais: até R\$ 4.900,00 |
| Apoio à produção | 1998 | Concessão de financiamento direto ao setor privado para a produção de habitações, cujos valores não ultrapassem R\$ 130.000,00, nas regiões metropolitanas e R\$ 100.000,00 nas demais regiões. | Empresas do setor da construção civil | Até R\$ 4.900,00 |
| Programa de Arrendamento Residencial (PAR) | 1999 | Acesso à moradia para população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. | Empresas do setor da construção civil | Até R\$ 1.800,00 |
| Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) | 2002 | Financiamentos por intermédio da concessão de subsídios aos cidadãos organizados em grupos, pelos governos dos estados, DF ou municípios, e, excepcionalmente, em áreas rurais. | Entidades privadas sem fins lucrativos | Até R\$ 1.140,00 |

| | | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programa Crédito Solidário | 2004 | Concessão de financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada para a construção de moradia, sob os regimes de autoconstrução, mutirão e autogestão. | Cooperativas habitacionais ou mistas, Associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos | Até R\$ 1.125,00. Entre R\$ 1.125,01 e R\$ 1.900,00, limitadas a: a) 10% do grupo associativo ou; b) 35%, em regiões metropolitanas |
| Programa da Ação Provisão Habitacional de Interesse Social (Habitação de Interesse Social – HIS) | 2007 | Apoio ao poder público no acesso da população de baixa renda à habitação digna, regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais. | Estados, DF e municípios | Até R\$ 1.050,00 |
| Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários | 2007 | Apoio ao poder público nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco. | Estados, DF e municípios | Até R\$ 1.050,00 |
| Apoio à Produção Social da Moradia | 2008 | Apoio às entidades no desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia, situada em localidades urbanas ou rurais, com envolvimento das comunidades nas ações de autoconstrução e mutirão. | Entidades privadas sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional | Até R\$ 1.125,00 |

Fonte: SHIMBO, Lúcia Zanin, pp. 44-45. Elaborado a partir de informações do Ministério das Cidades (2008).²³ Disponíveis em <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/programas-e-acoas>> Acesso em: 26 maio 2008.

23 Como há menção neste quadro de valores, em reais, em diferentes períodos, cumpre indicar o valor do salário-mínimo vigente à época, mencionando a legislação correlata, considerando cada um dos anos apresentados:

1994: março (Portaria Interministerial n. 004, de 1994) e julho (Lei n. 9.069, de 1995) – R\$ 64,79 (sessenta e quatro reais e setenta e nove centavos); setembro (Lei n. 9.063, de 1995) – R\$ 70,00 (setenta reais);

1995: maio (Lei n. 9.032, de 1995) – R\$ 100,00 (cem reais);

1996: maio (Lei n. 9.971, de 2000) – R\$ 112,00 (cento e doze reais);

1997: maio (Lei n. 9.971, de 2000) – R\$ 120,00 (cento e vinte reais);

1998: maio (Lei n. 9.971, de 2000) – R\$ 130,00 (cento e trinta reais);

1999: maio (Lei n. 9.971, de 2000) – R\$ 136,00 (cento e trinta e seis reais);

2000: abril (Lei n. 9.971, de 2000) – R\$ 151,00 (cento e cinquenta e um reais);

Extrai-se desse conteúdo que, apesar de ser destinado à habitação de interesse social, esse subsistema pôde ser acessado pelo mercado imobiliário também na produção de unidades habitacionais para camadas populacionais com renda superior aos 03 (três) salários-mínimos mensais previstos, desde que nos limites máximos de financiamento apontados em cada programa.

Noutro vértice, recorda-se que a Política Nacional de Habitação previa também o Subsistema da Habitação de Mercado. Este tinha por mister a captação de recursos capazes de contribuir com o SFH e, por meio daqueles obtidos pela caderneta de poupança, havia possibilidade de prosseguir com esse subsistema, que buscava a complementariedade entre o SFI e o SFH.

Para conferir garantia ao contexto promissor do crédito imobiliário, demonstrava-se indispensável a segurança jurídica, que possibilitaria a expansão do mercado. Assim, haveria a possibilidade de se arrecadar maior quantidade de recursos, o que viabilizaria o crescimento da produção imobiliária via mercado. E, nesse cenário, consigna Bunduki (2014, p. 112):

A nova conjuntura gerou forte interesse dos investidores no mercado habitacional brasileiro, que por mais de vinte anos tinha ficado aquém da sua potencialidade. Em consequência, verificou-se um forte aporte de capital externo no setor [...]. Para atender a demanda por novos empreendimentos que esse processo gerou, ocorreu [...] uma avassaladora procura por terrenos e glebas aptos para habitação, em um processo especulativo que chegou a ser considerado, entre 2007 e 2008, um *boom* imobiliário. Essa demanda criou uma disputa por terra, com efeitos nefastos para a produção de habitação de interesse social.

Diante da necessidade de ampliar seu mercado, muitas empresas tradicionalmente voltadas para as classes alta e média alta criaram subsidiárias especializadas em produtos mais baratos, dirigidos à baixa classe média, segmento que cresceu fortemente com a política econômica e salarial do governo Lula, mas com renda ainda insuficiente para adquirir uma moradia produzida pelo mercado privado. A viabilização do crédito imobiliário para esse segmento é estruturalmente decisiva para enfrentar a questão habitacional. Esse quadro foi determinante para a proposição do Programa Minha Casa Minha Vida, no momento em que a crise do mercado

2001: abril (Medida Provisória n. 2194-6, de 2001) – R\$ 180,00 (cento e oitenta reais);

2002: abril (Lei n. 10.525, de 2002) – R\$ 200,00 (duzentos reais);

2003: abril (Lei n. 10.699, de 2003) – R\$ 240,00 (duzentos e quarenta reais);

2004: maio (Lei n. 10.888, de 2004) – R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais);

2005: maio (Lei n. 11.164, de 2005) – R\$ 300,00 (trezentos reais);

2006: abril (Medida Provisória n. 288, de 2006) – R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais);

2007: abril (Lei n. 11.498, de 2007; Medida Provisória n. 362, de 2007) – R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais);

2008: março (Medida Provisória n. 421, de 2008) – R\$ 415,00 (quatrocentos e quinze reais).

imobiliário em nível internacional, conhecida como a crise do *subprime*, no segundo semestre de 2008, ameaçava chegar ao país.

No ano de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo a habitação uma de suas prioridades. Objetivava-se, *in casu*, a promoção da retomada do planejamento e da execução de substanciais obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, possibilitando o seu desenvolvimento de modo acelerado e sustentável.

Foram previstos inusitados recursos orçamentários para o setor da habitação no Brasil, o que permitiu a implementação do maior programa de inclusão habitacional já realizado nacionalmente.

Demais disso, cumpre frisar que o principal argumento para suas dimensões situava-se na necessidade de dinamização da economia com os investimentos em infraestrutura, abrangendo nesta, principalmente, a energia, as rodovias, o saneamento básico e a habitação, estes dois últimos itens mais privilegiados, sendo repassados recursos aos estados e municípios.

Representou, pois, um plano estratégico para que se possibilitasse resgatar o planejamento e a retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, contribuindo, de forma significativa, para o aumento da oferta de empregos e geração de renda, levando à melhoria dos investimentos público e privado em obras essenciais.

Porém, embora tenha o programa previsto um bilionário investimento no setor habitacional, a lentidão de execução do PAC, de modo geral, influenciou diretamente a idealização de um programa específico para a esfera habitacional, inicialmente denominado Pacote Habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, que representou, também, uma das medidas para a manutenção da economia aquecida, mesmo diante das mudanças provocadas em decorrência da citada crise financeira mundial.

Nesse cenário, a previsão seria de utilização de recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial e do Fundo de Desenvolvimento Social, ambos geridos pela Caixa Econômica Federal. Almejava o governo federal a dinamização da economia, por meio do setor da construção civil, o qual, reitera-se, tem grande capacidade de absorção de mão de obra, possibilitando a estimulação dos correlatos setores econômicos.

Com base na explanação apresentada a respeito da trajetória da política habitacional no Brasil, apontando as principais conquistas e também os pontos fracos decorrentes das políticas adotadas pelos governos brasileiros, depreende-se que, no aspecto relacionado ao desenvolvimento da política habitacional para os segmentos de menor renda, as variadas ações foram pontuais e fragmentadas, na medida em que não foram alcançando os resultados almejados, não se revelando satisfatórios a ponto de constituir-se na consolidação de direitos sociais e do atendimento da demanda populacional.

No histórico do município de Ituiutaba-MG, percebe-se que as três esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal) foram bastante atuantes e de suma importância no campo das políticas habitacionais. Ainda antes do PMCMV, outros programas foram responsáveis pela construção de conjuntos habitacionais no município, mediante iniciativa das ações da COHAB/MG e outros.

Conforme informações angariadas no Setor de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Ituiutaba-MG, o PMCMV na cidade foi promovido após a instituição da Lei n. 3.937, de 12 de junho de 2008, que criou o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social – FHIS e instituiu o seu Conselho Gestor.

Ainda, após a iniciação do MCMV no município de Ituiutaba-MG, este passou a receber expressivos investimentos, voltados à produção das unidades habitacionais, como se verá melhor adiante.

Destacou-se, pois, na área habitacional relacionada à população de baixa renda, como visto, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), o qual foi de importante relevo, gerando reflexos, inclusive, na atualidade, tamanha sua dimensão e número de pessoas envolvidas em todo o país, como será apresentado no capítulo seguinte.

4. DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” (PMCMV)

No que diz respeito à política nacional brasileira, registra-se que o Programa “Minha Casa, Minha Vida” representa um importante marco na atuação do Estado frente à produção de habitações no Brasil, especialmente as de interesse social, revelando-se expressiva em termos quantitativos, o que favorece, inclusive, o mercado imobiliário.

Como será explicitado adiante, o PMCMV possibilitou a criação de condições favoráveis aptas a amparar o acesso à moradia, especialmente pelas pessoas de menor renda. Entretanto, embora possua esse caráter assistencialista, o programa contribuiu para o aceleramento da produção de cidades desiguais, havendo a expansão do tecido urbano, promovendo a transformação da paisagem nas periferias, principalmente em razão do processo de valorização do espaço intraurbano e da especulação imobiliária intrinsecamente a ela relacionada, conforme mencionam Lucena e Maia (2013).

Com o fito de registrar os acontecimentos promovidos no decorrer do aludido programa habitacional, serão apresentadas as principais características e consequências decorrentes daquele, apontando desde sua origem até a atualidade, inclusive no município de Ituiutaba-MG.

4.1. Da origem aos dias atuais do PMCMV: continuidade, alterações e inovações

Como apontado no capítulo antecedente, houve um momento de abalo no mercado imobiliário internacional, conhecido como “crise do *subprime*”²⁴, especificamente no segundo

24 Também denominada “bolha imobiliária americana”, a crise do *subprime* iniciou-se a partir da considerável queda do índice *Dow Jones*, em julho de 2007, em razão do colapso hipotecário, levando várias instituições financeiras americanas à situação de insolvência. Na época, os designados empréstimos hipotecários podres, ou *subprime mortgage*, foram concedidos de modo imprudente, encerrando em uma crise de crédito por meio da transferência descontrolada de CDS’s (*Credit Default Swaps*) e CDO’s (*Collateralized Debt Obligation*) para terceiros, repassando os riscos para outras contrapartes. Os principais fatores que levaram à referida crise foram: a) a concessão de empréstimos hipotecários de alto risco; b) a transferência de créditos desenfreada, em série; c) a manutenção de juros reduzidos pelo FED (Banco Central dos EUA); e d) a recém-saída da crise da “bolha da internet” (2000-2006). O dia 15/09/2008, conhecido como “segunda-feira negra”, figurou-se como o marco da crise, quando um dos maiores bancos dos EUA declarou falência. Em seguida, em 29/09/2008, a bolsa de valores de São Paulo caiu mais de 10% em um só dia e, ainda, teve suas operações interrompidas.

semestre de 2008, que ameaçava chegar ao Brasil, quando o governo nacional investiu, como uma das alternativas para o enfrentamento dos efeitos da crise, na indústria da construção civil, que é fortemente capaz de propiciar a geração de empregos e movimentar a economia.

Nesse panorama, foi lançado o “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV), instituído pela Medida Provisória n. 459/2009, convertida na Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, regulamentada pelo Decreto n. 7.499/2011, consistente num programa a ser executado pelo governo federal, em parceria com os estados e municípios, bem como com as empresas do ramo da construção civil.

Interessante registrar que foi necessária bastante articulação política para sua criação, permitindo que o processo tramitasse em caráter de urgência, aprovando-se a lei com a maior celeridade, encerrando por apresentar críticas, dadas as negociações do mercado.

O programa é apontado como uma das mais importantes ações do governo em reação à mencionada crise econômica internacional, mitigando as suas consequências e servindo de estímulo à criação de empregos e investimentos no ramo da construção civil, além de figurar-se como uma política social em grande escala.

Ansiava-se, pois, a verdadeira possibilidade de minimização do déficit habitacional no país, embora apresentando uma tipologia única para todo o território. Registra-se, ainda, a intenção em assegurar um ganho político de curto prazo.

Assaz aclarador mencionar, neste ponto, registro efetuado por Shimbo (2012, pp. 54-55) quanto à ampliação do mercado na esfera habitacional para o atendimento às famílias de menor renda. Confira-se:

Ao mobilizar um conjunto de medidas de estímulo à produção habitacional, mantendo o desenvolvimento dos setores imobiliário e da construção civil, o pacote [MCMV] foi apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala. Justificado por atender esses dois imperativos econômicos e sociais – por um lado, a criação de empregos no setor da construção, e, por outro, a provisão de moradias –, o MCMV vem corroborar a ampliação do mercado para o atendimento da demanda habitacional de baixa renda.

Embora seja reconhecida a finalidade do Programa “Minha Casa, Minha Vida” para o alavancamento da economia, por intermédio da indústria da construção civil, é importante destacá-lo como o estandarte da política habitacional pátria em nível federal.

Atentando-se ao aspecto imobiliário, a função do Estado quanto à habitação e à moradia e o papel dos consumidores no decorrer do processo de produção da moradia a partir das diretrizes do PMCMV, Cardoso e Aragão (2013, p. 44) tecem algumas críticas que entendem fundamentais. Veja-se:

(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado.

Dessa forma, para os autores, e consoante alhures frisado, as modificações passaram a acontecer como uma resposta à crise mundial sobre a economia brasileira. Nesse sentido, o governo federal buscou suavizar os seus efeitos internamente, por meio da adoção de políticas inclusivas e de manutenção do crédito, atendendo aos setores mais afetados pela recessão e a sustentação dos investimentos públicos, representando o pacote em tela como um relevante instrumento para o setor habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Salutar reconhecer que o PMCMV, quando da intervenção da Secretaria Nacional de Habitação, uma das integrantes do Ministério das Cidades²⁵, inseriu em um de seus misteres a habitação de interesse social, possibilitando o surgimento da modalidade com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). E, assim, o programa inaugura sua atuação na habitação de interesse social junto ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

O PAR consistiu, como demonstrado anteriormente, em um programa criado durante o governo FHC, no ano 2000, atuando em municípios com população acima de 100.000 (cem mil) habitantes, visando ao atendimento das famílias com renda de até 03 (três) salários-mínimos mensais.

25 Em 1º de janeiro de 2019, já no governo de Jair Messias Bolsonaro, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

Nesse cenário, infere-se que o MCMV adota a estrutura normativa apresentada pelo PAR e, conjuntamente, iniciam a atuação na aquisição e venda de imóveis sem prévio arrendamento para pessoas de baixa renda, passando a abranger as capitais estaduais, as correspondentes regiões metropolitanas e os municípios com população igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Há quem aponte que o programa concedeu privilégio à construção de novas unidades habitacionais a custos, *a priori*, mais elevados que alternativas outras, propiciando o oferecimento de demasiado subsídio a quem poderia, pelo menos, realizar um financiamento.

A fase inicial do programa (2009-2011), denominado PMCMV 1, teve uma meta de construção de significativa quantidade de moradas, embora tenha sido bastante tímida ante a demanda necessária, mesmo com a enorme disponibilidade de recursos para subsídio, razão pela qual, complementa Bonduki (2014, p. 119), “a distribuição das unidades por faixa de renda adotada no PMCMV estava longe de ser proporcional ao perfil do déficit habitacional”.

O programa não deixa de demonstrar um viés social, cujo principal objetivo centrava-se na redução do déficit habitacional, engendrando mecanismos aptos a incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, bem como a requalificação de imóveis urbanos e, ainda, a produção ou a reforma de habitações rurais destinadas a famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos.

Desse modo, infere-se que o governo federal procurou investir no acesso à casa própria pela população de baixa renda, além de, reitera-se, influenciar o crescimento econômico, com a geração de empregos. Assim, mais que um programa habitacional, o MCMV apresentou-se como uma estratégia para recuperação do passivo social inerente ao déficit habitacional, permitindo ao país alavancar a melhoria de sua situação na esfera da habitação.

Entretanto, essa última mencionada medida provocou consequências relacionadas à qualidade dos empregos gerados. Afinal, as negociações envolvendo o governo e as construtoras, especialmente para a definição do custo mais reduzido das unidades habitacionais, ensejaram a informalidade e a precarização das relações de trabalho.

Alvitra esclarecer que o PMCMV não se confunde com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o qual também compreendeu como um dos grandes instrumentos para a implementação da denominada nova Política Nacional de Habitação (PNH), estruturando o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O PlanHab possui um sentido mais amplo e estratégico que o MCMV, mas este incorporou, em partes, algumas das propostas do primeiro, como no caso do aumento dos recursos não onerosos, destinados a subsidiar a produção de novas unidades habitacionais de interesse social.

Ainda, o “Minha Casa, Minha Vida” pautou-se em financiamentos geridos por um fundo garantidor, o que também fora proposto pelo PlanHab, o qual viabilizaria a concessão de crédito à parcela da população de menor renda para os programas habitacionais. Não bastasse, o PMCMV também absorveu daquele plano a divisão da população por faixa de renda, estabelecendo, no início, três diferentes faixas de atendimento, sendo a primeira delas, objeto desta pesquisa, voltada exclusivamente para habitação de interesse social. Ademais, essa faixa 1 do programa abrangeu as famílias de renda inferior à linha de financiamento, sem condições de regular retorno.

Observa-se que a natureza do problema enfrentado pelo PMCMV é a carência de moradias com mínimas condições de habitabilidade no país, traduzida pelo déficit habitacional. Porém, essa questão não estava explicitada nas portarias iniciais do programa, nem mesmo na vigente até o encerramento de sua segunda fase.

É digno de nota que, no ano de 2010, alcançou-se a meta de construção de 01 (um) milhão de moradias pelo PMCMV 1. E, mais adiante, em 2011, já no governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), foi lançada a segunda fase do programa, o PMCMV 2, agregando-se novas regras.

Consigna-se que o MCMV já passou por 03 (três) fases, nas quais mudanças foram realizadas para melhorar sua aplicação. Com o lançamento do programa, em 2009, iniciou-se a primeira fase (PMCMV 1), cuja meta, até o ano de 2010, residia na construção de um milhão de unidades habitacionais em todo o país. Na ocasião, o governo federal providenciou o cadastramento de várias instituições parceiras, dentre bancos, construtoras e outros interessados.

Como sobredito, o programa observa, desde o seu início, a divisão da população por faixas de renda e, neste momento inicial, estas dividiam-se da seguinte maneira: a) faixa 1: famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) por mês; b) faixa 2: famílias com renda de até R\$ 3.275,00 (três mil duzentos e setenta e cinco reais) mensais; c) faixa 3: famílias com renda mensal entre R\$ 3.275,00 (três mil duzentos e setenta e cinco reais) e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)²⁶.

No decorrer do ano de 2011, iniciou-se a segunda fase do programa (PMCMV 2). Na ocasião, o governo federal almejava a entrega de dois milhões de moradias até o fim de 2014, além de expandir o montante global de recursos alocados. Consistia, no caso, um investimento de mais de cento e vinte e cinco bilhões de reais. Nesta fase, uma das novidades foi o uso do FGTS para a complementação dos valores. Neste momento, o Banco do Brasil também tornou-se parceiro do programa, cuja principal operadora, até o momento, era a Caixa Econômica Federal. Ainda, o PMCMV 2 mantém a priorização dos três grupos de renda apontados na primeira fase, alterando apenas em termos de proporção de moradias previstas anteriormente.

O governo federal lançou, no ano de 2016, a fase 3 do programa (PMCMV 3), tendo como pretensão a construção e o financiamento de dois milhões de unidades habitacionais com o seu auxílio e suas vantagens. Avaliou-se o investimento em duzentos e dez bilhões de reais. Demais disso, anunciaram o aumento dos valores de faixa de renda da população participante e, ainda, a criação de uma faixa intermediária, entre a 1 e a 2, especialmente em decorrência das dificuldades para a aquisição de imóveis.

26 Como há indicação de valores, a par de considerá-los tomando-se por base o valor do salário-mínimo vigente em cada um dos anos consignados na pesquisa, cumpre indicar o valor correspondente àquele ao longo do PMCMV, desde o seu início, em 2009, até o ano de 2020, mencionando a legislação correspondente. Assim, veja-se:

2009: fevereiro (Medida Provisória n. 456, de 2009) – R\$ 465,00 (quatrocentos e sessenta e cinco reais);

2010: janeiro (Medida Provisória n. 474, de 2009) – R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais);

2011: janeiro (Medida Provisória n. 516, de 2010) – R\$ 540,00 (quinhentos e quarenta reais) e janeiro (Lei n. 12.382, de 2011) – R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais);

2012: janeiro (Decreto n. 7.655, de 2011) – R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais);

2013: janeiro (Decreto n. 7.872, de 2012) – R\$ 678,00 (seiscentos e setenta e oito reais);

2014: janeiro (Decreto n. 8.166, de 2013) – R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais);

2015: janeiro (Decreto n. 8.381, de 2014) – R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais);

2016: janeiro (Decreto n. 8.618, de 2015) – R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais);

2017: janeiro (Decreto n. 8.948, de 2016) – R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais);

2018: janeiro (Decreto n. 9.255, de 2017) – R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais);

2019: janeiro (Decreto n. 9.661, de 2019) – R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais);

2020: janeiro (Medida Provisória n. 916, de 2019) – R\$ 1.039,00 (um mil e trinta e nove reais); e fevereiro (Medida Provisória n. 919, de 2020) – R\$ 1.045,00 (um mil e quarenta e cinco reais).

Com isso, atualmente, o PMCMV abarca 04 (quatro) faixas distintas de atendimento, cada qual com suas características e particularidades, conforme consta da tabela a seguir:

Quadro 3 – Características do PMCMV por faixas

| FAIXAS DO PROGRAMA | RENDA FAMILIAR | VANTAGENS |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) | Financiamento de até 120 (cento e vinte) meses, com prestações mensais que variam entre R\$ 80,00 (oitenta reais) e R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais), conforme a renda bruta familiar. A garantia para o financiamento é o próprio imóvel a ser adquirido. |
| 1,5 | Entre R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) e R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) | Financiamento com taxas de juros de 5% (cinco por cento) ao ano e até 30 (trinta) anos para o pagamento, com subsídios de até R\$ 47.500,00 (quarenta e sete mil e quinhentos reais). |
| 2 | Entre R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) | Subsídios de até R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais) e até 30 (trinta) anos para pagar. |
| 3 | Entre R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e R\$ 7.000,00 (sete mil reais) | Taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado e até 30 (trinta) anos para pagar. |

Fonte: Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>> Acesso em: 12/08/2020, às 15:32 h.

Oportuno mencionar que a PNH e o PlanHab representam importantes instrumentos que regulamentam, direcionam e traçam estratégias relacionadas à matéria habitacional, enquanto políticas públicas. Por outro lado, não são encontradas nos normativos do PMCMV menções aos instrumentos e seus objetivos, o que demonstra a ausência de articulação entre a Política, o Plano e o Programa.

O “Minha Casa, Minha Vida” deu ênfase à construção de novas unidades habitacionais urbanas, em detrimento de outras ações, o que pode refletir, sem adentrar no mérito, em um programa com *status* político.

Apesar disso, no decorrer do tempo, mesmo com a promulgação de portarias ao longo dos anos, observa-se que os objetivos e as diretrizes do programa mantiveram-se, merecendo destaque a promoção da qualidade de vida das famílias beneficiadas, a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, especialmente no ramo da construção civil, além da execução do trabalho social, compreendido enquanto um conjunto de ações inclusivas, de cunho socioeducativo, destinadas ao fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos relacionados à habitação.

No que diz respeito ao protocolo de ações exigidas para a execução do aludido programa, estas são ajustadas em três grupos, quais sejam:

1º) Preparação e execução da proposta de empreendimento: quando são elaborados os projetos, apresentando especificações técnicas, diretrizes e orientações a respeito do diagnóstico da demanda por equipamentos e serviços públicos e urbanos (saúde, educação, assistência social etc). Assim, para a construção das moradias destinadas à população de interesse social, devem ser observados os seus aspectos construtivos, destacando-se a segurança (estrutural, contra intrusão e no uso e operação da habitação), a habitabilidade (funcionalidade, conforto, possibilidades de alterações e acessibilidade) e a qualidade construtiva (materiais utilizados, qualidade, manutenção, durabilidade, dentre outros);

2º) Cadastramento e seleção dos beneficiários;

3º) Execução do trabalho social: compreendendo o incentivo à participação social dos beneficiários e à formação de líderes para representarem os moradores. Neste ponto, almeja-se uma maior participação da comunidade diretamente alcançada pelo programa.

Os envolvidos na execução do PMCMV são o Ministério das Cidades (hoje integrante do Ministério do Desenvolvimento Regional, funcionando como seu órgão gestor, estabelecendo diretrizes, regras e condições, além de definir a distribuição dos recursos, acompanhar e avaliar o desempenho do programa), a Caixa Econômica Federal (CEF – agente gestora do Fundo de Arrendamento Residencial, responsável por remunerar as demais instituições envolvidas), outras instituições financeiras oficiais federais (enquanto agentes executores), os entes federativos e as empresas do ramo da construção civil.

É importante ressaltar que, com a disponibilidade de recursos, executa-se o programa. No caso do MCMV, a integralização dos recursos é promovida no FAR pelo governo federal, por intermédio do Orçamento Geral da União (OGU), podendo haver complementação pelo governo local.

No mais, a implementação do programa afigura-se possível após o mapeamento das regiões prioritárias (identificação de áreas específicas para a construção dos empreendimentos de habitação de interesse social) e o respectivo diagnóstico do setor habitacional local, observando-se o planejamento urbano e habitacional do município, levando-se em conta o estabelecido no Plano Diretor correspondente.

Chama a atenção uma das consequências decorrentes dos empreendimentos, tratando-se da “periferização” da produção de habitações, considerando as faixas de renda, haja vista que, quanto menor a faixa de renda, mais distantes são as construções, o que dificulta a dinâmica produtiva, social e cultural da cidade.

Evidencia-se a existência de uma dinâmica hierárquica no que pertine ao espaço urbano, o que colabora para um ponto negativo da sistemática, notadamente quanto à dificuldade de acesso da população atingida aos serviços públicos e privados, além das consequências provocadas no entorno da mobilidade urbana. Enfim, tornou-se arrevesado a afluência daquela população aos equipamentos urbanos em geral.

Sob essa ótica, Bonduki (2014, p. 120), registrando a respeito do critério de se estabelecer um teto único para toda a nação, com diversidade de características e aspectos, assevera que:

[...] o PMCMV, ao estabelecer um teto único por região para o valor da unidade, acabou por determinar a localização periférica dos empreendimentos, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, o que veio a reforçar um modelo urbano inadequado que prolifera em todas as cidades do país, gerando mais necessidade de deslocamentos e um custo financeiro e pessoal perdido em mobilidade. Embora esteja claro que a localização adequada dos projetos depende muito dos municípios, de seus planos diretores e habitacionais e dos instrumentos urbanísticos que eles regulamentaram, cabe ao governo federal, ainda mais quando conta com um mecanismo poderoso de indução – recursos fartos para subsídio –, estimular a implantação dos novos empreendimentos em locais mais adequados e que gerem menor custo urbano, social e ambiental.

O PMCMV promove a distribuição dos recursos ao longo das regiões do Brasil guiando-se pelas estimativas aproximadas do déficit habitacional relativo a cada uma dessas regiões.

Visando à compatibilização da prestação da casa própria com a capacidade de pagamento da família, foram estabelecidas algumas diretrizes pelo programa em tela: o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel; nas hipóteses de financiamento, o opcional pagamento de entrada; o menor risco do financiamento com o Fundo Garantidor²⁷; a melhora do valor do seguro (mais acessível); e a desoneração fiscal e dos custos cartorários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013).

Destaca-se que os efeitos esperados pelo MCMV sobre a atividade econômica no país foram expressivos, tendo gerado número significativo de empregos e, quanto ao mercado de materiais destinados à construção, foi o programa responsável por fomentar, e muito, os negócios no setor.

Extraí-se da Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida (2013) que este apresentou algumas linhas, dentre as quais vislumbra-se que, na área urbana, para a faixa 1, existiram, inicialmente, três modalidades (Empresas, Entidades e Oferta Pública), enquanto que, para as demais faixas, a modalidade centrava-se na política de desconto da taxa de juros.

E, para possibilitar um melhor entendimento do programa e uma boa apreensão dessas linhas, a referida Cartilha as apresenta, traçando os seus objetivos, a área de abrangência, o modo de funcionamento, a especificação do empreendimento e o valor das unidades habitacionais.

No mencionado documento é exibido, num primeiro momento, o PMCMV Empresas, na área urbana, o qual voltava-se à produção de empreendimentos relacionados à alienação de unidades habitacionais a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais). Neste, as empresas relacionadas à construção civil encaminhavam seus projetos à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil e, após análise daqueles, a instituição financeira correspondente contratava a operação, acompanhava a execução da obra e, ainda,

27 Registra-se que o Fundo Garantidor previsto no PMCMV, com aporte de recursos da União, possibilitava o refinanciamento de parte das prestações, caso houvesse perda da renda, além de estabelecer a cobertura para o período de vigência contratual.

liberava recursos de acordo com o cronograma apresentado. Com a conclusão do empreendimento, a instituição financeira promovia a alienação das unidades habitacionais às famílias selecionadas (por meio do Cadúnico – Cadastro Único – do respectivo município).

Observa-se:

Quadro 4 - PMCMV Empresas – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00

| | |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo | Produção de empreendimentos para alienação das unidades habitacionais às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00 por meio de operações realizadas por Instituições Financeiras Oficiais Federais. |
| Abrangência | Todo o território nacional. |
| Como funciona | <ul style="list-style-type: none"> - União estabelece metas de aplicação dos recursos, por Unidade da Federação, com base no déficit habitacional. - Estados e Municípios, a partir do seu cadastro habitacional, realizam o enquadramento das famílias nos critérios de priorização definidos para o Programa e inserem no Cadúnico, se for o caso. - Empresas do setor da construção civil apresentam projetos à Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil. - Após análise, a Instituição Financeira contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos conforme cronograma. Concluído o empreendimento, a Instituição Financeira providencia a alienação das unidades para as famílias selecionadas. - Durante a execução das obras e após a entrega das UH, o trabalho social é realizado sob a responsabilidade dos Estados e Municípios. - Beneficiário paga mensalmente prestação equivalente a 5% da renda ou mínima de R\$ 50,00, durante 10 anos. - Estados e Municípios podem aportar contrapartidas sob a forma de recursos financeiros, terreno ou serviços. |
| Especificação do empreendimento | <ul style="list-style-type: none"> - Casas ou apartamentos de acordo com especificações técnicas mínimas, contendo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência. - Quantidade máxima de 300 HU, por condomínio. |
| Valor das unidades habitacionais | <p>O limite máximo de aquisição das UH é de R\$ 76 mil e varia de acordo com a UF/localidade e a tipologia.</p> <p>Este limite compreende os custos de terreno, edificação, infraestrutura interna, legalização e trabalho social.</p> |

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2013.

Por sua vez, o PMCMV Entidades (PMCMV-E), abrange, igualmente, a produção de empreendimentos destinados ao financiamento de unidades habitacionais por famílias com

renda de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) mensais. Nesta modalidade, a organização efetiva-se na forma de cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil. No caso, para que a entidade fosse incluída no programa deveria estar licenciada junto ao então Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional).

No PMCMV-E, os recursos são direcionados às atividades relacionadas à aquisição de terreno e construção, aquisição de imóvel novo ou requalificação de imóvel já existente. Além disso, as construções podem ser promovidas por empreitada global, administração direta, mutirão assistido ou autoconstrução.

Quadro 5 – PMCMV Entidades – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00

| | |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo | Produção de empreendimentos destinados às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, habilitadas previamente pelo Ministério das Cidades. |
| Abrangência | Território Nacional – áreas urbanas. |
| Como funciona | <ul style="list-style-type: none"> - União aloca recursos por meio da transferência de recursos ao FDS. - Entidades habilitadas pelo MCidades desenvolvem projetos e apresentam à Instituição Financeira que analisa os projetos e o enquadramento dos beneficiários. - MCidades faz a seleção das propostas e IF analisa e firma contrato com beneficiários. - Entidade e beneficiários fazem o acompanhamento da obra. - Beneficiário paga mensalmente prestação equivalente a 5% da renda ou mínima de R\$ 50,00, durante 10 anos. |
| Especificação do empreendimento | Casas ou apartamentos de acordo com especificações técnicas mínimas, contendo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência. |
| Valor das unidades habitacionais | <p>O limite máximo de aquisição das UH é de R\$ 76 mil e varia de acordo com a UF/localidade e a tipologia.</p> <p>Este limite compreende os custos de terreno, edificação, infraestrutura interna, legalização e trabalho social.</p> |

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2013.

Ainda, os recursos utilizados no PMCMV-E decorrem do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado ao financiamento de projetos de relevante interesse social, nas áreas de habitação social. Esta modalidade tem como ideal a redução do déficit habitacional por

meio da instituição de parcerias com os movimentos populares, enfatizando o cooperativismo habitacional. Nessa linha, o financiamento é realizado diretamente às pessoas físicas.

Por seu turno, na modalidade PMCMV Oferta Pública a produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas também destinavam-se a famílias com renda de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) mensais, devidamente inscritas no Cadúnico, em áreas urbanas de municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, por meio de projetos pré-selecionados pelo então existente Ministério das Cidades.

Quadro 6 – PMCMV Oferta Pública – Famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00

| | |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo | Produção de empreendimentos ou reposição de unidades habitacionais isoladas destinadas às famílias com renda mensal até R\$ 1.600,00, em parceria com Estados e Municípios. |
| Abrangência | Municípios com até 50 mil habitantes – áreas urbanas. |
| Como funciona | <ul style="list-style-type: none"> - União realiza oferta pública destinada à Instituição e Agentes Financeiros habilitados. - Os proponentes, Estados ou Municípios, apresentam propostas de projetos que são selecionados pelo MCidades. - Instituições ou Agentes Financeiros fazem a análise de viabilidade técnica, jurídica e documental das propostas e firmam Termo de Acordo e Compromisso com os proponentes. - Os proponentes selecionam os beneficiários que, após enquadrados, firmam contrato com as Instituições ou Agentes Financeiros. |
| Especificação do empreendimento | Unidades habitacionais unifamiliares isoladas ou em conjunto, de acordo com especificações técnicas mínimas, conteúdo, no mínimo, sala, 2 quartos, cozinha, banheiro e área de serviço, adaptáveis ao uso por famílias de que façam parte pessoas com deficiência. |
| Valor das unidades habitacionais | O valor da subvenção para a produção da unidade habitacional é de R\$ 25.000,00. |

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2013.

É de relevo mencionar, também, o financiamento habitacional destinado às famílias com renda de até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por mês, conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 7 – Financiamento Habitacional – Famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00

| | |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo | Oferecer acesso à moradia, em áreas urbanas rurais, por intermédio da concessão de subvenção nos financiamentos a pessoas físicas com renda até R\$ 5.000,00, individualmente por meio de Carta de Crédito Individual, ou organizadas sob a forma de grupos associativos por meio da Carta de Crédito Associativo. |
| Abrangência | Território Nacional – áreas urbanas. |
| Como funciona | Ao contratar um financiamento habitacional o beneficiário tem acesso aos seguintes benefícios: - Subsídio Complemento – aporte financeiro direto variando em função da renda, modalidade e UF/localidade. - Subsídio Equilíbrio – visando à redução da taxa de juros do financiamento. - Acesso ao Fundo Garantidor da Habitação FGHab – garante benefícios adicionais de redução de custos de seguro, além de refinanciamento de parte das prestações em caso de perda da renda ou desemprego. |
| Política de Descontos e Taxas de Juros | - Os descontos a serem concedidos nos financiamentos a pessoas físicas destinam-se à redução no valor das prestações ou ao pagamento de parte da aquisição ou construção do imóvel. - Serão beneficiárias de descontos as pessoas físicas com renda familiar mensal limitada a R\$ 3.275,00. - O desconto para fins de pagamento de parte da aquisição ou construção do imóvel está limitado a R\$ 25.000,00 e será concedido de forma inversamente proporcional à renda do beneficiário, garantindo-se o maior valor de desconto a famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00. - Famílias com renda mensal até R\$ 5.000,00 serão beneficiadas pela redução da taxa de juros do financiamento habitacional, variando de 5% a 7,16%, de acordo com a renda familiar, |
| Especificação do empreendimento | Unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada. |
| Valor das unidades habitacionais | Subvenção de até R\$ 25.000,00, variando de acordo com a renda da família e UF/localidade. O valor máximo de avaliação dos imóveis financiados varia de acordo com UF/localidade. |

Fonte: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2013.

Embora tenham sido apresentadas, em minúcias, as modalidades do PMCMV destinadas à faixa 1, voltadas ao atendimento das famílias de baixa renda, atualmente, encontram-se em vigência as seguintes: **PMCMV-FAR** (operações custeadas com recursos do Fundo de

Arrendamento Residencial – FAR), **PMCMV Entidades** e **PMCMV-PNHR** (operações para o Programa Nacional de Habitação Rural, com seleção de propostas a serem apresentadas por entidades privadas sem fins lucrativos, localizadas em área rural, e prefeituras).

No caso do Programa “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” (PMCMV-E), hoje, depreende-se que se destina à concessão de financiamentos a pessoas físicas, contratadas sob a forma associativa, com vistas à construção de unidades habitacionais urbanas ou a requalificação de imóveis urbanos. Esta modalidade é fruto de reivindicações dos movimentos por moradias, que avançou por prever recursos para a aquisição de terras previamente à aprovação dos projetos.

O mencionado programa objetiva o atendimento das necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, propiciando, dessa forma, o acesso à moradia digna, com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade. Além disso, concede financiamento diretamente aos beneficiários (pessoa física) ou a Entidade Organizadora (pessoa jurídica), que reúne os beneficiários, utilizando recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), depositados no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Nele, o público-alvo abrange famílias cuja renda mensal bruta limita-se a R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), sendo admitida, no entanto, renda de até R\$ 2.350,00 (dois mil trezentos e cinquenta reais), esta para até 10% (dez por cento) das famílias atendidas em cada empreendimento, organizadas sob a forma associativa.

No mais, para poderem participar do programa, as entidades (associações, cooperativas habitacionais/mistas ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos) necessitam de prévia habilitação junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional (no qual integra, atualmente, o Ministério das Cidades). Ademais, as entidades, acompanhadas dos beneficiários, da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e da Comissão de Representantes (CRE), se responsabilizam pela execução do empreendimento.

Por seu turno, o PMCMV-FAR vale-se de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), provenientes de transferências do Orçamento Geral da União (OGU) para viabilizar a construção de unidades habitacionais. Este também consiste em uma medida adotada para o atendimento do déficit habitacional urbano para famílias com renda até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais).

As famílias são indicadas pelo estado ou pelo município para serem contempladas com o recurso por meio do PMCMV. Neste caso, as obras do empreendimento são executadas por meio de construtora contratada pela Caixa Econômica Federal, a qual se responsabiliza pela entrega dos imóveis já concluídos e devidamente legalizados. Salienta-se que os imóveis objetos do contrato são de propriedade exclusiva do referido fundo (FAR), integrando o seu patrimônio até que sejam devidamente alienados.

Como não se analisa, neste estudo, as linhas do programa voltadas para as áreas rurais, deixa-se de tecer considerações a respeito do PMCMV-PNHR.

Atente-se, portanto, que o Programa “Minha Casa, Minha Vida” pode ser acessado por meio de diferentes modalidades, havendo possibilidade de concessão de linha de crédito para construtoras, cooperativas, produção em áreas rurais e, também, para cidades com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Tratando-se, no entanto, da pesquisa em tela do exame específico da faixa 1 do PMCMV, urge consignar que as condições para o cadastramento no programa são: percepção de renda mensal compatível com a modalidade, ou seja, até R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) mensais²⁸; não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de imóvel residencial; e não ter percebido benefício de natureza habitacional decorrente de recursos orçamentários do Município, dos Estados, da União, do Fundo de Arrendamento Residencial, do Fundo de Desenvolvimento Social ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, excetuando-se as subvenções ou descontos relativos à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Pelo apresentado até então, depreende-se a existência, sim, de um processo de aproximação existente entre a política habitacional e o mercado imobiliário, porquanto conferida especial atenção às empresas construtoras ou incorporadoras na representação institucional do PMCMV.

28 Ao se considerar a renda bruta mensal, despreza-se desta o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, os quais são fornecidos pelo Governo Federal, não compondo a renda familiar. Igualmente, não compõem a renda familiar o auxílio-doença, o auxílio-acidente e o seguro-desemprego.

Quanto a este cenário, observa-se a dependência, quase exclusiva, do programa em relação às empresas responsáveis pela construção das unidades habitacionais, tendo em vista que, para que estas aconteçam, indispensável a participação daquelas.

Havendo, dessa forma, um privilégio ao mercado imobiliário, atestou-se, ao longo dos anos da execução do programa, a utilização de variadas estratégias tendentes a proporcionar maior redução dos custos das construções. Nessa esteira, consoante já declinado, exemplifica-se esta afirmativa com a construção de conjuntos habitacionais em áreas cujo preço da terra seja de menor valor, em zonas periféricas da cidade ou, ainda, de urbanização restrita. Há, também, a utilização de materiais construtivos de baixo custo e de reduzida qualidade.

Nesse contexto, muitas são as críticas apontadas aos programas habitacionais, incluindo o MCMV, considerando, especialmente, que, embora consista em instrumento que se valha da utilização de recursos públicos, por meio dos subsídios fornecidos, a política beneficia, diretamente, proprietários de terras e empresas de construção civil. Entretanto, essa situação poderia ter sido evitada se os municípios valessem, de modo recorrente, dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e em seus respectivos Planos Diretores.

Demais disso, de acordo com o desenho adotado pelo programa, baseado na participação do setor privado, há quem entenda que o MCMV relegou ao segundo plano as premissas e os debates apresentados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, tendo este, desde o lançamento do programa, concentrado recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e desenvolvimento institucional (FERREIRA; CALMON; FERNANDES; ARAÚJO, 2019).

Ainda, o MCMV nem sempre considera o déficit habitacional para seleção dos municípios prioritários. E, ao abdicar do papel de produtor direto de habitação de interesse social, o poder público cede à iniciativa privada a atribuição de decidir acerca da localização dos conjuntos habitacionais. Desse modo, pela natureza mercadológica, priorizam-se os aspectos de viabilidade econômica dos empreendimentos, desprezando-se os aspectos de reforma urbana e direito à cidade. Por conseguinte, deixam-se para observância posterior os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, regularização fundiária e democratização da gestão urbana (MARGUTI; ARAGÃO, 2016).

Amore (2015) ressalta que:

A despeito das críticas, o Programa veio a cabo. Contratou, produziu, gerou empregos... e muitas das previsões se confirmaram [...]. O sucesso quantitativo e a boa repercussão na opinião pública fizeram o Programa se consolidar na política urbana em nível nacional, com impactos que estão se fazendo sentir no cotidiano das cidades grandes, médias e pequenas. Ajustes sistemáticos dos níveis de financiamento para cada fundo utilizado vêm sendo realizados, autorizou-se a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes – o que não era previsto inicialmente –, incorporaram-se especificações mínimas para os projetos e para as construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social, e definiram-se metas e responsabilidades federativas para a implantação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos. Organizaram-se critérios públicos para habilitação de entidades populares que tivessem interesse (experiência e condições técnicas) em produzir habitação, autorizaram-nas a comprar a terra antes que todo o empreendimento estivesse viabilizado e devidamente licenciado. É um programa em permanente construção e que, no momento de disputa eleitoral do fim do ano de 2014, teve sua continuidade garantida nos discursos e plataformas de todos os candidatos à Presidência da República, sendo que a presidenta reeleita já tinha se adiantado no compromisso com uma nova fase a partir de 2015.

Especialmente para a faixa 1, denota-se que são mobilizados os denominados “dinheiros baratos”, os quais não exigem retorno, não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com menor renda. Demais disso, repita-se, as operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, o qual lastreia-se por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento.

Além disso, o FAR é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre esses agentes. Ressalta-se que a construtora pode apresentar a operação completa ao órgão financiador, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. Também, a prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras possam apresentar um pacote completo da produção, ou seja, projetos, licenciamentos e obras.

Nesse ponto, os empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não possuir restrições cadastrais); e também que sejam “pontuadas” segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada ente público municipal, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. Enfim, o município fica responsável pela hierarquização da demanda do empreendimento uma vez concluído.

Além disso, evidenciam-se os denominados empreendimentos que têm “demanda fechada”, ou seja, estão vinculados a reassentamento de famílias decorrentes de obras de urbanização de assentamentos precários, projetos de infraestrutura que geram remoções assim como estratégias de eliminação de riscos.

O Programa “Minha Casa, Minha Vida”, em sua segunda fase, tornou-se o meio para a produção de novas habitações nos contextos das urbanizações de favelas executadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), motivada em razão de sua maior agilidade na elaboração de projetos e realização das licitações de obras.

No mais, os empreendimentos devem ater-se à adequação ambiental do projeto, além de observar a infraestrutura básica, capaz de incluir vias de acesso, iluminação pública, tratamento de água e esgoto, dentre outros instrumentos básicos.

4.2. Dos principais resultados do PMCMV no Brasil

Em análise da sistemática do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, infere-se que este fora planejado com vistas a proporcionar demanda habitacional, impulsionando o mercado financeiro. No entanto, deixou de solucionar a problemática relacionada à segregação socioespacial e à questão da terra. Estas últimas consistem em verdadeiros entraves à política urbana pátria.

Apesar de um dos intentos do MCMV focar-se na redução do déficit habitacional em grau nacional, sua contribuição mostrou-se limitada, especialmente em razão da expansão da demanda no mesmo período. Ocorre que, ainda assim, é de se considerar que o quantitativo de unidades habitacionais entregues pelo programa, embora não tenha extirpado o aludido déficit, contribuiu sobremaneira para conter o seu avanço.

Importante trazer à baila que, ante o caráter pragmático do programa, há significativa capacidade em proporcionar imediatos retornos políticos. Ademais, retoma a fórmula do BNH, estendendo-se para as faixas da população de menor renda, pautando-se na construção de habitações padronizadas, de reduzido custo financeiro e de baixa qualidade construtiva.

Urge salientar que o PMCMV representou considerável avanço na esfera habitacional brasileira, cuidando-se de um programa relativamente recente e que encontra-se em curso, tendo elevado o montante de subsídio para o setor de habitação, possibilitando a criação de significativa quantidade de moradias para a população de baixa renda, representando, pois, uma conquista pelo direito à moradia.

Ressalta-se que a inclusão social e o combate à pobreza precisam passar pela provisão de moradias adequadas à população em geral. Igualmente, trata-se de um bem de grande relevo na redução da pobreza, na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida, possibilitando, dessa forma, a inserção do cidadão no contexto da cidade, sendo um dos passos para garantir a almejada, e necessária, igualdade.

Demais disso, a seara habitacional produz inúmeros efeitos positivos no produto da economia, vez que ostenta relevante capacidade em proporcionar a geração de emprego e renda, especialmente, como mencionado, para o trabalho de menor exigência quanto à qualificação, o qual geralmente caracteriza a população de baixa renda.

Dessa feita, é indispensável a execução de uma política habitacional bem elaborada, destinada à provisão de moradia aos segmentos sociais de menor renda, disponibilizando-lhes serviços públicos essenciais, além da geração de emprego, possibilitando-lhes condições mínimas de cidadania e inclusão social.

A então Presidente da República Dilma Rousseff, em entrevista coletiva realizada no dia 27 de agosto de 2012, quando o PMCMV atingiu a marca de construção de um milhão de unidades habitacionais, assim discursou, conforme disponível em Bonduki (2014, p.122):

Investir em moradia digna para a população é investir na proteção e na segurança das famílias. A casa própria contribui para que as famílias tenham uma vida melhor, para que as crianças e os jovens se sintam protegidos, para que os laços familiares e as amizades se desenvolvam, para que as famílias construam um lar. O programa auxilia também famílias que vivem em encostas de morros, na beira de córregos e em palafitas construídas sobre mangues e igarapés, que sofrem com deslizamentos e enchentes. Toda casa, para ser construída, precisa de cimento, tijolo, areia, fios, torneiras, cerâmica, tinta e outros materiais. Para fornecer esses materiais, as indústrias de todo o país têm de contratar mais trabalhadores e aumentar a produção de suas fábricas. Minha Casa Minha Vida ajuda toda a população do Brasil, porque faz a roda da economia brasileira girar.

De modo geral, não se pode ignorar que a aquisição da casa própria, dentre outras vantagens, concedeu aos beneficiários a possibilidade de não mais despendem considerável parcela de sua renda com o pagamento de aluguéis. Também, oportunizou àqueles mudanças e melhorias, além de propiciar-lhes a sensação de felicidade e satisfação.

Apesar dessa constatação, registra-se que, com o lançamento do PMCMV, aumentou-se a demanda por áreas (terras) para a construção dos empreendimentos, razão pela qual houve uma efetiva elevação do preço dos imóveis. Em virtude disso, as construções promovidas, as quais deveriam apresentar um caráter qualitativo, voltado a uma dimensão social da moradia, são submetidas, na verdade, a questões de cunho econômico, consistentes em formas utilizadas pelas empresas para ampliação de seus lucros por intermédio da feição quantitativa do programa. Assim, como as empresas construtoras são responsáveis pela decisão a respeito da localização das construções, bem como a qual faixa de renda destinam-se, os municípios possuem atribuição secundária nesse percurso.

Nesse sentido, entende-se que o MCMV reproduziu erros anteriormente cometidos por outros programas habitacionais, atentando-se a todo o contexto histórico da política habitacional brasileira. Alguns dos maiores exemplos são vistos na construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas das cidades, sobretudo em se tratando da população de inferior renda mensal, bem como na baixa qualidade arquitetônica das construções.

Em razão disso, Silva (2016, p. 69) afirma que a reprodução capitalista do espaço representa uma condição do urbano na cidade contemporânea. Nesse sentido, a autora menciona que, “na medida em que o espaço vai sendo construído como mercadoria, tendo o valor de troca como prioridade, irá ter relações comerciais que serão características do urbano, contudo é uma das principais causas de produção de desigualdade”.

Nota-se que todo tipo de planejamento urbano passa, de forma direta ou indireta, pelo mercado imobiliário. Em decorrência disso, Ana Fani Carlos, ao lecionar a respeito do tema, consigna que “a cidade é dividida em ‘lotes’ cuja ocupação para moradia, trabalho ou lazer submete-se ao mercado imobiliário – sinalizando uma hierarquia espacial como produto direto da hierarquia social fundada na concentração da riqueza” (CARLOS, 2013, p. 98).

A presente pesquisa toma como estudo o PMCMV, em especial no município de Ituiutaba-MG, trazendo para a realidade o contexto da Política Nacional de Habitação de

Interesse Social, onde o referido programa gera lucro para parcela da sociedade e satisfaz uma necessidade básica a outra porção, de baixa renda, conferindo a esta acesso à habitação.

O MCMV, em linhas gerais, representou um marco na incorporação do subsídio como elemento essencial de uma política habitacional inclusiva, bem como da retomada de uma produção de moradia em larga escala. Apesar do grande desempenho quantitativo, com um número acentuado de construção de unidades habitacionais, houve um desequilíbrio quanto à distribuição regional, apontando Bonduki (2014, p. 122), inclusive, a dificuldade em resolver o empasse, especialmente nas regiões que mais necessitam:

Enquanto no Nordeste as unidades contratadas representaram 10,3% do déficit habitacional da Faixa 1 (até três salários mínimos), no Sudeste essa porcentagem alcançou apenas 6,1%.

Essa discrepância e o fraco desempenho na região Sudeste, a mais urbanizada do país e que concentra as cidades de maior dimensão, são resultados da dificuldade de viabilizar soluções habitacionais nas regiões metropolitanas, onde o custo da terra tem maior peso e onde é necessário articular a produção habitacional com uma política fundiária e urbana mais sofisticada. Exatamente onde o problema é mais grave emerge a ausência de uma estratégia associada ao programa.

Em que pese a existência de exceções (quando o deveriam ser regra), baseadas em projetos habitacionais de qualidade e inseridos na malha urbana, grande parte dos conjuntos, especialmente da faixa 1, mostram-se periféricos e predominam nos municípios. Desse modo, situando nas periferias das cidades, distante dos empregos, dos equipamentos urbanos em geral e desarticulado da malha urbana ou de planos de expansão urbana, os projetos de moradia encerram por não possuírem qualidade arquitetônica, nem mesmo identidade com as comunidades locais.

A despeito do Programa “Minha Casa, Minha Vida” ter sido muito bem-sucedido no que diz respeito à retomada da produção habitacional, carece de uma abordagem mais profunda e encorpada no enfrentamento da questão urbana. Isto porque, infelizmente, embora grande tenha sido o aporte financeiro destinado ao seu desenvolvimento, o programa falhou em não conferir especial atenção às matérias urbanas e fundiárias, na medida em que foram construídos casas e prédios em zonas periféricas, com projetos de baixa qualidade urbanística e arquitetônica.

Deve-se admitir, também, que o principal núcleo do governo, incluindo a Casa Civil, o Ministério da Fazenda, a Caixa Econômica Federal e a própria Presidência da República,

importou muito mais com os resultados quantitativos, em termos econômicos, na geração de empregos e ganhos políticos imediatos oferecidos pelo PMCMV, do que com o projeto de cidade e os aspectos qualitativos implícitos (BONDUKI, 2014, 125).

Para o enfrentamento de toda a situação problemática, afigura-se indispensável a estruturação de uma política nacional e urbana, pautando-se em diferentes aspectos da matéria. Nesse sentido, orienta Nabil Bonduki (2014, p. 125):

A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou um forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos aluguéis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, resultando em maior exclusão socioterritorial. [...] inexistente o necessário distanciamento histórico para uma avaliação mais definitiva.

Para Rolnik (2010, p. 10), o governo federal, por meio do então Ministério das Cidades, reconhece a produção de moradia social em zonas consolidadas e bem localizadas como medida necessária, em contraponto ao planejamento construído ao longo da história, por padrões elitistas e segregadores de regulação urbanística. Entretanto, apresenta em seus programas habitacionais diretrizes capazes de denotar uma continuidade dos referidos modelos. Afinal, os recursos destinados ao PMCMV poderiam, em tese, ser direcionados para a produção de moradias em terrenos bem localizados e dotados da necessária infraestrutura.

Pode-se depreender, pois, que, embora de grande relevância o projeto, contribuindo ferozmente para a elevação do déficit habitacional, o Programa “Minha Casa, Minha Vida” necessita de uma reavaliação, haja vista a imperiosidade em se propor mudanças e incorporar avanços para o bem da população e a evolução da própria cidade, fazendo, inclusive, com que o acesso a esta seja possível a todos os municípios.

O que se deve considerar é o fato de que o “morar” corresponde a um direito que ultrapassa a simples construção, o espaço edificado, compreendendo processos socioespaciais mais amplos, em todos os níveis (local, regional, nacional e mundial). Afinal, não se ocupa o espaço pelo acaso e a transformação que imprime os padrões desta ocupação é essencial ao enfrentamento da questão habitacional do país.

É evidente que o PMCMV não apresenta, de modo explícito, as possibilidades de transformação de variados problemas das cidades no Brasil, reproduzindo a consideração isolada dos aspectos condicionantes da qualidade da esfera urbana. Nessa esteira, ao reduzir o “morar” nas unidades habitacionais, sem se atentar à localização dos empreendimentos e as relações com o espaço e a vida mais ampla das cidades, constata-se a mera reprodução dos inúmeros problemas relativos à temática habitacional enfrentados ao longo dos anos.

Como se pode observar de toda a realidade nacional, os conjuntos habitacionais, sobretudo da faixa 1, são construídos, em sua maioria, em locais distantes, incapazes de promover uma melhor qualidade de vida aos beneficiários. Exige-se, no caso, a implantação de serviços básicos.

É nesse contexto que se exige a conferência de efetividade do programa, o qual necessita, reitera-se, ser reavaliado, inclusive na definição dos espaços das unidades habitacionais e nos espaços externos decorrentes, bem como nos seus reflexos na conformação das cidades. Deve-se levar em conta, aliás, que o “morar”, reforça-se, consiste num processo complexo definido por uma rede articulada de agentes, de relações e interações, se sobrepondo ao espaço edificado.

4.3. Para além do direito à moradia: do PMCMV na cidade de Ituiutaba-MG

Consoante registrado anteriormente, a presente pesquisa concentra-se no estudo relacionado ao direito à moradia, que exige uma atuação positiva (intervencionista) pelo Estado, abarcando as políticas públicas indispensáveis de serem adotadas nas questões referentes ao planejamento e ao desenvolvimento urbano do município de Ituiutaba-MG. Porém, para além do direito à moradia, é fundamental que o cidadão tenha acesso aos diversos serviços públicos e infraestrutura urbana, ou seja, que se tenha um direito mais amplo no contexto da cidade.

Isso porque considera-se que as políticas habitacionais devem prever, além do acesso à moradia, diversos outros aspectos que considere a cidade em seu conjunto. Dessa maneira, torna-se necessário tratar numa perspectiva mais ampla de planejamento urbano, contemplando o conjunto da cidade no âmbito de uma política urbana, e não apenas setorizada.

A Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana, apresentando normas de ordem pública e interesse social, as quais regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar social e, ainda, do equilíbrio ambiental. Referido diploma legal contempla variados institutos jurídicos que podem ser utilizados para solucionar a questão levantada nas linhas antecedentes, de modo a adequar o espaço urbano e propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, atentando-se à sistemática geográfica.

Nesse contexto, o estudo em tela procura responder à seguinte indagação: as políticas habitacionais, ao proporcionar o acesso à moradia para a população, contemplam aspectos mais amplos da política urbana? Considerando-se a política mais recente, como é o caso do PMCMV, a produção habitacional está sendo acompanhada de outras políticas mais abrangentes? Tais questões foram exploradas a partir da realidade de Ituiutaba-MG, município que recebeu investimento considerável ao longo dos últimos anos pelo PMCMV. Porém, o acesso à moradia veio acompanhado de outras ações? Ou erros do passado foram reproduzidos em relação à produção desses novos conjuntos habitacionais?

A partir da implementação do PMCMV, foram construídas quase 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais em Ituiutaba somente na faixa 1, distribuídos em 12 (doze) conjuntos habitacionais. Trata-se de um montante bastante significativo para um município do porte de Ituiutaba, com cerca de 100.000 (cem mil) habitantes²⁹, cuja população é predominantemente urbana. Vide a tabela seguinte:

Tabela 3 – Ituiutaba-MG: população urbana, rural e total – 2010

| <i>Situação</i> | <i>População – 2010</i> | <i>%</i> |
|-----------------|-------------------------|----------|
| <i>Urbana</i> | 93.125 | 95,84 |
| <i>Rural</i> | 4.046 | 4,16 |
| <i>Total</i> | 97.171 | 100 |

Fonte: IBGE, 2010.

29 A população estimada do município de Ituiutaba para 2020 é de 105.255 habitantes, segundo o IBGE.

Miyazaki (2018), ao chamar atenção para a expressividade do número de unidades habitacionais produzidas em Ituiutaba frente ao seu porte demográfico, agrega também à análise a importância do número de domicílios já existentes. O autor lembra que, no levantamento censitário do IBGE de 2010, Ituiutaba possuía pouco menos de 37.000 (trinta e sete mil) domicílios e, nesse contexto, a produção de quase 5.000 (cinco mil) novas unidades foi bastante expressiva, uma vez que corresponde a mais de 13% (treze por cento) daquele total.

Embora o município tenha recebido quantidade considerável de unidades habitacionais voltadas para a população de baixa renda, é preciso verificar em quais condições tais moradores foram realocados nessas novas moradias, sobretudo em relação ao acesso destes à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.

Portanto, esta pesquisa observou a questão habitacional de maneira mais ampla, devidamente contextualizada no âmbito das políticas urbanas e, para tanto, foram analisados conjuntos habitacionais implantados em Ituiutaba e a avaliação dos resultados após a sua ocupação, notadamente mediante entrevistas com a população diretamente envolvida. Vários estudos têm se debruçado nesta perspectiva e considerou-se fundamental uma aferição sobre os resultados de tais políticas, tanto em âmbito nacional quanto local.

A partir desse ponto, atrelar a questão referente ao direito de moradia e às políticas públicas mais gerais, que devem ser providenciadas para a solução não só da questão habitacional, como também urbanística, no sentido de amenizar os problemas vivenciados por seus moradores, atentando-se aos institutos jurídicos e sociais que podem para tanto contribuir, já que, conforme consignado, estes últimos deverão ser observados, haja vista a necessidade de atuação direta pelo ente estatal.

Como indicado anteriormente, dentre os programas habitacionais promovidos no Brasil ao longo dos anos, destaca-se, mais recentemente, o “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), implementado pelo Governo Federal, a partir de 2009, o qual continua em andamento.

Os efeitos deste programa em escala local ao nacional foram, como visto, bastante significativos, o que tem atraído os olhares de vários estudiosos em relação aos avanços e aos problemas e limitações desta política pública. Estudos realizados por Amore, Shimbo e Rufino (2015), Rolnik et al. (2015), Pequeno e Rosa (2015), Melazzo (2015 e 2016), entre

outros, demonstram a importância de se realizar estudos sobre a implementação do PMCMV em diferentes realidades brasileiras.

Os inúmeros municípios contemplados pelo PMCMV, cada um inserido em diferentes contextos regionais do país, leva à necessidade de realização de pesquisas que procurem avaliar a implementação das políticas habitacionais. Diante disso, vários estudos foram e estão sendo realizados, tais como aqueles apresentados por Villa e Ornstein (2013), Villa, Saramago e Garcia (2015), Reis, Silveira e Moreira (2015), Moreira e Silveira (2015), Conceição, Imai e Urbano (2015), Marafon e Maia (2020), entre outros, analisando-se o pós-ocupação e a avaliação dos resultados da política habitacional.

O título da obra organizada por Amore, Shimbo e Rufino (2015), já citada alhures, é bastante representativo desta perspectiva de análise dos resultados do PMCMV: “Minha casa... e a cidade?”. Este questionamento elucida como, em muitos casos, o programa limitou-se apenas ao acesso à moradia, deixando de lado outras ações relevantes para a população, insistindo em erros cometidos por outras políticas habitacionais passadas, tais como a produção de grandes conjuntos habitacionais em pontos periféricos e distantes da área urbana consolidada.

Nesse contexto reforça-se a importância do planejamento urbano que, por sua vez, lida, de um modo geral, com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano de maneira mais ampla.

Assim, os planejadores podem antever eventuais resultados, positivos e negativos, causados, por exemplo, por política habitacional dissociada às demais ações do poder público. É evidente que diversos problemas dessa natureza são vivenciados por vários centros urbanos, inclusive pelo município de Ituiutaba-MG, onde a falta ou insuficiência de planejamento enseja, dentre outros fatores negativos, a produção de grandes áreas residenciais para a população de mais baixa renda e situadas em setores cada vez mais periféricos da cidade, proporcionando-lhes outros entraves, além da questão habitacional.

Impende salientar que o planejamento urbano não só preocupa com o ordenamento físico das cidades, como também com a melhoria da qualidade de vida da população, e sua inobservância provoca uma série de consequências drásticas a todos, que acabam tendo vários de seus direitos ignorados ou atendidos de modo insatisfatório.

O crescimento acelerado das cidades acarreta uma série de problemas, dentre os quais a perda da qualidade de vida, e, para tentar, ao menos, reduzir parcela desse desconforto, demonstra-se importante o planejamento, seguindo um modelo estratégico detalhado, tendente a minimizar as adversidades de um processo de urbanização desordenado e assegurar o seu funcionamento de forma sustentável e harmoniosa.

Conforme Souza e Rodrigues (2004, pp. 15-16):

Planejamento urbano, como qualquer tipo de planejamento, é uma atividade que remete sempre para o futuro. É uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e, a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios.

Os municípios de um modo geral possuem um Plano Diretor, o qual tem por finalidade referenciar, consoante frisado, o bom funcionamento dentro da gestão urbana, sendo elaborado com definições, relacionando as diretrizes e as geometrias para o bom fluxo urbano dentro da cidade. Demais disso, o Plano Diretor pretende orquestrar as condicionantes de um planejamento urbano sustentável, objetivando a condução da cidade a um futuro que proporcione uma vida mais confortável, segura e tendente ao seu crescimento econômico.

E, sem prejuízo das competências das demais pessoas de direito público interno, compete, reitera-se, aos municípios a edição de normas legais fixando os parâmetros nos quais devem ser definidos os planos de ordenamento do território urbano. Afinal, a execução do plano de concretização do ordenamento do território faz parte da função pública do urbanismo, incluindo as etapas de formulação, aprovação, execução e controle do referido planejamento.

O planejamento devidamente concretizado propicia um bom funcionamento das cidades, atentando-se ao regular atendimento dos direitos inerentes às pessoas não apenas em relação à habitação e moradia, como também no contexto da cidade como um todo.

Desse modo, este trabalho, com base no aporte teórico lançado, considerando a realidade vivenciada por inúmeros centros urbanos, dentre os quais Ituiutaba-MG, buscou analisar a questão do direito social de moradia na cidade considerando-se as ações implementadas no âmbito do PMCMV.

Ademais, para além do acesso à moradia, almejou-se aferir a inserção desta população realocada em conjuntos habitacionais no âmbito dos serviços públicos e da infraestrutura urbana em geral, até mesmo angariando elementos que colaborem na discussão sobre o direito à cidade.

Especialmente quanto ao município de Ituiutaba-MG, foi providenciada, inicialmente, a coleta de dados junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, após perquirição acerca dos conjuntos habitacionais implementados na cidade, sobretudo a partir do PMCMV. Nesta senda, como mencionado anteriormente, relativamente à faixa 1, o indigitado município fora contemplado com inúmeras unidades habitacionais, distribuídas em 12 (doze) conjuntos, conforme detalhamento apresentado no quadro a seguir:

Quadro 8 – Ituiutaba-MG: características dos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2009-2015

| CONJUNTOS HABITACIONAIS PMCMV – FAIXA 1 (ITUIUTABA-MG) | ANO DE CRIAÇÃO | QUANTIDADE DE UNIDADES HABITACIONAIS | INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES |
|--------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Buritis | 2009 | 328 | - |
| Canaã I | 2009 | 500 | - |
| Canaã II | 2009 | 500 | - |
| Gilca Vilela Cancelli | 2014 | 364 | - Área total: 176.944 m ² ; - 390 lotes, sendo: a) cada unidade habitacional possui uma área de 45,79 m ² ; b) 5,01% são destinados a área institucional; c) 10,30% são destinados a área verde; d) 27,13% são destinados a área arruamento; - Situado na região sul da cidade. |
| Jardim Europa II | 2015 | 390 | - Área total: 132.798 m ² ; - 400 lotes, sendo: a) 97,50% são destinados a unidades habitacionais e cada unidade possui uma área de 45,96 m ² ; b) 5,25% são destinados a área institucional; c) 10,81% são destinados a área verde; d) 28,92% são destinados a área arruamento; - Situado na região oeste da cidade. |
| Marcondes Bernardes | | | - Área total: 120.246,19 m ² ; - 254 lotes, sendo: a) cada unidade habitacional possui uma área de 43,30 |

| | | | |
|-----------------------|------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ferreira | 2013 | 230 | m ² ; b) 6,09% são destinados a área institucional; c) 9,97% são destinados a área verde; d) 25,64% são destinados a área arruamento; - Situado na região oeste da cidade. |
| Nadime Derze Jorge I | 2013 | 331 | - Área total: 119.800 m ² ; - 343 lotes, sendo: a) 96.50% são destinados a unidades habitacionais e cada unidade possui uma área de 40,79 m ² ; b) 5% são destinados a área institucional; c) 8% são destinados a área verde; d) 28,10% são destinados a área arruamento; - Situado na região leste da cidade. |
| Nadime Derze Jorge II | 2014 | 500 | - Área total: 248.251,87 m ² ; - 678 lotes, sendo: a) cada unidade habitacional possui uma área de 45,96 m ² ; b) 5,12% são destinados a área institucional; c) 8,23% são destinados a área verde; d) 29,70% são destinados a área arruamento; - Situado na região leste da cidade. |
| Nova Ituiutaba I | 2014 | 529 | - Área total: 242.507 m ² ; - 607 lotes, sendo: a) 82,04% são destinados a unidades habitacionais e cada unidade possui área de 44,74 m ² ; b) 5,00% são destinados a área institucional; c) 4,40% são destinados a área verde; d) 29,46% são destinados a área arruamento; - Situado na região sul da cidade. |
| Nova Ituiutaba II | - | 361 | - Área total: 246.500 m ² ; - 731 lotes, sendo: a) cada unidade habitacional possui uma área de 44,74 m ² ; b) 5,00% são destinados a área institucional; c) 8,00% são destinados a área verde; d) 24,76% são destinados a área arruamento; - Situado na região sul da cidade. |
| Nova Ituiutaba III | 2014 | 468 | - Área total: 249.501 m ² ; - 526 lotes, sendo: a) 88,97% são destinados a unidades habitacionais e cada unidade possui uma área de 44,74 m ² ; b) 5,07% são destinados a área institucional; c) 8,53% são destinados a área verde; d) 28,37% são destinados a área de arruamento; - Situado na região sul da cidade. |

| | | | |
|-------------------|---|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nova Ituiutaba IV | - | 439 | - Área total: 247.560 m ² ; - 470 lotes, sendo: a) cada unidade habitacional possui uma área de 44,74 m ² ; b) 5,01% são destinados a área institucional; c) 25,40% são destinados a área verde; d) 24,93% são destinados a área arruamento; - Situado na região sul da cidade. |
| | | TOTAL: 4.940 | |

Org.: JORGE, Rafael Marchiori Silva Demetrio. 2020.

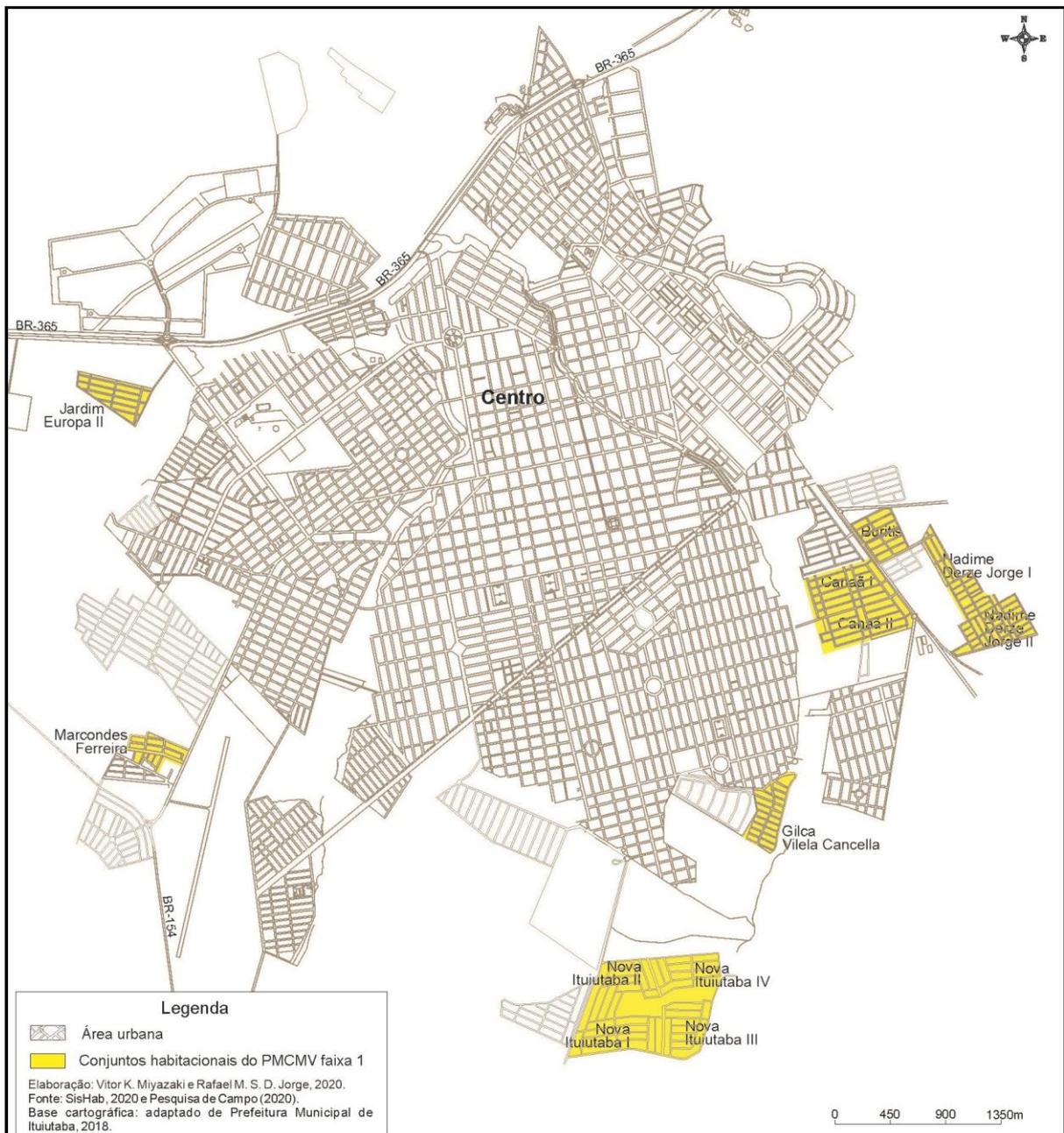
Dessa forma, observa-se a considerável quantidade de unidades habitacionais construídas pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida”, somente da faixa 1, compreendendo exatos 4.940 (quatro mil novecentos e quarenta) imóveis. Apesar disso, compete destacar que as casas dos Residenciais Nova Ituiutaba II e Nova Ituiutaba IV ainda não foram entregues aos proponentes.

Consigna-se, também, que, por força de lei, 3% dos imóveis em tela são, necessariamente, destinados a idosos e pessoas portadoras de deficiência. Neste caso, são-lhes proporcionados, do total de unidades apontadas, 149 (cento e quarenta e nove) casas. As demais destinam-se a famílias de baixa renda ou vulnerabilidade social, cuja renda máxima não ultrapasse R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais), de acordo com os registrados critérios do programa.

Denota-se dos dados apontados no quadro anterior, na seção “informações complementares”, que, da área total de cada um dos empreendimentos, há parcelas correspondentes às unidades habitacionais, ao campo institucional, à zona verde e à área de arruamento.

Considerando-se os dados disponíveis no quadro 8, bem como a realização de pesquisas de campo e mapeamento dos conjuntos habitacionais, foi possível elaborar um mapa com a localização de cada empreendimento do PMCMV da faixa 1 na área urbana de Ituiutaba (figura 2).

Figura 2 – Ituiutaba-MG: localização dos empreendimentos do PMCMV faixa 1 – 2020



Elaboração: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020.

Pela figura, fica evidente a localização periférica dos conjuntos habitacionais implantados pelo PMCMV na faixa 1 em Ituiutaba. Embora se note uma grande concentração de empreendimentos nos setores leste (Buritis, Canaã I e II, Nadime Derze Jorge I e II, com 2.159 unidades habitacionais) e sul (Nova Ituiutaba I, II, III e IV, que totalizam 1.797 unidades), também se observa a presença de conjuntos habitacionais no setor oeste. A única

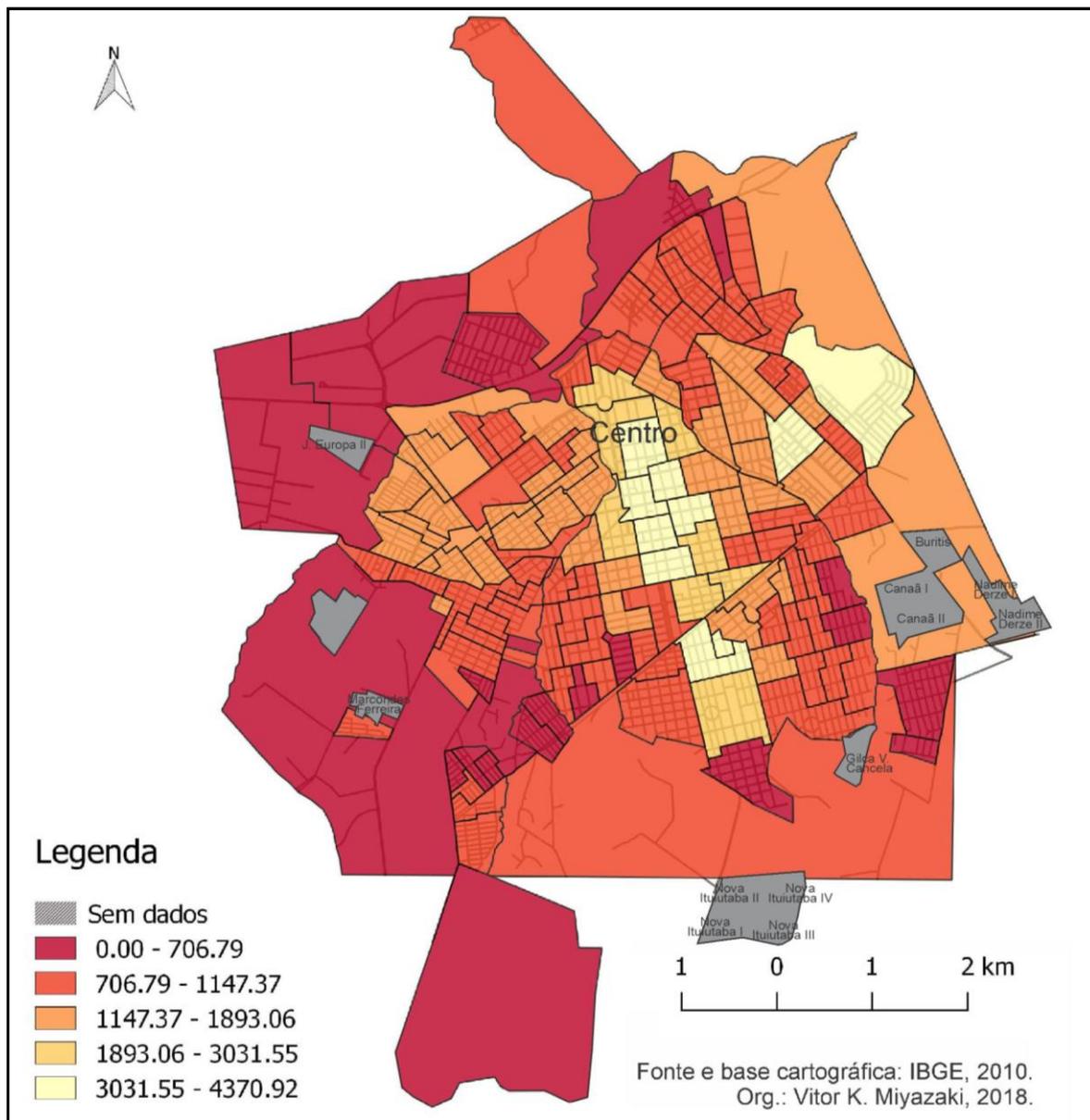
exceção é o setor norte, uma vez que se trata de uma zona com restrições à expansão territorial urbana.

Do ponto de vista da morfologia urbana, Miyazaki (2018) ressalta que a implantação dos empreendimentos faixa 1 do PMCMV intensificou a expansão territorial da cidade de Ituiutaba por meio da produção de descontinuidades territoriais. Antes da inserção de alguns desses empreendimentos, grande parte da área urbana de Ituiutaba encontrava-se situada dentro de um perímetro de aproximadamente quatro quilômetros do centro da cidade. Atualmente, alguns conjuntos habitacionais foram implantados para além deste panorama, superando, inclusive, o raio de cinco quilômetros, como no caso dos empreendimentos Nova Ituiutaba I e III. Isto demonstra como a implementação do PMCMV em Ituiutaba manteve a característica de programas anteriores que promoveram a expansão territorial das cidades, especialmente por meio da produção de grandes conjuntos em áreas periféricas cada vez mais distantes do centro da cidade.

Embora não se tenha ainda disponíveis dados socioeconômicos atualizados para a caracterização interna das cidades, recorreremos às informações do último levantamento censitário do IBGE, referente ao ano de 2010, para relacionarmos a localização dos novos conjuntos habitacionais implantados pelo PMCMV e a renda média do chefe de domicílio por setor censitário. Tal aspecto pode ser visualizado na figura 3.

Nota-se que, pelo fato dos dados se referirem ao levantamento censitário de 2010, alguns empreendimentos do PMCMV ainda se encontravam em construção naquela ocasião, sendo que outros ainda nem haviam iniciado suas obras. Portanto, não há dados relativos à renda para os setores que contemplam estes novos conjuntos habitacionais. De qualquer maneira, por meio da figura 3, é possível notar o perfil dos setores censitários de seu entorno em relação à renda dos chefes de domicílio na ocasião do último Censo Demográfico. Neste caso, para além da localização periférica dos conjuntos, já destacado anteriormente, observa-se a inserção destes empreendimentos em setores da cidade onde predominam as rendas mais baixas.

Figura 3 – Ituiutaba-MG: renda média do chefe de domicílio por setor censitário – 2010 e localização dos conjuntos habitacionais faixa 1 do PMCMV – 2020



Org.: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020. Adaptado de: Miyazaki, 2018.

No que pertine ao regramento legal que norteia o PMCMV – faixa 1 na cidade de Ituiutaba-MG, o setor responsável pela questão habitacional, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, vale-se, igualmente em nível nacional, além dos instrumentos já mencionados anteriormente, dos seguintes, conforme disposto no quadro a seguir.

Quadro 9 – Ituiutaba-MG: regramento legal que norteia o PMCMV

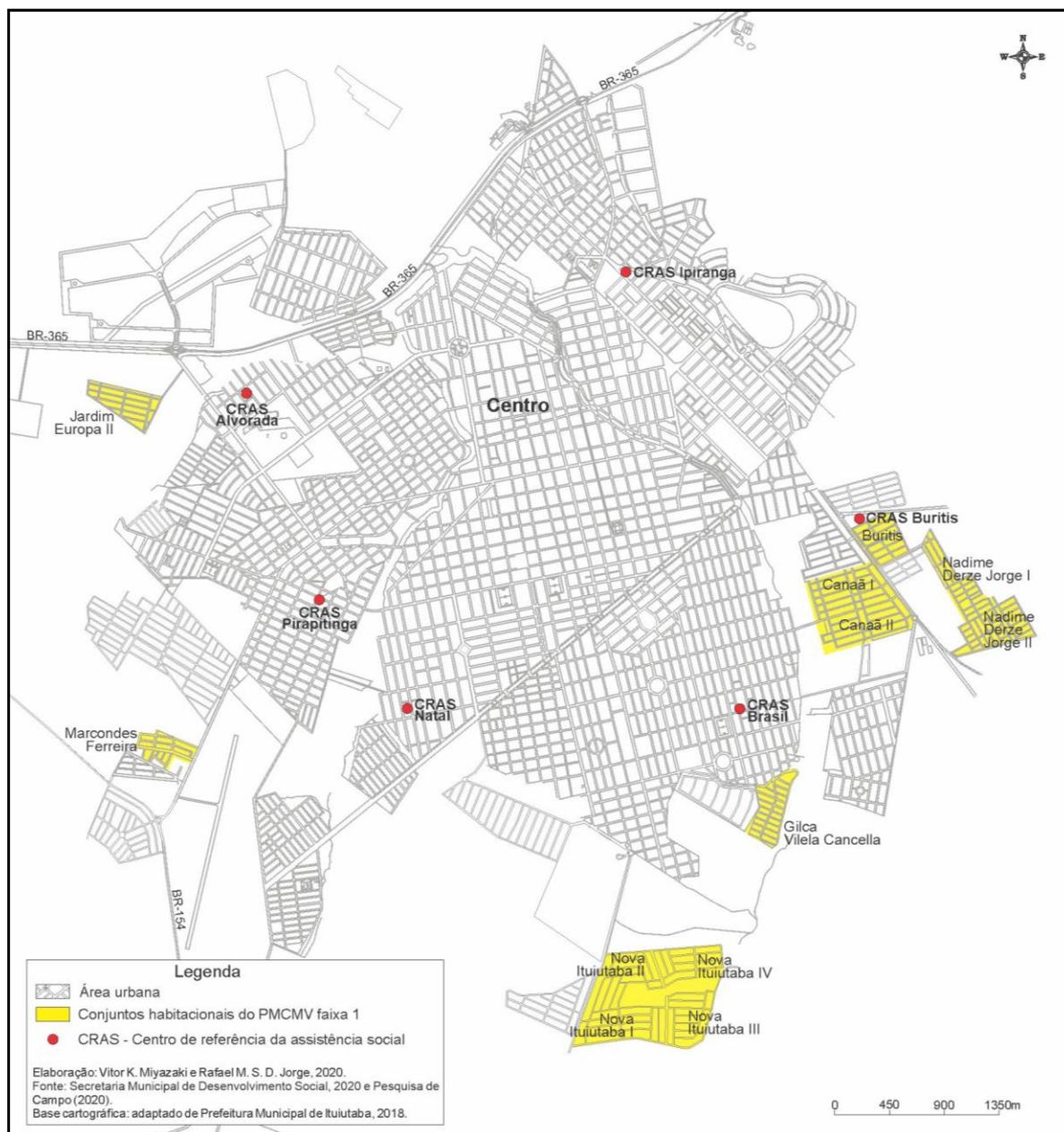
| INSTRUMENTOS NORMATIVOS | ASSUNTO |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Portaria n. 163, de 06 de maio de 2016 | Instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprovou o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. |
| Portaria n. 412, de 06 de agosto de 2015 | Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV. |
| Portaria n. 829, de 30 de dezembro de 2014 | Confere nova redação à Portaria n. 595/2013, a qual dispõe acerca dos parâmetros de priorização sobre o processo de seleção dos beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV. |
| Portaria n. 21, de 22 de janeiro de 2014 | Trabalho técnico e social – aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. |
| Portaria n. 488, de 18 de julho de 2017 | Dispõe a respeito do distrato dos contratos de beneficiários de unidades habitacionais produzidas com recursos provenientes da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV. |
| Portaria n. 464, de 25 de julho de 2018 | Dispõe a respeito do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. |

Org.: JORGE, Rafael Marchiori Silva Demetrio. 2020.

Durante as pesquisas em campo, foram observados pontos essenciais a respeito dos conjuntos habitacionais decorrentes do Programa “Minha Casa, Minha Vida” faixa 1, especialmente a localização de cada um deles e os serviços essenciais, sobretudo saúde e educação, aptos a atendê-los.

Inicialmente, apresenta-se na figura 4 a localização dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS em relação aos conjuntos habitacionais faixa 1 implantados pelo PMCMV.

Figura 4 – Ituiutaba-MG: localização dos Centros de Referência da Assistência Social em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020



Elaboração: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020.

Estes CRAS são importantes no âmbito das ações de assistência social e geralmente estão localizados em áreas de maior vulnerabilidade social para atender a demanda da população. Conforme já destacado por Lindo (2019), os CRAS são fundamentais para a territorialização das políticas de assistência social em determinados bairros da cidade, sobretudo aqueles que se encontram em situações de risco e de vulnerabilidade social.

Como já analisado anteriormente, ao abordar a localização dos novos conjuntos habitacionais e os setores da cidade onde predominam as rendas mais baixas, os CRAS já existentes em alguns bairros até então periféricos passaram a atender a demanda dos novos bairros implantados pelo PMCMV.

Por meio da figura 4, é possível observar que o CRAS Alvorada apresenta certa proximidade com o Jardim Europa II, no setor oeste da cidade; já o CRAS Pirapitinga, a sudoeste, pode atender o Conjunto Marcondes Ferreira. Já no setor leste, onde estão localizados os conjuntos Canaã I e II, Nadime Derze Jorge I e II e Buritis, foi implantado um novo CRAS neste último bairro, atendendo a demanda da população de seu entorno. Por fim, chama-se atenção para o caso dos conjuntos Nova Ituiutaba I, II, III e IV, ao sul da cidade, que não possui um CRAS em suas proximidades. A título de exemplo, alguns pontos do Nova Ituiutaba III demandam percursos que variam de cinco a seis quilômetros para se chegar a um CRAS mais próximo (no caso, no bairro Natal ou Brasil), resultando em trajetos que levam mais de uma hora a pé.

Como se observará mais adiante por meio dos relatos dos moradores entrevistados, grande parcela deles compareceu ao CRAS para proceder a inscrição como requisito inicial para o processo inerente à obtenção da unidade habitacional decorrente do PMCMV.

No que diz respeito ao serviço essencial relacionado à saúde, como os conjuntos habitacionais oriundos do PMCMV não possuem unidades de saúde específicas em cada um deles, o município de Ituiutaba-MG disponibiliza o atendimento fora de área de PSF's (Programa Saúde da Família) situados em outros bairros, o que denominam de "Consultas de Cortesia", conforme informação coletada junto à Secretaria Municipal de Saúde. Isto significa que, pelo fato dos novos conjuntos habitacionais não possuírem nenhum tipo de estabelecimento público para atendimento de saúde, as unidades do PSF localizadas em bairros próximos atendem as demandas destes moradores.

O quadro seguinte especifica a área de abrangência de cada um dos PSF's do município de Ituiutaba-MG, incluindo as denominadas "Consultas de Cortesia", destacando os conjuntos habitacionais decorrentes do MCMV faixa 1, além daqueles relacionados a diferentes faixas de renda do aludido programa e outros bairros da cidade.

Quadro 10 – Ituiutaba-MG: atendimento dos PSF's fora de área (consultas de cortesia)

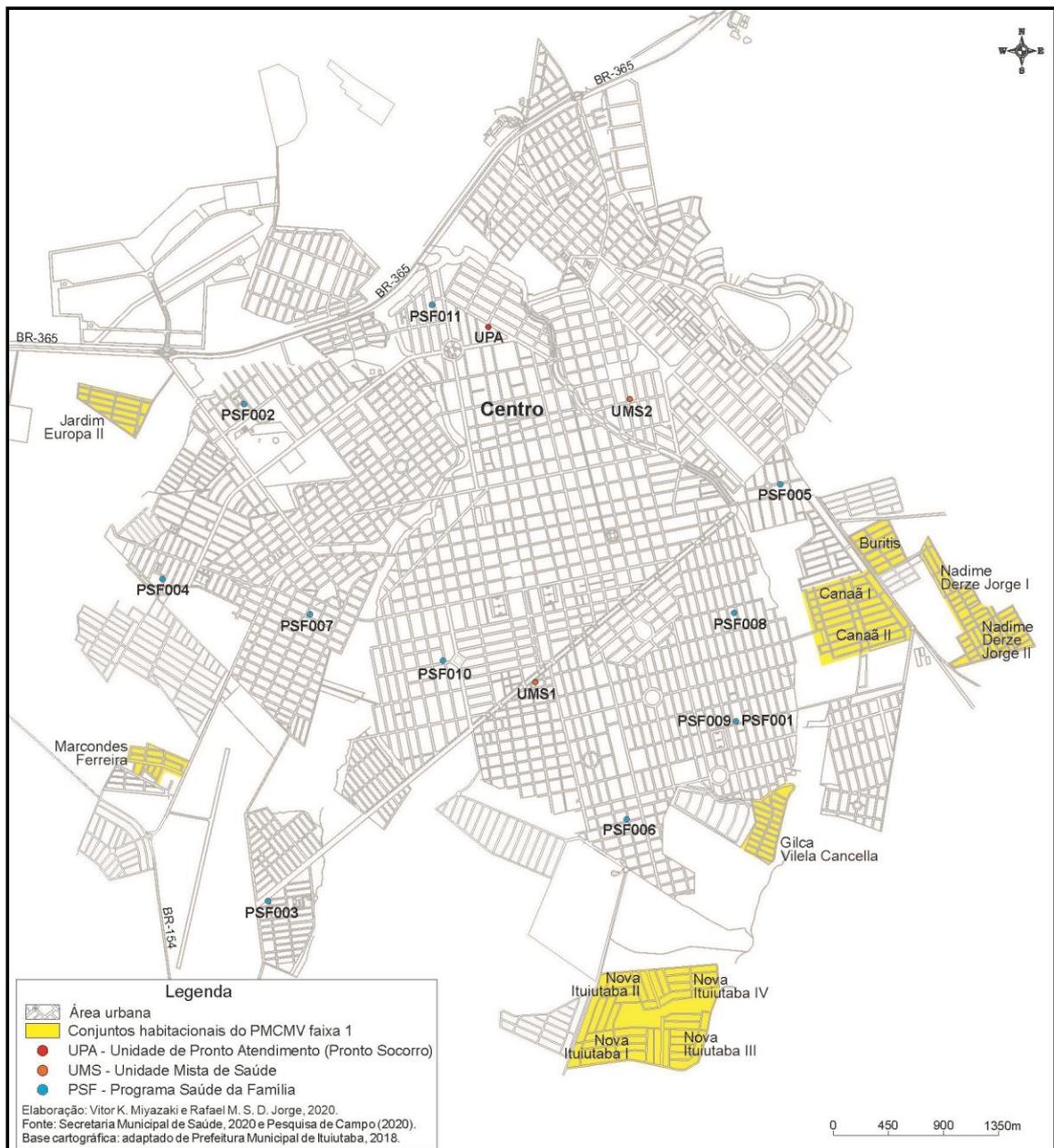
| PSF – LOCALIDADE | BAIRRO(S) ATENDIDO(S) FORA DE ÁREA |
|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PSF 001 Bairro Jardim do Rosário | Bairro Canaã I Bairro Canaã II |
| PSF 002 Bairro Alvorada | Bairro Jardim Europa II |
| PSF 003 Bairro Novo Tempo | Bairro Carlos Dias Leite |
| PSF 004 Bairro Sol Nascente | Bairro Cidade Jardim Bairro Doutor Marcondes Bernardes Ferreira Bairro Camilo Chaves Bairro Estados Unidos Bairro Jardim Europa |
| PSF 005 Bairro Novo Horizonte | Bairro Nadime Derze Jorge I Bairro Nadime Derze Jorge II |
| PSF 006 Bairro Santa Maria | Bairro Nova Ituiutaba III |
| PSF 007 Bairro Pirapitinga | Bairro Marta Helena Bairro Mirim |
| PSF 008 Bairro Camargo | Bairro Portal dos Ipês Bairro Buritis |
| PSF 009 Bairro Independência | Bairro Gilca Vilela Cancellia |
| PSF 010 Bairro Natal | Bairro Nova Ituiutaba I |
| PSF 011 Setor Norte | Bairro São José Bairro Santo Antônio Bairro Progresso (uma parte) |

Org.: JORGE, Rafael Marchiori Silva Demetrio. 2020.

Os PSF's 1 e 9 indicados no quadro supra, situados, respectivamente, nos bairros Jardim do Rosário e Independência, correspondem agora a uma Unidade Básica de Saúde municipal e prestam atendimento no mesmo endereço.

Para melhor visualização da localização das unidades de atendimento de saúde, apresenta-se a seguir a figura 5, na qual foram mapeadas as sedes de cada PSF nos bairros, bem como outros estabelecimentos municipais como as Unidades Mistas de Saúde e a Unidade de Pronto Atendimento, tomando-se como referência a localização dos conjuntos habitacionais.

Figura 5 – Ituiutaba-MG: localização das unidades do Programa Saúde da Família, Unidades Mistas de Saúde e do Pronto Atendimento Municipal em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020



Elaboração: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020.

O atendimento dos novos conjuntos habitacionais pelas unidades dos PSF's existentes em outros bairros da cidade leva em consideração a proximidade existente entre eles. Observa-se que a distância³⁰ entre o local de moradia nos conjuntos habitacionais e as

30 As distâncias aqui mencionadas foram aferidas por meio de trajetos simulados no Google Maps.

unidades do PSF varia entre dois e três quilômetros, com exceção do Nova Ituiutaba I, cuja população é atendida pelo PSF do bairro Natal, situado a cerca de cinco quilômetros do conjunto em questão. Em setembro de 2019 foi noticiado na imprensa local³¹ o início das obras de construção de uma unidade básica de saúde no conjunto Nova Ituiutaba I, o que poderá melhorar as condições de atendimento da população daquele setor da cidade.

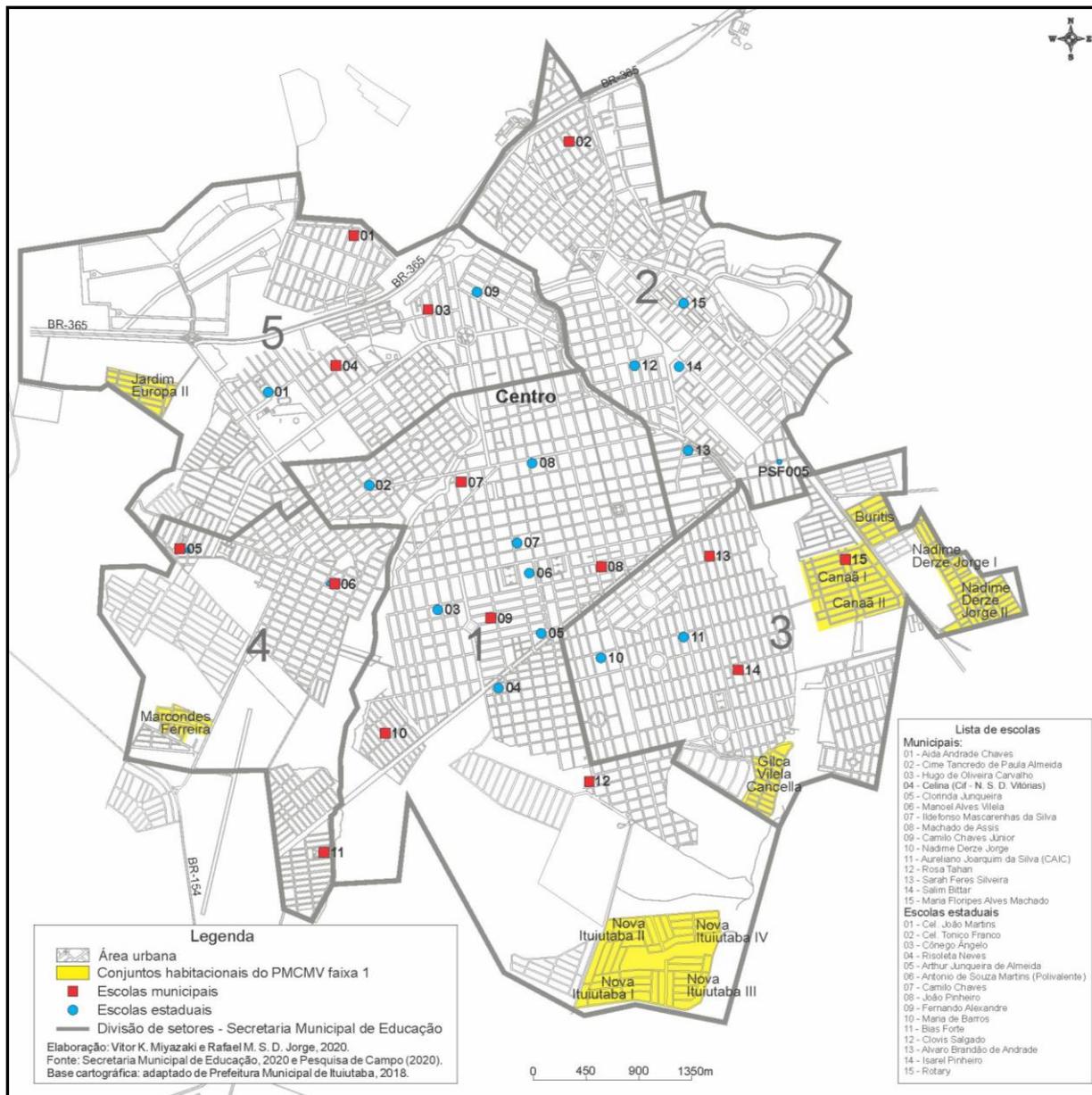
Já as outras unidades de atendimento à saúde do município estão situadas a distâncias maiores, uma vez que estão localizados em áreas mais centrais da cidade. Em se tratando das unidades mistas de saúde, a distância supera os seis quilômetros, como nos casos do Jardim Europa II e Nova Ituiutaba III. Já a Unidade de Pronto Atendimento, situada próximo ao centro da cidade, supera os sete quilômetros de distância para os moradores dos conjuntos Nova Ituiutaba I e III, por exemplo.

Em relação aos serviços educacionais, apresenta-se na figura a seguir a setorização adotada pela Secretaria Municipal de Educação e a localização das escolas, tanto estaduais quanto municipais. Chama-se atenção para o fato de que as escolas que atendem os novos conjuntos habitacionais são aquelas que já existiam na cidade, situados em outros bairros, com exceção do Canaã I, onde foi construída uma escola municipal de ensino infantil. Já outros níveis da educação básica, como o fundamental e médio, são ofertados em escolas municipais e estaduais já existentes em outros bairros e que, nem sempre, estão situados muito próximos dos novos conjuntos habitacionais.

Ao se considerar, por exemplo, a setorização adotada pela Secretaria Municipal de Educação, é possível observar que alguns setores são territorialmente extensos, contemplando, por exemplo, desde a área central da cidade, onde se concentram muitas escolas estaduais e municipais, até o extremo sul, onde estão localizados os conjuntos habitacionais Nova Ituiutaba. A articulação dos elementos aqui expostos, em relação aos serviços de educação, com outros como saúde e assistência social, fica evidente que a implantação destes novos conjuntos promoveu a expansão territorial da cidade e, dessa maneira, ampliou-se a distância entre os locais de moradia e os serviços públicos.

31 “Construção de Unidade Básica de Saúde será iniciada no Residencial Nova Ituiutaba”. Ituiutaba: Pontal em Foco, 2019. Disponível em: <<https://pontalemfoco.com.br/noticia/26257/construcao-de-unidade-basica-de-saude-sera-iniciada-no-residencial-nova-ituiutaba-obra-deve-ser-executada-em-sete-meses>> Acesso em: 15 set. 2020.

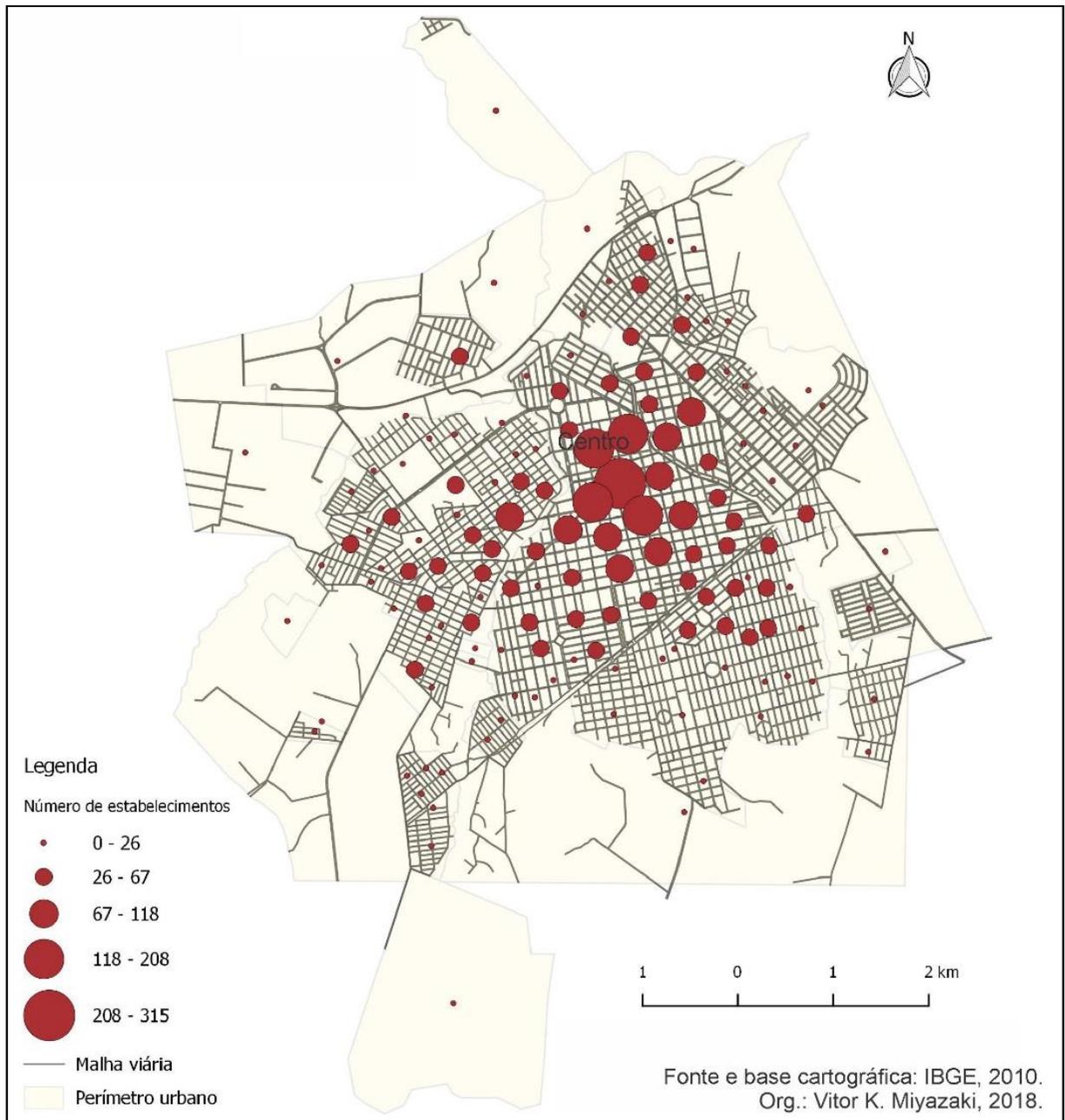
Figura 6 – Ituiutaba-MG: setorização e localização das escolas estaduais e municipais em relação aos conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1 – 2020



Elaboração: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020.

Em relação ao acesso da população aos estabelecimentos de comércio e serviços, baseamo-nos nos dados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos – CNEFE, disponibilizados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2010. Os dados referentes ao número de estabelecimentos de saúde, ensino e outras finalidades foram mapeados por setor censitário em Ituiutaba por Miyazaki (2018) e estão representados na figura 7.

Figura 7 – Ituiutaba-MG: número de estabelecimentos de saúde, ensino e outras finalidades por setor censitário – 2010



Fonte: Miyazaki, 2018.

Observa-se que Ituiutaba caracteriza-se por se constituir em uma cidade predominantemente monocêntrica, uma vez que a maior parte dos estabelecimentos de comércio e serviços estão localizados na área central. Isto significa que os moradores de Ituiutaba, para a realização de grande parte de suas demandas, necessitam se deslocar até o centro da cidade em muitas ocasiões, já que concentra a maior quantidade e diversidade de estabelecimentos.

Ao mesmo tempo, ressalta-se que os dados do CNEFE/IBGE são de 2010 e, portanto, foi anterior à implantação de grande parte dos empreendimentos do PMCMV em Ituiutaba. Diante disso, os dados representados apresentam certo descompasso temporal, o que pode não retratar a realidade verificada no momento, após a implantação e ocupação de vários conjuntos habitacionais.

Estudo realizado por Parreira (2018) e Parreira e Miyazaki (2019) demonstraram, por exemplo, que a implantação de conjuntos habitacionais no setor leste da cidade de Ituiutaba ensejou o desenvolvimento de novas áreas comerciais, como no caso do eixo da Avenida José Gouveia Franco. Embora não se constitua em um subcentro, trata-se de um eixo com concentração comercial expressivo e que tem atendido algumas demandas dos conjuntos habitacionais implantados naquele setor da cidade.

Já outros conjuntos habitacionais, como os Nova Ituiutaba I e III, por exemplo, estão distantes das áreas de concentração comercial e, diante disso, há necessidade de maior deslocamento para acesso aos pontos comerciais, donde se evidencia certa dificuldade pelos moradores, especialmente em razão da distância. Esta situação tem contribuído, por exemplo, para o desenvolvimento de atividades comerciais informais, geralmente improvisados nas próprias residências, como pequenos bares, mercearias, salões de beleza, entre outros. Parreira (2018) já destacou este aspecto ao analisar o setor leste da cidade.

Em linhas gerais, nota-se que a distância tem sido um fator relevante para grande parte destes novos conjuntos. No entanto, para além da distância em si, chama-se atenção também para a baixa integração dos novos conjuntos habitacionais do ponto de vista da estrutura viária e de circulação na cidade. Miyazaki (2018) já destacou este aspecto ao afirmar que alguns dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV foram implantados em áreas periféricas, distantes do centro e até mesmo de maneira descontínua à área urbana já consolidada, articulando-se, por exemplo, por meio de uma única via de ligação, como é possível verificar nas figuras a seguir.

Tanto na figura 8, referente ao Jardim Europa II, quanto na figura 9, que representa a área dos conjuntos habitacionais Nova Ituiutaba I, II, III e IV, fica evidente a existência de descontinuidades territoriais e a existência de uma única via de ligação entre os novos bairros e outras áreas da cidade. No primeiro caso, trata-se de um empreendimento com 390

(trezentas e noventa) unidades habitacionais e, o segundo, totaliza quase 1.800 (mil e oitocentas) unidades habitacionais quando as duas últimas etapas forem concluídas.

Figura 8 – Ituiutaba-MG: área do conjunto habitacional Jardim Europa II



Fonte: Miyazaki, 2018.

Figura 9 – Ituiutaba-MG: área dos conjuntos habitacionais Nova Ituiutaba I, II, III e IV



Fonte: Miyazaki, 2018.

Isto significa que se tratam de bairros densamente ocupados e que poderá acarretar, por exemplo, problemas em relação a fluxo e circulação de veículos.

4.3.1. Análise qualitativa de conjuntos habitacionais do PMCMV em Ituiutaba-MG e os apontamentos de contemplados pelo programa

Considerando que esta pesquisa teve como seu principal intento a análise da implementação do PMCMV em Ituiutaba-MG, para possibilitar constatações acerca da preocupação das políticas habitacionais não só quanto à questão da moradia, mas também em relação a outros aspectos da cidade, foram realizadas entrevistas com moradores de conjuntos habitacionais específicos, implantados pelo programa em tela, notadamente relacionados à sua faixa 1.

Dada a dimensão e a quantidade de conjuntos habitacionais existentes no município, foram definidos três ínsitos conjuntos, que são representativos no âmbito da cidade. Neste ponto, consistiram objetos da pesquisa os conjuntos “Gilca Vilela Cancelli”, “Nadime Derze Jorge I” e “Nadime Derze Jorge II”. Frisa-se que a escolha decorreu das situações antagônicas enfrentadas pelos aludidos conjuntos habitacionais.

Afinal, embora decorram do PMCMV, faixa 1, o conjunto “Gilca Vilela Cancelli”, criado em 2014, contando com 364 (trezentas e sessenta e quatro) moradias, situa-se em localidade na qual as condições de relevo são menos favoráveis, tendo em vista tratar-se de um local que, além de afastado do centro da cidade, encontra-se em ponto de menor altitude, ao lado de um fundo de vale, pelo que está mais sujeito a determinadas situações prejudiciais, dentre as quais inundações e outros problemas de cunho sanitário. Além disso, o acesso é restrito, sendo perceptível o enfrentamento de certa dificuldade para o transporte público, sobretudo em decorrência do estreitamento de suas ruas. Por muito tempo, embora implantado em continuidade com a área urbana anteriormente existente, possuía apenas uma via pavimentada para seu acesso, sendo que tal condição só foi modificada recentemente, após pavimentação de outras ruas do entorno. Ainda, conforme pode se observar na figura 10, o conjunto é cercado por propriedade rural de um lado, um espaço residencial fechado de alto padrão, com altos muros divisórios, de outro e, ainda, noutro ponto, há um córrego, carecedor dos devidos cuidados.

Por outro lado, os conjuntos habitacionais “Nadime Derze Jorge I”, criado em 2013, possuindo 331 (trezentas e trinta e uma) unidades, e “Nadime Derze Jorge II”, de 2014, com 500 (quinhentas) casas, embora situam-se, igualmente, a uma distância considerável da área central da cidade, ostentam condição de relevo mais favorável que o primeiro listado conjunto, vez que encontram-se em um ponto mais elevado, em área de topo.

Figura 10 – Localização do Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli



Org.: Miyazaki e Jorge, 2020. Fonte: Google Earth, 2020.

Assim, dada a proximidade com outros bairros, inclusive da Avenida José Gouveia Franco, já citada anteriormente, tais empreendimentos, mesmo situados na borda da periferia da cidade, aparentam estar mais integrados à cidade, seja em decorrência de sua estrutura viária, o relevo plano ou pelo interesse imobiliário despertado em seu entorno, por meio de novos loteamentos em implantação (figura 11).

Figura 11 – Localização dos Conjuntos Habitacionais Nadime Derze Jorge I e II



Org.: Miyazaki e Jorge, 2020. Fonte: Google Earth, 2020.

Ato contínuo, com a necessidade de articular os conhecimentos teóricos e a prática, em especial atentando-se ao objeto da pesquisa em si, indispensável mostrou-se a realização de trabalhos práticos em campo, com visitas em cada um desses conjuntos, no intuito de verificar se há intervenção do poder público e se providenciadas, na realidade, medidas para o enfrentamento dos problemas urbanos para além da questão habitacional.

Nesta linha, foram observados aspectos como infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos, características das habitações, entre outros. Nas figuras a seguir, elaboradas a partir de fotografias obtidas nas visitas de campo, são ilustradas algumas características dos conjuntos habitacionais analisados nesta pesquisa.

Figura 12 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancell: mosaico com fotos



Fonte: Trabalho de campo, 2020. Org.: Jorge, 2020.

Figura 13 – Conjuntos habitacionais Nadime Derze Jorge I e II: mosaico com fotos



Vista parcial do bairro, com destaque para a rua estreita e predomínio de muros construídos pelos moradores posteriormente à entrega das casas.



Vista parcial do bairro, com destaque para a presença de muros construídos com materiais de baixo custo.



Vista parcial do bairro, com destaque para uma das poucas residências sem muros, mantendo as características originais



Presença de estabelecimentos comerciais a partir da adaptação dos imóveis residenciais

Fonte: Trabalho de campo, 2020. Org.: Jorge, 2020.

Além disso, como registrado acima, foram realizadas entrevistas junto a residentes dos mencionados conjuntos habitacionais. E, por se tratar de pesquisa qualitativa, foram entrevistados 21 (vinte e um) moradores de diferentes perfis socioeconômicos para a apreensão dos aspectos relacionados aos objetivos desse estudo. Dentre estes, foram entrevistados aqueles residentes dos conjuntos habitacionais em testilha, com idade igual ou superior a 24 (vinte e quatro) anos e igual ou inferior a 71 (setenta e um) anos, de ambos os sexos, de diferentes rendimentos mensais, frisando que todos são de menor renda, enquadrados na faixa 1 do PMCMV.

Intencionou-se a compreensão do cotidiano dos moradores dos conjuntos habitacionais implantados recentemente por meio do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em suas múltiplas dimensões. Sendo assim, a realização de entrevistas tomou como base uma abordagem qualitativa de pesquisa no sentido de se privilegiar falas, ou seja, os depoimentos sobre as experiências vividas, espacial e socialmente, no âmbito de suas práticas cotidianas enquanto moradores de conjuntos habitacionais.

Impende frisar que, por se tratar a presente pesquisa de uma abordagem qualitativa, não há a definição de uma amostragem estatística, que seria o caso, por exemplo, de aplicação de questionários num viés quantitativo. Este estudo, na realidade, articulou procedimentos metodológicos quantitativos (no caso, baseando-se em dados que foram disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e pelo poder público municipal) com outros qualitativos, como é o caso da realização das entrevistas.

Por meio das entrevistas, não foi proposta uma mera coleta de dados, mas, sim, a produção de informações a partir da exposição de experiências e visões, como é próprio da pesquisa qualitativa, o que pôde qualificar as análises ao explorar características da vida cotidiana de alguns moradores, de acordo com certos perfis e tipologias.

Portanto, as entrevistas realizadas não tiveram como objetivo a quantificação e a generalização dos resultados para o universo dos conjuntos habitacionais analisados. O número de 21 (vinte e uma) entrevistas foi proposto considerando-se a esta perspectiva, uma vez que esta quantidade mostrou-se suficiente para se ouvir relatos e experiências diversas, de diferentes perfis de moradores.

Para tanto, dentre a quantidade de entrevistados, foi realizada uma divisão tomando-se por base as características apontadas alhures a cada um dos conjuntos analisados, sendo 08 (oito) do “Gilca Vilela Cancellá”, 08 (oito) do “Nadime Derze Jorge I” e 05 (cinco) do “Nadime Derze Jorge II”, tudo conforme o seguinte quadro síntese:

Desse modo, a entrevista semiestruturada foi realizada com a população diretamente influenciada nos aludidos conjuntos, visando a registrar a percepção daquela quanto às questões relativas ao direito à moradia, bem como à realidade enfrentada após a ocupação, observando-se outros aspectos afetos à cidade, na seara do planejamento urbano, dadas as particularidades como infraestrutura urbana, acesso a serviços públicos, dentre outros.

Quadro 11: Moradores: quadro síntese do perfil dos entrevistados

| RESIDENCIAL GILCA VILELA CANCELLA | | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------|--------|---------------|----------------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------------|-----------------|
| Nome (iniciais) | Idade | Gênero | Estado civil | Naturalidade | Escolaridade | Profissão | Renda familiar | N. de moradores |
| D.M.S. | 24 | M | Solteiro | Ituiutaba-MG | Ensino médio completo | Eletricista automotivo | 2 SM | 2 |
| A.N.O. | 53 | F | Divorciada | Ituiutaba-MG | Ensino médio completo | Segurança | Não declarou | 1 |
| I.R.S. | 49 | F | Solteira | Goiânia-GO | Ensino médio incompleto | Cabeleireira | R\$ 1.500,00 | 2 |
| J.B.C. | 61 | M | Casado | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental completo | Aposentado | 1 SM | 2 |
| H.C.S. | 25 | M | Casado | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental completo | Agente de endemias | 1,5 SM | 4 |
| V.C.A.S. | 37 | F | Casada | Ituiutaba-MG | Ensino médio incompleto | Cabeleireira e cuidadora de idosos | Não declarou | 3 |
| A.R.S.A. | 44 | F | União estável | Araguaçu-TO | Ensino fundamental incompleto | Do lar | R\$ 2.500,00 | 3 |
| C.S. | 46 | F | Solteira | Iturama-MG | Ensino médio incompleto | Do lar | 1 SM | 3 |
| RESIDENCIAL NADIME DERZE JORGE I | | | | | | | | |
| Nome (iniciais) | Idade | Gênero | Estado civil | Naturalidade | Escolaridade | Profissão | Renda familiar | N. de moradores |
| M.A.C. | 60 | F | Divorciada | Capinópolis-MG | Ensino fundamental incompleto | Doméstica | R\$ 1.200,00 mais diárias | 6 |
| S.N.A.S. | 40 | F | Solteira | Ituiutaba-MG | Ensino médio incompleto | Do lar | 1 SM | 2 |
| V.A.S. | 39 | F | Solteira | Ituiutaba-MG | Cursando ensino médio | Doméstica | R\$ 1.500,00 | 3 |

| A.S.M. | 39 | F | União estável | Ituiutaba-MG | Não frequentou | Cuidadora de idosos (atualmente desempregada) | R\$ 1.200,00 | 4 |
|------------------------------------------|--------------|---------------|---------------------|---------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| C.C.A.S. | 34 | F | União estável | Ituiutaba-MG | Ensino médio completo | Office girl | 2 SM | 4 |
| C.L.R. | 36 | F | Solteira | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental incompleto | Doméstica | Não declarou | 5 |
| M.A. da C. | 41 | F | Solteira | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental incompleto | Do lar | R\$ 2.000,00 | 4 |
| C.F.S. | 51 | M | União estável | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental incompleto | Encanador | R\$ 3.200,00 | 3 |
| RESIDENCIAL NADIME DERZE JORGE II | | | | | | | | |
| Nome (iniciais) | Idade | Gênero | Estado civil | Naturalidade | Escolaridade | Profissão | Renda familiar | N. de moradores |
| V.L.S. | 44 | F | Solteira | Goiânia-GO | Ensino médio completo | Autônoma | Não declarou | 2 |
| L.D. | 70 | F | Viúva | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental completo | Do lar | Não declarou | 2 |
| G.C.S. | 35 | F | Solteira | Ituiutaba-MG | Ensino médio completo | Doméstica | R\$ 2.000,00 | 6 |
| R.A.P. | 38 | F | Solteira | Prata-MG | Ensino fundamental completo | Babá | R\$ 1.500,00 | 3 |
| C.A.S. | 38 | F | Casada | Ituiutaba-MG | Ensino fundamental incompleto | Do lar | 1 SM | 5 |

Legenda: M – masculino; F – feminino; SM – salário(s)-mínimo(s).
Org.: JORGE, Rafael Marchiori Silva Demetrio. 2020.

Registra-se que, para a realização das entrevistas, como há envolvimento de seres humanos, foi encaminhado projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/UFU) para análise, o qual foi aprovado (CAAE n. 33792620.8.0000.5152), conforme comprovante anexo à presente dissertação.

No mais, foram utilizadas as iniciais dos nomes para resguardar a identidade dos sujeitos envolvidos e, ainda, foi providenciado o registro fotográfico, como já exposto, para demonstração do perfil de cada um dos conjuntos habitacionais analisados, vez que fundamentais para o diagnóstico.

Ainda, como se apresentará na sequência, os entrevistados foram indicados em números, sendo que, do primeiro ao oitavo, são os moradores do residencial “Gilca Vilela Cancelli”; do nono ao décimo sexto, referem-se aos residentes do conjunto “Nadime Derze Jorge I”; por fim, do décimo sétimo ao vigésimo primeiro, cuidam-se dos moradores do habitacional “Nadime Derze Jorge II”³².

Quanto às perguntas apresentadas aos residentes dos habitacionais, foram estes indagados sobre vários pontos relativos a dois momentos distintos, o antes e o pós-ocupação nas moradias decorrentes do PMCMV, consignando-se o modo como viviam anteriormente, a qualidade da pregressa residência e da atual, traçando um paralelo entre as condições pelas quais viviam no momento anterior à contemplação pelo programa e após receberem a casa própria, por este financiada.

Demais disso, foram os moradores questionados acerca do modo pelo qual se deslocam para o trabalho e demais serviços essenciais (escola, padaria, hospital, supermercado, farmácia etc), bem como a respeito da habitação em si, sua acessibilidade (disposição dos cômodos, adequação ao mobiliário, possibilidade de modificações e adaptações), privacidade, relação com a vizinhança, fornecimento de água e esgoto, iluminação e segurança públicas, apoio do ente público após o recebimento da casa, locais de realização de compras cotidianas e não cotidianas, o fluxo de transporte público nos bairros, as vantagens e as desvantagens em residir na morada proveniente do indigitado programa, valores das prestações e eventual dificuldade em seu pagamento, além de uma sucinta

32 Nesta dissertação, foram apresentados alguns trechos das falas dos entrevistados. Neste ponto, as transcrições foram promovidas em sua literalidade, nos exatos termos falados por aqueles, razão por que esses relatos encontram-se destacados entre aspas ou com maior recuo antes dos textos, a depender de sua extensão.

avaliação de cada entrevistado em relação à sua atual residência e o grau de satisfação quanto ao PMCMV, tudo conforme o roteiro de entrevistas constante do final do trabalho.

Assim, inicialmente, quanto às indagações a respeito do momento em que foram beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, sobre o modo como se deu o acesso ao programa, o local no qual residiam anteriormente, a forma como se efetivava essa morada, o tamanho da residência anterior e a forma como era o deslocamento para o trabalho e para os serviços essenciais, sobretudo escola, hospital, farmácia, supermercado e padaria, os entrevistados apresentaram suas respectivas respostas, variando em alguns pontos e se assemelhando bastante em outros.

O entrevistado n. 1, D. M. S., o qual reside no bairro “Gilca Vilela Cancelli”, dividindo a residência com outra pessoa, ambos exercendo atividades laborais, registrou que, antes de residir na unidade habitacional em tela, morava no bairro “Novo Tempo II”, na casa de sua progenitora, igualmente distante da região central da cidade, porém, mais ampla que a atual. Quanto ao deslocamento para o trabalho e demais serviços essenciais, apontou que tanto na morada anterior quanto na atual há uma dificuldade, asseverando que é “tudo longe, tanto para escola, hospital, farmácia, supermercado. Tudo longe. Tanto lá quanto aqui. No caso, o meu deslocamento para o trabalho, escola, tudo era de bicicleta.”.

Em relação à entrevistada n. 2, A. N. O., única moradora da unidade habitacional, esta mencionou que fora contemplada com a residência no ano de 2014, tendo realizado sua inscrição junto ao CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) três anos antes da contemplação. Anteriormente, residia no bairro Sol Nascente, em casa alugada, de igual tamanho à atual. Quando ali residia, deslocava-se ao trabalho de mototáxi, porém, agora possui uma motocicleta própria.

Por sua vez, a entrevistada n. 3, I. R. S., a qual reside no local com outro morador, informou que, após providenciar o requerimento junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, foi contemplada com a residência no conjunto, onde mora há 04 (quatro) anos. Antes disso, residiu no bairro Eldorado, em casa de terceiro, mediante aluguel, cuidando-se de imóvel menor que o atual.

Já a entrevistado n. 4, J. B. C. reside na companhia de seu cônjuge e assinalou que foi contemplado pelo PMCMV após um longo período de espera, estando no local desde o ano de

2014. E, antes de ser beneficiado, residia na área central da cidade, em um imóvel de fundo, alugado, do mesmo tamanho da atual residência. Este entrevistado, em sua anterior morada, deslocava-se para o trabalho de bicicleta e demais serviços essenciais poderiam ser realizados sem condução, vez que presentes nas imediações.

O entrevistado n. 5, H. C. S., o qual reside em uma casa dividida com outras quatro pessoas, proclamou que mora no local há vários anos e, anteriormente, residia no bairro Natal, em casa própria, pouco maior que a atual. Antes, deslocava-se para o trabalho de ônibus, pois laborava em um frigorífico da cidade, no entanto, para os demais serviços que exerceu, valia-se de sua bicicleta.

Por seu turno, a entrevistada n. 6, V. C. A. S., divide o imóvel com outros dois moradores, assinalou que já se encontra na residência há, aproximadamente, cinco anos. Assegurou que, para receber a nova casa, compareceu ao CRAS, procedeu a inscrição e, entre um e dois anos, foi contemplada. Antes disso, morava no bairro Alvorada, em um imóvel de igual dimensão, porém, alugado. Na ocasião, era proprietária de um salão de beleza, situado próximo à sua casa.

A entrevistada n. 7, A. R. S. A., que reside na companhia de outros dois familiares, afirmou ter sido contemplada pelo programa há, aproximadamente, cinco anos. Informou que compareceu ao CRAS para realizar a inscrição, tendo se deslocado, também, até a Secretaria de Desenvolvimento Social. Antes disso, residia na área central da cidade, em imóvel maior, no entanto, alugado. Na época, como seu cônjuge trabalhava no imóvel da frente de sua anterior residência, os serviços essenciais estavam todos próximos.

A última residente no bairro “Gilca Vilela Cancelli”, C. S., entrevistada n. 8, em cujo imóvel moram outras duas pessoas, mencionou que foi contemplada pelo programa MCMV no ano de 2015, assinalando que fez a inscrição no CRAS, embora para outro habitacional, para o qual não foi possível dirigir-se, porquanto até a presente data sequer foram entregues os imóveis, tratando-se do bairro “Nova Ituiutaba IV”. Assim, foi beneficiada por uma residência no “Gilca”. Antes dessa situação, residia no bairro Natal, em imóvel de maior dimensão, pertencente à sua genitora. Neste, para deslocar-se para o trabalho e aos serviços essenciais, era muito tranquilo, podendo realizar o trajeto a pé ou de bicicleta facilmente. Era relativamente tudo próximo.

No bairro “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 9, M. A. C., que ali reside, dividindo o imóvel com outras cinco pessoas, informou que está no local há cinco anos. Antes de ser beneficiada pelo PMCMV, morava no centro da cidade, em casa alugada, maior que sua atual propriedade. Assinalou que, no período anterior à sua mudança, deslocava-se a pé para o trabalho e demais serviços essenciais, sendo que somente sua filha contratava transporte particular (van) para conduzir os filhos desta até a escola.

A entrevistada n. 10, S. N. A. S., a qual reside com mais uma pessoa, mencionou que fora contemplada pelo PMCMV há, aproximadamente, quatro anos, após ter feito a inscrição na Secretaria (entrevistada não mencionou qual). Antes disso, habitava uma residência, objeto de comodato, no bairro Platina, tratando-se de imóvel menor que o de hoje. Lá, o deslocamento para o trabalho era realizado da mesma forma que atualmente, ou seja, via transporte público. Quanto aos demais serviços essenciais, estes existiam próximos à sua casa.

V. A. S., entrevistada n. 11, mora no bairro desde 2016, três anos após a inscrição no PMCMV. Antes disso, residia no bairro Natal, em imóvel alugado, maior que o atual, onde poderia mover-se até o trabalho caminhando. Hoje, considera um pouco longe.

A entrevistada n. 12, A. S. M., a qual divide sua residência com outras três pessoas, foi contemplada há seis anos pelo MCMV, tendo aguardado três anos na lista de espera, desde a sua inscrição, realizada no CRAS. Anteriormente, residia no bairro Pirapitinga, em casa alugada, dependendo R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) de aluguel por mês. Dirigia-se ao trabalho de bicicleta, assim como o era para os serviços essenciais em geral.

Igualmente moradora do “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 13, C. C. A. S., reside no bairro em torno de cinco ou seis anos, após realizar a inscrição no CRAS e ser beneficiada. Antes disso, morava na área central da cidade, em residência de propriedade de seu sogro, cujo tamanho era inferior ao da atual. Lá, o deslocamento para o trabalho e demais serviços essenciais, dada a proximidade, era todo realizado a pé.

C. L. R., a entrevistada n. 14, contemplada com o imóvel no ano de 2013, o recebeu dois anos após sua inscrição no programa. Antes disso, residia no bairro Natal, em uma casa menor que a atual, de propriedade de sua genitora. Para os serviços essenciais, deslocava-se a pé ou de bicicleta e, quando necessário, pegava um táxi.

A entrevistada n. 15, M. A. da C., reside na companhia de outros três indivíduos e ali se encontra há seis anos. Antes, porém, residia no bairro Tupã, em casa alugada, dirigindo-se ao trabalho e aos serviços essenciais a pé, embora nenhum fosse próximo à sua residência.

O entrevistado n. 16, último do bairro “Nadime Derze Jorge I”, C. F. S., informou que fez a inscrição junto ao CRAS e ali reside há seis anos, já estando na finalização do pagamento do contrato. Anteriormente, residia no bairro Santa Maria, em imóvel alugado, menor que o atual. Lá, o deslocamento para o trabalho era mais fácil, próximo para ele e sua família. Quanto aos serviços essenciais, permanecem da mesma forma.

A entrevistada n. 17, V. L. S., do residencial “Nadime Derze Jorge II”, noticiou que fora contemplada pelo programa há cinco anos. Antes disso, residia no bairro Progresso, em imóvel alugado, mais amplo que o presente. Naquele, o deslocamento para o trabalho era mais fácil, a pé ou mediante transporte público. Para os serviços essenciais, tudo era mais próximo de sua casa, porque era praticamente central.

L. D., entrevistada n. 18, reside no bairro há aproximadamente cinco anos. Anteriormente, morava no bairro Bela Vista, em imóvel de igual tamanho ao de hoje, porém alugado. Assinalou que o acesso ao MCMV efetivou-se por meio de inscrição promovida, por seu filho, no CRAS, registrando que “só foi na terceira inscrição que a casa saiu pra mim. Nas outras não saiu. Eu fiz do Buriti e fiz do Canaã. Demorou, demorou muitos anos. Mais de dez anos.”.

Por sua vez, a entrevistada n. 19, G. C. S., divide sua residência com outras cinco pessoas. Noticiou que providenciou a inscrição junto ao CRAS e está no local há sete anos. Antes disso, residia no bairro Natal, em imóvel alugado, maior que o atual. Neste, o deslocamento para o trabalho era bem mais fácil, dada a proximidade.

Já a entrevistada n. 20, R. A. P., asseverou que o acesso ao PMCMV efetivou-se em 2014, após inscrição no CRAS. Sua residência antecedente situava-se no bairro Novo Tempo I, cuidando-se de um imóvel maior, cedido por seu cunhado. Valia-se da moto de seu cônjuge para dirigir-se até seu trabalho, sendo possível, quanto aos serviços essenciais, realizá-los a pé, considerando que localizavam-se próximos à sua casa.

A entrevistada n. 21, C. A. S., reside no bairro “Nadime Derze II” com outras quatro pessoas, há quase seis anos. Para acessar o programa, após noticiada a possibilidade na televisão e no rádio, compareceu ao CRAS, providenciando sua inscrição. Antes de se mudar para o local, residia no bairro Bela Vista, em imóvel alugado, onde realizava as principais atividades a pé, vez que os locais eram próximos de sua residência. E, quando precisava se dirigir até um ponto mais distante, valia-se de transporte público ou táxi.

Os moradores dos três conjuntos habitacionais foram também, como já assinalado, questionados a respeito da residência atual, especialmente quanto ao conforto, à ventilação e à iluminação, bem como acerca da acessibilidade (disposição dos cômodos, adequação ao mobiliário, possibilidade de modificações/adaptações). Demais disso, foram os entrevistados indagados sobre a privacidade entre os moradores e os vizinhos, a relação/convivência com estes, como sentem morando no bairro atualmente e, ainda, se existe área de lazer ou de convivência no local.

Do bairro “Gilca Vilela Cancelli”, a entrevistado n. 1, D. M. S., declarou encontrar-se satisfeito com a residência que habita, salientando tratar-se de um lugar confortável, bem ventilado, com boa iluminação e acessibilidade, inclusive para pessoas portadoras de necessidades especiais. Registrou que as casas são entregues aos moradores sem muros e, caso seja do interesse do residente, este pode promover a construção desejada.

No caso de D. M. S., este murou a residência e, em razão disso, sente que sua privacidade é respeitada, tanto entre os moradores quanto em relação aos vizinhos, que são de boa convivência, inclusive. Além disso, considera bem tranquilo o bairro, tratando-se de um bom local para se viver, embora não haja área de lazer ou de convivência.

A entrevistada n. 2, A. N. O., noticiou que, em relação à habitabilidade da residência, considera muito boa, tratando-se de um imóvel espaçoso, salvo a cozinha, que é menor, porém a atende de modo satisfatório. Não bastasse, há possibilidade de ampliação da residência, tanto é que já providenciou, inclusive, a construção de uma dispensa no local.

No que diz respeito à relação com os vizinhos, a entrevistada A. N. O. afirmou que é “normal; eu, assim, não tenho inimizade com ninguém. Eu não atrapalho vizinho, vizinho não me atrapalha. De vez em quando tem um aqui que faz muito barulho, e tal. Tem jovem na casa, né. Gosta do frevo, então, cê tem que aguentar, né. Não tem jeito.”. E, apesar disso,

declarou que gosta muito do bairro atual, salientando que “ter a casa da gente, não importa o lugar. É uma bênção de Deus. É muito bom.”. Ainda, noticiou que não há área de lazer ou de convivência no habitacional.

A entrevistada n. 3, I. R. S. relatou, em relação à unidade em que habita, trata-se de uma casa confortável, bem ventilada e iluminada, tendo registrado o seguinte: “Amo minha casa. Tem possibilidade de adaptar a casa. Tem possibilidade de ampliar sim. Porque são muito pequenininhos os quartos. A cozinha também.”.

No tocante aos vizinhos, I. R. S. declarou que “não tenho que reclamar de nenhum dos meus vizinhos, graças a Deus!” Ainda, declarou a existência de respeito entre os moradores, sobretudo quanto à privacidade de cada um. E, quanto a morar no bairro atualmente, assim afirmou: “Eu amo, eu gosto. Eu gosto muito de morar no bairro. É gostoso, tranquilo. Muito tranquilo. Até agora, né!?”. Além disso, afirmou não haver área de lazer ou de convivência no bairro.

Por sua vez, o entrevistado n. 4, J. B. C., no que tange à sua atual habitação, noticia que esta, embora pequena, ostenta boa estrutura, atendendo bem a um casal com filhos. Quanto à acessibilidade dos cômodos, não há reclamações, salientando que “para quem precisa duma casinha pequena é bom.”. Além disso, há uma boa relação dele com os vizinhos, inexistindo atrito. Indagado acerca de como é morar no bairro atualmente, J. B. C. afirmou: “eu acho bom porque a gente tem a casa própria da gente. Então, nesse sentido, a gente tendo a casa própria da gente, é bom.”.

Já o entrevistado n. 5, H. C. S., em relação à atual habitação, assentou que é um local confortável, ventilado, bem iluminado, não apertado, sendo tranquila a disposição dos cômodos, assim como o é a privacidade entre os moradores e, também, com os vizinhos. Demais disso, possui boa relação com os vizinhos e pretende permanecer por um bom tempo no bairro. Assinalou a inexistência de área de lazer ou de convivência no residencial.

Por seu turno, a entrevistada n. 6, V. C. A. S., relatou que, quanto à atual residência, “eu amo aqui. É, assim, pra mim, que conseguiu fazer a estrutura, né, fechar, pra mim é tranquilo. Eu gosto.”. Ademais, há possibilidade de modificação/ampliação dos cômodos. No mais, há uma boa relação com a vizinhança, sendo “tranquilo morar no bairro atualmente.” e não há área de lazer ou de convivência no local.

A entrevistada n. 7, A. R. S. A., considera que a atual habitação afigura-se confortável, sem reclamações, sendo bastante acessível e, como são poucos moradores, consegue atender bem a todos que ali residem. Quanto aos vizinhos, não há reclamações, cuidando-se de uma relação agradável, bem tranquila. Ademais, gosta de residir no bairro, tratando-se de um local bem calmo, embora não tenha área de lazer ou de convivência.

A última entrevistada do residencial “Gilca Vilela Cancelli”, C. S., de n. 8, no que diz respeito à atual habitação, apontou algumas falhas, registrando não ser muito iluminada e de estrutura ruim. Quanto à privacidade, considera atendida e não tem o que reclamar dos vizinhos. Indagada acerca de como é morar no bairro atualmente, respondeu que “é gostoso, tranquilo; é bom.”, ressaltando, no entanto, que não há área de lazer ou de convivência no bairro, o que faz muita falta.

Residente no bairro “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 9, M. A. C., asseverou, quanto à atual residência, tratar-se de um imóvel confortável, bem ventilado e iluminado, sendo devidamente respeitada a privacidade tanto entre os moradores do local, quanto com os vizinhos, em relação aos quais possui uma convivência razoável. E, em relação à existência de área de lazer, informou “não. Que eu saiba, ainda não. Eu quase não ando assim. É de casa pro serviço, do serviço pra casa.”.

A entrevistada n. 10, S. N. A. S. assinalou que, quanto à residência decorrente do programa, a considera confortável, bem ventilada e com possibilidade de modificação, tendo, até mesmo, promovido algumas adaptações. Apenas demonstrou insatisfação em relação ao tamanho dos quartos, que são pequenos. Jamais teve problemas com falta de privacidade e com os vizinhos. E considera muito bom residir no conjunto atualmente, especialmente por tratar-se da casa própria. Registrou a inexistência de área de lazer ou de convivência no bairro.

V. A. S., entrevistada n. 11, mencionou que sua habitação é confortável, ventilada e bem iluminada, sendo adequada a disposição dos cômodos, havendo possibilidade de modificação. Não há conflitos entre os vizinhos. Gosta muito de morar no conjunto, que julga tranquilo. Ademais, frisou “tem nenhuma área de lazer aqui não.”.

A entrevistada n. 12, A. S. M., informou que sua habitação é bastante confortável, ventilada e iluminada, apresentando os cômodos boa disposição. Há privacidade entre os

moradores e os vizinhos, com os quais jamais teve qualquer intercorrência. Considera o bairro um local bom para morar, mesmo sem área de lazer ou de convívio.

Também moradora do “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 13, C. C. A. S. assevera que a atual habitação é acessível, acomoda a todos que nela residem (quatro moradores), registrando que somente o seu quarto, por ter cama de casal, é bem pequeno, no entanto, o restante da casa assenta tudo muito bem. Há possibilidade de modificação no imóvel, tanto é que já construiu uma cozinha no fundo, tendo ainda mais espaço para ampliação. Entende respeitada a privacidade entre os moradores e também com os vizinhos, com os quais não tem problema de convivência. Gosta bastante de morar no bairro e, em que pese a grande movimentação na rua de sua casa (uma das principais do conjunto), não tem o que queixar. No mais, não há área de lazer ou de convivência no bairro.

C. L. R., entrevistada n. 14, salientou que a habitação atual é confortável, ventilada e iluminada, havendo boa disposição dos cômodos. Há privacidade entre os moradores e também com os vizinhos. No entanto, não possui boa relação com estes últimos, havendo atritos entre eles, embora não os tenha citado. Em relação a área de lazer ou de convivência, reforçou sua inexistência no conjunto.

No que diz respeito à habitação, diferentemente da maior parcela dos entrevistados, a entrevistada n. 15, M. A. da C., registra sua insatisfação, afirmando que é péssima e os cômodos muito apertados. Apesar disso, há privacidade entre os moradores e, também, em relação aos vizinhos, não tendo convivência com estes últimos. Questionada como é morar no bairro atualmente, foi incisiva em dizer: “não gosto. Minha mãe também não gosta. Ah, não gosto desse lugar aqui não. Ah, é um lugar meio estranho. [...] Desde quando nós veio pra cá ela [genitora] não gostava.”.

O entrevistado n. 16, C. F. S., considera a habitação boa, iluminada e bem ventilada, sendo tranquila para seus três moradores. Além disso, há possibilidade de alteração/adaptação, tanto o é que seu cônjuge interessa em ampliar o imóvel, construindo outros dois cômodos, uma cozinha e um quarto. No tocante à respeitabilidade quanto à privacidade, é devidamente atendida, tanto entre os moradores da residência quanto em relação à vizinhança, com a qual não tem contato. Frisou ser bom residir no bairro atualmente, mesmo não havendo área de lazer ou de convivência.

Por sua vez, a entrevistada n. 17, V. L. S., que reside no bairro “Nadime Derze Jorge II”, considera sua habitação ventilada, iluminada, acessível, com adequada disposição dos cômodos, sendo plenamente possível a realização de modificações e adaptações. Não há desrespeito à privacidade entre os moradores nem entre os vizinhos, com os quais ostenta bom relacionamento. Informou não haver área de lazer ou de convivência no conjunto.

A entrevistada n. 18, L. D., quanto à habitação, a considera bem iluminada, situada em lugar privilegiado, bem arejada. Consignou que teve que aumentar dois cômodos, pois nada se acomodava perfeitamente. Foi necessária a ampliação sem, no entanto, mexer na estrutura do imóvel, sob pena de perda de sua garantia.

Considera o local de sua residência muito bom, com ótimos moradores, registrando, no entanto, que, pouco mais abaixo, há muita briga, confusão e música alta. Em seu setor, não há perturbações entre os vizinhos. Quanto a morar no bairro atualmente, frisou que “tem muita gente que reclama da distância, que tá no mato; eu gosto daqui; eu amo a minha casa; peguei ela, uma casinha ‘petitinha’, em cima dum monte de terra; fui remodelando; ‘tô’ mexendo até hoje.”. No mais, não há área de lazer ou convivência no bairro.

A entrevistada n. 19, G. C. S., no que diz respeito à residência de hoje, a considera acessível, com possibilidade de modificação, porém, para fazê-la, é necessário mexer bastante, pois a casa não tem pilar e, a depender, é até perigoso o imóvel desabar. Para ela, sob o ponto de vista distinto dos demais entrevistados, não há privacidade entre os moradores, muito menos com os vizinhos. Ademais, considera que morar no bairro atualmente “é horrível; os vizinho daqui, Deus me livre, briguento, implicante.”, como se expressa.

Noutro giro, a entrevistada n. 20, R. A. P., salientou que, em relação à habitação, a casa atual é melhor que a anterior e, apesar de os cômodos serem pequenos, há privacidade entre os moradores. Esta também existente quanto aos vizinhos, com os quais possui harmoniosa convivência. Registrou que gosta muito de morar no conjunto, tornando sua situação melhor que anteriormente, mais próxima de seu trabalho e, ainda, trata-se de um local bem tranquilo, reforçando: “eu gosto muito de morar aqui.”. Quanto à área de lazer ou de convivência, inexistente no local.

A última moradora do bairro “Nadime Derze Jorge II”, entrevistada n. 21, C. A. S. assinalou que, atualmente, gosta de sua moradia, aumentou a construção. Há privacidade entre

os moradores e vizinhos. Afirmou gostar muito do bairro, apesar da distância, que é ruim. Não há muita relação com os vizinhos, sendo “cada um no seu canto”. Por fim, noticiou que não há área de lazer ou de convivência no conjunto.

Seguindo as entrevistas, os moradores dos sobreditos habitacionais foram questionados acerca de sua sensação em relação às ruas, aos calçamentos, à iluminação pública e à segurança de seus respectivos bairros. Igualmente, indagou-se a respeito do acompanhamento ou apoio pelo poder público após o recebimento das unidades habitacionais, do uso de equipamentos urbanos, dos locais das compras cotidianas e não cotidianas, do deslocamento para o trabalho, do fluxo de transporte público nos bairros e de eventual necessidade de atendimento médico.

No bairro “Gilca Vilela Cancelli”, o entrevistado n. 1, D. M. S., informou que as ruas são bem asfaltadas, “o calçamento é bom, a iluminação é boa e a segurança, também. É um lugar bom de se morar.”. Demais disso, desloca-se à faculdade e, quando necessário atendimento médico, dirige-se ao posto de saúde mais próximo, este situado no bairro Brasil. Para tanto, utiliza-se de sua motocicleta, não considerando, assim, dificultosos os percursos. De igual maneira, desloca-se de sua casa para seu local de trabalho, gastando, em média, de 10 (dez) a 15 (quinze) minutos, tanto para ir quanto para voltar. Quanto ao ponto, afirmou que sua situação permaneceu da mesma forma de quando residia em sua anterior morada, já que se tratam de pontos equidistantes de seu emprego.

No tocante à eventual necessidade de atendimento médico, o entrevistado noticiou que “depende do atendimento; se for mais grave, tem que ser com SAMU; agora, se for coisa mais simples, é de moto mesmo; demoro uns 10 (dez) minutinhos para chegar no local, ou até menos.”.

Embora outros moradores tenham registrado em sentido contrário, a segunda entrevistada, A. N. O., queixou-se da segurança, afirmando que “segurança não tem. Assim, passa uma vez ou outra polícia. Não tem. A gente não vê muita polícia aqui.”. Entretanto, em relação à iluminação, foi enfática em frisar que não tem reclamação, mencionando que “a iluminação tá boa. Não tem que reclamar, né. Aqui de vez em quando apaga uma luz da rua, mas é normal, eles vêm logo. A gente reclama e eles arruma.”.

Quanto ao deslocamento para o trabalho, A. N. O. utiliza sua motocicleta, permanecendo sua situação idêntica à de quando residia em sua anterior habitação. Caso necessite de atendimento médico, dirige-se ao pronto atendimento com seu próprio veículo, porém, caso não consiga conduzi-lo, contata um taxista.

A entrevistada n. 3, I. R. S., no que diz respeito às ruas, aos calçamentos, à iluminação pública e à segurança do bairro, I. R. S. declarou, diferentemente de alguns outros entrevistados, que estão deixando a desejar, frisando que:

Mal feitas. Muito mal feitas as ruas. É, assim, mal, suja, mal. Como vou falar? Em vez do enxurro ir pra outros lugar. Não tem rede fluvial. E a sujeira vem tudo pra porta, lama, tudo. Fora isso... (*E em relação ao calçamento?*) Também. Horrível. Ninguém respeita. Porque foi feito até pra cadeirante, né. E têm pessoas que fazem, né, outros serviços em cima do próprio passeio. (*E em relação à iluminação pública?*) Tá deixando a desejar também. É bem escuro o nosso bairro. (*Mais escuro então?*) Mais escuro, aham. (*E a segurança aqui do bairro?*) Também tá deixando a desejar também. (*Tem policiamento?*) Muito pouco, pouquíssimo. Quando a gente chama, às vezes nem atende, né. (*Em relação a furto, roubo aqui no bairro, você tem notícia?*) Tenho, tenho. Muito. Bastante.

Em relação a posto de saúde, I. R. S. afirmou que o bairro também não oferece atendimento médico, pelo que tem que deslocar-se para a unidade mais próxima, a qual se situa em um local um pouco distante de seu conjunto. Porém, quanto ao deslocamento até o trabalho, não há queixas, vez que utiliza-se de sua motocicleta para tanto, permanecendo sua situação idêntica à enfrentada anteriormente, quando residia em outro local.

J. B. C., o entrevistado n. 4, ao mencionar a respeito das ruas, dos calçamentos, da iluminação e da segurança do conjunto, divergiu em relação a alguns outros moradores, talvez por residir próximo a uma de suas extremidades, assim relatando:

Não, as ruas... Aqui a gente teve um problema aqui de enxurro, mas eles resolveram, né. Tá resolvido. Aqui, quando chovia forte, alagava aqui, fazia terra pra dentro da rua, mas foi resolvido, tá beleza. O prefeito asfaltou aqui, tá beleza, mas tá bom. A iluminação pra mim só faltou um poste aqui, porque de cá tem e de cá só fica no escuro. (*Em relação à segurança?*) Não, aqui tá tranquilo. (*Tem policiamento?*) Tem, tem. De vez em quando tem uma rondazinha aí. Não é todo dia que a gente tá vendo também, porque a gente não fica na rua observando se eles tão vindo ou não, né. Às vezes a gente sai de fora e topa com eles fazendo uma ronda aí. (*Tem muita notícia de furto e roubo?*) Não, ladrãozinho de galinha sempre teve, né, em qualquer lugar, qualquer lugar.

No que concerne aos equipamentos urbanos, J. B. C. salientou que faz uso de posto de saúde, o qual se situa nas proximidades do bairro, na divisa do que reside, sendo de fácil acesso. E, quanto às compras cotidianas e não cotidianas, registrou que sempre se desloca até uma padaria próxima ao bairro, denominada “NM Pães”, mas as aquisições não cotidianas são realizadas no centro da cidade. Destacou, pois, a inexistência de pontos comerciais no interior do conjunto habitacional, porém, mencionou a proximidade de alguns do local.

Em caso de necessidade de atendimento médico, o entrevistado informou fazer uso do posto de saúde próximo ao bairro e, em caso de alguma situação repentina, dirige-se ao Pronto Socorro municipal.

Por sua vez, o entrevistado n. 5, H. C. S., quanto às ruas e aos calçamentos, não há queixas. Não considera o conjunto escuro, porém falha quanto à segurança, que “não tá tendo”, destacando, aliás, que “ter tem, mas, por enquanto, tá parado.”. No que concerne aos equipamentos urbanos, assinalou que têm próximos, mas não no interior do bairro. As compras cotidianas são realizadas próximo ao conjunto, em especial numa padaria/mercearia, denominada “Uruguai”, situada logo na entrada. Já as compras não cotidianas são providenciadas no centro da cidade.

Para deslocar-se até o atual trabalho, H. C. S. leva em torno de quarenta minutos, tendo que, praticamente, atravessar a cidade, já que o local é do lado oposto ao seu bairro, já próximo à BR 365. E, para deslocamento ao pronto socorro, contatam o serviço, que os busca no lugar.

A entrevistada n. 6, V. C. A. S., em relação às ruas, aos calçamentos, à iluminação pública e à segurança no habitacional, assim considerou:

Ótimo. Só o que aqui atrapalha é os cachorro que fica na rua, avançando na gente. E não tem uma área de lazer mesmo. Porque a gente queria uma academia pública. Só que não tem não. *(A iluminação pública é tranquila?)* É. *(Não é escura?)* Não. *(Segurança aqui no bairro)* Aqui, assim, pra mim é tranquilo. Nunca teve assalto, igual essa rua aqui fecha, né. Então, só entra aqui mesmo os vizinhos. É fechado ali, não tem trânsito. *(Tem policiamento aqui no bairro? Polícia vem aqui?)* Só se chamar. É. De vez em quando elas passa.

Reforçou a inexistência de equipamentos urbanos dentro do conjunto, sendo utilizados somente em outras localidades, fora do bairro. Narrou a dificuldade de realização de compras, tendo que deslocar-se a outros setores da cidade. E, atualmente, para se dirigir até o seu posto de trabalho, assim o faz por meio de condução própria, sendo um trajeto percorrido em torno de quinze minutos. Neste ponto, indagada se a situação facilitou ou tornou-se mais difícil após a mudança de endereço, V. C. A. S. respondeu:

Não. Antes eu trabalhava perto, né. Aí, depois, quando eu mudei pra cá, meu salão tinha ficado lá no lugar. Eu tive que fechar porque eu tinha que pegar dois coletivo pra chegar lá. Aí ficou muito longe. Aí eu tive que fechar meu salão e trouxe aqui pra casa. Mas aí, como eu não conhecia muita gente aqui no bairro, aí foi diminuindo os cliente. Aí ninguém me conhecia, então eu fui parando, eu parei. Eu não mexo mais com salão. Tô trabalhando agora de cuidar duma idosa. É lá no centro. Aí eu tenho que ir com meu marido. Mas era muito difícil quando eu tinha meu salão lá. Nossa, eu fui estressando.

Além disso, a referida entrevistada informou que eventuais deslocamentos para atendimento médico são realizados por meio de veículo próprio.

A entrevistada n. 7, A. R. S. A., embora tenha seguido na mesma linha de outros entrevistados em relação à iluminação do bairro, apresenta fundada reclamação quanto às ruas e aos calçamentos, assim asseverando: “calçada não tem; quando a gente vai andar, os lixo é em cima das calçada; eu mesma não ando em cima das calçada; aí o que me incomoda mesmo é a sujeira da rua. Acho que isso aí é de morador, né, questão de educação.”, finalizando: “se cada um cuidasse de sua porta, as rua era tudo limpinha.”.

Assinalou que o posto de saúde para o qual necessita deslocar-se não é próximo de sua residência, pelo contrário, é longe. E, quanto às compras cotidianas, registrou que seu esposo as realiza em outros lugares, vez que os existentes nas proximidades do habitacional vendem produtos bem acima dos preços de mercado. No que diz respeito às compras não cotidianas, A. R. S. A. declarou que no bairro “não tem nadinha. Nada. Nada. Aí, quando a gente quer alguma coisa, a gente tem que deslocar.”.

No que pertine ao trabalho, frisou que houve uma certa dificuldade para o deslocamento após a mudança de residência, vez que seu marido sai para trabalhar na parte da manhã, não almoça em casa, só retornando durante o período noturno. E, em caso de necessidade de

atendimento médico, necessita deslocar-se até o Pronto Socorro municipal, dirigindo-se ao local mediante veículo próprio, cujo percurso é feito entre quinze e vinte minutos.

C. S., entrevistada n. 8, residente no bairro “Gilca Vilela Cancellá”, asseverou que, quanto às ruas, as considera estreitas, “agora, a iluminação é boa. A iluminação aqui, dentro do bairro, eu não tenho nada a reclamar não.” Já no que diz respeito ao calçamento, informou que varia, salientando que entende “que a prefeitura deveria fazer todas as calçadas. Porque cada vizinho faz a sua calçada de um jeito. E, às vezes, têm umas calçadas que elas não são muito boas pra você transitar. (*Não seria também acessível?*) Exato. Não seria.”.

No que se refere aos equipamentos urbanos, C. S. os considera muito longe, sobretudo posto de saúde. Reforça que inexistente creche no bairro e a escola em que sua filha estuda não é próxima de sua casa.

Para a realização de compras cotidianas, salienta que as pessoas têm que sair do conjunto, vez que, em seu interior, existem apenas residências. Desse modo, é muito menos possível efetuar compras não cotidianas no local, havendo necessidade de deslocamento.

Quando foi questionada acerca de atendimento médico, C. S. frisou o seguinte:

Então, é, se fosse por parte do SUS, eu creio que seria muito difícil, né. Eu, graças a Deus, assim, eu num, igual eu te falei, eu num dependo muito do SUS. Justamente porque o SUS aqui é muito ruim. A saúde pública aqui em Ituiutaba é muito ruim mesmo, né. Então, acho que, de cinco anos pra cá, devido ser muito ruim, aí eu comecei, eu tenho plano de saúde. Então, assim, eu não dependo muito do SUS. Mas, se for depender do SUS aqui, é muito difícil. (Se for necessário um pronto atendimento para ir para o pronto socorro?) Então, graças a Deus, a minha família, graças a Deus, é muito saudável. Graças a Deus, né. Mas já teve época da gente precisar do pronto socorro. Eu fui bem atendida lá. Teve uma vez que eu chamei a ambulância, até foi o SAMU. Aí, das outras vez, como não era muito grave, a gente vai ou de táxi ou de carro próprio, essas coisa tudo.

Por sua vez, a entrevistada n. 9, M. A. C., moradora do residencial “Nadime Derze Jorge I”, considera o bairro bem iluminado, devidamente policiado. Agora, quanto à prestação de serviços educacionais, aponta a existência de uma creche situada no bairro Canaã, o qual considera próximo, podendo ser realizado o percurso caminhando. Assim como também o é em relação a postos de saúde, segundo a qual existem dois em suas proximidades, sendo um no bairro Eldorado e outro no bairro Novo Horizonte, este último por ela utilizado.

Registrou que as compras em supermercado são realizadas uma vez ao mês, sendo feitas algumas aquisições específicas, como verduras, semanalmente, quando desloca para um sacolão nas proximidades do conjunto habitacional. Por outro lado, as compras não cotidianas são promovidas no centro da cidade, valendo, para se locomover até o(s) local(is), de transporte público.

No mais, M. A. C. desloca-se para o trabalho de coletivo, sendo despendidos cerca de quinze minutos até o local, o qual considera próximo de sua residência. E, no caso de haver necessidade de atendimento médico, dirige-se ao local com o seu genro, o qual possui um veículo automotor ou, quando isso não é possível, contrata um taxista.

A entrevistada n. 10, S. N. A. S., considera o bairro bem iluminado, com ruas estreitas e seguro, asseverando que há policiamento ostensivo no local, registrando que nem mesmo tem notícia da ocorrência de furto nas proximidades de sua habitação. Consigna que faz uso do CRAS, o qual não se situa no bairro, porém não é distante, vez que localiza-se no bairro contíguo ao seu. As compras do dia a dia são realizadas próximos ao habitacional, porém, as demais, somente no centro da cidade.

Se houver necessidade de atendimento médico, S. N. A. S. encaminha-se ao Pronto Socorro municipal, geralmente de carro, embora já tenha solicitado o serviço do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência).

A entrevistada n. 11, V. A. S., assegurou que o bairro cuida-se de um local bem iluminado e seguro. Para dirigir-se até a escola ou posto de saúde, assim o faz de ônibus. Realiza suas compras diárias em supermercados, que não têm no bairro, e as não cotidianas, somente no centro desta urbe. Já para o trabalho, demora cerca de cinquenta minutos no trajeto, o qual percorre a pé. Considera, assim, que permaneceu da mesma forma de sua morada anterior. Havendo necessidade de atendimento médico, desloca de motocicleta, levando aproximadamente vinte minutos até o local.

A. S. M., entrevistada n. 12, afirmou que, apesar de as ruas serem estreitas, não tem o que reclamar em relação a outros aspectos, como a iluminação e a segurança, mesmo já tendo notícia quanto à ocorrência de furtos. Ademais, considera distantes os PSF's. E, diferentemente dos demais entrevistados do mesmo conjunto, asseverou que as compras são todas realizadas

dentro do bairro. Pontua-se que este entrevistador verificou a presença de pequenas mercearias e conveniências no local, mas supermercados e padarias não foram avistados.

No que tange às compras não cotidianas, declarou a entrevistada que estas são realizadas no centro de Ituiutaba. Indicou a existência de uma pequena loja próxima à sua residência, no entanto, não é freguesa, pois os produtos são bastante onerosos. Assim, desloca-se ao centro de ônibus ou bicicleta, valendo-se desta última também para trabalhar. Por sua vez, quando precisa de atendimento médico, solicita o serviço de táxi.

Também residente no “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 13, C. C. A. S. registrou que a rua de sua residência é bastante estreita e, ainda, era mão dupla. Porém, modificaram e agora cuida-se de via de mão única, o que melhorou bastante. Salienta que o bairro é bem iluminado, porém, apesar de haver policiamento, é inseguro, mencionando que já fora vítima de furto, quando subtraíram boa parte de seus pertences.

Quando necessita deslocar-se para escola ou posto de saúde, utiliza de veículo de propriedade de seu cônjuge, com o qual também vai para o trabalho. Já as compras cotidianas, como inexistem padarias e supermercados no bairro, faz uso dos que têm nos bairros contíguos. E, as compras não cotidianas são realizadas no centro. Informa, em relação a esses pontos, que a situação ficou mais dificultosa agora, na nova residência.

C. L. R., entrevistada n. 14, no que pertine às ruas, as considera estreitas e muito movimentadas, em especial a dela, que é a principal do bairro. São bem calçadas, iluminadas, sendo seguro o local, havendo constante policiamento, mesmo tendo notícias diárias de furtos e roubos em residências.

Registrou a inexistência de equipamentos urbanos no habitacional, pelo que, quando necessita valer-se de seu uso, precisa contratar serviço de transporte com taxista. Compras rotineiras são realizadas próximo ao conjunto, o que também se faz quanto às não cotidianas. Para o trabalho, desloca-se a pé, o que facilitou após a mudança de residência.

A entrevistada n. 15, M. A. da C. considera as ruas um pouco perigosas. Quando necessita de posto de saúde, afirma haver apenas um próximo ao habitacional, situado no bairro Novo Horizonte, o que já diverge de outros entrevistados, que mencionaram a existência de outro, no bairro Eldorado. Compras do dia a dia não são realizadas no bairro,

mas não é longe de sua casa. Já as não cotidianas, são feitas no centro, mesmo havendo uma loja perto de sua morada. Sendo necessário atendimento médico, chamam um táxi.

Residente no bairro “Nadime Derze Jorge I, o entrevistado n. 16, C. F. S., declarando ser bom residir no bairro atualmente, queixa-se apenas das ruas, as quais considera apertadas, embora haja boa iluminação e cuida-se de um lugar seguro. Registrou não ter havido acompanhamento pelo poder público após o recebimento da unidade habitacional.

Caso necessite de atendimento médico ou outros equipamentos urbanos, além do trabalho, desloca-se com sua própria condução. Compras cotidianas e não cotidianas são efetuadas a longa distância, no supermercado “Mart Minas”. Enfim, está muito satisfeito com a qualidade da construção e com o próprio PMCMV.

No conjunto “Nadime Derze Jorge II”, a entrevistada n. 17, V. L. S., assinalou que, quanto às ruas, as considera estreitas, as calçadas, ruins e a iluminação pública é relativamente boa. Para fazer uso dos equipamentos urbanos em geral vale-se do transporte público. As compras cotidianas são realizadas em estabelecimentos comerciais situados próximo ao bairro.

Para mover-se até o seu local de trabalho, pagava uma van ou, então, valia-se do transporte de ônibus. Porém, agora não está mais trabalhando. A situação atual complicou em relação ao endereço anterior, entendendo ser esta a dificuldade de todos, embora outros entrevistados não tenham visto isso como problema. Havendo necessidade de deslocamento ao médico, assim o faz de táxi.

L. D., entrevistada n. 18, nos aspectos relacionados às ruas, ao calçamento, à iluminação pública e à segurança do bairro, assim destacou:

Não, eu sou cri cri de tudo. Quando tem buraco [...] eu ligo, eu reclamo. Esses dias tinha um. Eu cuido do quarteirão, eu limpo. Eu higienizo todo dia o bairro. Eu limpo, eu cuido. Quando um faz uma bagunça [...], por exemplo, e joga tudo na rua, eu vou lá e reclamo. Não, mas eles acha ruim, eles não gosta não. Mas eles não gosta. Esse [...], por exemplo, é abandonado, eu cuido do passeio, lá dentro não tem jeito. Mas cuido, meu irmão capina pra mim. E eu limpo, eu junto, eu tiro. Esses dias eu paguei um rapaz pra carregar, pra jogar fora. (*Iluminação*) É. Bem iluminado. Não, não, não. Quando tem lâmpada queimada eu ligo lá embaixo também. Eu sou da hora pra essas coisas. (*Segurança*) Precisa de mais segurança. (*Policiamento?*) Precisa. (*Notícia de furto?*) Muito, muito, muito, muito. O tanto que eu não deixo a minha casa sozinha. Eu não tenho confiança. (*A sra. já foi vítima?*) Não, eu não. Mas os

meus vizinhos já foram. Já foram, e muito. No quarteirão de cima, só não foi na casa do policial que eles não entrou ainda.

Mencionou que faz uso do posto de saúde, vez que faz tratamento e necessita de frequente acompanhamento médico. Ainda, precisa ir até a unidade mista de saúde todos os meses, carecendo do auxílio de terceiros ou pagar alguém para levá-la, pois não tem condução.

Para compras cotidianas, não há estabelecimento próprio no conjunto, tendo que se deslocar para tanto. Assim, seu filho, quando encerra o expediente do dia no serviço, traz o necessário. Ou, então, de vez em quando, dirige-se a algum mercado e compra, salientando que “é tipo fazenda mesmo. Você não pode ir todo dia nessa distância.”. Para compras não cotidianas, em que pese a existência de pequenas lojas no bairro, os preços são muito altos. Assim, essas são realizadas no centro da cidade.

Havendo necessidade de atendimento médico, há a possibilidade de contatar o SAMU, que é bastante prestativo, no entanto, L. D. paga um taxista para levá-la.

A entrevistada n. 19, G. C. S., informou que, quanto às ruas, estas são estreitas, calçadas não existem, vez que há mais mato que calçamento. Salienta que o bairro é iluminado, porém carente de segurança.

Em relação às compras cotidianas, menciona que estas são realizadas somente em outros bairros, assim como as não cotidianas, que são efetuadas na área central da cidade. Para dirigir-se ao trabalho, assim o faz com veículo próprio, num trajeto de cerca de quinze minutos.

Atualmente, assinala que sua situação dificultou, já tendo, inclusive, pensado em vender sua residência. Afinal, salienta a inexistência de escolas nas proximidades e tudo o que precisa é longe, até mesmo em casos de urgência, como de pronto atendimento médico, para o qual desloca-se de carro, demorando, aproximadamente, vinte minutos até o destino.

Por seu turno, a entrevistada n. 20, R. A. P., asseverou que, no tocante às ruas, cuida-se de um bairro bem movimentado. A rua de sua residência era de mão dupla, mas foi realizado um melhoramento no local, sendo agora apenas sentido único. Aduziu que, quando as unidades habitacionais foram entregues, as calçadas já estavam prontas, sendo promovidas

algumas melhorias por parte de cada morador, se do seu interesse. Ademais, considera o bairro bem iluminado, não tendo do que se queixar.

Ainda, de modo divergente de outros entrevistados, entende que o conjunto não é perigoso, contando sempre com vigilância policial. Informou a inexistência de posto de saúde no bairro, crendo ser indispensável a instalação de um posto policial no local.

Em relação às compras cotidianas, diferentemente de outros entrevistados, R. A. P. consignou que somente inexistem padarias, mas tem supermercado no local que os atende bem. Na verdade, estando o pesquisador *in loco*, foi observada a inexistência de supermercado, havendo apenas pequenas mercearias.

Atualmente, dirige-se ao trabalho de motocicleta, sendo bem acessível, próximo de sua residência. Havendo necessidade de atendimento médico, não lhe resta outra opção, senão o Pronto Socorro municipal e, para mover-se até o local, contata o SAMU.

A entrevistada n. 21, C. A. S., assegura que as ruas são muito estreitas, as calçadas até são boas e limpas. O que lhe gera um certo grau de insatisfação é a sujeira nas ruas, bem como o fato de não ter colégio e creche no habitacional. No mais, as compras cotidianas são realizadas em supermercados distantes de sua residência, assim como o são as não cotidianas, que são empreendidas no centro da cidade.

Em relação à atual situação, se comparada com a morada anterior, entende que houve uma certa dificuldade, sobretudo por faltar serviços básicos no próprio bairro. Na hipótese de necessidade de atendimento médico, vai de ambulância até o pronto atendimento, embora bastante moroso o serviço.

Finalmente, os entrevistados foram arguidos a respeito das vantagens e desvantagens em residir numa moradia objeto do Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Neste momento, também foram indagados acerca de como consideram a qualidade da construção, do valor da prestação do financiamento, se há dificuldade quanto ao pagamento e a forma como avaliam suas respectivas residências, bem como se estão satisfeitos com o PMCMV.

No residencial “Gilca Vilela Cancelli”, o entrevistado n. 1, D. M. S., no que diz respeito às vantagens e desvantagens em residir na moradia objeto do PMCMV, apontou que a vantagem é de “morar numa casa própria [...]”; a desvantagem mesmo é a distância, porque

o bairro é um bairro bom, não tem muita briga [...]. É mais a distância mesmo. Tudo o que você precisa aqui é meio longe.”.

Quanto à construção, D. M. S. considera que não ostenta uma boa qualidade, havendo vários defeitos, os quais são facilmente perceptíveis. Além disso, o valor da prestação do financiamento é R\$ 55,00 (cinquenta reais) mensais, não havendo dificuldade em efetuar o pagamento. No mais, aquele considera a casa suficiente para a quantidade de familiares, estando todos muito satisfeitos.

A entrevistada n. 2, A. N. O., em relação às vantagens e desvantagens em residir em moradia decorrente do PMCMV, destacou:

Vantagens? Todas, todas. Evitei pagar aluguel, que é caro. A prestação é bem em conta. A minha prestação é uma das maiores e é bem barato, né. Graças a Deus, a energia, minha casa. É, a energia e a água em Ituiutaba sempre é caro, né. Sempre é caro. Não adianta, mas eu não tenho o que reclamar, porque, como se diz, eu gasto e tenho que pagar, né. Só Deus. O resto... (*Desvantagem você não chegou a ver?*) Não, não. Assim, quando eu cheguei aqui, lógico, né. Não sei, porque eu tava acidentada naquela época, eu tava de moleta, eu tava mal. Então, assim, era muito barro, era tempo de chuva, as água corria das casas vizinhas. Porque é muro de arrimo, aqui você pode ver os tijolinhos ali. É onde é a altura da terra da casa do vizinho. Então, ali, quando vinha as água, entrava para dentro de casa aqui. Eu sofria muito no início. Era muito sofrido. Foi muito sofrimento no início, quando eu vim pra cá. Mas o fato de ter minha casa compensou. Graças a Deus hoje eu, olha, agradeço a Deus, né. É muito bom.

No que tange às parcelas do financiamento, consignou que paga R\$ 83,00 (oitenta e três reais) mensais. Além disso, quanto à qualidade da construção, apontando alguns problemas em relação a esta última, A. N. O. frisou:

(*Como você considera a qualidade da construção?*) Não, assim. Eles, antes de terminar a garantia, deu umas rachaduras nas parede. Aí eles vieram. Você pode ver onde tem umas emenda. Aí tem outras partes da casa que tá arrumando agora, tirando os defeitos assim. Então, o forro, assim, começou a dar problema, dos quarto. Mas aí eles falaram que não podia vir arrumar porque não fazia parte. Então, eu tenho que se virar. (*Mas só a sua que começou a dar esses probleminhas?*) Não. Todos aqui. É, 90% do que ouvi falar rachou. Deu rachaduras nas paredes, né. (*Mas as rachaduras, por conta deles, eles arrumaram?*) Arrumaram pra quem entrou no 0800 e pediram para eles, né. Aí, como é que fala lá? Eu esqueci o nome que fala do papel. Aí eles vão na lista. Mas aí agora já acabou a garantia das casas, né.

Em relação à avaliação de sua atual residência, registra seu elevado grau de satisfação, sendo extremamente suficiente como sua morada.

A entrevistada n. 3, I. R. S., quanto às vantagens em residir em casa decorrente do PMCMV, esta declarou que a maior delas centra-se no fato de possuir a casa própria. No mais, consignou que o valor da prestação é excelente. Noutro passo, registra como desvantagens o fato de as ruas serem muito sujas, especialmente porque muitas pessoas (os próprios moradores) não colaboram. Ainda, o bairro necessita de maior segurança e de um melhoramento na iluminação pública.

Quanto ao distanciamento do centro de Ituiutaba-MG, I. R. S. não se queixou. Porém, no tocante à qualidade da construção, indicou a presença de rachaduras, demonstrando sua insatisfação quanto ao ponto, frisando que “eles poderiam ter feito melhor também.”. Apesar disso, mostrou-se bastante satisfeita com o programa MCMV, registrando que efetuou o pagamento no importe de R\$ 50,00 (cinquenta reais) pela prestação do financiamento, sendo tranquila sua quitação.

J. B. C., entrevistado n. 4, nos pontos relacionados às vantagens e desvantagens em residir numa habitação advinda do PMCMV, bem como a respeito da qualidade da construção, expôs que aquele trata de um programa governamental que obteve êxito, inexistindo, para ele desvantagens, declarando, até mesmo, a boa qualidade do imóvel, divergindo, quanto ao ponto, em relação a boa parte dos demais entrevistados. Veja-se:

[...] pra ser sincero pro cê, é um programa federal que deu certo. Foi esse aqui pra quem precisa. E precisava dar continuidade, e parece que não tá tendo. Não, eu não vejo desvantagem. O caso é que eles entregam a casinha limpa. Aí o muro quem tem que fazer é o proprietário, né. [...] Mas já é bom. Cada morador faz seu muro, faz sua divisa. *(Tem algum problema em relação a ser distante do centro, não ser?)* Não, não. Hoje não. Hoje não é problema mais. Hoje você tem o telefoninho, você liga na farmácia, traz o remédio em casa. Não tem nada a ver mais hoje.

Essa do meu bairro aqui foi muito boa. As últimas que eles fizeram na cidade melhoraram muito a engenharia delas, né. Já não é mais de tijolo. É tudo de concreto a parede, né. Então ela tem uma estrutura diferenciada das primeiras que saíram, né. Então, melhoraram muito a estrutura dela. A minha é excelente.

Por sua vez, o entrevistado n. 5, H. C. S., quanto à maior vantagem apresentada para aquele quanto ao fato de residir em uma habitação oriunda do MCMV, respondeu que “é bom

ter a casa da gente, né. Não ter que pagar aluguel. Aluguel tá difícil.”. Lado outro, aduziu a inexistência de desvantagens, frisando que nem mesmo a distância de outros locais é vista como um empecilho, mencionando que “a distância vai ter sempre. Mas é tranquilo, de boa.”. Agora, quanto à qualidade da construção, reclamou da presença de rachaduras nas paredes da residência. Ademais, informou despende em torno de R\$ 36,00 (trinta e seis reais) mensais no financiamento do imóvel. Por fim, declarou estar bastante satisfeito com o programa.

A entrevistada n. 6, V. C. A. S., no ponto relacionado às vantagens em residir no imóvel, declarou que “já saiu do aluguel e, assim, é nossa, né. Então, vantagem é que a gente tem a nossa casinha agora.”. E, em relação a um aspecto negativo, aponta apenas a questão da distância em relação a outros lugares, apesar de, ainda assim, frisar que “aqui eu acho que é o bairro mais próximo da cidade.”.

No tocante à qualidade construtiva do imóvel, asseverou que as paredes das residências são firmes, embora existam algumas rachaduras em torno das janelas. Apesar disso, declarou que, em sua casa, não teve problemas, sendo de seu conhecimento apenas da existência daquelas em outras residências. Indicou apenas um defeito no teto solar, mas já fora consertado. Noticiou que paga aproximadamente R\$ 36,00 (trinta e seis reais) por mês de prestação do imóvel. Ao final, declarou estar muito satisfeita com o PMCMV.

A. R. S. A., entrevistada n. 7, vislumbra como vantagens em residir em imóvel decorrente do PMCMV o sossego e a inexistência de obrigação de efetuar pagamento de aluguel. Noutro giro, não percebe nenhuma desvantagem, apesar de que, quanto à qualidade da construção, entende que esta “deixa a desejar [...] é tudo material de terceira.”. Apesar disso, está satisfeita com o PMCMV, no entanto, reclama da falta de condições financeiras para realizar determinadas construções e melhorias no imóvel. Quanto à prestação da casa, esta é no importe de R\$ 78,00 (setenta e oito reais) por mês. Quanto ao ponto, registrou que, embora haja dificuldade no pagamento, ensejando alguns atrasos, sempre paga.

A última moradora no bairro “Gilca Vilela Cancelli”, C. S., entrevistada n. 8, no que diz respeito às vantagens e desvantagens em residir em moradia objeto do PMCMV, bem como quanto à qualidade da construção, C. S. foi enfática ao narrar:

Olha, a vantagem é que é uma casa que você paga uma taxa mínima, né, barata. A prestação da casa, por exemplo, aqui eu pago R\$ 46,00. Se eu fosse pagar o aluguel de uma casa igual essa aqui, no mínimo eu pagaria uns R\$

400,00. Então, a vantagem é essa aí. (*Ter a casa própria?*) Isso. Ter a casa própria. A desvantagem é que eles fizeram um serviço tão mal feito que você acaba tendo transtorno a mais. Por exemplo, aqui em cima tem a caixa d'água. Só que a caixa d'água, ela é feita de plástico. Aí fica entre o forro e a telha. Então, como fica muito quente, essa caixa, ela rachou. Aí, pra você arrumar ela, passando o forro, que você vê, forro de PVC é complicado. Então, é um transtorno muito grande. O moço que veio arrumar aqui pra mim, porque isso não cobre as despesa da casa no contrato, então, a gente tem que pagar pela gente mesmo. E é muito caro. E ele falou pra mim que é pra mim juntar dinheiro, que eu não tenho tanto, que é pra mim começar a juntar dinheiro pra tirar essa caixa dali e por ela pra fora, porque ela vai rachar ainda muito mais, já que ela é de plástico. Então, outra coisa, rachamento. As parede racha tudo. [...] tá rachando e isso aí, com o tempo, vai rachar a cada dia mais. Deu infiltração no quarto da minha menina que é muito próximo do banheiro, então dá infiltração. Chove, aí o que que acontece, cai água. Porque as telha, parece que elas saíram um pouquinho do lugar, né. Então, é bom, é. Mas o transtorno que você também tem, se você não tem condições de pagar, de pagar um um, um encanador ou alguém pra arrumar essas rachadura, vai ficar muito difícil, né. (Você vê algum problema em relação à distância à área central ou alguns outros bairros?) Não, aqui, não aqui é mais fácil deslocar porque esse bairro aqui ele já é mais perto da cidade, mais perto do centro, né. Então, esse bairro aqui, que é o Gilca Cancela, ele é bem mais perto do centro da cidade. Então, aí, não fica muito difícil. Agora, tem outros aí que é bem complicado.

C. S. revela que, quando o assunto se relaciona à qualidade da construção, demonstra um certo grau de insatisfação, salientando que “é muito, muito complicado. Igual eu tô te falando, têm pessoas aí que a casa já caiu o forro, sabe. Porta que já caiu, rancou do nada a porta.”. Na sequência, lançou a seguinte questão: “Se a casa aí, com seis anos, ela tá dando todos esses problema, imagina ela daqui dez anos!?”

Ainda, C. S. apresentou uma minuciosa consideração em relação à avaliação de sua casa atualmente, bem como quanto ao seu grau de satisfação em relação ao PMCMV. Veja-se:

Não, assim, porque eu tenho um casal de filho, né, e como a casa só tem dois quarto, então, se, no caso, se eu fosse casada, seria complicado. É, porque, aí como que minha filha ia dormir comigo? Né, e meu filho? Então, só têm dois quarto. Então, pra mim, hoje, seria tranquilo, né. Porque minha filha até poderia dormir comigo se eu não tivesse aumentado a casa. Eu aumentei, né. Mas se eu não tivesse aumentado, seria tranquilo, ela podia dormir comigo. Mas uma casa que, geralmente, ‘Minha Casa, Minha Vida’ é pra pessoas pobre. E, geralmente, pobre, ele tem mais filhos. Não falando dos rico, mas, geralmente, pobre, eles têm mais filhos. Aí como que você vai morar numa casa de dois cômodos, com uns três filho, sendo, vamo supor, é três menina e um menino, né, ficaria complicado. (*Tem essa possibilidade de fazer*

aumento, ampliar de acordo com o que vocês querem?) Tem, fora da casa. Porque você não pode mexer na estrutura da casa, porque a casa não tem nem como você abrir. É, eu acho que é, ela é toda de ferro, né, então não tem como você abrir essas parede pra mexer. Então, como não teve jeito, eu aumentei ela [...]. Eu aumentei minha cozinha, eu fiz uma suíte [...]. Então, dá certo. E o tamanho [...], também, não é um tamanho muito ruim. Eu gostei assim, sabe, do tamanho. *(No geral, a sra. está satisfeita?)* Não, eu tô satisfeita. Tô, tô. Tô bem satisfeita, tirando alguns... até na casa da gente, se fosse pra gente fazer mesmo, né, tem os seus problemas.

Inclusive, C. S. mencionou a existência de ação judicial por ela movida em detrimento da construtora responsável pelo empreendimento. Confira-se:

(Aí foi por qual motivo?) Justamente foi por causa dos problema, igual eu tô te falando, é que estraga muito. É rachadura, é goteira, é o aquecedor que, às vezes, não funciona. A caixa, igual tô te falando que eu tive que arrumar. É os banheiro, muita das vezes, é igual o dia que acabou a água aqui, eles não avisaram, eu não sabia que não tinha água aqui e fui gastando a água da caixa. E a água acabou. Aí, o que que acontece? Entra é... é, como é que fala? É... como é que ele falou? Aí a água não sai. Aí você tem que arrumar. Aí a gente não tem. É, não dá conta de arrumar, aí você tem que chamar o encanador... ar. É o ar, que entra ar nos coisa tudinho, nas torneira. Aí a água não sai. Aí cê tem que chamar o encanador. Então, é muitos transtorno que acontece, sabe? A minha, como eu tô te falando, a minha até que não teve tantos problema, que eu já mandei dar uma arrumada nela, sabe? Não tenho tanto problema, mas [...] tem cerâmica na parede, a cerâmica tá toda fofa. [...]. Então, futuramente, eu vou ter que mandar arrancar todinha, porque ela já tá querendo cair. Então, isso aí, a gente vai ter que arrumar, né. Então, pra uma pessoa, igual eu tô te falando, uma pessoa que realmente é pobre mesmo, ela não tá trabalhando, que ela depende, né, dessa casa, e ela começar a arrumar, não tem como ela arrumar. Que é muito caro pra você... Quando você pega uma casa do chão pra você fazer é uma coisa. Quando você começa arrumar uma coisa ali, outra ali, outra ali, menino, fica muito mais difícil. *(E já teve alguma resposta da Justiça?)* Não, porque, a gente entrou foi esse ano ainda. Acho que foi em janeiro que a gente entrou. E depois, em seguida, veio essa pandemia, né. Aí, aí para tudo, né.

Por sua vez, a entrevistada n. 9, M. A. C., a qual reside no bairro “Nadime Derze Jorge I”, afirmou que, dentre as vantagens em residir em imóvel objeto do PMCMV, destaca tratar-se da casa própria, não havendo que pagar aluguel. Em relação às desvantagens, não vê nenhuma.

No tocante à qualidade da construção, contrariamente à maior parcela dos entrevistados, M. A. C. considera perfeita, não havendo sequer infiltração. Ademais, paga R\$

35,00 (trinta e cinco) ou R\$ 37,00 (trinta e sete reais) mensais em seu financiamento e está satisfeita com o programa.

A entrevistada n. 10, S. N. A. S., quanto às vantagens em residir na moradia objeto do PMCMV, considera a “privacidade da casa da gente. A gente pode aumentar ou transformar do jeito que a gente quer. E, é a casa da gente, né. É o melhor lugar que tem.”. Noutro giro, não encontra desvantagem, não sendo problema a distância do bairro em relação ao centro da cidade. Ainda, considera muito bom o valor da prestação do financiamento, sendo de R\$ 34,00 (trinta e quatro reais), por mês, em relação à qual não há dificuldade em pagar. Demais disso, nunca teve problemas estruturais em sua casa, estando satisfeita com o que o programa lhe proporcionou.

A entrevistada n. 11, V. A. S., declarou que a vantagem maior em residir em imóvel decorrente do MCMV centra-se no fato de não pagar aluguel, além de sua residência ter uma boa qualidade de construção. Agora, diferentemente de boa parte dos entrevistados, V. A. S. vislumbra como desvantagem a distância existente entre o bairro e demais localidades da cidade. Além disso, paga R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais pela residência. Enfim, embora sua atual morada seja menor que a anterior, está bastante satisfeita com o programa.

A. S. M., entrevistada n. 12, considera a acessibilidade da parcela da prestação de sua habitação e o fato de ter a casa própria como as vantagens relativas ao programa, não havendo, por outro lado, desvantagem. Ainda, não viu problemas na qualidade da construção, registrando que sua casa é um bom lugar para morar, atendendo a todos que nela residem e está por demais satisfeita com o MCMV. Ao final, informou que paga R\$ 100,00 (cem reais), por mês, em seu financiamento.

Também residente do conjunto habitacional “Nadime Derze Jorge I”, a entrevistada n. 13, C. C. A. S., não vê problema em residir na moradia atual, cuja construção não teve maiores empecimentos. Inclusive, não vê a distância dos demais pontos da cidade como alguma dificuldade. No mais, paga R\$ 67,00 (sessenta e sete reais) mensais em seu financiamento. Entende que a habitação é suficiente para ela e demais moradores, embora ainda tenha intenção de ampliá-la um pouco mais.

C. L. R., a entrevistada n. 14, como vantagem em residir na morada fruto do PMCMV, considera muito bom, especialmente por ser sua casa própria. Ainda, não vislumbra

desvantagem, não se importando com a distância em relação a outros pontos da cidade, frisando que “a gente tem a casa, né. A casa da gente, a gente não pode reclamar.”.

Acontece que, quanto à qualidade da construção assinalou que “não é tão boa não. Mas, assim, também não reclamo não.”. Indagada acerca da existência de problemas de rachadura ou infiltração, a entrevistada nega, salientando que muitos moradores do conjunto realizam reclamação nesse sentido, porém na dela não há. Consignou que paga R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) mensais na prestação do financiamento. Finalmente, assinalou que está satisfeita com o programa.

A entrevistada n. 15, M. A. da C., quanto às vantagens e desvantagens em residir na moradia objeto do PMCMV, bem como em relação à qualidade da construção, foi enfática em dizer:

É, é bom, né, a gente ter a casa própria da gente. Mas, é bom. É bom que não tô pagando aluguel. Porque a gente paga aluguel é mais caro, né. Igual aqui, minha mãe paga baratinho. Tem outras vantagens que, eles só fazem a casa, não têm outras coisas, mas a prestação é mais barata, né, que um aluguel. (*Desvantagem*) Não, isso aí não (*violência/segurança*). É, a distância do centro. O centro é um pouco longe, né, pra gente deslocar daqui pra lá. (*Você tem alguma queixa quanto à qualidade da construção?*) Muitas. Horrível. (*Tem infiltração?*) Tem. (*Rachadura?*) Tem. E muita.

Quanto ao valor da prestação do imóvel, M. A. da C. informou ser de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais) por mês. E, avaliando a residência, consigna ser muito apertada e, quanto ao grau de satisfação com o MCMV, assim declarou: “Ah, tem que tá né. Não tem outra solução.”

O entrevistado n. 16, C. F. S., registrou ser muito bom o programa, em relação ao qual não observa a existência de desvantagens. Ademais, informou que o valor de sua prestação é R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) mensais, o que é muito cômodo para “quem pagava R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais) de aluguel”. Ainda, considera a casa suficiente, embora tenha a intenção de fazer algumas adaptações.

Quanto aos moradores do residencial “Nadime Derze Jorge II”, a entrevistada n. 17, V. L. S., como vantagem em residir em imóvel fruto do programa, registrou: “a gente paga muito menos, né. O gasto é menor, né!?”. Enquanto isso, não vislumbra desvantagens, assinalando

que a construção é de boa qualidade, nunca tendo problemas em relação a isso. Despende a importância de R\$ 38,00 (trinta e oito) reais por mês para adimplir a prestação do imóvel. Para ela, a casa é suficiente para os dois moradores e estão muito satisfeitos com o MCMV.

L. D., entrevistada n. 18, no que diz respeito às vantagens e à inexistência, para ela, de desvantagens em residir em moradia decorrente do PMCMV, bem como quanto à qualidade da construção do imóvel, consigna:

Pra mim foi tudo de bom. Porque eu passei muita dificuldade com aluguel. Muita, muita, muita mesmo. Sou viúvo(a). O [cônjuge] não deixou nada, deixou só conta. Ficou só conta. E a gente não tinha como construir nada. Foi tudo de bom. Isso aí eu falo. [...] (*Desvantagens?*) Não tem desvantagem. Isso foi uma ajuda pra todos os necessitados. (*Distância?*) Não. Isso a gente resolve. É melhor do que pagar aluguel. E procurar casa pra morar e nem achar. Não. Isso aí não tem não. O dinheiro do aluguel, se a pessoa tiver uma boa cabeça, economiza com o dinheiro do aluguel e paga a condução. E tem a casa pra morar, sabendo que todo dia você vai pra sua casinha. Até hoje minha ficha não caiu. Eu deito e fico olhando no telhado: “gente, será que é minha mesmo?”. Nossa. É bom demais. Eu chorei quando eu peguei a chave. Eu chorei. Ou a emoção foi tão forte que eu desmonei lá no meio de todo mundo. Eu chorando. (*E quanto à qualidade da construção?*) Não, o material é fraco. O material foi bem... é bem fraco. Tem problema de... o forro é muito fraco, as coisa, a instalação de água, eu tive que mandar refazer muita coisa nela. Porque quando abre o registro à noite, aliás, o registro, à noite, se ficar aberto, a água desce muito forte, acaba que tem muito vazamento. Mas, sabe, a instalação elétrica queima muita lâmpada, que os fios são muito fraco. Muito fino. Muito fino. E outra, e puxa muita energia. Os eletricista que falou, que eu mesmo(a) não entendo. Puxa muita energia. Energia aqui é muito alta. É, a energia dessas casas são muito altas. É, uai, chega, tem lugar que dá R\$ 200,00. Agora, [...] chega a R\$ 150,00, cento e pouco. (*Tem energia solar?*) Só pra água. Mas tudo... foi muito fraco o material [...]. Foi mais fraco que dos outros conjunto. Por exemplo, que nem o Buriti e o Canaã ou os, a energia solar, aquela caixa, aquela caixa nossa já estourou, arrebentou tudo aqueles cano. Que é de plástico. Não resistiu. O deles é melhor, tem registro em cima pra fechar, o nosso não tem. O deles não deu defeito até hoje. O meu já tá isolado. Já mandei isolar. Não tem conserto. Tem que comprar outro e eu não posso comprar.

Registrou que a parcela de seu financiamento é no valor de R\$ 40,00 (quarenta reais) mensais, não havendo dificuldade em seu pagamento. E, apesar dos pesares, considera-se bastante satisfeita com o MCMV, mencionando que “dá pra morar; precisando de alguma coisa, ela é minha”.

A entrevistada n. 19, G. C. S., na mesma linha dos outros entrevistados, considerou como vantagem o valor da prestação, que é bem acessível. Por outro lado, ao contrário do que

os demais mencionaram, enxerga a distância como uma grande desvantagem. Ainda, considera horrível a qualidade da construção, afirmando que “rachou a casa todinha; tudo rachado; tem que arrumar [...]; como passa muito ônibus, rachou tudo. Até parei de terminar; deixei, até eu conseguir arrumar esses rachado [...]”. Dentre os entrevistados, embora despenda a quantia de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por mês na prestação do imóvel, em relação à qual não vê dificuldade, G. C. S. foi a que demonstrou maior grau de insatisfação com o programa, assinalando que não está nada satisfeita.

Por seu turno, a entrevistada n. 20, R. A. P., consigna que o fato de não ter mais que pagar aluguel é a maior vantagem em residir em imóvel fruto do PMCMV. Além disso, declarou que os beneficiários são contemplados, por exemplo, com desconto de energia. Ainda, se necessitar de algo, o CRAS os auxilia prontamente. Noutro ponto, não vê desvantagens.

Considera o valor da prestação do financiamento bastante tranquilo, tratando-se da quantia correspondente a R\$ 42,00 (quarenta e dois) reais mensais.

Registra que a casa possui uma boa qualidade de construção, o que não é unânime entre os entrevistados. Ao final, reforça que está satisfeita com o programa, mencionando: “eu acho que foi muito bom; a gente precisava; então, eu não tenho que me queixar; [...] mas a gente sempre tem vontade de ampliar, de fazer um quarto a mais; pra ter um quarto pra cada um dos meus filhos, mas pra gente foi suficiente; Estamos satisfeitos.”.

Por fim, a última entrevistada, de n. 21, C. A. S., residente no conjunto habitacional “Nadime Derze Jorge II”, vê como principal vantagem em residir em moradia objeto do PMCMV a desnecessidade em pagar aluguel, vez que se trata de sua casa própria. Quanto à desvantagem, assim como poucos entrevistados, destacou a distância de outros pontos da cidade.

No tocante à qualidade da construção, entende não ser boa a estrutura, embora nunca tenha lhe dado problema, mas tem ciência de que vários vizinhos já tiveram desgostos em relação ao ponto. Ainda, a parcela do financiamento do imóvel é R\$ 38,00 (trinta e oito reais) por mês, inexistindo dificuldade em adimpli-la. Finalmente, encontra-se bem satisfeita com o programa.

Compete frisar que os entrevistados foram uníssomos em declarar que, após a entrega das residências, não houve acompanhamento direto por parte do poder público, embora, havendo alguma necessidade, fazem os devidos contatos e são atendidos, ainda que depois de muito tempo.

Igualmente, todos os entrevistados consignaram o fácil acesso em relação ao fornecimento de água e energia nos conjuntos, destacando que estes elementos essenciais não lhes faltam e, quando a SAE (Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba) ou a CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais) vão promover alguma manutenção nos sistemas, os moradores são previamente comunicados.

Reclamação houve, no entanto, em relação ao serviço dos Correios. No caso, a entrevistada n. 6, que reside no bairro “Gilca Vilela Cancelli”, assim declarou:

Só o correio que... eu fiquei sabendo semana passada que eles tá vindo. Eles não vinha, o correio. Tem que ir lá no correio buscar a correspondência. Agora, diz a minha vizinha que tá vindo. Eu não vi não, ainda não. *(Vocês vão com que frequência lá no correio buscar?)* Eu mesmo, já até tirei o endereço de todas as correspondências daqui. Eu coloquei na casa da minha mãe. *(Aí você pega lá?)* É, porque, é, se for pra mim ir lá, é muito difícil pegar, porque só depois das duas, tem uns negócio lá, uma burocracia.

Ademais, nos três conjuntos habitacionais estudados, foi constatada a inexistência de padarias e supermercados em sua área de abrangência, devendo todos deslocarem-se a outros bairros para que sejam efetuadas as compras necessárias. E, quanto às compras não cotidianas, sobretudo vestimentos, destacaram que precisam deslocar uma distância maior, porquanto os produtos são encontrados principalmente na área central da cidade.

Em geral, os entrevistados também consideraram um bom fluxo de transporte público em todos os conjuntos habitacionais, registrando que estão em conformidade com a necessidade de seus moradores, embora alguns deles tenham reclamado quanto ao largo intervalo de tempo entre um coletivo e outro passar no local, razão pela qual têm pessoas que pagam transporte particular para deslocarem-se, especialmente para o trabalho, para evitar atrasos, como declarou a segunda entrevistada.

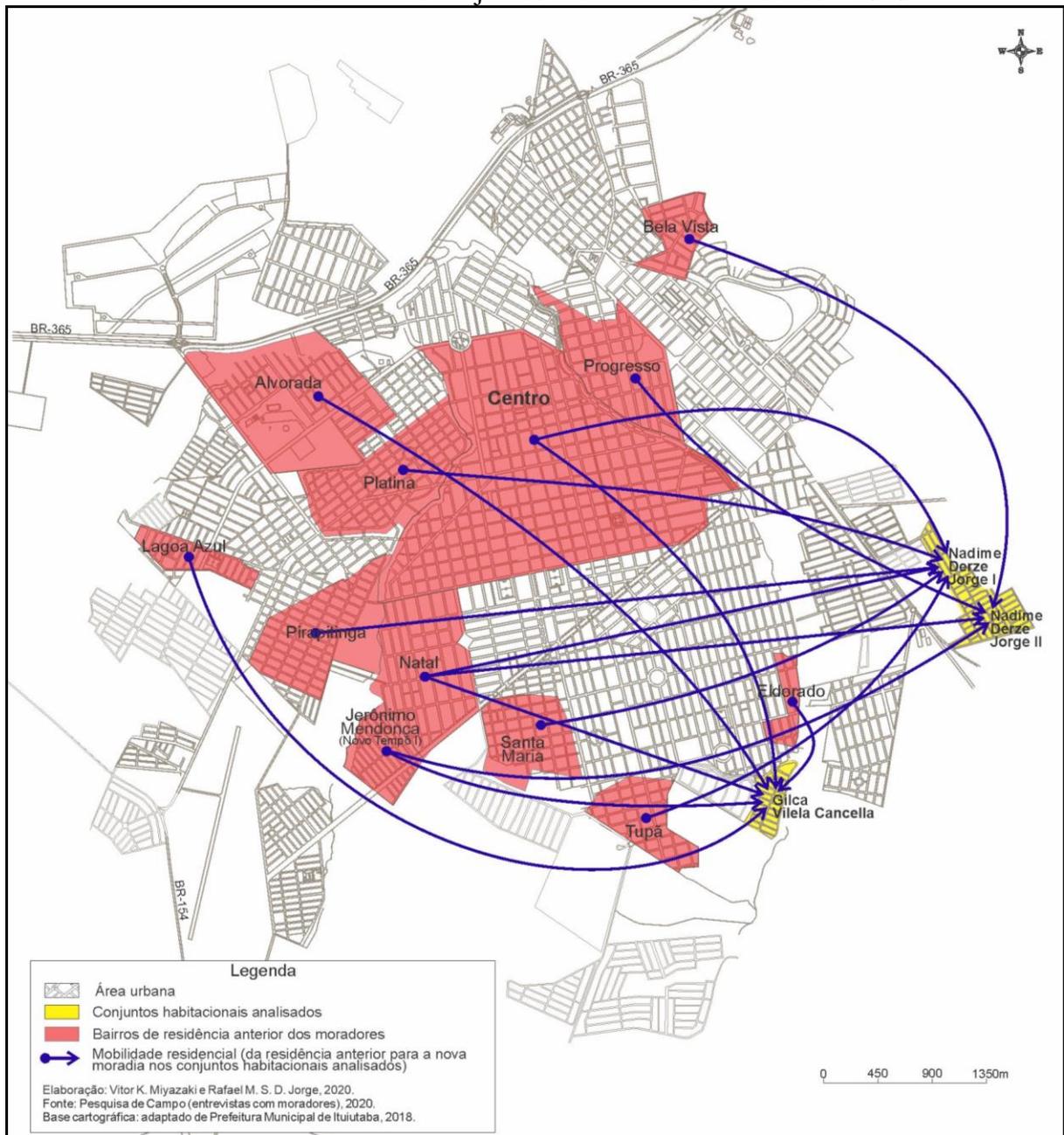
Os entrevistados, em sua grande maioria, mencionaram, também, que não há queixas a se apresentar de seus vizinhos, cada um deles respeitando o espaço do outro.

Após a realização das entrevistas e visita em cada um dos bairros (conjuntos habitacionais) estudados, foi constatado que nenhum deles detém área de lazer e/ou de convivência, o que foi um ponto de descontentamento apresentado pela totalidade dos entrevistados. Embora não tenha sido foco deste trabalho, diversos estudos demonstram a

importância, por exemplo, dos espaços públicos para se estimular a ocorrência de interações sociais (LIMA e LAY, 2011).

Tal aspecto é ainda mais relevante quando se consideram as diferentes origens dos moradores em relação ao seu local anterior de residência. A figura a seguir procurou representar os bairros de origem dos entrevistados e os conjuntos habitacionais onde moram atualmente.

Figura 14 – Ituiutaba-MG: bairros de residência anterior dos moradores entrevistados e que atualmente residem nos conjuntos habitacionais analisados – 2020



Elaboração: Vitor K. Miyazaki e Rafael M. S. D. Jorge, 2020.

Há casos em que a mobilidade residencial promovida pelo PMCMV levou a mudanças significativas, como nos casos dos moradores que viviam anteriormente no setor oeste ou norte e passaram a residir nos conjuntos situados no sul ou leste da cidade. Mas para além desta constatação, chama-se atenção para a localização relativamente central de alguns moradores que, agora, passam a residir em bairros periféricos e distantes do centro da cidade. Em muitos casos, a mudança de um bairro para outro não representa apenas alterações do ponto de vista espacial, uma vez que relações de convívio social consolidadas ao longo do tempo são comprometidas à medida que os moradores são realocados para outras áreas da cidade. Há ainda outros elementos que a mobilidade residencial resultante do PMCMV pode gerar, como as mudanças no acesso a serviços e equipamentos urbanos e, principalmente, na ampliação das desigualdades sociais e espaciais, como demonstrado por Carvalho (2020), por exemplo. Tais aspectos não foram explorados com profundidade nesta pesquisa e, diante destes elementos iniciais, sugere-se o aprofundamento em estudos futuros.

Quanto ao pagamento das prestações do financiamento habitacional, os números, segundo os moradores entrevistados, variaram entre R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) e R\$ 100,00 (cem reais), a depender da renda declarada e comprovada pelo beneficiário no momento da inscrição no programa. Neste quesito, todos os moradores entrevistados, dos três conjuntos habitacionais indicados, frisaram que os valores são bem acessíveis e não encontram dificuldades em efetuar o pagamento correspondente.

Dos entrevistados, depreende-se que a maior vantagem decorrente do PMCMV centra-se no possuir a casa própria. Afinal, todos eles residiam em imóveis que não lhes pertenciam, seja mediante aluguel, seja por comodato (empréstimo gratuito). Este aspecto acaba ganhando uma dimensão relevante para os moradores, mesmo diante da localização de suas residências em áreas mais periféricas e distantes do centro da cidade, por exemplo. Embora tenham sido apontadas as adversidades existentes entre os conjuntos habitacionais objetos da pesquisa, após a realização de visitas *in loco* e, também, das entrevistas, foi possível aferir a existência de muitas situações semelhantes existentes entre os moradores de cada um deles, bem como o grau de satisfação, ou não, em relação aos diversos pontos abordados nas entrevistas.

Num esforço de síntese, a partir das entrevistas, foi elaborado o quadro a seguir, no sentido de elucidar as principais características e informações.

Quadro 12: Moradores: quadro síntese dos dados obtidos nas entrevistas

| | CONJUNTO HABITACIONAL GILCA VILELA CANCELLA | CONJUNTO HABITACIONAL NADIME DERZE JORGE I | CONJUNTO HABITACIONAL NADIME DERZE JORGE II |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ano em que foram contemplados pelo PMCMV | 2014, 2015 e 2016 | 2013, 2014, 2015 e 2016 | 2013, 2014 e 2015 |
| Residência anterior | Bairros Novo Tempo I; Sol Nascente; Eldorado; Natal; Alvorada e Centro | Bairros Platina; Natal, Pirapitinga; Tupã; Santa Maria e Centro | Bairros Progresso; Bela Vista; Natal e Novo Tempo I |
| Forma como residiam | Casa emprestada por pessoa da família; aluguel ou casa própria | Aluguel; emprestada | Aluguel; cedida |
| Modo como deslocavam para trabalho e serviços essenciais | Bicicleta; mototáxi; a pé | A pé; van; ônibus coletivo; bicicleta | A pé; ônibus coletivo; moto. <u>Obs.:</u> Uma moradora assinalou que tudo era bem mais fácil e próximo |
| Atual residência | Confortável; bem ventilada; bem iluminada; boa acessibilidade; cozinha pequena; com possibilidade de adaptação; boa estrutura. <u>Obs.:</u> Uma moradora declarou que não é muito iluminada e a estrutura da casa é ruim | Confortável; bem ventilada; quartos pequenos; tem possibilidade de modificação | Ventilada; iluminada; adequada disposição dos cômodos; com possibilidade de modificação; <u>Obs.:</u> Uma moradora não considera a casa confortável, afirmando ser muito pequena |

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Como é morar no bairro? | Tranquilo; bom; uma bênção; amo; gosto muito; nada a reclamar | Tranquilo; gosto | Bom; gosto; amo minha casa <u>Obs.:</u> Uma residente declarou ser horrível, não existe privacidade |
| Relação com os vizinhos | Boa; não conheço; ótima; nunca tive problema; normal; não tenho inimizade; quase não converso; sem atrito; agradável | Razoável; tranquila; não tenho problema com ninguém | Boa; <u>Obs.:</u> Uma moradora noticia que os vizinhos são briguentos e implicantes |
| Existe área de lazer ou convivência no bairro? | Não | Não | Não |
| Percepção em relação às ruas, calçamentos, iluminação pública e segurança no bairro | Bem asfaltada; calçamento bom; iluminação boa; seguro. <u>Obs.:</u> Três moradores assinalaram não ter segurança; uma moradora (que reside no ponto mais baixo do bairro) disse que as ruas foram mal feitas, são sujas; esta e outra residente informaram, ainda, que o calçamento é horrível; uma moradora reclamou que as ruas são estreitas | Bem iluminada; tem policiamento; ruas estreitas; tem calçamento | Ruas muito estreitas, meio ruins; boa iluminação; precisa de mais segurança. <u>Obs.:</u> Uma moradora registra que quase não tem calçada, tem muito mato e não tem segurança |
| Houve acompanhamento do poder público? | Não | Não | Não |
| Há dificuldade quanto ao fornecimento de água e energia? | Não | Não | Não |

| | | | |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Equipamentos urbanos mais utilizados | Faculdade; posto de saúde; PSF; creche; escola | Posto de saúde; creche; CRAS; escola | Posto de saúde |
| Locais em que realizam compras cotidianas | Padaria; supermercado; mercadinho. <u>Obs.:</u> Nenhum ponto dentro do bairro. Os mais próximos são caros | Supermercado; sacolão. <u>Obs.:</u> Nenhum ponto dentro do bairro. Os mais próximos são caros | Supermercado; padaria. <u>Obs.:</u> Uma moradora informou que agora ficou mais difícil que na residência anterior |
| Locais em que realizam compras não cotidianas | Centro | Centro; <u>Obs.:</u> Duas moradoras informaram que tem uma pequena loja próxima, mas os produtos são muito caros | Centro <u>Obs.:</u> Uma moradora informou que tem uma pequena loja, mas os produtos são muito caros |
| Deslocamento para o trabalho | Moto; bicicleta; transporte da empresa onde trabalha; não trabalha mais | Ônibus coletivo; não trabalha mais | Van; ônibus coletivo; não trabalha mais; moto; carro |
| Fluxo de transporte público | Em média de hora em hora | Em média de hora em hora | Em média de hora em hora |
| Pronto atendimento médico | SAMU; moto; táxi | SAMU; moto; táxi; carro próprio | Táxi; carro |
| Vantagens em residir na unidade habitacional | Casa própria; sair do aluguel | Casa própria; sair do aluguel; privacidade da casa da gente; poder aumentar ou transformar do jeito que desejar | A gente paga menor; menor gasto; casa própria; sair do aluguel; prestação acessível |
| Desvantagens em residir na unidade habitacional | Distância de outros pontos da cidade. <u>Obs.:</u> A maioria dos entrevistados não vê a distância como desvantagem | Distância de outros pontos da cidade. <u>Obs.:</u> A maioria dos entrevistados não vê a distância como desvantagem | Distância de outros pontos da cidade. <u>Obs. 1:</u> A maioria dos entrevistados não vê a distância como desvantagem; <u>Obs. 2:</u> Uma moradora declarou que tudo é muito longe |

| | | | |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Qualidade da construção | Não muito boa; rachadura; infiltração. <u>Obs.:</u> Um morador consignou que a qualidade é muito boa, diferente de outros habitacionais | Boa; <u>Obs.:</u> Uma moradora declara que não é tão boa, mas não reclama; outra, afirma que é horrível, com infiltração e muitas rachaduras | Boa; <u>Obs. 1:</u> Uma moradora informou que o material é bem fraco, a casa já apresentou alguns problemas; <u>Obs. 2:</u> Outra residente noticiou que a qualidade é horrível, a casa rachou toda |
| | Entre R\$ 36,00 (trinta e seis reais e R\$ 83,00 (oitenta e três reais) | Entre R\$ 25,00 (vinte e cinco reais) e R\$ 100,00 (cem reais) | Entre R\$ 38,00 (trinta e oito reais) e R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) |
| Satisfação com o PMCMV | Satisfeitos; muito satisfeitos | Satisfeitos; muito satisfeitos <u>Obs.:</u> Uma moradora respondeu: “Uai! Tem que tá, né?! Não tem outro jeito” | É suficiente; satisfeitos; muito satisfeitos. <u>Obs.:</u> Uma moradora declarou que não está satisfeita, a casa é muito apertada; é estressante |

Org.: JORGE, Rafael Marchiori Silva Demetrio. 2020.

Ressalta-se que as entrevistas foram realizadas no âmbito de uma abordagem qualitativa e, portanto, este quadro síntese não se constitui em uma generalização dos resultados obtidos. Trata-se de um esforço em sintetizar os principais aspectos apreendidos por meio dos relatos dos moradores para, conforme o item a seguir, sistematizar as constatações quanto ao pós-ocupação nos bairros resultantes do PMCMV, a partir dos elementos observados nos conjuntos habitacionais analisados.

4.3.2. Principais constatações quanto ao pós-ocupação do PMCMV em Ituiutaba-MG e os rumos do programa

Como se observou anteriormente, no que pertine aos agentes produtores do espaço, apesar do modelo adotado pelo Programa “Minha Casa, Minha Vida” ostentar limitada atuação estatal, ele é desenvolvido por intermédio da aprovação e licenciamento dos empreendimentos apresentados por empresas do ramo imobiliário. Assim sendo, é possível inferir que as principais decisões relativas àqueles são atribuídas às construtoras. Por seu turno, o ente público municipal, além de aprovar e licenciar os sobreditos empreendimentos, se responsabiliza pela etapa correspondente à ocupação e ao uso destes.

Fato é que a atuação do poder público é assaz importante, especialmente no que concerne à aprovação, ou não, da construção dos habitacionais, porquanto as consequências de sua decisão refletem, frontalmente, no município e, principalmente, nas famílias beneficiárias, que residirão nas unidades habitacionais frutos dos empreendimentos.

Não há, pois, participação dos beneficiários nas etapas de execução dos projetos, o que não possibilita uma oportunidade de conferência àqueles de manifestarem os seus anseios, resultando, de um modo geral, em projetos que não se adéquam às reais necessidades das famílias e da comunidade. Essa participação seria de extrema importância para a promoção de uma maior satisfação ao final do processo.

Numa visão extraída do estudo, denota-se que o modelo seguido pelo PMCMV, não só no município de Ituiutaba-MG, mas em todo o país, no qual a figura principal centra-se no

agente imobiliário, o qual possui o principal papel nas tomadas de decisões durante o desenvolvimento dos projetos, enseja em contribuir para a construção de uma expansão urbana fragmentada, sem acesso aos principais bens sociais e equipamentos urbanos em geral.

Como se extrai dos relatos dos entrevistados, é perceptível a reprodução de construções de um urbano segregado, no qual os cidadãos residentes nos conjuntos habitacionais da faixa 1 do MCMV, em Ituiutaba-MG, embora se desdobrem para acessá-los, enfrentam dificuldades de acesso à saúde, educação, mobilidade urbana, lazer, dentre outros.

Inferiu-se, noutro giro, pelos relatos dos entrevistados, que a questão da casa própria supera as demais barreiras, encontrando-se grande parte daqueles satisfeita com o programa. Porém, a falta de acesso direto ao contexto da cidade como um todo pode comprometer a boa qualidade de vida dos beneficiários, os quais, cita-se como exemplo, despendem valores consideráveis com transporte público ou privado para acessar a saúde e a educação, o que poderia ser resolvido com a inserção desses equipamentos nos próprios habitacionais ou ainda mais próximos a eles.

Na busca em promover o acesso à moradia, o que foi um ponto extremamente positivo do PMCMV, especialmente em seu aspecto quantitativo, dada a grandeza dos empreendimentos, com um número bastante significativo de unidades habitacionais entregues e ainda em construção, é evidente a periferização e a segregação socioespacial dos conjuntos, notadamente os da faixa 1.

Como apontam Lucena e Maia (2013),

[...] a produção habitacional do PMCMV, mesmo sendo quantitativamente expressiva na escala nacional e sendo importante socialmente e institucionalmente, tem contribuído para intensificar processos como a acelerada expansão das cidades, estimulando dessa maneira o aprofundamento das desigualdades socioespaciais, especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços e infraestruturas.

Dentre os mencionados processos, destaca-se a expansão das cidades, que, segundo as autoras (LUCENA; MAIA, 2013):

[...] tem implicações não só na intensificação dos problemas relacionados ao acesso à infraestrutura e serviços urbanos, como também tem retroalimentado as estratégias de reprodução e acumulação dos capitais

investidos no mercado imobiliário, transformando principalmente a paisagem e os conteúdos das áreas onde são implantados os projetos habitacionais e até mesmo no seu entorno. O capital imobiliário e o Estado têm revelado papéis determinantes nesse processo. O primeiro, selecionando os lugares nos quais serão alocados os recursos públicos a fim de atender os próprios interesses e não os do todo social e o segundo, criando condições de realização, acumulação e reprodução do primeiro.

No caso do município de Ituiutaba-MG, de médio porte, em especial os três conjuntos habitacionais, estes encontram-se construídos nos limites da mancha urbanizada. Assim, a oferta de equipamentos, tanto públicos quanto privados, é deveras limitada. Há quem tenha veículo próprio, facilitando sua locomoção e o acesso àquilo que almeja, porém, entre os entrevistados, também houve uma parcela que considera os pontos básicos da cidade distantes, havendo necessidade em direcionar parte do seu recurso financeiro para o transporte, inclusive privado.

Foi possível atestar que o município de Ituiutaba-MG vem seguindo um padrão de tantos outros lugares ao longo do país no que diz respeito à expansão territorial urbana e produção de moradias populares em áreas periféricas e distantes do centro. Demais disso, a análise dos conjuntos objeto desta pesquisa revelou a construção de um padrão de unidade habitacional que, embora seja passível de adaptações, possui menor porte, em terrenos também pequenos, remanescentes de periferias consolidadas ou áreas de expansão urbana.

Impende frisar que há um importante papel por parte do poder público local, haja vista que é por meio do Cadúnico (Cadastro Único), no qual há um conjunto de informações específicas de cada indivíduo e sua família em situação de pobreza e extrema pobreza, que se faz a seleção das famílias a serem contempladas pelos empreendimentos para receberem as respectivas unidades habitacionais. Não bastasse, o governo local também ostenta a função de efetivar os padrões dos conjuntos.

Não menos importante, denota-se que o PMCMV promove grandes consequências urbanísticas, inclusive por repetir os processos já vivenciados de segregação socioespacial, uma vez que os assentamentos construídos para a população de baixa renda situam-se em áreas periféricas da cidade, demonstrando a reprodução de um padrão de apropriação colidente do espaço urbano.

Apesar disso, não há como contestar que o indigitado programa proporciona dignidade, cidadania e inclusão social dos beneficiários. No caso dos entrevistados, denotando-se a maioria como satisfeita com o MCMV, especialmente, reitera-se, por se tratar da casa própria, os dispensando do gravoso ônus do pagamento de aluguel, a aquisição da unidade habitacional influenciou diretamente na vida de todos eles.

É de relevo pontuar a existência de contradições, como registrado, nas informações apresentadas pelos entrevistados, especialmente quanto à qualidade da habitação, o grau de satisfação com o PMCMV e o confronto apontado entre a realidade anterior e a atual, o que pode influenciar, diretamente, nas respostas apresentadas e, via de consequência, nos achados da pesquisa.

Percebe-se que o programa cumpre com os seus objetivos. Afinal, no que concerne à construção de casas, destinadas à parcela de interesse social, incentivando a cadeia da construção civil, aquele consegue promover benefício social, na medida em que abranda a carência de moradias, e fomentar ganhos econômicos, haja vista que alimenta a indústria da construção civil, propiciando a geração de emprego e contribuindo para o aumento da renda, sem se olvidar do incentivo ao comércio e aos serviços correlatos ao setor.

Por outro lado, é de notório saber que o provimento habitacional envolve uma complexidade de ações, num conjunto de atividades, interesses e discussões. Afinal, além da execução de obras e consequente garantia da casa própria aos beneficiados, há a continuidade de suas vidas, dado que sua realidade fora interferida e transformada.

O programa não pode findar-se no momento da entrega da casa, já que a vida continua e o provimento habitacional é apenas o início da transformação nas vidas das famílias contempladas. Assim, deve ser possível garantir meios de propiciar a estas, além de um abrigo, o verdadeiro acesso à cidade, buscando mecanismos capazes de fazer com que isso aconteça, o que pode ser promovido mediante a comunicação e a articulação dos programas habitacionais, como o é o MCMV, com as demais políticas públicas. Cuida-se, pois, de uma questão de planejamento, interação e alinhamento das políticas urbanas e habitacionais.

Há de se reconhecer que o programa vem se aprimorando, o que foi observado durante a análise dos resultados do trabalho de campo efetivado. É nítida sua importância social, que

atingiu muitas famílias nesta urbe, sendo que, somente nos conjuntos objetos deste estudo, foram construídas e entregues 1.195 (mil cento e noventa e cinco) unidades habitacionais.

É imprescindível, no entanto, que o Programa “Minha Casa, Minha Vida” realize correções no seu modo de execução, tendentes a possibilitar a promoção de benfeitorias nas realidades capazes de dirimir, de forma substancial, as desigualdades existentes na sociedade.

É de relevo mencionar que o Governo Federal anunciou recentemente novas regras para o PMCMV, o que foi publicado no Diário Oficial de União (Portaria n. 2.081, de 30 de julho de 2020). As novidades estão nas normas correspondentes às condições e aos procedimentos de acesso ao programa, à seleção dos participantes e às prerrogativas concernentes aos órgãos públicos envolvidos na iniciativa. Uma das grandes mudanças figura-se no condicionamento de acesso à presença no Cadúnico.

Salienta-se que a portaria acaba com o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional e, ainda, fixa novos critérios relativos ao acesso e à seleção dos participantes para a modalidade do programa financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O próprio normativo estabelece que, na hipótese de a seleção de beneficiários ter sido iniciada em momento anterior à publicação das novas regras, poderá dar continuidade e finalização na forma vigente à época.

Os critérios de seleção estão insertos no artigo 3º, da referida Portaria, que reza:

Portaria n. 2.081/2020, Art. 3º Para fins de seleção de beneficiários, os seguintes enquadramentos devem ser observados:

I – renda familiar compatível com o disposto em norma específica;

II – o beneficiário não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país, exceto o que tenha recebido subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção, para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional;

III – o beneficiário não tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

§ 1º Desconsidera-se do cálculo de renda o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família (PBF), o auxílio-doença, o auxílio-acidente e o seguro-desemprego, desde que figurem nos limites de renda do Programa.

§ 2º Na modalidade com recursos do FAR, a família do candidato deve estar inscrita previamente no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal para participação no Programa.

Ademais, pelo instrumento normativo em tela, veda-se, expressamente, a cobrança de valores aos candidatos para a efetivação das inscrições ou atualizações cadastrais para participação no programa.

Não bastasse, mesmo não correspondendo ao objeto da pesquisa em tela, é importante destacar que, embora tenham sido anunciadas as mudanças acima expostas, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, lançou, em 25 de agosto de 2020, um novo programa de habitação popular, substituindo o “Minha Casa, Minha Vida”, denominado “Casa Verde e Amarela”³³.

Este Programa promete uma redução da taxa de juros, favorecendo os brasileiros de baixa renda que necessitam de um imóvel para morar. Segundo o Governo, a pretensão é melhorar as condições de moradia daquelas pessoas, além de oferecer pequenas reformas nas unidades habitacionais. Sem tecer maiores considerações a seu respeito, pode-se tornar foco de estudo para futuras pesquisas que seguem a mesma linha da presente.

33 O Programa “Casa Verde e Amarela” decorre do designado Plano Pró-Brasil, que corresponde a um pacote de planos e projetos voltados à retomada da economia no país.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira dissociada, o espaço urbano no Brasil passou por diversas modificações no decorrer dos anos, especialmente após a segunda metade do século antecedente, com o êxodo rural e o aumento da população urbana. Foi um momento em que várias cidades cresceram consideravelmente, por intermédio de um processo de urbanização intenso e acelerado, advindo consequências gravosas em termos sociais e econômicos.

Isto porque o aumento populacional das cidades trouxe consigo o agravamento dos problemas relativos ao próprio uso do espaço urbano, aparecendo notáveis prejuízos aos aspectos sociais, econômicos, ambientais, entre outros, impactando diretamente na qualidade de vida das pessoas.

Em virtude disso, a necessidade por moradia, especialmente pela população de mais baixa renda, passou a figurar-se como um dos desafios no contexto das cidades. Quanto ao ponto, denota-se que um dos maiores entraves da falta de moradia ou da sua irregularidade decorre da ausência ou deficiência de políticas públicas e, não menos importante, de uma política por vezes direcionada a interesses individuais, deixando à mercê aquelas classes menos favorecidas, afrontando os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e, ainda, aos direitos sociais garantidos pela Constituição da República de 1988.

Assim, foram produzidas, ao longo da urbanização brasileira, ocupações ilegais e irregulares, as quais estão presentes, senão em todos, na maioria dos municípios brasileiros, dentre os quais o de Ituiutaba-MG.

Essas questões levam à tona problemas urbanos relevantes em termos sociais e econômicos, qual seja, a falta de moradia ou ao exercício desta de modo irregular, o que conduz a uma série de problemas, não só sociais, como também econômicos, provocando, inclusive, a exclusão e a desigualdade social, propiciando a discriminação, menores oportunidades de emprego e, ainda, um aumento considerável da pobreza e a consequente segregação socioespacial.

Dessa maneira, foram implementadas diferentes políticas públicas de acesso à moradia, como no caso dos programas habitacionais e a construção de moradias de interesse social. Mais recentemente, pode-se destacar o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, do governo federal, que tem gerado resultados expressivos, inclusive no município de Ituiutaba-MG.

Fato é que a moradia encontra-se como um dos elementos indispensáveis ao estudo da dinâmica interna da cidade. Afinal, corresponde a uma necessidade humana básica, ostentando contornos complexos nas cidades, orientando de forma destacada seu arranjo espacial. Obedece, pois, à lógica da produção econômica, sendo comandada por diversos agentes, sobretudo o Estado e os do ramo imobiliário. Salienta-se, portanto, que o espaço urbano é produzido mediante combinação complexa de lógicas e interesses de diversos sujeitos.

É nesse contexto que se insere a importância e valorização da questão da moradia. No âmbito da produção do espaço urbano, torna-se fundamental analisar aspectos concernentes ao acesso à moradia e sua articulação no âmbito da cidade, além de ser imprescindível discutir e pensar políticas públicas para a resolução, ou tentativa de solução, dos problemas urbanos.

Neste ponto, deve-se buscar o entendimento de que a redução do déficit habitacional é um dos meios para a efetivação da função social do Estado, uma vez que, atentando-se àquela questão, tantos outros direitos seriam verdadeiramente efetivados e o poder público, de fato, alcançaria um de seus misteres, atuando de forma positiva para que todos possam usufruir dos direitos que lhes devem ser propiciados.

O direito à moradia digna foi reconhecido e implantado, desde o ano de 1948, como pressuposto à dignidade da pessoa humana, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ademais, foi recepcionado pela Constituição de 1988, com o advento da Emenda Constitucional n. 26/2000, no *caput* do seu artigo 6º, que arrola os direitos sociais.

Dessa forma, verifica-se que a Carta Magna consagrou o direito à moradia como um daqueles que conferem dignidade aos cidadãos. Isto mostra uma verdadeira alteração na relação que se estabelece entre o poder público e os administrados. Registra-se que a moradia no país jamais havia sido percebida como um direito humano, mas tão somente como um

problema social, o qual deveria ser solucionado por meio de instituições e programas estatais de financiamento e construção.

Destaca-se que os direitos sociais figuram-se na esteira dos reconhecidos direitos fundamentais, fato este que confere àqueles o regramento da autoaplicabilidade, ou melhor, da aplicação imediata, nos termos do § 1º do artigo 5º, da Constituição Federal.

Sendo o direito à moradia um direito social, fato é que, para sua efetivação, necessária uma atuação positiva pelo ente estatal, valendo-se de políticas públicas, com vistas à adoção de programas eficientes, reunindo esforços políticos que visem à sua concretização, em especial no que diz respeito aos mais pobres.

Reforça-se que o direito à moradia digna, quando efetivamente assegurado, corresponde a parte do designado direito de cidade, ou seja, direito aos demais direitos inerentes a todos (saneamento básico, educação, cultura, esporte, saúde, lazer, dentre tantos outros), revelando-se, assim, como importante fator de inclusão social. Nesta esteira, para concretizar, efetivamente, o direito à moradia, compete a todos zelar para que isso aconteça.

É de relevo pontuar que as pessoas não podem ser privadas do exercício de seu direito em obter moradia. Ainda, esta apenas atenderá aos verdadeiros anseios da Carta Maior e de todos os indivíduos se concedida de forma digna e adequada.

É neste ponto que se observou a importância de analisar e avaliar as políticas habitacionais, não só em relação ao acesso à casa própria pela população, como também à sua inserção no âmbito da cidade em relação a aspectos como infraestrutura urbana e serviços públicos, especialmente no município de Ituiutaba-MG. Ressalta-se que o direito à moradia deve ir além, considerando-se também o direito às cidades numa perspectiva mais ampla, contemplando-se os fundamentos para a promoção de uma política urbana cuja meta e prioridade encontra-se na urbanização, de modo planejado, apresentando foco direto na melhoria das condições de vida.

De qualquer forma, constituiu-se em uma discussão importante para se avaliar, no caso da pesquisa em questão, os resultados das políticas habitacionais implementadas, não só no sentido de garantir o acesso à moradia, como também a inserção dos moradores no conjunto da cidade.

Inferiu-se que o Estatuto da Cidade aparece como importante instrumento para o estabelecimento de normas de ordem pública e de interesse social, com o fito de regular o correto uso da propriedade urbana, atendendo-se ao bem coletivo, à segurança e, ainda, ao bem-estar de todos os indivíduos, sem olvidar do equilíbrio ambiental. A Lei Federal prevê institutos jurídicos a serem utilizados como importantes instrumentos de política urbana.

E, no caso, a política em testilha tem por finalidade o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, ainda, da propriedade urbana, apresentando como uma de suas diretrizes a “adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral [...]” (art. 2º, X, da Lei n. 10.257/2001).

O Estatuto da Cidade, a Constituição da República e o Código Civil brasileiro correspondem a importantes instrumentos legais que oferecem aos governantes toda a base legal para a fundamentação de programas habitacionais eficazes, comprometidos, de verdade, com a efetivação do direito fundamental e social à moradia, regularizando o espaço urbano e, não menos importante, democratizando o uso da terra.

A Lei n. 10.257/2001 foi elaborada com a intenção de definir as diretrizes essenciais a serem executadas pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), no sentido de promover a promoção das políticas urbanas, visando a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

Neste ponto, cabe ressaltar o caso das políticas habitacionais como forma de intervenção do poder público nas cidades, como na produção de habitações populares.

Foi só durante o século XX que se verificou a implementação mais efetiva de políticas habitacionais, como no caso das ações implementadas pelo Banco Nacional da Habitação – BNH, as companhias de habitação estaduais – COHABs, entre outros.

Mais recentemente destaca-se o Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV, implementado pelo Governo Federal a partir de 2009. Os resultados deste programa em escala local ao nacional foram bastante significativos, o que tem atraído os olhares de vários estudiosos em relação aos avanços e aos problemas e limitações desta política pública.

Os inúmeros municípios contemplados pelo PMCMV, cada um inserido em diferentes contextos regionais do país, leva à necessidade de realização de estudos que procurem avaliar a implementação das políticas habitacionais.

Nesse contexto, reforça-se a importância do planejamento urbano que, por sua vez, lida, de um modo geral, com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano de maneira mais ampla.

Assim, os planejadores podem antever eventuais resultados, positivos e negativos, causados, por exemplo, por política habitacional dissociada às demais ações do poder público. É evidente que vários problemas dessa natureza são vivenciados por vários centros urbanos, dentre os quais o município de Ituiutaba-MG, onde a falta de planejamento enseja, dentre outros fatores negativos, a produção de grandes áreas residenciais para a população de mais baixa renda e situadas em setores cada vez mais periféricos da cidade, como se inferiu da pesquisa.

Impende salientar que o planejamento urbano não só preocupa com o ordenamento físico das cidades, como também com a melhoria da qualidade de vida da população, e sua inobservância provoca uma série de consequências drásticas a todos, que acabam tendo vários de seus direitos não atendidos ou assim o sendo de modo precário.

O crescimento acelerado das cidades acarreta uma série de problemas, dentre os quais a perda da qualidade de vida, e, para tentar, ao menos, reduzir parcela desse desconforto, demonstra-se importante o planejamento, seguindo um modelo estratégico detalhado, tendente a minimizar as adversidades de um processo de urbanização desordenado e assegurar o seu funcionamento de forma sustentável e harmoniosa.

Os municípios de um modo geral possuem um Plano Diretor, o qual tem por finalidade referenciar o bom funcionamento dentro da gestão urbana, sendo elaborado com definições, relacionando as diretrizes e as geometrias para o bom fluxo urbano dentro da cidade.

Demais disso, o Plano Diretor pretende orquestrar as condicionantes de um planejamento urbano sustentável, objetivando a condução da cidade a um futuro que proporcione uma vida mais confortável, segura e tendente ao seu crescimento econômico.

E, sem prejuízo das competências das demais pessoas de direito público interno, compete aos municípios a edição de normas legais fixando os parâmetros nos quais devem ser definidos os planos de ordenamento do território urbano.

Afinal, a execução do plano de concretização do ordenamento do território faz parte da função pública do urbanismo, incluindo as etapas de formulação, aprovação, execução e controle do referido planejamento.

O planejamento devidamente concretizado propicia um bom funcionamento das cidades, atentando-se ao regular atendimento dos direitos inerentes aos homens não apenas em relação à habitação e moradia, como também no contexto da cidade como um todo.

Desse modo, o presente trabalho, com base no aporte teórico lançado, considerando a realidade vivenciada por inúmeros centros urbanos, inclusive Ituiutaba-MG, analisou a questão do direito social de moradia na cidade considerando-se as ações implementadas no âmbito do PMCMV.

Ademais, para além do acesso à moradia, buscou-se analisar a inserção desta população realocada em conjuntos habitacionais, no âmbito dos serviços públicos e da infraestrutura urbana em geral, até mesmo almejando elementos que colaborem na discussão sobre o direito à cidade.

Em consonância com o objetivo da pesquisa, o principal desfecho deste trabalho consistiu em compreender até que ponto as políticas habitacionais têm sido implementadas de maneira eficaz, principalmente ao se considerar que apenas o acesso à casa própria não deve se constituir em uma ação isolada. Isto porque as políticas habitacionais devem atender, sobrepondo-se ao acesso à moradia, as condições adequadas para a inserção do cidadão e das famílias no âmbito da infraestrutura e dos serviços públicos da cidade.

Poder-se-ia, neste contexto, falar em um direito mais amplo aos diferentes serviços e espaços da cidade do que apenas o acesso à moradia. Tal aspecto é levado em consideração uma vez que apenas garantir moradia para famílias carentes, de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social não é suficiente para minimizar os problemas urbanos existentes.

Reforça-se que o atual modelo de urbanização não propicia o devido acesso aos direitos inerentes a todas as pessoas, especificamente no que tange aos direitos sociais, os

quais são abrangentes e demandam uma atuação positiva pelo Estado, pois precisam de uma maior repartição e melhor aplicação dos investimentos públicos.

Muitas políticas habitacionais, ao garantir o acesso à moradia à população, continuaram a insistir em modelos que reproduzem problemas urbanos já conhecidos, como, por exemplo, a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e distantes da área urbana consolidada.

Facilmente perceptível, e constatado pela pesquisa, que muitos indivíduos, mesmo tendo obtido a casa própria, encontram-se segregados, bastante prejudicados pelas dificuldades referentes ao transporte, à saúde, à educação, ao saneamento, à segurança, dentre tantos outros direitos conferidos aos cidadãos, enfim, aos serviços públicos essenciais, extremamente necessários a qualquer cidadão.

Nesta senda, verifica-se que toda essa questão justifica-se pela forma privatista na qual se encontra a gestão da propriedade urbana, ligada sobretudo ao monopólio econômico e político e, de certa forma, determinada pelos setores elitizados dos municípios, inclusive no ituiutabano.

Reforça-se que este modelo privatista de ocupação do solo urbano revela as formas de segregação e constante violação dos direitos do homem. Percebe-se, assim, que a valorização do direito à moradia figura-se imprescindível à resolução da problemática urbana, devendo ser compreendido que a redução do déficit habitacional é um dos caminhos para a efetivação da função social conferida ao Estado.

No entanto, superando esta seara, deve-se considerar também diversos outros aspectos que se referem à inserção do cidadão no contexto da cidade. Desta feita, políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento e ao crescimento urbano devem ser efetivadas, essencialmente em virtude da crescente urbanização e concentração urbana, reconhecendo-se as situações de desigualdades sociais e espaciais.

E, do reconhecimento da problemática instalada nas cidades, verifica-se que o poder público é chamado a exercer seu papel de garantidor dos direitos sociais, o que se dá, dentre outras formas, pela adoção de políticas públicas.

Ainda, é a partir do planejamento de uma cidade, pautado numa visão sistêmica dos serviços públicos, zoneamento e, também, a própria educação dos populares, que se demonstra possível a projeção de um espaço urbano mais adequado.

Neste diapasão, com base neste estudo, pôde-se analisar com maior profundidade os efeitos decorrentes da implantação de conjuntos habitacionais por meio do PMCMV em Ituiutaba-MG.

Para tanto, para além da garantia do acesso à moradia, este trabalho observou o processo de pós-ocupação dos conjuntos habitacionais no que se refere à inserção das famílias na cidade, sendo analisadas as situações de vulnerabilidade em decorrência da ausência de planejamento urbano, além de terem sido apontados quais institutos jurídicos, previstos em lei, podem ser aplicados para a melhoria das condições de moradia e acesso a infraestruturas e serviços públicos em geral.

Destarte, entende-se a relevância do acesso e direito à moradia. No entanto, sobrepondo a este aspecto, é fundamental também, reitera-se, garantir a todos o efetivo acesso à cidade, evitando problemas econômicos, de exclusão e desigualdade social.

Com a implementação de diferentes políticas públicas relativas ao acesso à moradia, como na questão dos programas habitacionais e a construção de moradias de interesse social, destaca-se, em razão da atualidade, o programa objeto do estudo. A produção de grandes conjuntos habitacionais, situados em áreas periféricas e distantes do centro das cidades, demonstram a reprodução de um modelo de política pública que se preocupa somente com o acesso à moradia, não contemplando aspectos mais gerais e fundamentais para os cidadãos.

Atrela-se que a matéria afeta ao direito à moradia deve envolver políticas públicas mais gerais, as quais devem ser providenciadas para a solução não apenas da questão habitacional, como também urbanístico, no sentido de amenizar os problemas vivenciados por seus moradores, atentando-se aos institutos jurídicos e sociais que podem para tanto contribuir, já que estes últimos deverão ser observados em razão da necessidade de atuação direta pelo poder público.

Reitera-se que o direito à moradia deve ir além, considerando-se também o direito às cidades numa perspectiva mais ampla, contemplando-se os fundamentos para a promoção de uma

política urbana cuja meta e prioridade encontra-se na produção de uma cidade mais justa e menos desigual, proporcionando, inclusive, condições para o avanço do direito à cidade.

Desse modo, a pesquisa, com base no aporte teórico lançado, considerando a realidade verificada em Ituiutaba, buscou aferir a questão do acesso à moradia considerando-se as ações implementadas no âmbito do PMCMV e algumas consequências deste processo. Para além do acesso à moradia, almejou-se observar a inserção desta população realocada em conjuntos habitacionais no âmbito dos serviços públicos e da infraestrutura urbana em geral. Para o aprofundamento desta análise, foram realizadas entrevistas junto aos moradores de três conjuntos habitacionais representativos no âmbito da cidade, quais sejam, “Gilca Vilela Cancelli, Nadime Derze Jorge I e Nadime Derze Jorge II”.

Numa visão extraída da pesquisa, depreende-se que o modelo seguido pelo PMCMV, não só no município ituiutabano, mas em todo o país, no qual a figura principal recai sobre o agente imobiliário, que ostenta o principal papel nas decisões durante o desenvolvimento dos projetos, enseja em contribuir para a construção de uma expansão urbana fragmentada, sem acesso aos principais bens sociais e equipamentos urbanos em geral.

Como se inferiu dos relatos dos entrevistados, vislumbra-se a reprodução de construções de um urbano segregado, no qual os cidadãos residentes nos conjuntos habitacionais da faixa 1 do MCMV, em Ituiutaba-MG, embora se desdobrem para acessá-los, enfrentam dificuldades de acesso à saúde, educação, mobilidade urbana, lazer, dentre outros.

Constatou-se, por outro lado, pelas informações angariadas dos entrevistados, que a questão relacionada à obtenção da casa própria sobrepõe-se às demais barreiras, encontrando-se grande parte daqueles satisfeita com o programa. No entanto, a inexistência de acesso direto ao contexto da cidade como um todo pode comprometer a boa qualidade de vida dos beneficiários, os quais, cita-se como exemplo, despendem valores consideráveis com transporte público ou privado para acessar a saúde e a educação, o que poderia ser resolvido com a inserção desses equipamentos nos próprios habitacionais ou ainda mais próximos a eles.

Almejando promover o acesso à moradia, fator este positivo do PMCMV, notadamente em seu aspecto quantitativo, haja vista a grandeza dos empreendimentos, com um número bastante significativo de unidades habitacionais entregues e ainda em construção,

é evidente a periferização e a segregação socioespacial dos conjuntos, especialmente os da faixa 1.

No caso de Ituiutaba-MG, cidade de médio porte, observando-se, essencialmente, os três apontados conjuntos habitacionais, estes encontram-se construídos nos limites da mancha urbanizada. Assim, a oferta de equipamentos, tanto públicos quanto privados, demonstra-se limitada. Há quem tenha veículo próprio, o que facilita sua locomoção e o acesso àquilo que almeja, porém, entre os entrevistados, também houve uma parcela que considera os pontos básicos da cidade distantes, havendo necessidade, reitera-se, em direcionar parte do seu recurso financeiro para o transporte, inclusive privado.

Por conseguinte, é perceptível que o município de Ituiutaba-MG vem seguindo um padrão de tantos outros lugares ao longo do país no que diz respeito à expansão territorial urbana e produção de moradias populares em áreas periféricas e distantes do centro. Ademais, a análise dos conjuntos objeto desta pesquisa revelou a construção de um padrão de unidade habitacional que, embora seja passível de adaptações, possuem pequeno porte, em terrenos também pequenos, remanescentes de periferias consolidadas ou áreas de expansão urbana.

Destaca-se que o PMCMV promove grande efeito urbanístico, inclusive por repetir os processos já vivenciados de segregação socioespacial, uma vez que os assentamentos construídos para a população de baixa renda situam-se em áreas periféricas da cidade, demonstrando a reprodução de um padrão de apropriação colidente do espaço urbano.

Ainda assim, não há como negar que o sobredito programa proporciona dignidade, cidadania e inclusão social dos beneficiários. No caso dos entrevistados, mostrando-se a maioria como satisfeita com o MCMV, em especial, reforça-se, por se tratar da casa própria, a aquisição da unidade habitacional influenciou diretamente na vida de todos eles.

Observa-se, pois, que o programa cumpre com os seus objetivos. Afinal, no que diz respeito à construção de casas, destinadas à parcela de interesse social, incentivando a cadeia da construção civil, aquele consegue promover benefício social, na medida em que abranda a carência de moradias, e fomentar ganhos econômicos, haja vista que estimula a indústria da construção civil, propiciando a geração de emprego e contribuindo para o aumento da renda, sem se olvidar do incentivo ao comércio e aos serviços correlatos ao setor.

Por outro lado, sabe-se que o provimento habitacional envolve uma complexidade de ações, num conjunto de atividades, interesses e discussões. Afinal, além da execução de obras e consequente garantia da casa própria aos beneficiados, há a continuidade de suas vidas, dado que sua realidade fora interferida e transformada.

Reconhece-se, outrossim, que o programa vem se aprimorando, o que foi observado durante a análise dos resultados do trabalho de campo efetivado. É nítida sua importância social, que atingiu muitas famílias nesta urbe, sendo que, somente nos conjuntos objetos deste estudo, foram construídas e entregues 1.195 (mil cento e noventa e cinco) unidades habitacionais.

É indispensável, porém, que o Programa “Minha Casa, Minha Vida” realize correções no seu modo de execução, tendentes a possibilitar a promoção de benfeitorias nas realidades capazes de dirimir, de forma substancial, as desigualdades existentes na sociedade.

REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha casa... e a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seus estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. In: SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, **NBR 12267**: Normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro. 1992.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (orgs.). **A crise da moradia nas grandes cidades** – da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. 2007. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: volume 01 – Cem anos de construção de política pública no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**: volume 02 – Inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964. e. ed. São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc São Paulo, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Cartilha do Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/313/titulo/cartilha+programa+minha+casa+minha+vida>> Acesso em 20 ago. 2020, às 19:56 h.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. **Portaria n. 2.081, de 30 de julho de 2020**. Dispõe sobre os procedimentos para a seleção de beneficiários nas operações do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 de jul. de 2020, p. 16.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF. **Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana**. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>> Acesso em 12 ago. 2020, às 15:32 h.

CALEGARI, Diego; MENEZES, Murilo; PRIETO, Immaculada. **Plano Diretor: como é feito e para que serve?** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/plano-diretor-como-e-feito/>> Acesso em 06 ago. 2020, às 17:38 h.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/01). 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARLOS, Ana Fani. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARVALHO, Márcia Cardim de. **Diferenciação e desigualdade socioespacial: a mobilidade residencial das famílias de baixa renda no Programa Minha Casa Minha Vida**. 2020. 165 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CAVALCANTI, Lana de Souza. **Geografia da Cidade: a produção do espaço urbano de Goiânia**. Goiânia: Alternativa, 2001.

CONCEIÇÃO, P. A.; IMAI, C.; URBANO, M. R. Captura e hierarquização de requisitos do cliente de habitação de interesse social a partir da avaliação pós ocupação e da técnica de preferência declarada. **Gestão e tecnologia de projetos**. São Paulo: USP, v.10, n.1, 2015.

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

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Afiliada, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CORREIA, Telma de Barros. **Pedra: plano e cotidiano operário no sertão**. Campinas: Papirus, 1998.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria C (org). **Participação popular nas políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil. Direitos reais**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

FERNANDES, E. **Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil**. In: BRANDÃO, C. A. L. (Org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. pp. 123-139.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FERREIRA, Geniana Gazotto; CALMON, Paulo; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2175-33692019000100202&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 18 ago. 2020, às 20:57 h.

FUCHS, A. M. S.; FRANÇA, M. N.; PINHEIRO, M. S. F. **Guia para normalização de publicações técnico-científicas**. Uberlândia: EDUFU, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: JFP, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76871&codUsuario=0>> Acesso em 18 ago. 2020, às 16:14 h.

GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade**. São Paulo: NDJ, 2002.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização mundial**. Educação Geografia. Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-mundial.html>>

Acesso em 29 out. 2020, às 20:50 h.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro, volume V: direito das coisas**. 4. ed. rev. – São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. **Favelas teimosas: lutas por moradia**. Brasília: Thesaurus, 1998.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2010.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970, dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>> Acesso em 14 jun. 2020, às 15:03 h.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

ITUIUTABA. **Lei Complementar n. 153, de 13 de julho de 2018**. Institui a Revisão do Plano Diretor Integrado do Município de Ituiutaba e dá outras providências. Ituiutaba, 2018. Disponível em: <<https://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-complementares/ano-de-2018/lei-complementar-no-153-de-13-de-julho-de-2018/view>> Acesso em 29 out. 2020, às 21:05 h.

ITUIUTABA. **Lei n. 3.937, de 12 de junho de 2008**. Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FHIS e institui o Conselho Gestor do FHIS. Ituiutaba, 2008. Disponível em: <<https://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-ordinarias/ano-2008/lei-ndeg-3.937/view>> Acesso em 29 out. 2020, às 20:59 h.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Editora Livraria do Advogado, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito a cidade**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2006.

LIBÓRIO, Daniela Campos; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Princípios e instrumentos de política urbana**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>> Acesso em 10 jul. 2020, às 14:02 h.

LIMA, Márcia Azevedo de; LAY, Maria Cristina Dias. Efeitos da implantação de conjuntos habitacionais na interação social. In: SIMPOSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2., 2011, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 2011. p.254-264.

LINDO, Paula Vanessa de Faria. Abordagens e concepções de território: diálogos entre Geografia e Assistência Social. **Brazilian Geographical Journal**. Ituiutaba: Edufu, v.10, n.2, p.158-176, jul./dez., 2019.

LUCENA, Wilma Guedes de; MAIA, Doralice Sátyro. **Habitação e expansão urbana: análise do programa minha casa minha vida nas cidades de Campina Grande, PB e Caruaru, PE**. Disponível em: <http://www.eng2016.agb.org.br/resources/anais/7/1468205160_ARQUIVO_Wilma_Doralice_trabalho_completo_ENG2016_vfinal.pdf> Acesso em 2 nov. 2020, às 18:56 h.

MARAFON, Glaucio José; MAIA, Doralice Sátyro. (org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida: habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2020.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; ARAGÃO, Themis Amorim. **Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetórias e desafios para o alcance da justiça espacial**. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8469/1/Habita%20c3%a7%20a3o%20e%20assentamentos%20prec%20a%20rios%20no%20Brasil_trajet%20b3ria%20e%20desafios%20para%20o%20alcance%20da%20justi%20a%20espacial.pdf> Acesso em: 28 set. 2020, às 21:37 h.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**: políticas sociais, acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2006.

MELAZZO, Everaldo Santos. O programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio Grande do Norte. Cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Formação** (Presidente Prudente), v. 1, pp. 92-111, 2016.

MELAZZO, Everaldo Santos. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa minha casa minha vida em cidades médias brasileiras. In: BELLET, Carmen; MELAZZO, Everaldo; SPOSITO, Maria Encarnação; LLOP, Josep Maria. (Org.). **Urbanización, producción y consumo en ciudades medias / intermedias** – Urbanização, produção e consumo em cidades médias / intermediárias. 1ed. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2015, v. 1, pp. 373-396.

MELO, Marcus André B. C. de. **Políticas públicas e habitação popular**: continuidade e ruptura, 1979-1988. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/13-encontro-anual-da-anpocs/gt-14/gt23-11/6804-marcusmelo-politicas/file>> Acesso em 11 ago. 2020, às 17:49 h.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MIYAZAKI, Vitor Koiti. Morfologia urbana e estruturação da cidade em Ituiutaba-MG: análise das transformações no período 2000-2018. **Brazilian Geographical Journal**. Ituiutaba: Edufu, v. 8, pp. 23-39, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33 ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: FGV, v. 20, n. 66, 2015.

NEPOMUCENO, Airton Batista Costa Neto; MIYAZAKI, Vitor Koiti. Produção do espaço urbano e regularização fundiária: considerações a partir do estudo de Ituiutaba-MG. **Caminhos da Geografia** (UFU. Online), Uberlândia: Edefu, v. 21, pp. 251-263, 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de. **Urbanização e cidades**: análise da microrregião geográfica de Ituiutaba (MG). 431 f. 2013. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia.

PARREIRA, Suellen Batista dos Santos. **Produção do espaço urbano em Ituiutaba-MG**: um estudo sobre o desenvolvimento da atividade comercial e de serviços em conjuntos habitacionais do setor leste. 2018. 75 f. Monografia (graduação em Geografia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia.

PARREIRA, Suellen Batista dos Santos; MIYAZAKI, Vitor Koiti. Produção do espaço urbano e estruturação da cidade: estudo sobre o desenvolvimento de áreas comerciais em conjuntos habitacionais de Ituiutaba-MG. In: PORTUGUEZ, Anderson; OLIVEIRA JÚNIOR, Antônio; MIYAZAKI, Vitor Koiti (org.). **Olhares da Geografia Brasileira**: dinâmicas ambientais e questões sociais na atualidade. Ituiutaba: Barlavento, 2019.

PENA, Rodolfo Alves. **O que é urbanização?** Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-urbanizacao.htm>> Acesso em: 7 jun. 2020, às 22:04 h.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: Encontro Nacional da ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2015, pp.1-17.

REIS, F. N. S. C.; SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. S. Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida sob a percepção dos beneficiários. **Race**. Joaçaba: Unoesc, v. 14, n. 3, 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. – São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Implementando os elementos do Estatuto da Cidade! Brasília: Ministério das Cidades. 2010.

ROLNIK, Raquel. Financeirização global da moradia. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015, pp. 19-140.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop. (on line)**. 2015. V.17, n.33.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SABOYA, Renato Tibiriçá de. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SANTOS, Cláudio Hamilton M., **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Texto para discussão n. 654. Brasília, 1999. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td_0654.pdf> Acesso em 22 jun. 2020, às 15:39 h.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

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

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. **Argumentum – Revista de Direito – Universidade de Marília**. v. 6. Marília: UNIMAR, 2006.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Adriana Elias da. **A produção do espaço urbano pelo programa Minha Casa Minha Vida (faixa 1) na Região Metropolitana de Recife-PE**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Recife.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Frase Ltda. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. B. (2001). **O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil**. *GEOUSP Espaço E Tempo (Online)*, 5(2), 9-26. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2001.123590>> Acesso em 28 jun. 2020, às 15:18 h.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVA, Moacir Malheiros Fernandes. **Tentativa de classificação das cidades brasileiras**. In: Revista Brasileira de Geografia. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1946_v8_n3.pdf> Acesso em 5 mai. 2020, às 22:04 h.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Habitação e produção do espaço em Uberlândia**. 1988. 236 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 4. ed. Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1996.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços: urbanização, economia e cidades no estado de São Paulo**. 2004. 510 f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

TARTURCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 8. ed. rev, atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

TAVOLARI, B. **Direito à cidade: uma trajetória conceitual. Novos estudos**. São Paulo: Cebrap, 2006.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Globalização: sistemas habitacionais no Brasil, Grã-Bretanha e Portugal**. In: SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VILLA, Simone Barbosa; ORNSTEIN, Sheila Walbe. **Qualidade ambiental na habitação: avaliação pós-ocupação**. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

VILLA, Simone Barbosa; SARAMAGO, Rita de Cássia Pereira; GARCIA, Lucianne Casasanta. (org.) **Avaliação pós ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida: uma experiência metodológica**. Uberlândia: UFU/PROEX, 2015.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Dilemas do Plano Diretor**. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os beneficiários do PMCMV

UFU Roteiro de entrevista com os beneficiários do Programa “Minha Casa, Minha Vida” – PMCMV 2020

Identificação do entrevistador

1. Entrevistador:
2. Cidade:
3. Bairro:
4. Data: ____/____/2020
5. Hora de início: ____:____ h
6. Hora de encerramento: ____:____ h

BLOCO I – Perfil do(a) entrevistado(a)

1. Nome completo do entrevistado:
2. Idade:
3. Gênero:
4. Estado civil:
5. Naturalidade:
6. Escolaridade:
7. Profissão:
8. Renda familiar:
9. Número de ocupantes da moradia:
10. Quantas pessoas trabalham na residência:

BLOCO II – Antes e depois do PMCMV

1. Quando foi beneficiário(a) do PMCMV? Como se deu o acesso ao programa?
2. Onde residia antes de ser beneficiado(a) pelo programa?
3. De que forma residia? Era casa própria, alugada, emprestada?
4. A residência era menor ou maior que a atual?
5. Como se dava o deslocamento para o trabalho? E para os serviços essenciais (escola, hospital, farmácia, supermercado, padaria etc)?
6. Quanto à habitação atual, a casa é confortável, ventilada, iluminada? Como figura a acessibilidade (disposição dos cômodos, adequação ao mobiliário, possibilidade de modificações/adaptações)?
7. Como é a privacidade entre os moradores? E em relação aos vizinhos?
8. Como é morar no bairro atualmente?
9. Qual a relação com os vizinhos? Como é a convivência?
10. Existe área de lazer ou de convivência no bairro? Se sim, você usufrui dela?
11. Como você se sente em relação às ruas, calçamentos e iluminação pública? E a segurança do bairro?
12. Após o recebimento da casa, houve acompanhamento por parte do poder público? Houve apoio do ente público?
13. Há dificuldade ou é fácil o acesso em relação ao fornecimento de água e energia? E quanto ao tratamento de água e esgoto?
14. Quanto aos equipamentos urbanos, você faz uso de quais deles? Vai à creche/escola, posto de saúde etc?
15. Onde são realizadas as compras cotidianas (padaria, supermercado etc)? E as não cotidianas (vestuário, calçados etc)?
16. Você se desloca ao trabalho de que maneira? Em quanto tempo é realizado o trajeto de casa para o trabalho? Se for de ônibus, qual o tempo de espera na parada?
17. Quanto à questão anterior, ficou mais difícil ou facilitou após a mudança de residência?
18. Qual o fluxo de transporte público no bairro?
19. Quando você ou outra pessoa da família necessita de atendimento médico, como se

desloca(m) e quanto tempo leva(m) até o pronto atendimento?

20. Quais as vantagens em residir na moradia objeto do PMCMV? E quais as desvantagens?

21. Como você considera a qualidade da construção?

22. Qual o valor da prestação? Há dificuldade em efetuar o pagamento?

23. Como você avalia sua casa hoje? É suficiente para a quantidade de familiares? Está(ão) satisfeito(a)(s) com o PMCMV?

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada **“Para além do acesso à moradia: uma avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em Ituiutaba-MG”**, sob a responsabilidade dos pesquisadores Rafael Marchiori Silva Demetrio Jorge e Vitor Koiti Miyazaki, ambos pertencentes à Universidade Federal de Uberlândia, *campus* Pontal.

Nesta pesquisa nós estamos buscando analisar três conjuntos habitacionais implantados em Ituiutaba-MG pelo Programa Minha Casa Minha Vida, considerando-se não apenas o acesso à moradia como também à infraestrutura urbana e os serviços públicos, no âmbito do planejamento urbano. Foca-se na análise das ações (políticas públicas) possíveis de serem adotadas pelo poder público para fazer valer os direitos sociais no âmbito da política urbana; no levantamento de informações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Ituiutaba-MG; no exame da política habitacional no âmbito do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001); e, ainda, em contribuir para os estudos e pesquisas sobre avaliação do programa Minha Casa Minha Vida.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido será obtido pelo pesquisador Rafael Marchiori Silva Demetrio Jorge, antes da gravação em áudio das entrevistas realizadas com os participantes desta pesquisa, aceito com antecedência. O processo de comunicação do consentimento e do assentimento livre e esclarecido deve ocorrer de maneira espontânea, clara e objetiva, além de evitar modalidades excessivamente formais, num clima de mútua confiança, assegurando uma comunicação plena e interativa. São direitos dos participantes: I – ser informado sobre a pesquisa; II – desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo; III – ter sua privacidade respeitada; IV – ter garantida a confidencialidade das informações pessoais; V – decidir se sua identidade será divulgada e quais são, dentre as informações que forneceu, as que podem ser tratadas de forma pública; VI – ser indenizado pelo dano decorrente da pesquisa, nos termos da Lei; e VII – o ressarcimento das despesas diretamente decorrentes de sua participação na pesquisa.

Na sua participação, você será submetido(a) a algumas perguntas sobre o seu bairro e as suas interações sociais na cidade de Ituiutaba-MG, enfocando, sobretudo, o aspecto relacionado à moradia, bem como o acesso à cidade como um todo, com duração de cerca de 30 (trinta) minutos, por meio de entrevista com o seu consentimento prévio e uso de gravador de voz, não havendo qualquer identificação sobre sua pessoa física. Ademais, serão atendidas as orientações da Resolução 510/2016, do Conselho Nacional de Saúde, sobretudo o disposto em seu artigo 28, IV, registrando que as gravações realizadas serão mantidos em arquivo/mídia digital, sob a guarda e responsabilidade dos pesquisadores, por um período mínimo de 05 (cinco) anos após o término da pesquisa, atendendo aos requisitos de confidencialidade.

Em nenhum momento você será identificado. Os resultados da pesquisa serão publicados e, ainda assim, a sua identidade será preservada.

Você não terá nenhum gasto nem ganho financeiro por participar na pesquisa.

Os riscos consistem na identificação do participante na pesquisa. Dessa forma, a equipe pesquisadora tomará máxima cautela para que isso não ocorra, visto que o objetivo é captar informações acerca do cidadão beneficiado pelo programa Minha Casa Minha Vida, analisando sua situação pós-ocupação da residência, pautando-se em um roteiro pré-estruturado e, para isso, não é necessária a identificação dos sujeitos pesquisados.

Os benefícios serão a contribuição para o possível melhoramento das políticas públicas no município estudado, em especial os indivíduos abrangidos pelo aludido programa, atingindo os participantes diretos da pesquisa e, além mesmo, os demais moradores de Ituiutaba.

Ressalta-se que você é livre para deixar de participar da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ou coação. Até o momento da divulgação do resultado, você também é livre para solicitar a retirada dos seus dados da pesquisa.

Uma via original deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido ficará com você.

Em caso de qualquer dúvida ou reclamação a respeito da pesquisa, você poderá entrar em contato com: Rafael Marchiori, cel: 34 99965-4616; Vitor Miyazaki, cel: 34 99915-7662 Faculdade de Ciências Integradas do Pontal (ICH/PO) - Rua 20, n. 1600 – Bairro Tupã – Ituiutaba – MG – CEP 38304-402. Você poderá também entrar em contato com o CEP – Comitê de Ética na Pesquisa com Seres Humanos na Universidade Federal de Uberlândia, localizado na Av. João Naves de Ávila, n. 2121, bloco A, sala 224, *campus* Santa Mônica – Uberlândia/MG, 38408-100; telefone: 34-3239-4131. O CEP é um colegiado independente criado para defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e para contribuir para o desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos conforme resoluções do Conselho Nacional de Saúde.

Ituiutaba-MG, de de 2020.

Assinatura do (s) pesquisador (es)

Eu aceito participar do projeto citado acima, voluntariamente, após ter sido devidamente esclarecido.

Assinatura do participante da pesquisa

ANEXO – Comprovante de envio do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisas – CEP



COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM ITUIUTABA

Pesquisador: VITOR KOITI MIYAZAKI

Versão: 1

CAAE: 33792620.8.0000.5152

Instituição Proponente: Instituto de Ciências Humanas do Pontal

DADOS DO COMPROVANTE

Número do Comprovante: 064567/2020

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

Informamos que o projeto PARA ALÉM DO ACESSO À MORADIA: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM ITUIUTABA que tem como pesquisador responsável VITOR KOITI MIYAZAKI, foi recebido para análise ética no CEP Universidade Federal de Uberlândia/MG em 19/06/2020 às 13:35.

Endereço: Av. João Naves de Ávila 2121- Bloco "1A", sala 224 - Campus Sta. Mônica
Bairro: Santa Mônica **CEP:** 38.408-144
UF: MG **Município:** UBERLÂNDIA
Telefone: (34)3239-4131 **Fax:** (34)3239-4131 **E-mail:** cep@propp.ufu.br