Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Geografia, Geociências e Saúde Coletiva
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Ana Tereza Gironi da Costa

A atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida na produção do espaço urbano: nas franjas do setor oeste de Uberlândia - MG

Uberlândia
2026

Ana Tereza Gironi da Costa

A atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida na produção do espaço urbano: nas franjas do setor oeste de Uberlândia - MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Geografia.

Área de concentração: Dinâmicas Territoriais e Estudos Ambientais
Linha de pesquisa: Dinâmicas Territoriais

Orientador: Prof. Dr. Vitor Ribeiro Filho

Uberlândia
2026

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

C837 Costa, Ana Tereza Gironi da, 1990-
2026 A atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida na produção do espaço urbano [recurso eletrônico] : nas franjas do setor oeste de Uberlândia - MG / Ana Tereza Gironi da Costa. - 2026.

Orientador: Vitor Ribeiro Filho.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Geografia.
Modo de acesso: Internet.
DOI http://doi.org/10.14393/ufu.di.2026.165
Inclui bibliografia.

1. Geografia. I. Ribeiro Filho, Vitor ,1965-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074

Ana Tereza Gironi da Costa

A atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida na produção do espaço urbano: nas franjas do setor oeste de Uberlândia - MG

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Geografia.

Uberlândia, 18 de março de 2026.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Vitor Ribeiro Filho (Orientador – IGESC/UFU)

_____

Profª. Drª. Beatriz Ribeiro Soares (IGESC/UFU)

_____

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho (UnB)

Resultado:

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia
Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1H, Sala 1H35 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
Telefone: (34) 3239-4381/3291-6304 - www.ppgeo.ig.ufu.br - posgeo@ufu.br

ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	GEOGRAFIA				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico; Número 585, PPGGEO				
Data:	18 de março de 2026	Hora de início:	09h:00min	Hora de encerramento:	11h:30min
Matrícula do Discente:	12412GEO002				
Nome do Discente:	Ana Tereza Gironi da Costa				
Título do Trabalho:	A atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida na produção do espaço urbano: nas franjas do setor oeste de Uberlândia - MG				
Área de concentração:	Dinâmicas Territoriais e Estudos Ambientais				
Linha de pesquisa:	Dinâmicas Territoriais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:					

Reuniu-se na Sala [On-line - https://meet.google.com/wqz-ivui-fej], no Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em GEOGRAFIA, assim composta: Professores Doutores: Beatriz Ribeiro Soares - IGESC-UFU; Fernando Luiz Araújo Sobrinho - UNB - DF e Vitor Ribeiro Filho - IGESC/UFU orientador(a) do(a) candidato(a). A Defesa aconteceu de forma remota.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Vitor Ribeiro Filho - IGESC/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o(a) 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(às) 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(a)

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 trabalho. Foi lavrada a presente ata que após lida foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Vitor Ribeiro Filho**, **Professor(a) do Magistério Superior**, em 18/03/2026, às 11:02, 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 **Fernando Luiz Araujo Sobrinho**, **Usuário Externo**, em 18/03/2026, às 11:04, 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 18/03/2026, às 14:04, 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 **7086375** e o código CRC **EB02D4C7**.

Aos professores, que com dedicação e paciência, me guiaram
pela pesquisa do espaço geográfico.
Aos amigos, pelos momentos leves.
E aos meus pais, por tudo.

"Na hierarquia dos espaços ocupados, as classes sociais se investem e se travestem."

Henry Lefebvre, em A Produção do Espaço.

RESUMO

A dissertação aborda a produção do espaço urbano por meio da política habitacional, examinando a atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida nas franjas do Setor Oeste de Uberlândia e investiga de que maneira a implementação do programa contribui para a reprodução de desigualdades socioespaciais e para a consolidação de padrões específicos de expansão urbana. Tem como objetivo central analisar os fatores que determinaram o setor oeste da cidade como principal vetor de expansão urbana para implantação de habitação de interesse social no município. Para tanto, adota abordagem qualitativa, fundamentada em revisão teórica sobre urbanização capitalista e habitação de interesse social, análise documental e normativa, levantamento e interpretação de dados secundários, além de exame cartográfico e espacial dos empreendimentos estudados.

Os resultados evidenciam que a implementação do programa no município não apenas responde a demandas habitacionais, mas principalmente se articula a interesses fundiários e imobiliários que orientam a localização periférica dos empreendimentos. A análise demonstra que a distribuição territorial das unidades habitacionais ocorre em áreas distantes de equipamentos e infraestruturas urbanas, ampliando custos sociais de mobilidade e reforçando processos de segregação. Identifica ainda descompasso entre a existência de imóveis vagos e a persistência do déficit habitacional, indicando limites estruturais da política enquanto instrumento de enfrentamento da questão habitacional. Ao examinar os instrumentos urbanísticos e sua aplicação concreta, o estudo revela a baixa efetividade regulatória frente à lógica de valorização da terra e às redes político-econômicas que condicionam decisões locacionais.

Conclui-se que o programa atua como agente ativo na produção do espaço urbano, contribuindo para a expansão periférica e para a reprodução de desigualdades, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade do mercado na condução da política habitacional. A dissertação oferece, assim, uma leitura crítica sobre a articulação entre Estado, mercado e território, convidando à reflexão sobre os limites e possibilidades das políticas públicas habitacionais no enfrentamento das contradições urbanas contemporâneas.

Palavras-chave: produção do espaço urbano; habitação de interesse social; expansão urbana; programa minha casa minha vida; Uberlândia (MG).

ABSTRACT

This Master's degree dissertation addresses the production of urban space through housing policy, examining the implementation of the "Programa Minha Casa, Minha Vida" on the borders of the west sector of Uberlândia and investigating how the program's implementation contributes to the reproduction of sociospatial inequalities and to the consolidation of specific patterns of urban expansion. Its central objective is to analyze the factors that determined the western sector of the city as the primary vector of urban expansion for the implementation of social housing within the municipality. To this end, it adopts a qualitative approach grounded in theoretical review on capitalist urbanization and social housing, documentary and normative analysis, collection and interpretation of secondary data, as well as cartographic and spatial examination of the housing developments under study.

The results demonstrate that the implementation of the program in the city not only responds to housing demands but is primarily articulated with land and real estate interests that guide the peripheral location of developments. The analysis shows that the territorial distribution of housing units occurs in areas distant from urban facilities and infrastructure, increasing the social costs of mobility and reinforcing processes of segregation. It also identifies a mismatch between the existence of vacant properties and the persistence of the housing deficit, indicating structural limits of the policy as an instrument for addressing the housing issue. By examining urban planning instruments and their concrete application, the study reveals low regulatory effectiveness in the face of land valorization dynamics and the political-economic networks that induce locational decisions.

The conclusion is that the program acts as an active agent in the production of urban space, contributing to peripheral expansion and to reproduce inequalities, while reaffirming the centrality of the market in guiding housing policy. The dissertation thus offers a critical reading of the articulation between state, market, and territory, inviting reflection on the limits and possibilities of public housing policies in confronting contemporary urban contradictions.

Keywords: urban space production; social housing; urban expansion; social housing programs.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a UAI Luizote, UAI Planalto, CAPS AD, HC UFU e Hospital Municipal com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 196

Gráfico 2: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a EE Mario Porto, EE Jardim das Palmeiras, EE Teotônio Vilela, EE, Prof. Leônidas de Castro Serra e EE de Uberlândia com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 198

Gráfico 3: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para o Parque Municipal Victorio Siquieroli, Parque Sabiá e Teatro Muncipal com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 200

Gráfico 4: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a Av. José Fonseca e Silva e para o Terminal Central, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 202

Gráfico 5: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para Terminal Central e Industrial, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 203

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização geográfica do município de Uberlândia, rodovias, ferrovias e aeroportos. 65

Mapa 2: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos. Localização das habitações de interesse social. 1927 – 1969. Uberlândia, MG. 72

Mapa 3: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos. Localização das habitações de interesse social. 1970 – 1980. Uberlândia, MG. 78

Mapa 4: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos e ocupações. Localização das habitações de interesse social. 1990 – 2010. Uberlândia, MG. 80

Mapa 5: Setores territoriais e Bairros Integrados. 2025. Uberlândia, MG. 83

Mapa 6: Densidade habitacional representada em habitantes por hectare conforme dados do CENSO 2010. 2010. Uberlândia, MG. 87

Mapa 7: Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento) por setor censitário. 2010. Uberlândia, MG. 88

Mapa 8: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos e ocupações. Localização das habitações de interesse social. 2011-2015. Uberlândia, MG. 89

Mapa 9: Identificação da área na qual não eram permitidas HIS conforme a Lei Municipal nº 3.596/1982. Loteamentos e HIS aprovados até 1994, setores territoriais e perímetros urbanos. 1927 - 1994. Uberlândia, MG. 98

Mapa 10: Localização dos empreendimentos do PMCMV na modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) contratados na cidade de Uberlândia até 2019. 2010-2019. Uberlândia, MG. .. 119

Mapa 11: Localização do Conjunto Habitacional Pequis em seu entorno imediato, caracterizado pelas glebas que o compõem. 2014. Uberlândia, MG. 122

Mapa 12: Localização do Conjunto Habitacional Monte Hebrom em seu entorno imediato, caracterizado pelas glebas que o compõem. 2014. Uberlândia, MG. 123

Mapa 13: Identificação dos vazios urbanos com área maior ou igual a 30.000 m² até o ano de 2013. Uberlândia, MG. 141

Mapa 14: Localização das ZEIS de I a IV, instituídas entre 2011 e 2014. 2010-2014. Uberlândia, MG. 154

Mapa 15: Localização da área reservada à especulação em seu entorno imediato e na cidade de Uberlândia. Localização dos Mosaicos 10 e 11. 2022. Uberlândia, MG. 172

Mapa 16: Localização de equipamentos de saúde, assistência social e educação no Conjunto Habitacional Pequis. 2025. Uberlândia, MG. 181

Mapa 17: Localização de equipamentos de saúde, assistência social e educação no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2025. Uberlândia, MG. 183

Mapa 18: Localização de comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2025. Uberlândia, MG. 189

Mapa 19: Localização de comércios e serviços no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2025. Uberlândia, MG. 191

Mapa 20: Demarcação do perímetro urbano de Uberlândia em 2014 e indicação das origens e destinos das viagens simuladas. 2014/2026. Uberlândia, MG. 195

Mapa 21: Conjunto Habitacional Pequis e seu zoneamento. Áreas não destinadas a HIS da Faixa 1 do PMCMV. 2026. Uberlândia, MG. 209

Mapa 22: Conjunto Habitacional Monte Hebrom e seu zoneamento. Áreas não destinadas a HIS da Faixa 1 do PMCMV. 2026. Uberlândia, MG. 210

LISTA DE MOSAICOS

Mosaico 1: Imagens de Paris e do Rio de Janeiro entre meados do século XIX e início do século XX. 15

Mosaico 2: Planta e fotografia de Ribeirão Preto, SP, do final do século XIX e início do XX. 27

Mosaico 3: Planta e fotografia de Londrina, PR, em meados do século XX. 31

Mosaico 4: Fotos de Campina Grande, PB, no início do século XX. 33

Mosaico 5: Conjuntos habitacionais viabilizados pelo BNH, décadas de 1970 e 1980. 55

Mosaico 6: Conjuntos Habitacionais viabilizados pelo PMCMV, em meados dos anos 2010. 63

Mosaico 7: Vistas de Uberabinha, na década de 1920. 67

Mosaico 8: Estação Mogiana e vista da cidade. Décadas de 1940 e 1950. Uberlândia, MG. 70

Mosaico 9: Estação ferroviária e Conjunto Habitacional Luizote de Freitas. Décadas de 1970 e 1980. Uberlândia, MG. 76

Mosaico 10: Melhorias infraestruturais nas proximidades de terra urbana reservada à especulação no setor oeste. 2010/2014/2020/2022. Uberlândia, MG. 173

Mosaico 11: Melhorias infraestruturais nas proximidades de terra urbana reservada à especulação no setor oeste. Parte 2. 2010/2014/2020/2022. Uberlândia, MG. 174

Mosaico 12: Equipamentos de saúde e assistência social no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG. 181

Mosaico 13: Equipamentos de educação e lazer do Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG 182

Mosaico 14: Equipamentos de educação e saúde no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG. 183

Mosaico 15: Equipamentos de educação e lazer do Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG 184

Mosaico 16: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Pequis. 2013-2014. Uberlândia, MG. 186

Mosaico 17: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2013-2014. Uberlândia, MG. 187

Mosaico 18: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2013-2014. Uberlândia, MG. Continuação. 188

Mosaico 19: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG. 189

Mosaico 20: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG. 190

Mosaico 21: Comércio e serviço no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG. 191

Mosaico 22: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG. 192

Mosaico 23: Especulação imobiliária no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia MG. 209

Mosaico 24: Especulação imobiliária no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia MG 210

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo das diretrizes para elaboração de projeto urbano no âmbito do PMCMV na modalidade MVMC-FAR (Faixa 1). Brasil. 2009-2019. 107

Quadro 2: Comparação dos critérios de elegibilidade de áreas para implantação de empreendimentos do PMCMV modalidade MCMV-FAR. Brasil e Uberlândia-MG. 2011 e 2013. 116

Quadro 3: Contratos referentes às áreas que compõem o Conjunto Habitacional Pequis quanto às UHs viabilizadas no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR. Uberlândia – MG. 2014. 122

Quadro 4: Contratos referentes às áreas que compõem o Conjunto Habitacional Monte Hebrom quanto às UHs viabilizadas no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR. Uberlândia – MG. 2014. 123

Quadro 5: Distribuição das áreas das glebas que compõem os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom referente à sua utilização por lotes e por tipo de lote. Uberlândia. 2014. 127

Quadro 6: Quadro de áreas de um parcelamento hipotético de uma gleba utilizando os parâmetros mínimos para a ZEIS IV dados na Lei Complementar nº 567/2013. Uberlândia. 155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número absoluto do déficit habitacional – Brasil, região Sudeste e estado de Minas Gerais – 2010-2019. 39

Tabela 2: Porcentagem do déficit habitacional que recai sobre a população com renda de até três salários-mínimos – Brasil, região Sudeste e estado de Minas Gerais – 2010-2019. 39

Tabela 3: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) - 1940 a 1970. 69

Tabela 4: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) - 1970 a 1991. 75

Tabela 5: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) – 1991 a 2010. 81

Tabela 6: Renda familiar mensal máxima para cada faixa do PMCMV e sua evolução. Brasil. 2009 – 2019. 102

Tabela 7: Fontes de recursos e taxas de juros incidentes sobre as unidades habitacionais adquiridas no âmbito do PMCMV. Brasil. 2009-2019. 103

Tabela 8: Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV na modalidade MCMV-FAR (Faixa 1), divididas por tipologia e indicadas com a data de início da vigência dos valores. Uberlândia, MG. 2009-2019. 105

Tabela 9: Número de contratos celebrados no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR (Faixa 1), quantidade de UHs contratadas e valor total dos contratos por ano. Uberlândia (MG). 2009-2019. 117

Tabela 10: Déficit habitacional total e famílias com renda até 3 salários-mínimos e número de UHs contratadas pelo MCMV-FAR (Faixa 1). Brasil, Sudeste e Minas Gerais. 2010-2019. 130
Tabela 11: Déficit habitacional referente ao componente “ônus excessivo com aluguel” em números absolutos; em relação ao déficit habitacional total e; em relação ao déficit habitacional entre famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Brasil, Sudeste e Minas Gerais. 2010-2019. 134

Tabela 12: Total de DPP; percentual de DPPO e de DPPNO relativo aos DPP e; percentual de DPPV e DPPOU relativo aos DPPNO. Brasil, Sudeste, Minas Gerais e Uberlândia. 2010/2022. 138

Tabela 13: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a equipamentos de saúde pública, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 196

Tabela 14: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para equipamentos de ensino público, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 198

Tabela 15: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para equipamentos de lazer, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026..... 200

Tabela 16: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis com finalidade de compra de bens de consumo e serviços, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026. 201

Tabela 17: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para atividade laboral, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026..... 203

Tabela 18: Relação de usos permitidos, proibidos e permissíveis nos zoneamentos tratados. Uberlândia, MG. 2026. 214

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AELO-TAP - Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

APP – Área de Preservação Permanente

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CAU-MG – Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais

CEF – Caixa Econômica Federal

CGFMHIS – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

COHAB – Companhia Habitacional

CRAS – Centro de Referência de Apoio Social

CREA-MG – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais

EC – Estatuto da Cidade

EE – Escola Estadual

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJC – Fundação João Pinheiro

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FMHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

FUNDHAP – Fundo Estadual de Habitação Popular

HC – Hospital de Clínicas

HIS – Habitação de Interesse Social

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

NAICA – Núcleo de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente

OGU – Orçamento Geral da União

OSC – Organização da Sociedade Civil

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor

PLANHAP – Plano Nacional de Habitação Popular

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Plano Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMHIS – Política Municipal de Habitação de Interesse Social

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SIFHAP – Sistema Financeiro de Habitação Popular

SINDUSCON-MG – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais

SIT – Sistema Integrado de Transporte

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UAI – Unidade de Atendimento Integrado

UBSF – Unidade Básica de Saúde da Família

UFU – Universidade Federal de Uberlândia

UH – Unidade Habitacional

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 2

2 URBANIZAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO BRASIL 10

2.1 A Cidade e o Capital 10

2.1.1 Breve histórico da formação das cidades 10

2.1.2 A urbanização brasileira em seu momento inicial 12

2.1.3 A produção do espaço urbano sob a lógica capitalista 16

2.1.4 A produção do espaço urbano em cidades médias: alguns exemplos 26

2.2 A Habitação e o Mercado 35

2.2.1 O déficit habitacional brasileiro: metodologias e quantificações 36

2.2.2 A habitação de interesse social na produção capitalista do espaço 40

2.2.3 A habitação de interesse social no Brasil: avanços, impasses e contradições 44

3 UBERLÂNDIA: ORIGENS, EXPANSÃO E FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO 64

3.1 Origens da produção do espaço urbano em Uberlândia 64

3.2 Crescimento e periferização: as dinâmicas urbanas em Uberlândia de 1970 a 2010. 73

3.2.1 Os anos de 1970 a 1990: a cidade e o capital se expandem 73

3.2.2 Os anos de 1990 a 2010: a fragmentação e a regulação do espaço urbano 81

4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UBERLÂNDIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA 82

4.1 A inserção do PMCMV no Espaço Urbano de Uberlândia 82

4.1.1 Contexto municipal de uso e ocupação do solo 82

4.1.2 Estrutura jurídico-institucional do PMCMV. 100

4.1.3 Os processos de territorialização da política habitacional e as características dos empreendimentos 109

4.2 Contradições entre oferta habitacional e necessidade social. 128

4.2.1 Déficit habitacional, imóveis vagos e a lógica da produção de unidades no PMCMV.128

4.2.2 Vazios urbanos subutilizados: limites da racionalidade locacional. 136

4.3 Legislação Urbanística e Direito à Cidade: Instrumentos Inoperantes frente à Lógica Capitalista 142

4.3.1 O Estatuto da Cidade: da construção aos instrumentos jurídico-urbanísticos... 142

4.3.2 Entre previsão normativa e execução prática: os instrumentos urbanísticos em Uberlândia 147

4.4 A Terra Urbana apenas como Valor de Troca: Interesses Privados e Benefícios na Lógica de Implantação dos Conjuntos 158

4.4.1 Relações político-econômicas e apropriação da terra..... 158

4.4.2 O papel dos vazios urbanos na valorização fundiária..... 169

4.5 Consequências territoriais da política habitacional: impactos coletivos e reprodução da desigualdade 179

4.5.1 Equipamentos públicos e deslocamento: a HIS distante do direito à cidade..... 179

4.5.2 Especulação Fundiária como barreira à melhoria da qualidade de vida..... 206

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 216

REFERÊNCIAS ……...221

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE NORMAS REFERENTES AO PMCMV 240

APÊNDICE B – RELAÇÃO DE NORMAS MUNICIPAIS MENCIONADAS 243

ANEXO A – EDITAL DE CHAMAMENTO DE PROPRIETÁRIOS 245

ANEXO B – QUADRO SOCIETÁRIO DAS CONSTRUTORAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS PEQUIS E MONTE HEBROM..... 246

1 INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano, especialmente em contextos de habitação popular, revela dinâmicas e contradições profundamente enraizadas nas relações de poder e na estrutura socioeconômica vigente.

As relações, de natureza social, dadas no capitalismo, tem "como matriz a própria sociedade de classes e seus processos" (Corrêa, 2005). Elas se dão por meio da "circulação de decisões e investimentos de capital, mais valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e da ideologia" (Corrêa, 2005).

Corrêa (2012) ainda pontua que, além de conflitos de interesses e ações entre os agentes produtores do espaço, que irão materializar o espaço urbano, existem objetos de interesse generalizado:

> A terra urbana e a habitação constituem objetos de interesse generalizado, envolvendo agentes sociais com ou sem capital, formal ou informalmente organizados. Estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e da habitação (Corrêa, 2012).

Lefebvre, por sua vez, na década de 1970, elaborava que as relações capitalistas passavam a ser determinadas pelo processo de produção do espaço, onde transferira-se o foco da produção de mercadorias como principal forma de acumulação para a produção do espaço, no qual as crises de acumulação do capital se resolveriam pela reprodução do espaço.

E quando se trata de habitação de interesse social, a referida elaboração não carece de muitas explicações, uma vez que a "casa-mercadoria" é a materialização do conceito:

> O imobiliário, como se diz, desempenha o papel de segundo setor, de um circuito paralelo ao da produção industrial voltada para o mercado de bens não duráveis ou menos duráveis que os imóveis. Esse segundo setor absorve os choques. Em caso de depressão para ele afluem os capitais [...]. Enquanto uma parte da mais valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte de mais valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária. O segundo setor suplanta o principal (Lefebvre, 2002).

Tendo isso em mente, é fácil perceber que o espaço urbano, fragmentado e articulado, é o reflexo da sociedade que o produz: "áreas residenciais segregadas, refletindo a complexa estrutura social em classes" (Corrêa, 2005). Sendo assim, não é incomum observar a discrepância entre as propostas sociais dos programas habitacionais promovidos pelo governo federal e sua operação baseada em mecanismos de mercado, onde os interesses dos

últimos são, majoritariamente, atendidos. Essa forma de produção do espaço culmina em problemas de infraestrutura, segregação espacial e acesso limitado à moradia para as classes economicamente vulneráveis.

Dentre as dinâmicas urbanas que se revelam quando se trata de conjuntos habitacionais ou loteamentos convencionais voltados à implantação de habitações de interesse social, a localização das áreas destinadas à implementação destes são, quase sempre, terras com valor mais baixo, encontradas, principalmente, nos limites da mancha urbana. Para além disso, a grande distância também atende aos interesses da elite dominante, uma vez que atua como controle político da população trabalhadora de baixa renda mediante segregação espacial e, consequentemente, social.

O espraiamento urbano, acelerado e intensificado com tais práticas, aumenta a área de abrangência na qual os serviços públicos como o de transporte coletivo, abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica precisam alcançar, de forma a atender aos novos moradores e isso, para Bolaffi (1982), é "o principal fator responsável pela deterioração física, social e econômica das cidades brasileiras", uma vez que aumenta distâncias e encarece o processo de fornecimento de serviços públicos, "enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas" (Bolaffi, 1982).

Essa dinâmica se observa desde a política habitacional instituída em 1964 pelo governo militar, com base no Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e no Banco Nacional de Habitação (BNH), tendo como agentes promotores junto à população de baixa renda as Companhias Habitacionais (COHABs) (Brasil, 1964) (CABNH, 1966a), uma vez que ela surge com uma contradição interna ao seu próprio modo de operação, visto que fora criada com objetivos sociais, visando a oferta de habitação popular, mas atuava através de mecanismos empresariais, cujos agentes visavam a obtenção de lucro, posto que ao BNH era vedada a atuação direta no financiamento, compra, venda e construção das habitações, sendo tais funções transmitidas aos agentes privados do capital imobiliário (Brasil, 1964) (Bolaffi, 1982).

Em 2009, já no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva é lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que, apesar de ser voltado à provisão habitacional, não fora criado pelo Ministério das Cidades, mas sim pela Casa Civil, com a promulgação da Lei Federal nº 11.977, em 09 de julho de 2009, na esteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado dois anos antes, que visava mitigar uma possível

recessão econômica no país, uma vez que os Estados Unidos da América passavam, à época, por uma de suas maiores crises. Dessa forma, percebe-se que, assim como o caso do BNH, ambos os programas habitacionais possuíam, por detrás do discurso de erradicar o déficit habitacional existente, um propósito político-econômico de, em impulsionando os setores da construção civil e correlatos de matérias-primas, a intenção de dirimir os efeitos das crises cíclicas próprias do capitalismo.

Assim como no BNH, no PMCMV eram os agentes privados do capital imobiliário, como os proprietários fundiários e os promotores imobiliários, os responsáveis pela efetiva materialização do programa habitacional, encarando, mais uma vez, uma política que nasce, ou deveria ter nascido, com caráter social, sob as regras do mercado, e desta vez dentro de uma economia cada vez mais financeirizada, tal como indica Raquel Rolnik:

> Com apoio da força política da ideologia da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da "socialização do crédito", a inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isto permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana (Rolnik, 2015).

O PMCMV, conforme mencionado, foi promulgado em 2009, sete anos após a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que incorporou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como um de seus dispositivos, dentre vários outros que visam fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, com a intenção mitigar o processo de especulação de terras deixadas em reserva e evitar a periferização das classes econômicas mais vulneráveis. Geralmente, a lei de uso e ocupação do solo e os instrumentos para a garantia do cumprimento da função social da propriedade são tratados como leis complementares ao plano diretor municipal. Entretanto, essas leis enfrentam desafios e debates no poder legislativo quando conflitos de interesses surgem (Silva, 2014b), muitas vezes favorecendo o mercado imobiliário (Villaça, 2005).

Apesar da existência de tais legislações, o fator "escolha do terreno", que no PMCMV passara para a responsabilidade do promotor imobiliário, continuou a se refletir na escolha de terrenos baratos, de forma que sua margem de lucro seja a maior possível. Logo, sabe-se que as áreas mais afastadas da malha urbana consolidada são as que possuem menor valor, sendo, portanto, os sítios mais interessantes ao capital imobiliário para implantar as habitações de interesse social, perpetuando o padrão de sua produção nos extremos das cidades, forçando, muitas vezes, a ampliação do perímetro urbano.

Na cidade de Uberlândia, a atuação do PMCMV junto à Faixa 1 de provisão habitacional, ou seja, aquela que atende a população com renda familiar de até 3 salários-mínimos (Brasil, 2009b), não foi diferente. Os dois principais conjuntos habitacionais voltados ao atendimento dessa população viabilizados pelo PMCMV, a saber, Conjunto Habitacional Pequis e Conjunto Habitacional Monte Hebron, sendo estes os objetos da presente pesquisa, estão localizados no Setor Oeste do município, junto ao limite do perímetro urbano de Uberlândia.

A opção por analisar apenas a Faixa 1 do PMCMV parte de dois principais aspectos. O primeiro se relaciona com o déficit habitacional brasileiro que, segundo estudos elaborados pela Fundação João Pinheiro (2021), a população com renda de até 3 salários-mínimos concentrava cerca de 88% do déficit habitacional total, conforme dados para o ano de 2019. O segundo aspecto vem da influência do agente estatal nas dinâmicas do programa, uma vez que, para a Faixa 1, até 90% do valor do imóvel poderia ser subsidiado pelo governo, além de que a escolha dos beneficiários desta faixa passava por critérios e normas estipuladas pelo município (Shimbo, 2011).

O recorte temporal da pesquisa compreenderá os anos de 2010 a 2022. Como informado anteriormente, o PMCMV foi instituído no ano de 2009, por meio da Lei nº 11.977. Contudo, apesar de quase 262 mil unidades terem sido financiadas no âmbito do PMCMV até dezembro de 2009 em todo o Brasil, englobando todas as faixas do programa, apenas 1.221 foram entregues até o final deste ano (AECWEB, 2010), nenhuma delas na cidade de Uberlândia. Sendo assim, todos os empreendimentos a serem analisados tiveram início após essa data e, para fins de análise comparativa quantitativa mais precisa, escolheu-se o ano de 2010 para início da pesquisa, uma vez que neste ano ocorreu o Censo Demográfico, possibilitando uma comparação mais fiel com os dados dos Censos Demográficos de 2000 e de 2022.

O objetivo geral da pesquisa é:

- Compreender os fatores que determinaram a escolha das franjas do setor oeste de Uberlândia na implantação de empreendimentos voltados à classe econômica mais vulnerável da população.

Isto posto, foram ainda delineados os objetivos específicos, sendo:

- Reconhecer o papel da habitação de interesse social dentro da lógica capitalista de produção do espaço urbano brasileiro e uberlandense;

- Analisar a configuração dos setores territoriais de Uberlândia, destacando as tendências de uso do solo e de expansão dos limites urbanos;
- Verificar o papel dos agentes produtores do espaço urbano na definição do Setor Oeste de Uberlândia como principal vetor de expansão voltado à produção de habitação de interesse social.

É pertinente observar que, subjacente a essas questões, encontra-se a preocupação em identificar os interesses concretos dos vários agentes produtores do espaço urbano de Uberlândia, para além da conclusão já alcançada por vários pesquisadores em planejamento urbano e regional focados em habitação de interesse social, que seria a simples busca por terrenos mais baratos a fim da obtenção de um maior lucro com o empreendimento. Serão pesquisados a existência de interesse econômicos e políticos e a influência da elite local, em busca da herança patrimonialista arraigada na produção do espaço urbano brasileiro, principalmente em cidades médias (Ferreira, 2022), como Uberlândia.

Expostos os objetivos da presente pesquisa, bem como seus recortes temático e temporal, nos encaminhamos para demonstrar a relevância do presente estudo tanto para a Academia quanto para a sociedade. Primeiramente, o fato de ambos os conjuntos habitacionais terem sido entregues no ano de 2016, nos coloca em uma janela temporal inferior a dez anos para a elaboração de pesquisas associadas a eles. Apesar disso, uma quantidade considerável de trabalhos científicos já foi proposta para a área, principalmente para o Conjunto Habitacional Pequis, sendo os principais deles desenvolvidos nas áreas de Geografia e de Arquitetura e Urbanismo. Contudo, verificando o estado da arte das pesquisas envolvendo os conjuntos habitacionais promovidos pelo PMCMV até o ano de 2019 em Uberlândia, identificou-se a lacuna de uma pesquisa de sua gênese a partir da identificação interesses econômicos e políticos e a influência da elite local nos processos de sua implantação, como primorosamente desenvolveu Soares (1988) para o Conjunto Residencial Luizote de Freitas, viabilizado à época do BNH.

O recorte temático mostra-se igualmente significativo por possibilitar o entendimento das dinâmicas que forçam a expansão do perímetro urbano da cidade de Uberlândia para a alocação de uma população historicamente segregada social e espacialmente, que divide as externalidades negativas de tal processo - como por exemplo, os elevados tempos de deslocamento para outras regiões da cidade – com o poder público, que, apesar de ser um dos agentes que contribui para a expansão horizontal da cidade,

também precisa alocar verbas cada vez maiores para que os serviços públicos atendam toda a população.

À medida que este estudo se aprofundará nas dinâmicas, tanto urbanas quanto políticas e econômicas, relacionadas à periferização das camadas mais pobres da população no setor oeste da cidade de Uberlândia e o consequente espraiamento de sua mancha urbana, pretende-se oferecer uma contribuição para a pesquisa em planejamento urbano, gestão urbana e dinâmicas territoriais. Esse estudo não apenas ampliará o entendimento das dinâmicas específicas de Uberlândia, mas também poderá servir como um exemplo relevante para outras cidades médias que enfrentam desafios semelhantes relacionados à expansão urbana e à periferização das classes economicamente vulneráveis, proporcionando reflexões e instigando iniciativas para a elaboração de políticas públicas mais efetivas no que tange o direito à cidade.

Dessa forma, a construção da presente dissertação também busca refletir em seu encadeamento esses processos, na tentativa de evidenciar as contradições inerentes deste modo de produção e as relações dialéticas da economia e seu rebatimento no espaço urbano, tais como industrialização e urbanização, mercantilização e habitação, financeirização e espraiamento urbano.

O percurso metodológico traçado para dar conta de responder às questões propostas se inicia com o levantamento bibliográfico em livros, teses, dissertações e artigos científicos referentes à produção do espaço urbano brasileiro no contexto pós-revolução industrial europeia, bem como do processo de produção do espaço urbano no contexto do modo de produção capitalista. Ambas as referências estão enfocadas no período histórico em que o capitalismo industrial se torna o modo de produção dominante na Europa, uma vez que as relações de produção por ele impostas são materializadas no espaço e moldaram as cidades que são hoje objetos de nossos estudos.

Também, o levantamento de dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação João Pinheiro (FJP) permitiram delinear a urbanização brasileira, os programas habitacionais e o déficit habitacional no âmbito nacional e municipal, levando à elaboração de mapas, tabelas e quadros, a fim de demonstrar estes processos e instigar discussões sobre conceitos firmemente arraigados no senso comum e cooptados pelos agentes produtores do espaço urbano, como o próprio déficit habitacional. Da mesma maneira, com a finalidade de destrinchar o arcabouço legal que permeou o PMCMV, tanto no âmbito nacional quanto municipal, bem como legislações urbanísticas

para além do programa, foram realizadas pesquisas no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Município de Uberlândia, também possibilitando a elaboração de quadros e tabelas com a intenção de catalogar, organizar e analisar o disposto nas leis abordadas, identificando sua aplicação em âmbito municipal, principalmente no que se refere ao que elas são efetivamente capazes de imprimir no espaço urbano.

Além destes, foi realizada pesquisa documental tanto nos arquivos físicos da Prefeitura Municipal de Uberlândia, que foram solicitados mediante processo administrativo, quanto nas documentações disponíveis no endereço eletrônico da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que permitiram entender as dinâmicas socioespaciais do crescimento da cidade e do planejamento dos conjuntos habitacionais analisados. Tais informações foram, na medida do possível, transformadas em mapas para uma melhor compreensão do desenvolvimento urbano local.

Para o prosseguimento do desenvolvimento da pesquisa foram ainda utilizadas informações de sistemas de georreferenciamento públicos, como o Google Earth e o Google Maps, que possibilitaram comparações temporais na alocação de infraestrutura urbana no entorno imediato dos conjuntos, bem como simulações de trajetos utilizados para verificar a inserção daqueles na cidade de Uberlândia.

No âmbito dos agentes produtores do espaço urbano que não o Estado, foram buscadas as matrículas dos imóveis tratados na pesquisa no 1º e no 2º Cartório de Registro de Imóveis de Uberlândia, permitindo o entendimento de transações, de suas propriedades e parcelamentos, essenciais para a compreensão de como se deram os processos de loteamento das áreas. Da mesma forma, a fim de compreender o envolvimento da elite econômica e política nas decisões de âmbito público, foram realizadas consultas no sistema RedeSim, do Governo Federal, a fim de identificar os agentes particulares nos processos de parcelamento e de construção das unidades habitacionais.

Foi também realizado trabalho de campo com a intenção de efetuar registros fotográficos dos equipamentos públicos e dos espaços destinados ao comércio e serviços presentes nos conjuntos habitacionais. Assim, após identificados os locais de interesse, foram feitas as fotografias, a fim de checar as informações obtidas remotamente, além de aproximar o leitor do objeto de análise.

A presente dissertação apresenta, na Seção 2, o referencial teórico que fundamenta a análise, partindo de um breve histórico da formação das cidades e avançando para a discussão da produção do espaço sob a lógica capitalista, explicitando como a urbanização

se constitui como expressão da acumulação, da valorização da terra e da segregação socioespacial. Em seguida, aborda a habitação no âmbito do mercado, discutindo o déficit habitacional, as contradições internas da habitação de interesse social e os impasses das políticas públicas diante da mercantilização da casa. Por fim, a seção recorre a exemplos de cidades médias para demonstrar como as dinâmicas analisadas se manifestam em contextos urbanos intermediários.

A Seção 3 descreve a trajetória de Uberlândia, desde suas origens até o seu processo de expansão e fragmentação. Aponta a formação do tecido urbano em função de vetores infraestruturais e das decisões de elites locais, a intensificação da periferização e a consolidação de padrões de uso do solo que privilegiam a acumulação e a apropriação fundiária, bem como as mudanças na regulação urbana que acentuaram a fragmentação socioespacial, de forma a contextualizar espacial e temporalmente o objeto da dissertação.

A Seção 4 realiza a análise crítica da atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Uberlândia: descreve a inserção do PMCMV no município, em seu contexto de uso e ocupação do solo, a estrutura jurídico-institucional que orientou o programa e os processos de territorialização que conformaram os conjuntos habitacionais estudados. A partir de evidências documentais e cartográficas, demonstra as contradições entre a oferta programada de unidades e as necessidades sociais reais, os limites da racionalidade locacional, indicando a presença de vazios urbanos na cidade e a ineficácia dos instrumentos urbanísticos frente à lógica de valorização da terra. Conclui mostrando como a prioridade ao valor de troca e as redes político-econômicas que favoreceram a implantação dos conjuntos produziram consequências territoriais concretas — distância a equipamentos, deslocamentos e reprodução de desigualdades — tornando evidente a tensão entre promessa social e prática mercantil.

2 URBANIZAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO BRASIL

2.1 A Cidade e o Capital

A cidade é resultado de processos sociais, econômicos e políticos que se relacionam de modo dialético. Sua constituição não pode ser compreendida apenas a partir da concentração populacional, mas como reflexo das formas de produção e das relações sociais que se desenvolvem em cada período histórico. Nesse sentido, pensar a cidade implica analisá-la como espaço de reprodução das contradições sociais, no qual o capital encontra meios de se expandir e de se consolidar, definindo, inclusive, a forma como os espaços urbanos se estruturam e se transformam.

A relação entre cidade e capital, portanto, é indissociável: à medida que o modo de produção capitalista se firma, a cidade passa a ser o lócus privilegiado da acumulação, lugar em que se materializam os processos de valorização da terra, a segregação socioespacial e as estratégias de dominação de classe. A produção do espaço urbano não é neutra, mas expressão direta das disputas pelo excedente econômico e pelo controle sobre o território (Lefebvre, 2002). Dessa forma, torna-se essencial compreender a urbanização não apenas como fenômeno demográfico, mas como parte de uma lógica de acumulação ampliada, em que a cidade é simultaneamente condição e produto do capital.

A presente seção perfaz um percurso analítico que vai desde um breve histórico da formação das cidades até a análise específica da produção do espaço sob a lógica capitalista, culminando nas particularidades de cidades médias. Essa organização evidencia como a urbanização, mesmo em diferentes contextos, carrega as marcas das contradições do modo de produção capitalista, tornando-se arena privilegiada para a compreensão das desigualdades socioespaciais.

2.1.1 Breve histórico da formação das cidades

A cidade não surge unicamente a partir do adensamento populacional, mas sim da constituição de uma sociedade de classes, onde a diferenciação entre campo e cidade e a especialização das funções são fatores determinantes, conforme indica Sposito (2024).

O nascimento das cidades como polos políticos antecede sua função comercial. A acumulação de mais-produto, a especialização de ofícios e a centralização de funções

administrativas e militares favorecem o desenvolvimento de aglomerados urbanos politicamente organizados, como visto nas cidades-estado da Mesopotâmia e do Egito Antigo. A produção do espaço urbano, desde então, passa a refletir a hierarquia social e as contradições próprias de cada formação socioeconômica.

Com a consolidação dos impérios e o fortalecimento das redes urbanas, a cidade se torna um elo fundamental na manutenção do poder político e militar. Contudo, com a queda do Império Romano e a consolidação do modo de produção feudal, observa-se um arrefecimento do processo de urbanização, com a retração do comércio e o predomínio de uma lógica rural, pautada na autossuficiência e na servidão. Os burgos, ainda que representassem núcleos urbanos embrionários, não desempenhavam papel significativo na produção ou no comércio.

A partir do século X, com a reativação do comércio e a reabertura dos portos europeus, inicia-se uma nova fase de urbanização, marcada pelo crescimento de cidades fora das muralhas dos burgos e pelo fortalecimento de uma burguesia comercial. Este processo intensifica a divisão do trabalho, fomenta a migração do campo para a cidade e impulsiona o acúmulo de capital. A cidade, ao reunir população e mercado, passa a ser o lócus privilegiado da produção de valor de troca, superando seu papel apenas como centro político ou religioso.

A ascensão da burguesia comercial e a superação das corporações de ofício marcam a chamada revolução da manufatura, que acontece fora das cidades e contra os monopólios existentes. Conforme Singer (1995), a produção doméstica camponesa passa a atender à demanda mercantil, ampliando a escala produtiva sem os entraves das regulamentações urbanas. Esta aliança entre capital comercial e aristocracia real dá origem à Revolução Comercial do século XVI, expandindo os monopólios comerciais e os territórios coloniais europeus.

É nesse contexto que Lefebvre (2000) aponta a produção do espaço como simultaneamente requisito e resultado do desenvolvimento das forças produtivas. A cidade moderna, resultado da consolidação dos Estados Nacionais Absolutistas e da centralização político-administrativa, passa a concentrar não apenas população, mas também poder, ciência, arte e capital. A urbanização, portanto, torna-se expressão concreta da dinâmica do capital e da luta de classes, marcada por processos de exclusão e apropriação diferenciada do espaço.

No caso do Brasil, a colonização portuguesa impõe um modelo urbano subordinado à lógica do capital metropolitano. As primeiras formas de urbanização são determinadas pelas necessidades administrativas e militares da Coroa, através das capitanias hereditárias e do Governo Geral. A elite agrária, detentora dos meios de produção e da força de trabalho escravizada, exerce forte influência sobre a estrutura social e espacial das cidades coloniais. O espaço urbano, neste contexto, é limitado, fragmentado e funcional à reprodução do sistema agroexportador.

Com o declínio do ciclo do açúcar e a ascensão de novos atores econômicos – comerciantes, mineradores e burocratas – verifica-se uma reconfiguração das relações sociais e espaciais nas cidades. A emergência do mercado imobiliário, ainda que incipiente, sinaliza o início de um processo de valorização diferenciada do espaço urbano. As cidades brasileiras passam, então, a refletir de forma mais complexa as contradições entre capital, território e sociedade, configurando-se como arenas centrais da luta de classes e da reprodução ampliada do capital.

2.1.2 A urbanização brasileira em seu momento inicial

Desde o início da colonização até meados do século XIX o território brasileiro foi constituído por núcleos urbanos que, ainda que possuíssem volume populacional considerável, eram pouco articulados entre si. Esta situação é rompida, em partes, pela economia cafeeira localizada no estado de São Paulo (Santos, 1993), que, por sua vez, abrange os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, e constitui a acumulação necessária para o fortalecimento das cidades, por meio da transferência de excedentes, neste caso, econômicos, do rural para o urbano (Singer, 1973), nas quais a concentração de renda fazia com que a elite cafeicultora detivesse o controle econômico - sendo responsáveis pela acumulação e reprodução do capital mercantil - e, portanto, político.

Interligados por novas linhas ferroviárias e infraestruturas portuárias, esta parte do território é dotada de uma nova fluidez, que se efetiva por meio da entrada “das formas capitalistas de produção, trabalho, intercâmbio, consumo” (Santos, 1993) junto da convergência do comércio internacional. É assim que a mencionada parcela do território brasileiro se diferencia do restante: a divisão do trabalho localizada neste polo contribui para seu crescimento, enquanto o restante do território ainda se encontra com as antigas dinâmicas de produção. Isso forja as condições necessárias para que a industrialização se inicie,

primeiramente, no sudeste brasileiro, reforçando ainda mais sua diferenciação em relação ao restante do país.

Conforme Santos (1993), essa dinâmica se mantém até a década de 1930, quando a industrialização é impulsionada com caráter nacional pelo poder público, notadamente no período do governo de Getúlio Vargas, com a política das substituições das importações e o desenvolvimento da indústria pesada.

Porém, conforme mencionado, o Sudeste brasileiro já experienciava, antes do restante do território do país, os avanços da industrialização e da urbanização e, junto destes, a participação da classe dominante em sua condução.

Sintomas de uma urbanização em aceleração, com a concentração de atividades econômicas nos centros urbanos entre o final do século XIX e início do século XX, os centros das cidades de São Paulo e, principalmente, do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, viam os elegantes casarões da elite serem transformados em casas de cômodos e em cortiços, além da construção acelerada de pequenas casas de aluguel. Isso se explica pela convergência de três fenômenos: a saída das elites dos centros das cidades, em busca de lugares com maiores amenidades, o intenso aumento do contingente populacional urbano, em busca de trabalho, e, consequentemente, à procura de moradia de baixo custo e próxima das oportunidades de emprego, ainda que informal, e a atuação da – nova – classe rentista, que via no déficit habitacional uma oportunidade muito lucrativa.

Assim, o poder público vigente, intérprete dos interesses da classe dominante, quando não era ela própria também parte máquina administrativa municipal, se coloca como interventor da recente urbanização, mimetizando o modelo de cultura e ciência que vivia a sociedade europeia, em especial a francesa, a saber, a *Belle Époque*: promovida pela industrialização iniciada na Inglaterra no século XVIII e seu consequente avanço técnico científico proporcionaram o início de uma vida cosmopolita, demandando transformações urbanas de uma Europa medieval para o que se considerava moderno, muito pautado em ideais higienistas, executadas em Paris por Barão de Haussmann, que demoliu quarteirões populares e eliminou as ruas estreitas e tortuosas, que passaram a dar lugar a largos bulevares e fachadas uniformizadas (Benchimol, 1990), dentre outras intervenções que remodelaram a capital francesa em meados do século XIX.

Isso foi importado para o Brasil também por meio de reformas urbanas, como é o caso da emblemática Reforma Urbana Pereira Passos, ocorrida durante a gestão do então prefeito do Rio de Janeiro, Francisco Pereira Passos, entre os anos de 1902 e 1906, sob a

presidência de Rodrigues Alves, tendo este último a missão de legitimar a recém proclamada república aos olhos da população, promovendo o progresso tecnológico e o crescimento econômico. Para isso, seria necessário desvincular-se do que poderia remeter período imperial, estando inclusa a então capital federal, o Rio de Janeiro, em sua estrutura urbana.

Ao governo federal couberam as reformas localizadas no porto e nas vias adjacentes a ele, a fim de aumentar as transações com o comércio internacional, facilitar o escoamento de produtos para dentro da cidade e atrair mão de obra estrangeira. O governo municipal ficou responsável pelas reformas no restante cidade. Entre tais reformas estavam o calçamento, o alargamento e a implantação de vias, interligando o porto à outras áreas da cidade, passando pela região central; a implementação de serviços como o de esgotamento sanitário e de distribuição de água e; a demolição de habitações coletivas, como os cortiços, estalagens e casas de cômodos.

O discurso do poder público para defender tais reformas iam ao encontro do higienismo, uma vez que o alargamento e implantação de novas vias permitiria uma maior ventilação à cidade, de forma a dispersar os “miasmas", vistos à época como sendo uma forma de disseminação de doenças. A mesma justificativa era dada para a demolição das habitações populares e coletivas, tidas como insalubres tanto do ponto vista da saúde como da moralidade.

A fim de ensejar tais obras, o arcabouço legal precisou ser modificado, alterando e criando leis que permitiam ou facilitavam as desapropriações, as demolições de cortiços e legitimavam ações policiais (Benchimol, 1990). No tocante às desapropriações, por exemplo, além das necessárias às obras, a prefeitura efetuava a desapropriação de terrenos lindeiros, para que fossem vendidos posteriormente, já quando estivessem finalizadas as obras e, consequentemente, estes estivessem mais valorizados, a fim de gerar arrecadação para arcar com as despesas das reformas urbanas (Abreu, 1997).

De fato, a região central do Rio de Janeiro, após as reformas, que também contou com obras de embelezamento urbano, como a construção do Teatro Municipal, de praças e largos, passou a ser mais frequentada pelas elites. Enquanto isso, para a população pobre que fora desalojada, nenhuma política pública habitacional foi implementada. Assim, tal população é impedida de voltar ao centro da cidade devido ao aumento dos valores da terra por conta da valorização dada pelas reformas somado ao aumento dos valores nos aluguéis, uma vez que as tipologias habitacionais que passaram a ser permitidas para construção na

região central da cidade, via legislação municipal, não era compatível com a renda da classe trabalhadora desalojada.

Referida população, consequentemente, encontra nos morros do Rio de Janeiro áreas não tão afastadas do centro da cidade e, portanto, dos postos de trabalho, fator crucial para a moradia, uma vez que o sistema de transporte na cidade ainda era precário, e, ainda que não tenham iniciado, aceleram e muito a velocidade da ocupação destes locais com barracos destinados a moradia, conhecidos hoje pelo que denominamos de favelas.

Mosaico 1: Imagens de Paris e do Rio de Janeiro entre meados do século XIX e início do século XX.

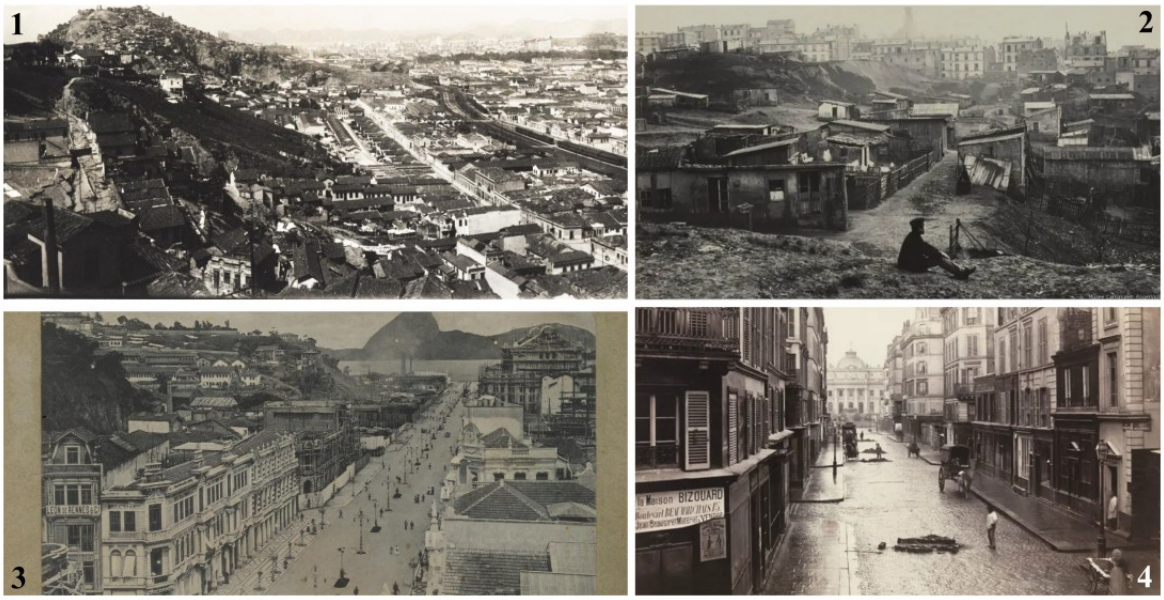


Imagem 1: Morro da Providência, indicado como a primeira favela do Brasil. Rio de Janeiro, Brasil. [192?]. Fonte: Augusto Malta. Acervo de Brasiliana Fotográfica Digital.
Imagem 2: Alto da *Rue Champlain*, no 20º *Arrondissement*. Paris, França. 1877. Fonte: Charles Marville. Acervo do Musée Carnavalet / Roger-Viollet.
Imagem 3: Avenida Rio Branco, reformada. Rio de Janeiro, Brasil. [190?]. Fonte: Marc Ferrez. Acervo de Brasiliana Fotográfica Digital.
Imagem 4: Rue de Constantine, durante a reforma. Paris, França. Fonte: Charles Marville, 1866. Acervo do The Metropolitan Museum of Art.

Paralelamente, inicia-se o processo de verticalização na região central do Rio de Janeiro, com edifícios de apartamentos voltados à moradia de uma classe média ascendente, e com um modelo arquitetônico compatível ao ideal de progresso ambicionado pelas reformas urbanas. Ambos os processos, o de favelização e o de verticalização, são contemporâneos, diametralmente opostos e impulsionados pela mesma intervenção urbana, indicando a segregação socioespacial para a diferenciação do solo urbano como um plano de governo.

Outras cidades brasileiras, como Manaus, São Paulo, Curitiba e Santos passaram por reformas urbanas de caráter higienista, conjugando "saneamento básico, embelezamento e segregação territorial" (Maricato, 1997), uma vez que expulsavam a população pobre do centro das cidades sem se preocupar em solucionar o problema da falta de moradias.

2.1.3 A produção do espaço urbano sob a lógica capitalista

No contexto europeu, entre séculos XIII e XIV, o aumento das atividades comerciais implicava no crescimento das cidades. É evidente que estas não se constituem apenas a partir deste período, mas é a partir das atividades produtivas que nela acontecem que é possível apreender a "produção social das formas espaciais" (Castells, 1983) que se desenrola na constituição atual do espaço urbano.

Singer (1995) indica que a intensificação do comércio parte da mudança do caráter da circulação das mercadorias. Se antes elas eram trocadas apenas pelo seu valor de uso, por meio da emergência da atividade comercial, passam a circular com vistas em seu valor de troca, ou seja, com a finalidade de acumular capital.

Para além disso, soma-se o declínio da produção rural em seu formato feudal, ou seja, da maior independência dos servos em relação ao senhor feudal, bem como da perda de influência política deste último, liberando a mão de obra camponesa para exercer o trabalho do artesanato ainda dentro de suas próprias casas, em contexto rural, a fim de atender a demanda de produtos para a atividade comercial em ascensão.

Os artesãos já estabelecidos nas cidades, por sua vez, sentiam-se ameaçados por esta nova concorrência, de forma que se aliam em corporações de ofícios a fim de regular o modo de produção artesanal. Esta regulamentação não só restringiu o crescimento da força de trabalho, como também, por razões desta última, não produzia a quantidade de mercadorias demandada pelos comerciantes.

Essa demanda crescia e não era apenas para atender ao mercado interno ou de cidades vizinhas. Com a exploração e colonização além-mar por parte de países europeus, como Portugal, Espanha, Inglaterra, e os consequentes pactos entre colônia e país colonizador, nos quais a colônia fornecia matérias-primas (com exploração de caráter extrativista no primeiro momento, e depois, pouco beneficiada, como o caso do açúcar), e devia comprar produtos manufaturados do país colonizador, essa demanda por produtos manufaturados crescia para atender ao mercado internacional, conforme explica Singer (1995).

É dessa forma que a nova classe que nascia, os comerciantes, - ou melhor, a burguesia - se aliou ao poder das monarquias absolutistas e aos banqueiros para, apesar da existência das corporações de ofício, aumentar tanto a produção quanto a força produtiva empregada para tal: a burguesia passa a reunir a mão de obra camponesa para suprir a demanda de produtos manufaturados, uma vez que esta última, ainda residente no campo, mas dedicada a outro ofício que não a produção rural, estava livre das imposições das corporações de ofício, que valiam apenas para a área das cidades e que, com o aumento do poder e influência do Estado e da classe burguesa, respectivamente, foram sendo desmanteladas, permitindo que o tão desejado aumento da produção manufatureira acontecesse. A este processo Singer (1995) dá o nome de "revolução da manufatura", que acontece fora da cidade e contra a cidade. O capital comercial se une com a aristocracia real, ambas contra a aristocracia feudal e contra as corporações de ofício, que limitavam o aumento da produção e o desenvolvimento das forças produtivas.

Esta nova elite política e econômica, associada aos banqueiros, são a base da Revolução Comercial que ocorre na Europa no século XVI, cujo objetivo era a criação de monopólios comerciais, alcançados através da exploração além-mar e, em consequência, da expansão da colonização, da abolição de barreiras comerciais internas e da desregulamentação das corporações urbanas, que se enfraqueceram a partir de então, além da abolição dos privilégios feudais restantes.

O capitalismo comercial e bancário, vigente no período abordado, transformou em móvel a riqueza que acumulou primitivamente, constituindo redes de trocas, nas quais o dinheiro é transferido, tal como expõe Lefebvre (2001), de forma que a riqueza já não é mais imobiliária. As atividades agrícolas não são mais predominantes, bem como não é a propriedade da terra, que passa dos senhores feudais para a burguesia.

O capital acumulado de forma primitiva somado à pressão por mais produtos a serem comercializados, fornecem as bases para que a burguesia passe a prover aos camponeses artesãos a matéria-prima para o feitio de seu trabalho e, ainda que estes últimos detivessem os meios para a produção, passavam então por uma divisão social do trabalho, como explica Sposito (2024), de forma que a classe dominante, ao submeter a produção ao capital, divide-a em fases e passa a determinar qual etapa seria realizada por cada família camponesa, de forma que o artesão perde o controle da precificação do resultado do seu trabalho, sendo pago pela execução de um estágio da produção, se aproximando do trabalho assalariado.

Juntamente ao aumento da produtividade, alocava-se capital na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para aumentá-la cada vez mais e depender cada vez menos puramente da força humana ou da natureza. Tais tecnologias tinham um alto valor, inviável para a compra de uma família de artesãos. Quem poderia adquirir esse maquinário moderno eram os capitalistas, detentores do capital acumulado. Com o uso das novas máquinas, a velocidade com que os produtos passam a ser fabricados aumenta de tal forma que os artesãos não conseguem acompanhá-la e a única opção possível é vender sua força de trabalho de vez em uma indústria em troca de um salário.

Lefebvre (2001) aponta que, à princípio, as indústrias não se instalaram nas cidades, mas sim junto dos meios de transportes, como estradas, rios e, posteriormente, ferrovias; de fontes energéticas, de matérias-primas e de mão de obra, como os artesãos já qualificados para o trabalho. Contudo, conforme indica Singer (1995), o modo de produção industrial é uma atividade urbana por excelência, uma vez que o maquinário empregado possui grandes dimensões, necessitando de grande quantidade de trabalhadores para operá-lo. Além disso, como a indústria previa aumento na produtividade e barateamento dos custos de produção, apenas um caminho era possível para tanto: a produção em massa, demandando mão de obra farta, grandes áreas de produção e a proximidade com indústrias de atividades correlatas.

Dessa forma, as indústrias se aproximam dos centros urbanos preexistentes, que possuíam uma poderosa realidade construída até então, como menciona Lefebvre (2001). Mas a industrialização pressupõe uma ruptura desse sistema urbano preexistente, implicando na desestruturação do que se encontrava estabelecido. Assim como a atividade industrial precisou romper com as rígidas regulamentações das corporações de ofício para se estabelecer, a cidade também necessitou dessa flexibilização, ou seja, precisou romper com sua forma anterior. As cidades recebem, portanto, além da atividade industrial, um grande contingente populacional que acompanha a indústria: os camponeses saem definitivamente do campo, uma vez que suas atividades já estavam desvinculadas da produção agrícola, em busca de emprego nas novas indústrias.

Castells (1983) sintetiza este processo, apontando que a urbanização referente a este período da primeira Revolução Industrial, conjugado ao modo de produção capitalista concorrencial, tem como base dois fatores: o primeiro é a emigração da população do campo para os centros urbanos preexistentes, fornecendo a mão de obra necessária à industrialização e; o segundo é a sequência da transformação econômica explicada até então, que passou de uma economia doméstica, para uma economia manufatureira, culminando em

uma economia fabril. Dessa forma, a cidade atrai as indústrias por disporem da concentração necessária de mão de obra e mercado consumidor. As indústrias, por sua vez, fornecem empregos e fazem com que atividades do setor de serviços sejam criadas. Contudo, o contrário também poderia ocorrer: em locais onde encontravam-se matérias-primas abundantes ou transporte facilitado, a instalação de uma indústria iniciava a urbanização.

Nos dois casos, conforme Castells (1983), é a indústria que conduz a produção do espaço urbano. Pontua ainda que este fato não é decorrente da tecnologia, mas sim da própria lógica capitalista de produção industrial, representando a organização da cidade por meio do mercado, sem o controle social da atividade industrial. Isso se apoia no liberalismo, referencial ideológico vigente à época, no qual a livre concorrência, a não intervenção estatal e a busca pela reprodução do capital a todo custo eram a conduta seguida (Sposito, 2024).

Assim, está posto um processo dialético entre a industrialização e a urbanização: ao passo que são inseparáveis, são igualmente conflitantes. Essa complexidade se torna cada vez mais difícil de ser compreendida à medida que a industrialização não produz mais apenas empresas, “mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos" (Lefebvre, 2001, p. 16). Além destes mencionados pelo autor, a industrialização também produz moradia, ou a necessidade dela, de forma a abrigar a mão de obra empregada na produção e o exército de reserva, imprescindível para a acumulação de capital neste período, realizada por meio do acúmulo de mais-valia, para a qual era necessário a redução dos salários e/ou o aumento da jornada de trabalho.

Tais moradias, principalmente durante o século XVIII e a primeira metade do século XIX, estavam restritas a um raio que poderia ser percorrido a pé entre elas e o local de trabalho, limitando a expansão territorial horizontal das cidades. Além disso, como fora mencionado anteriormente, a terra urbana já havia sido transformada em mercadoria com o advento do modo de produção capitalista, sendo necessário comprá-la ou alugá-la para ter acesso a ela. Assim, essa conjunção de fatores provocou um adensamento populacional nos centros urbanos jamais visto até então, principalmente junto às fábricas.

Conforme explica Sposito (2024), a antiga cidade se transforma em centro, enquanto uma nova faixa ao seu redor é criada: a periferia. É nesta periferia que as classes abastadas passam a viver, em busca de amenidades e de distanciamento das externalidades negativas geradas pela atividade industrial. Neste ponto, é importante salientar que não é possível generalizar a ocupação desta periferia, uma vez que, em alguns casos, também abrigava classes mais pobres e a população recém emigrada.

Isto posto, na mesma medida em que a elite desocupava seus antigos casarões, estes se transformavam em cortiços ou casas de cômodos, alugados por preços altos, dada à grande procura. Além disso, iam sendo construídas casas para aluguel, tudo para atender à crescente demanda por moradia próxima às indústrias.

É neste contexto que Friederich Engels escreve sua obra "A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra", na qual, durante visita pelo país inglês, relata suas observações, dentre outros aspectos, das cidades e da condição das moradias da classe trabalhadora na potência industrial do período.

> É difícil imaginar o desordenado amontoamento das casas, literalmente empilhadas umas sobre as outras, autêntico desafio a qualquer arquitetura racional. E a responsabilidade disso não cabe apenas ao que sobreviveu dos velhos tempos de Manchester: a confusão foi levada ao extremo na nossa época porque, onde quer que o urbanismo precedente deixou o menor espaço entre as edificações antigas, construiu-se e ampliou-se até não restar um único centímetro livre (Engels, 2010. p.91).

Engels expõe tanto a sobreutilização de antigas formas quanto a elaboração de novas, em espaços inicialmente não imaginados para que fossem ocupados por moradias. E segue sua observação:

> [...]o valor da terra tornou-se mais alto com o desenvolvimento industrial e quanto mais subia, mais freneticamente se construía, sem a menor preocupação com a saúde e o conforto dos moradores, com o único objetivo de obter o maior lucro possível e com base no princípio de que, por pior que seja um casebre, há sempre um pobre que não pode pagar outro menos ruim (Engels, 2010. p.96).

Há que se pontuar que sua descrição toma a cidade apenas como um palco no qual o capitalismo industrial se desenvolve. Contudo, conforme Sposito (2024) e Castells (1983), a cidade e a denominada "desordem urbana" são, na verdade, produtos da organização espacial realizada pelo mercado, ou seja, a maneira como o modo de produção capitalista industrial e concorrencial se materializava e constituía o espaço urbano.

A insalubridade e a desordem logo passaram a incomodar a elite que, ainda que não habitasse mais a região central da cidade, precisava frequentá-la de forma a acessar serviços e se deslocar por ela. Assim, a Europa, na segunda metade do século XIX, assiste à retomada conservadora no campo político, na qual a máxima liberal de não intervenção Estatal cairia por terra.

Este era o discurso, a ideologia disseminada para defender reformas urbanas para o remanejamento, principalmente, dos centros das cidades. Segundo Lefebvre (2001), a vida urbana na capital francesa era feita dos encontros, das diferenças políticas e ideológicas, dos diferentes modos de viver e proporcionava a disseminação dos ideais dos novos moradores vindos do campo, animavam revolucionários e podia se transformar em uma democracia urbana. A ideia de democracia urbana ameaçava os privilégios da burguesia e seria preciso retirar o proletariado do centro da cidade.

É neste contexto que os ideais da *Belle Époque* se disseminam: o culto à ciência e o embelezamento abrem caminho para as reformas urbanas de cunho higienista – obras de esgotamento sanitário, abastecimento de água e calçamento de vias, por exemplo – e à implementação de largos bulevares, praças públicas e a padronização das fachadas dos edifícios, tal como fez Barão de Haussmann em Paris em meados do século XIX.

Contudo, tal como coloca Lefebvre (2001), apenas as reformas não foram suficientes para o controle social e político do proletariado na França. Se fez então necessária a separação dos usos do solo na cidade que, novamente, através do discurso competente, prometia elevar o proletariado à condição de proprietário, proporcionando à sua família uma condição de vida oposta àquela da fábrica, uma vida de qualidade, cercada de verde. Logo, os subúrbios destinados à habitação da classe trabalhadora surgem, e o proletário é finalmente retirado do centro da cidade.

Ainda que na França as reformas urbanas não tenham surtido o efeito esperado pelas elites, o de automaticamente expulsar a população pobre da região central da cidade, a realidade brasileira apresenta outra dinâmica, tal como a favelização estimulada pela Reforma Urbana Pereira Passos, tratada anteriormente, onde o aumento do preço do solo urbano decorrente da especulação pós-reforma foi suficiente para tal e, de fato, em sendo o contexto político e econômico brasileiro muito distinto do europeu, era de se esperar que as respostas às intervenções urbanas também fossem diferentes.

O pacto colonial permitiu aos países colonizadores o desenvolvimento do mercantilismo, por meio da garantia da demanda dos produtos produzidos no continente europeu. Com a industrialização e o desenvolvimento das forças produtivas, acentuou-se a diferença de produtividade entre os países colonizados e os colonizadores e, mesmo findando os pactos coloniais, a dominação dos segundos sobre os primeiros, que antes era política, passa a ser econômica (Sposito, 2024).

Essa relação pode ser observada em todos os países latino-americanos de colonização ibérica, dentre eles, o Brasil. As trocas comerciais entre países plenamente industrializados com os países ainda no início do processo de industrialização, ou seja, entre países com níveis diferentes de desenvolvimento capitalista, dificultou a acumulação e reprodução de capital por parte dos países periféricos, ao passo que a facilitou nos países centrais.

Castells (1983) expõe que tal inserção diferencial entre países periféricos e países centrais na economia capitalista industrial se materializa no que ele denomina de “urbanização desigual":

> O processo de urbanização torna-se então a expressão, em nível do espaço, desta dinâmica social, isto é, da penetração, pelo modo de produção capitalista historicamente formado nos países ocidentais do resto das formações sociais existentes, situadas em níveis diferentes do ponto de vista técnico, econômico e social (Castells, 1983, p. 83).

O autor ainda salienta que este fenômeno não é exatamente o impacto da indústria sobre a urbanização, mas o impacto da industrialização dos países centrais através de uma relação de dependência. Relação esta em que o autor articula “industrialização dominante" e “urbanização dependente", polos contrários, mas em relação dialética fundamental para o avançar da economia capitalista em ambos.

Para além disso, Castells (1983) também aponta para a necessidade de apreciar o crescimento das atividades manufatureiras tecnologicamente modernas dentro do próprio país de “urbanização dependente", junto da degradação da vida no campo, proporcionada pelo avanço da fronteira de acumulação capitalista sobre o último, transformando-o em local de produção intensiva e de safra, ou seja, sujeita às flutuações do preço do mercado mundial que, quando em baixa, gera desemprego em massa. Dada a conjuntura exposta, o crescimento das cidades nos países periféricos ocorreu tanto pela taxa de crescimento natural, tanto urbano quanto rural, quanto pela migração rural-urbana, impulsionada pelos fatores anteriormente expostos.

Contudo, autores como Deák (1999), Singer (1995) e Ferreira (2022) discordam da utilização do termo “dependente" para a explicação do desenvolvimento econômico brasileiro a partir de sua independência em relação à Portugal, ao menos ao utilizá-lo como termo inerte, ou melhor, como uma simples consequência do desenrolar de fatos que se sucederam como um curso “natural" da economia capitalista. Há que se pontuar que, ainda que dependentes, tanto a urbanização quanto a economia brasileira, se deram de tal forma

também por opção de que assim o fosse, o que traz a importância da análise dos papéis dos agentes responsáveis por essa produção do espaço urbano.

Corrêa (2005) aponta, de forma muito concisa e didática que:

> O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. [...] A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem (Corrêa, 2005, p. 11).

É importante pontuar que estes agentes não atuam isoladamente e, na maior parte das vezes, possuem tanto interesses convergentes quanto divergentes entre si, cujas práticas espaciais podem, da mesma maneira e por esta razão, convergir ou divergir (Corrêa, 2012). Cabe, portanto, pontuar os cinco agentes sociais que desempenham ações concretas na produção do espaço urbano, sendo os “tipos ideais" (Corrêa, 2012): os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os grupos sociais excluídos e o Estado, de forma a recorrer a eles mais facilmente ao longo do trabalho.

Quanto aos proprietários dos meios de produção, Corrêa (2005) enfoca principalmente nos industriais, uma vez que, para eles, a terra tem valor tanto por ser o local onde se desenvolverão as atividades produtivas quanto pela existência, ou não, de requisitos vinculados à necessidade de determinado tipo de produção. A especulação fundiária para estes agentes pode tanto onerar os custos de expansão das atividades quanto da mão de obra, que demandaria maiores salários a fim de arcar com os valores crescentes dos imóveis. Contudo, os industriais, ao se encontrarem juntos de locais em que a expansão de bairros nobres se aproxima, podem se beneficiar com o loteamento da área em que funcionava sua planta produtiva, buscando terrenos mais baratos para instalar sua produção.

Aos proprietários fundiários cabe o interesse de obter a maior renda possível de sua propriedade, ou seja, “estão fundamentalmente interessados no *valor de troca* da terra e não no seu *valor de uso*" (Corrêa, 2005, p. 16). É na periferia das cidades que a valorização da terra tem maior potencial de acontecer, com a transformação da terra rural, de produção agrícola, em terra urbana. Contudo, essa transformação de terra rural em terra urbana, e sua consequente valorização, depende da própria demanda de terra urbana e de habitações, que por sua vez, se dá de forma distinta em determinadas conjunturas sociais, como exemplo na presença de fluxos migratórios e aumento demográfico; e políticas, como o Estado age para promover a reprodução do capital, por exemplo.

E, para além disso, a orientação geográfica em que acontecerão as incorporações de terra rural para o perímetro urbano também depende das estruturas agrárias anteriormente praticadas, de condições naturais (como a presença de terrenos alagadiços ou topografia acidentada) e da existência de infraestruturas e de amenidades, ou da possibilidade – econômica, política e física - de direcioná-las para lá.

Os promotores imobiliários, conforme pontua Corrêa (2005), são responsáveis pela materialização das construções na terra urbana. Por eles podem passar as fases de incorporação dos empreendimentos, do financiamento das obras, dos estudos de viabilidade técnica, da construção em si do imóvel e de sua comercialização. Quão maior for a capacidade de empreendimentos simultâneos de um promotor imobiliário, maior será seu capital político para negociar interesses com outros agentes.

Os grupos socialmente excluídos, conforme continua a discorrer Corrêa (2005), se apresentam como agentes modeladores do espaço urbano, denunciando a questão da falta de acesso a moradias dignas, se organizando em ocupações, apropriando-se de terrenos públicos ou privados a fim de neles constituírem suas habitações, como o caso das favelas. Tais ocupações acontecem apesar e, na maioria das vezes, contra a vontade dos demais agentes sociais envolvidos no processo de produção do espaço urbano. Essa forma de sobrevivência aparece justamente pela omissão dos demais agentes em suprir não apenas a necessidade por habitação desta população, mas sim a habitação em valores acessíveis e próximas aos locais de trabalho. E é dessa forma que o padrão de ocupação das favelas encontra em áreas não interessantes no momento aos demais agentes, seja por questões naturais (topografia íngreme ou terrenos alagadiços) ou outras determinantes, a localização para abrigar os grupos socialmente excluídos.

O Estado, o último grande agente social produtor do espaço urbano elencado por Corrêa (2005), foi deixado para ser tratado ao final justamente porque necessita de um maior aprofundamento, principalmente ao tratar-se do Estado brasileiro. Para Ferreira (2022), a fim de compreender o espaço urbano, também é necessário entender as dinâmicas que caracterizam o capitalismo brasileiro e o Estado que dele deriva.

Desde o pacto para a emancipação do Brasil em relação à metrópole de Portugal, verifica-se, por parte da elite brasileira dominante à época, a vontade de, ao mesmo tempo em que se buscava a independência política, a manutenção do *status quo* econômico. Conforme relatado por Deák (1999), o tratado firmado entre Portugal, Inglaterra e Brasil para a emancipação deste último, só obteve a anuência do primeiro após o Brasil assumir a

dívida de dois milhões de libras esterlinas que Portugal havia tomado emprestado da Inglaterra. Assim:

> [...] ao nascer, o Estado brasileiro assumiu uma dívida externa que seria um dos principais meios para transformar – aqui, no sentido estrito de dar nova forma a – a remessa de uma parcela do seu excedente produzido para fora do país: no caso, o tributo colonial tomou a forma de pagamento de juros sobre a dívida externa (Deák, 1999, p. 27).

Ferreira (2022) aponta que tais dinâmicas estariam ligadas ao próprio caráter "patrimonialista" da monarquia Portuguesa, que transfere ao Brasil as mesmas práticas de funcionamento Estatal observadas na metrópole: uma grande "intromissão dos interesses privados na esfera pública ou, em outras palavras, pelo controle e instrumentalização do aparato estatal pela nobreza no poder" (Ferreira, 2022 p. 15).

Assim, a inserção brasileira no capitalismo mundial não segue os passos da revolução burguesa, mas se dá de forma subalterna, planejada por uma "sociedade de elite", como nomeia Deák (1999), detentora de poder político suficiente para utilizar a máquina Estatal para promover seus próprios interesses, ao mesmo tempo em que sempre deteve a dominação sobre a posse da terra e do trabalho. Dessa forma, o Brasil se insere no circuito do capital mundial por meio da "expatriação dos excedentes" (Deák, 1999), sem se preocupar com o desenvolvimento interno e sem precisar encarar, de fato, os riscos de uma real emancipação política e econômica.

Isto posto, identifica-se a impossibilidade de correlacionar de forma homogênea o papel do Estado como agente social de formação do espaço urbano entre países centrais do capitalismo e países periféricos, sendo fundamental associar a forma de inserção econômica no circuito do capitalismo internacional com o desdobramento político (o Estado) daquela, determinando qual forma social é então derivada.

Para exemplificar, é possível utilizar novamente o exemplo das reformas de Haussmann em Paris, em meados do século XIX, uma vez que foram fundamentais para a abertura ao capital financeiro da produção do espaço urbano no circuito da produção capitalista, visto nas obras de infraestrutura e atração de novas lojas comerciais. Logo, "a forma-urbana capitalista nascia não como um impedimento, mas como uma condição necessária à emancipação do capital e da forma-mercadoria" (Ferreira, 2022. p. 10).

Em oposição, ainda que os instrumentos para tal tivessem sido os mesmos, não é possível observar a mesma dinâmica econômica com a Reforma Urbana Pereira Passos no

Rio de Janeiro, no início do século XX, cujas ações resultaram em um modelo no qual se percebe a dominação sobre o espaço como instrumento da dominação social, em benefício da já estabelecida "sociedade de elite".

É dessa maneira que o Estado brasileiro atua como agente social da produção do espaço urbano: produzindo-o de forma segregada, comandado por interesses das elites travestidos de "interesses públicos", de maneira que seja possível utilizar o aparelho Estatal para tanto.

O resultado disso são cidades excludentes já a partir de seu nascimento, com infraestruturas distribuídas de forma heterogênea, da qual se exclui a população pobre e para a qual são relegadas as áreas periféricas, como se observa nos padrões seguidos, primeiramente pelos industriais, com a criação de moradias voltadas aos trabalhadores - as vilas operárias -, que se instalavam próximas às fábricas e, portanto, em condição apartada do centro da cidade e, posteriormente, pelo mesmo padrão seguido por políticas nacionais de habitação popular. A segregação socioespacial é utilizada como instrumento para a dominação política e social e para a obtenção de benefícios econômicos voltados aos interesses pessoais da elite.

2.1.4 A produção do espaço urbano em cidades médias: alguns exemplos

De forma a exemplificar as forças do capital sobre a produção do espaço urbano, colocadas na seção anterior, foram escolhidas três cidades médias brasileiras, sendo estas Ribeirão Preto, no interior do estado de São Paulo, Londrina, no norte do estado no Paraná e Campina Grande, no interior da Paraíba. Assim, passaremos por um breve histórico de suas conformações espaciais e quais dinâmicas e agentes foram os responsáveis pela formação do cenário urbano atual em cada uma delas. A produção do espaço urbano de Uberlândia, objeto do presente estudo, será tratada detalhadamente na Seção 3 do presente trabalho.

Ribeirão Preto (SP)

População: 698.642 habitantes | Área da unidade territorial: 650,616 km² | Densidade demográfica: 1.073,32 habitantes por km² (IBGE, 2022).

Assim como em outras cidades do interior paulista, a Igreja Católica foi um agente importante para a formação da cidade de Ribeirão Preto. Seu território inicial se constituiu com a doação de terras particulares para a formação do patrimônio de São Sebastião, dando

início à capela de São Sebastião do Ribeirão Preto. Tais terras passavam então para a propriedade da Igreja Católica, no caso de Ribeirão Preto, para a propriedade da Fábrica da Igreja, responsável pela gestão do patrimônio e pela divisão das terras por meio do instituto da enfiteuse[1] àqueles interessados em construir sua residência no local (Junior e Salgado, 2018).

Contudo, longe de motivações religiosas, as doações de terras para a Igreja Católica seriam uma saída para aqueles que haviam se apossado de terras devolutas ou incultas e, portanto, não possuíam títulos de tais terras (Junior e Salgado, 2018). Além disso, a promulgação da Lei de Terras em 1850 permitiu a posse e a comercialização de grandes extensões de terra, o que viabilizou o início da monopolização capitalista da terra (Silgueiro-Dos Santos, 2022).

Mosaico 2: Planta e fotografia de Ribeirão Preto, SP, do final do século XIX e início do XX.

Imagem 1: "Planta da Villa de Ribeirão Preto", 1884. A estrutura urbana se organiza pela Igreja, destacada em vermelho. Em sua região imediata, as primeiras construções em lotes aforados. Em verde, está destacada a posição atual da Catedral Metropolitana de São Sebastião, inaugurada em 1918. Sem escala. Fonte: Arquivo Público e Histórico de Ribeirão Preto. Adaptada pela autora.
Imagem 2: Vista aérea da região central da cidade de Ribeirão Preto, 1935. Em primeiro plano é possível identificar a praça onde se localizava a Igreja. Ao fundo, percebe-se a da Catedral Metropolitana de São Sebastião, local em que permanece até hoje. Fonte: Escola de Aviação Militar, 1935. Acervo de Brasiliana Fotográfica Digital.

A produção cafeeira, pujante em Ribeirão Preto até a década de 1930, atraiu muitos interessados nela, tanto mão de obra quanto famílias já capitalizadas que buscavam investir na economia do café, o que firmou a estrutura fundiária ribeirão-pretana em latifúndios voltados à monocultura (Dos Santos, 2017). Essa elite do café não possuía interesse apenas em terras cultiváveis, mas também em terras hipotecáveis a fim de viabilizar empréstimos e,

[1] "É um direito real sobre coisa alheia pelo qual o enfiteuta possui a posse direta da coisa, podendo usá-la de forma completa, bem como aliená-la e transmiti-la por herança, enquanto o senhorio direto, que é o proprietário do bem, apenas o conserva em seu nome" (DireitoNET, 2025).

consequentemente, visavam as terras urbanas, que “valiam mais” neste modelo de obtenção crédito.

Além disso, forma-se em 1887, quatro anos após a chegada da Companhia Mogiana de Estradas de Ferro em Ribeirão Preto, o Núcleo Colonial, constituído de terras devolutas (da união), voltado à instalação da classe trabalhadora que chegava à cidade em busca de emprego, propiciando a reprodução da mão de obra e o barateamento de seu custo aos empresários da cidade. Referido Núcleo Colonial estava localizado na região norte da cidade, afastado do quadrilátero central, ocupado até então pela elite econômica. Soma-se a isso obras de cunho sanitarista e embelezador realizadas no quadrilátero central e junto de sua porção sul, que se avolumam após a autonomia administrativa de Ribeirão Preto, indicando a influência direta dos empresários no direcionamento das políticas urbanas da cidade, transformando a elite econômica também em elite política. Tais dinâmicas já representam o início da cisão socioespacial que se consolidará em Ribeirão Preto (Dos Santos, 2017).

No começo do século XIX se dá o início dos loteamentos realizados por particulares, que recebiam incentivos fiscais para fazê-los, e estes são direcionados aos operários das novas indústrias instaladas e se localizam também na porção norte da cidade, alguns coincidentes às áreas do mencionado Núcleo Colonial. Esse direcionamento se reforça por legislações urbanas promulgadas à época, que taxavam a implantação de indústrias na região central e sul e elevavam o imposto territorial nas mesmas áreas, tornando a região norte a mais propícia para o recebimento das atividades industriais e para o abrigo da população trabalhadora, que não conseguia arcar com os altos impostos das outras regiões.

A imensa concentração de riqueza conseguida com o café possibilitou o investimento em outras áreas econômicas, como a mencionada indústria, os serviços e mesmo a diversificação das culturas agrícolas. Isso fez com que Ribeirão Preto atravessasse as crises econômicas da primeira metade do século XX com certa tranquilidade. Além disso, com o arrefecimento do cultivo do café, ocorre a transferência de capital do campo para a cidade, inclusive, com o investimento massivo das elites em imóveis urbanos, apresentando intensa expansão territorial ao sul de sua ocupação inicial (Dos Santos, 2017).

A partir dos anos de 1950, Ribeirão Preto já possui uma extensa ocupação horizontal, realizada através dos loteamentos particulares. Na década de 1960, o poder público encontra-se na obrigação de intervir no planejamento urbano e o faz através de um plano para o sistema viário da cidade, muito inspirado no Plano de Avenidas de Prestes Maia para a

capital São Paulo, sendo que, em Ribeirão Preto, a obra viária de maior vulto foi circunscrevê-la com um anel viário. A ocupação urbana da zona leste já estava delimitada pela presença da atual Rodovia SP-330 e a zona sul recebeu as obras do anel viário de forma ajustada com sua ocupação urbana consolidada até então, não restando, nas duas zonas mencionadas, muitas áreas desocupadas entre os eixos viários e a área urbana consolidada. O mesmo não ocorreu com as zonas oeste e norte, restando uma grande área desocupada entre a obra viária e a área urbana consolidada.

Com a criação da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP) na virada da década de 1960 para 1970, tais áreas desocupadas nas zonas oeste e norte foram as mesmas que receberam a maior quantidade de conjuntos habitacionais viabilizados pela COHAB-RP, sob o financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH). Consequentemente, a implantação dos conjuntos habitacionais impulsionou novamente a abertura de loteamentos voltados às classes baixa e média pela iniciativa privada na região (Abreu, 2019).

Em um movimento que se cristaliza, os novos conjuntos habitacionais viabilizados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida a partir de 2010 também se localizaram, majoritariamente, nas zonas norte e oeste de Ribeirão Preto, tendo, atualmente, ultrapassado o limite então estabelecido pelo anel viário.

Por outro lado, conforme demonstra Abreu (2019), a região central, entre as décadas de 1970 e 1980, com a implementação de edifícios multifamiliares verticais e a região sul, com mais vigor a partir da década de 1990, com a implantação de residenciais fechados horizontais, recebem o investimento privado do mercado imobiliário para empreendimentos voltados às classes de alto rendimento econômico, com a atual consolidação da zona sul como um eixo comercial e habitacional da elite. Dessa forma os interesses privados das elites econômicas, que se tornam também a elite política, sedimentam a segregação socioespacial na cidade de Ribeirão Preto, tanto com ações particulares quanto com políticas públicas desde o período dos “Barões do Café” até os dias de hoje.

Londrina (PR):

População: 555.965 habitantes | Área da unidade territorial: 1.652,569 km² | Densidade demográfica: 336,42 habitantes por km² (IBGE, 2022).

Diferente da cidade de Ribeirão Preto, Londrina, localizada no norte do estado do Paraná, teve sua fundação e formação marcada pela atuação do capital estrangeiro, a saber,

da Inglaterra, representada pela Companhia de Terras Norte do Paraná (CTNP), que comprou do Governo do Estado uma gleba de terras na região. O marco zero da cidade remonta de 1929, mas sua efetiva ocupação se inicia em 1934, conforme informa Amorim (2011), se caracterizando como um grande empreendimento imobiliário planejado, sendo parte da incorporação de novas áreas para ampliação de mercado, seguindo a lógica capitalista.

Fresca (2007) avalia que a expansão para o norte do Paraná se dá muito mais pelo interesse na produção agrícola voltada a atender ao mercado interno do que na produção com o modelo latifundiário agroexportador de café, como era visto majoritariamente até a década de 1930 no Oeste Paulista, por exemplo. Isso pode ser explicado, inclusive, pela época da ocupação efetiva da cidade, já em 1934, ou seja, período no qual o preço do café já havia caído devido à crise de 1929 e a economia global entrava em recessão.

A ocupação urbana de Londrina se dá em terras mais planas e elevadas, junto a um espigão, de sentido leste-noroeste, que é o ponto mais elevado da cidade (Amorim, 2011). Ali, a CTNP inicia seu projeto fundiário, dividindo grandes áreas em pequenas propriedades, que seriam adquiridas, principalmente, por ex-colonos de café (Fresca, 2007). Em 1935, com a chegada da linha férrea à cidade, que seguiu o traçado do espigão anteriormente mencionado, indica-se a primeira tendência de valorização fundiária no município, tendo nas terras ao sul da linha, correspondente à ocupação inicial, se consolidado o centro comercial, os serviços e os bairros de elite. Em contrapartida, ao norte da linha férrea, instalaram-se os trabalhadores, a classe baixa, o comércio atacadista e indústrias de pequeno porte, voltadas inicialmente ao beneficiamento de produtos agrícolas (Amorim, 2011).

Mosaico 3: Planta e fotografia de Londrina, PR, em meados do século XX.

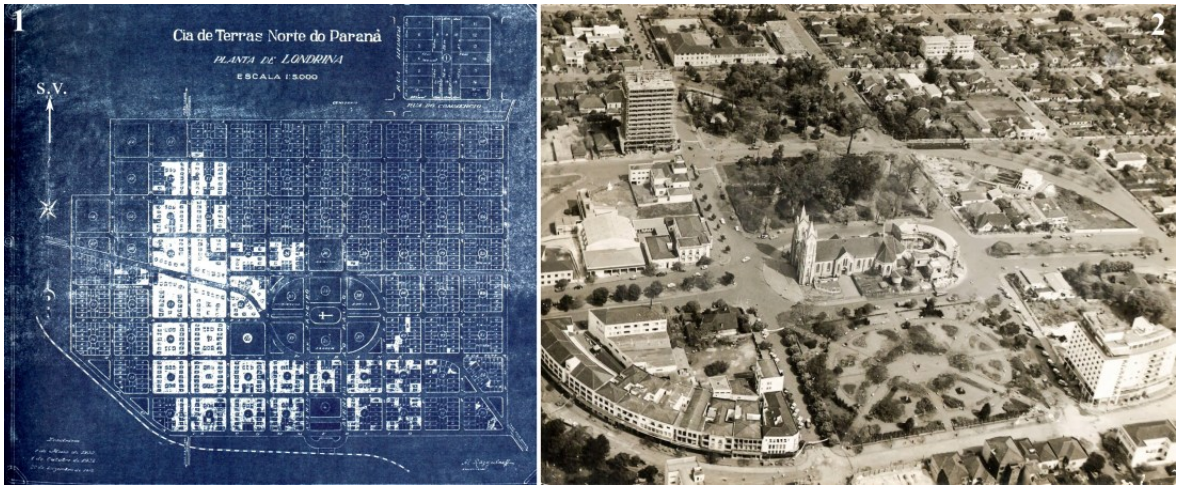


Imagem 1: Plano original da cidade de Londrina, PR, elaborado pela CTNP, de 1934. Foi necessária intervenção na imagem original para reforçar a indicação do sul verdadeiro (s.v.), imperceptível na dimensão em que se apresenta. Sem escala. Fonte: IPPUL – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina. Adaptada pela autora.
Imagem 2: Ao centro da imagem é possível ver o núcleo do plano original com a Igreja ocupando lugar de destaque. [s.d.]. Fonte: Acervo digital da Universidade Federal do Paraná.

Já em 1944, o plano original para a cidade havia sido extrapolado, com a criação de novos loteamentos por particulares nas regiões noroeste e leste, principalmente, seguindo o eixo ferroviário e, posteriormente, rodoviário. As terras de tais novos loteamentos eram fruto da venda de propriedades adjacentes ou pouco afastadas do quadrilátero central à investidores particulares, como indica Amorim (2011). Contudo, vários lotes ainda se encontravam desocupados na área central, devido aos seus preços elevados. É importante salientar que, neste mesmo ano, a CTNP foi nacionalizada, em consonância ao regime ditatorial de Getúlio Vargas e à reestruturação pela qual passava o capitalismo nacional, passando a se chamar Companhia de Melhoramentos do Norte do Paraná (CMNP).

Na década de 1950, graças à prosperidade econômica pela qual passava Londrina, especialmente pela produção agrícola de café, apresentavam-se as condições para uma reestruturação urbana, tais como a elaboração do zoneamento, com base nos pressupostos de separação de funções do urbanismo moderno; uma maior regulamentação por parte do poder público na expansão territorial urbana, uma vez que ela continuava a passos largos, por iniciativa privada, que passou a submeter seus projetos de loteamentos às análises do Executivo; implantação de sistemas de saneamento, abastecimento de água, calçamento de vias e a construção de edifícios públicos e privados com arquitetura correspondente ao imaginário do progresso, principalmente na região central de Londrina, que, além das atividades de comércio e serviços, se consolidava como zona de residência da elite local,

indicando o eixo sudoeste da cidade como vetor de valorização imobiliária (Fresca, 2007) (Amorim, 2011).

Já entre as décadas de 1960 a 1970, com a mecanização da agricultura, Londrina recebeu um grande contingente populacional referente à mão de obra que era empregada no campo e foi substituída pelas máquinas. Inicialmente, tal população desassistida, passa a ocupar, majoritariamente, a região norte da cidade, seja em loteamentos voltados às classes baixas, seja em ocupações irregulares. A partir de então, até o final da década de 1980, entra em cena o capital imobiliário, que passou a converter terra rural em terra urbana, loteando-a e incorporando-a à cidade, expandindo a cidade em todas as direções, exceto a sudoeste, com predomínio da região Norte, da periferia da região Leste e da região Sul em sua porção sudeste, voltadas aos loteamentos para a população com baixa renda, tendo suas localizações sido corroboradas com a implantação de conjuntos habitacionais por meio da política nacional vigente do BNH nas mesmas regiões (Amorim, 2011). Simultaneamente, a área compreendida pelo quadrilátero central presenciava sua verticalização, voltada, principalmente, para as classes média e alta (Fresca, 2007).

É interessante salientar, tal como aponta Amorim (2011), a característica de tais loteadores privados que, antes da década de 1970, eram formados por proprietários de terras que nelas empreendiam, passando, após referida década, a serem, majoritariamente, compostos por empresas loteadoras. Essas loteadoras se constituíam pela associação de investidores que atuavam em ramos profissionais alheios ao imobiliário, que continuavam a atuar em suas atividades econômicas principais e, em complementariedade a elas, investiam em novos loteamentos.

A década de 1990 apresenta expansão dos limites urbanos, especialmente na área sudoeste, que se consolida como vetor de expansão urbana voltado à população de alta renda, com a inauguração de um shopping center, seguida da implantação de loteamentos fechados e condomínios residenciais. Do outro lado da cidade segregada, finda a atividade do BNH, o mercado imobiliário também se volta ao atendimento de classes populares, estratificadas nas regiões Norte, Leste e Sudeste (Amorim, 2011). Após 2011, a atuação do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida em Londrina reforça, mais uma vez, a segregação socioespacial na cidade, com a implantação do maior conjunto habitacional viabilizado pelo programa no extremo da região Norte. Já ao extremo sudoeste da cidade, verifica-se a contínua implementação de residenciais fechados horizontais de alto padrão, contanto atualmente, inclusive, com três residenciais implantados pela Alphaville Urbanismo.

Campina Grande (PB):

População: 419.379 habitantes | Área da unidade territorial: 591,658 km² | Densidade demográfica: 708,82 habitantes por km² (IBGE, 2022).

O núcleo inicial de Campina Grande se desenvolve nas proximidades do Riacho das Piabas, junto ao entroncamento de estradas que conectavam vilas mais próximas ao litoral e com produção agrária importante ao interior do país (Bonfim, 2024). Para além de pousio e comércio de gado e farinha, a então Campina Grande não possuía expressão econômica maior se comparada à outras freguesias próximas. Contudo, mediante influência da família Oliveira Ledo junto ao Ouvidor-mor da Paraíba, foi Campina Grande o povoamento elevado ao status de vila em sua região (Araújo, 2019).

Mosaico 4: Fotos de Campina Grande, PB, no início do século XX.

Imagem 1: Vista aérea do largo da Matriz. Ao fundo, no centro da foto, as casas foram demolidas para expansão viária. Em baixo, no canto esquerdo, localiza-se a antiga Casa de Câmara e Cadeia. [192?]. Fonte: https://cgretalhos.blogspot.com/

Imagem 2: Estação de Trem de Campina Grande, PB. 1907. Fonte: https://cgretalhos.blogspot.com/. Diário de Pernambuco.

Conforme indica Bonfim (2024), no desenvolvimento do núcleo primaz de Campina Grande, estavam envolvidos três principais agentes produtores do espaço urbano: a Igreja Católica, uma vez que a capela se constitui como o primeiro vetor de expansão urbana, seguido, posteriormente do vetor noroeste, onde se instalaram as primeiras indústrias; o Estado, que se faz presente com a construção da Casa de Câmara e Cadeia; e da elite agrária - que também era a elite política - detentora de vastas porções de terra na região.

Tal era o poder desta última que, também mediante sua influência política e econômica, na primeira década do século XX, o então prefeito da cidade conseguiu que a linha férrea fosse prolongada até Campina Grande (Araújo, 2019) (Bonfim, 2024), tendo esta se tornado, à época, o ponto final da ferrovia que conectava o sertão com o litoral. Assim, a cidade se transforma em um importante entreposto, se tornando parte fundamental da rota algodoeira para o porto de Recife e, com isso, observa uma crescente dinamização de sua atividade comercial (Bonfim, 2024).

Diferente do que é possível identificar em outras cidades pelas quais as linhas férreas se instalavam e se dava a necessidade da construção de uma estação ferroviária, em Campina Grande, tal estação foi implantada ao sul do núcleo principal da cidade, distanciada dele, induzindo um novo vetor de expansão urbana (Bonfim, 2024), que atraía novas construções voltadas à moradia e alguns armazéns e fábricas junto de seu entorno imediato.

Até a década de 1930, a ocupação urbana da cidade de Campina Grande foi realizada por particulares, donos de terras que decidiram parcelar suas glebas a fim de oferecer moradia de baixo custo e precária, muitas vezes inseridas em lotes estreitos, ou mesmo com a transformação de armazéns em insalubres casas de cômodos (Bonfim, 2024). Além de tais tipologias, eram observadas também as residências de comerciantes e profissionais liberais, todas coexistentes em um mesmo espaço, tanto na zona central quanto na zona de expansão, não sendo possível identificar, à época, o padrão de ocupação centro-periferia (Santos, 2018)

Com o crescimento econômico experienciado na cidade graças ao seu papel no escoamento da produção algodoeira, o poder público passa a interferir na esfera do urbano, interferência esta marcada pela execução de planos de saneamento e de planos embelezadores voltados, majoritariamente, ao núcleo principal da cidade, com a finalidade de alinhar a pujança econômica com a imagem idealizada de progresso a ser impressa na cidade (Bonfim, 2024). Além de alargamentos e calçamentos viários, algumas indústrias também foram transferidas do centro para setor oeste, favorecendo a formação de vilas operárias junto destas (Santos, 2018).

Dessa forma, após a terceira década do século XX, conforme aponta Santos (2018), é possível notar uma maior definição em Campina Grande de áreas majoritariamente ocupadas pela elite e outras ocupadas pela população de baixa renda, ficando as áreas centrais com a primeira e as zonas periféricas com a segunda.

Outro grande pico de crescimento demográfico em Campina Grande se dá entre as décadas de 1970 e 1980, devido à mecanização do campo e o êxodo de trabalhadores rurais para a cidade, associado às políticas de industrialização e urbanização regionais. Junto a ele, as políticas habitacionais promovidas a nível nacional pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) reforçaram a tendência de segregação socioespacial iniciada em 1930: os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH foram implantados em áreas distantes do centro da cidade, impulsionando a expansão urbana através da ocupação por particulares das áreas vazias, mas já dotadas de infraestrutura, localizadas entre os conjuntos habitacionais e a área urbana consolidada (Calixto et al., 2022).

Um novo impulso de expansão urbana é observado, novamente, com as políticas habitacionais federais, dessa vez, do Programa Minha Casa, Minha Vida, que mimetiza a atuação do BNH ao ocupar os extremos do perímetro urbano de Campina Grande. Outro ponto evidenciado por Calixto et al. (2022) nas tendências de expansão urbana da cidade nos anos 2000 é a presença crescente de residenciais fechados de alto padrão também localizados na periferia geográfica do município e, da mesma forma em que a ocupação de Campina Grande acontecia no início do século XX, sua ocupação periférica atual acontece: não é possível identificar uma região específica destinada exclusivamente às habitações para classes de baixa e de alta renda; elas se permeiam ao longo do anel periférico campinense, ainda que se verifique uma maior ocorrência no eixo sudeste, acompanhando a localização do maior shopping center da cidade, inaugurado em 1999.

2.2 A Habitação e o Mercado

A questão habitacional ocupa um lugar central nos estudos urbanos por revelar, de maneira clara, as contradições entre as necessidades sociais e as dinâmicas de acumulação do capital. A moradia, sendo um direito fundamental, é também transformada em mercadoria e inserida nas engrenagens do mercado imobiliário. Essa dupla condição explicita as tensões permanentes entre a função social da habitação e a lógica de valorização que rege a produção do espaço urbano.

Nesse sentido, a análise da habitação no Brasil requer compreender como o déficit habitacional é medido e representado, bem como de que forma as políticas públicas tentam responder a ele. Os programas de provisão habitacional, ainda que pautados em discursos de enfrentamento da carência de moradias, frequentemente operam subordinados aos interesses do mercado, garantindo oportunidades de lucro a agentes privados, ao mesmo tempo em que reproduzem padrões de periferização e segregação. É nesse ponto que a habitação de interesse social se apresenta como campo privilegiado para observar as contradições da produção capitalista do espaço.

Serão apresentadas subseções que tratam das metodologias de mensuração do déficit habitacional, do papel da habitação popular na ordem capitalista e dos impasses enfrentados pelas políticas habitacionais no Brasil, permitindo construir um quadro de análise mais amplo e crítico. Assim, a abordagem evidencia não apenas o alcance e os limites das ações estatais, mas também como a habitação, em sua materialidade, expressa a articulação entre Estado, capital imobiliário e sociedade, conformando territórios marcados por desigualdades e disputas.

2.2.1 O déficit habitacional brasileiro: metodologias e quantificações

É senso comum que, quando surge um plano de governo que envolva a construção de habitações de interesse social (HIS), sua justificativa seja a diminuição do déficit habitacional municipal, estadual ou nacional, a depender da abrangência da política proposta.

Sendo assim, é fato determinante o entendimento do déficit habitacional em sua totalidade, como por exemplo, a metodologia utilizada para o seu cálculo, a fim de construir um olhar crítico para a matéria, ao invés da utilização de um número isolado, alheio a seu contexto.

No ano de 1995, a Fundação Joao Pinheiro (FJP), em parceria com o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desenvolveu uma metodologia para quantificar o déficit habitacional brasileiro. Desde então, a FJP segue realizando este levantamento, que teve sua metodologia revista algumas vezes, a fim de melhor adequar-se à realidade apresentada.

Antes do ano mencionado, inclusive no período em que se desenvolve no país o Plano Nacional de Habitação (PNH), o maior programa habitacional já viabilizado até então e que

será tratado mais adiante, o déficit habitacional brasileiro nunca fora efetivamente calculado, mas sim, estimado, conforme indica Mendonça (1980). Tais estimativas consideravam a demanda demográfica por novas moradias em associação à hipótese do tempo de vida útil de um imóvel, sendo que a partir de determinado tempo de uso – cerca de 40 a 50 anos – ele deveria ser reposto com um novo imóvel ao estoque de moradias (FJP, 1995).

Para a realização do cálculo do déficit habitacional brasileiro, a FJP utiliza informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e pesquisas oficiais como fonte de dados domiciliares produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo estas as Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílios (Pnad) e os censos demográficos (FJP, 2021). Contudo, ao longo dos anos, o IBGE retira ou modifica algumas variáveis utilizadas pela FJP na elaboração do cálculo do déficit. Isso incorre também em ajustes na metodologia utilizada pela FJP, a fim de se adequar às fontes de dados disponíveis, que pondera ainda que tais ajustes prejudicam, mesmo que minimamente, a comparabilidade de forma irrestrita entre toda a série histórica de déficit habitacional calculado pela fundação (FJP, 2021).

Realizadas as considerações necessárias, é possível seguir com os dois conceitos utilizados pela FJP: o de déficit habitacional e o de inadequação de domicílios. O primeiro conceito está ligado diretamente às deficiências no estoque de moradias disponíveis, sendo que, para solucioná-lo, é impositiva a construção de novas habitações. Já o segundo conceito diz respeito às unidades habitacionais com condições precárias de uso e moradia, mas não implica na necessidade de construção de novas residências (FJP, 2009).

Para os fins do presente estudo, optou-se pela análise, apenas, do déficit habitacional, uma vez que é o cálculo que resulta, segundo a FJP, no número necessário de novas residências a serem construídas para suprir a demanda de moradia, o que vai ao encontro das práticas do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, a ser pormenorizado mais adiante.

Os componentes contabilizados pela FJP para realizar o cálculo do déficit habitacional são dispostos da seguinte forma (FJP, 2009):

I. Referentes à precariedade da habitação:
    a. Domicílios rústicos: aqueles sem parede de alvenaria ou madeira aparelhada;
    b. Domicílios improvisados: locais sem fins residenciais que, no entanto, servem como moradia.
II. Referentes à coabitação:

a. Unidade doméstica convivente: moradia com ao menos quatro pessoas, onde coexistem dois ou mais núcleos domésticos com vínculo de parentesco, desde que a densidade seja superior a duas pessoas por cômodo utilizado como dormitório;
b. Cômodos: famílias que residem em diferentes cômodos de uma mesma residência. Caracterizada pelas casas de cômodos e cortiços.

III. Ônus excessivo com aluguel: famílias com renda de até três salários-mínimos que comprometem mais de 30% dela com o aluguel da moradia. Neste componente estão excluídos os domicílios rústicos e os cômodos, a fim de não serem contabilizados mais de uma vez.

Expostos os parâmetros utilizados pela FJP para a contabilização do número de moradias a serem construídas para atender a demanda por habitação no Brasil é possível prosseguir para a apresentação dos números encontrados. Aqui se faz necessário realizar mais dois recortes de análise: um temporal e um de renda. O recorte temporal diz respeito ao próprio período em que vigorou o PMCMV, de 2009 a 2019, mas, como recorte temporal da pesquisa, iniciaremos no ano de 2010.

O recorte de renda refere-se à ênfase a ser dada ao déficit habitacional que ocorre entre famílias com renda de até três salários-mínimos. Ainda que o comparativo com o número total do déficit habitacional seja relevante, o enfoque em tal faixa de renda também diz respeito à delimitação do objeto de pesquisa, que trata de conjuntos habitacionais viabilizados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em sua faixa 1, o que significa que as residências foram destinadas às famílias com renda de até três salários-mínimos.

Serão então apresentados os dados em duas diferentes tabelas, uma com o déficit habitacional em números absolutos e outra com a porcentagem do déficit absoluto que recai sobre a população com renda de até três salários-mínimos, ambas com dados no âmbito nacional, regional e estadual.

Tabela 1: Número absoluto do déficit habitacional – Brasil, região Sudeste e estado de Minas Gerais – 2010-2019.

ANO	BRASIL	SUDESTE	MINAS GERAIS
2010	6.940.691	2.674.428	557.371
2011	5.581.968	1.984.196	431.049
2012	5.430.562	2.108.602	482.948
2013	5.846.040	2.246.364	493.504
2014	6.068.061	2.425.679	529.270
2015	6.255.743	2.482.855	575.498
2016	5.657.249	2.173.457	428.329
2017	5.970.663	2.358.203	509.654
2018	5.870.041	2.261.532	481.204
2019	5.876.699	2.287.121	496.484

Fonte: FJP (2013, 2015, 2016, 2018, 2021). Elaborada pela autora.

Tabela 2: Porcentagem do déficit habitacional que recai sobre a população com renda de até três salários-mínimos – Brasil, região Sudeste e estado de Minas Gerais – 2010-2019.

ANO	BRASIL	SUDESTE	MINAS GERAIS
2010	66,6%	63,2%	66,2%
2011	81,0%	79,9%	79,2%
2012	82,5%	80,6%	81,3%
2013	83,4%	82,3%	81,4%
2014	83,9%	83,7%	86,0%
2015	...	...	...
2016	85,9%	83,3%	...
2017	86,4%	84,8%	...
2018	88,2%	87,8%	...
2019	88,1%	87,4%	...

Fonte: FJP (2013, 2015, 2016, 2018, 2021). Elaborada pela autora.
... dado numérico não disponível

Em um primeiro momento, os dados compilados da FJP ficarão apresentados como forma de aproximação à questão da produção de habitação de interesse social no Brasil. Eles serão retomados de forma crítica no decorrer do trabalho.

2.2.2 A habitação de interesse social na produção capitalista do espaço

Como discorrido na seção 2.1.3, o espaço urbano transforma e é transformado em decorrência das relações sociais e dos processos de produção dominantes em determinado período e, dessa forma, é possível verificar as distinções entre diferentes épocas. Assim postula Milton Santos (2006), quando indica que o espaço deve ser tratado como um "conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações". E prossegue:

> Mas sua [do objeto] existência histórica depende de sua inserção numa série de eventos - uma ordem vertical - e sua existência geográfica é dada pelas relações sociais a que o objeto se subordina, e que determinam as relações técnicas ou de vizinhança mantidas com outros objetos - uma ordem horizontal. Sua significação é sempre relativa (Santos, 2006, p. 66).

Partimos então para a tentativa de significação do papel da habitação – o objeto –, em particular a voltada ao interesse social, na produção do espaço urbano no contexto do modo de produção capitalista – as ações.

Foi mencionado muito rapidamente na seção 2.1.3 a mudança no caráter das trocas comerciais ainda em um contexto primitivo de acumulação de capital, quando se intensifica o comércio no final da Idade Média, em que produtos passam a ser trocados pelo seu valor de troca e não mais pelo seu valor de uso (Singer, 1995). Cabe então adentrar nos conceitos de valor de uso e valor de troca, a fim de melhor abordarmos a habitação como mercadoria.

Segundo Harvey (1980), intérprete das obras de Karl Marx em um período de capitalismo avançado, o valor de uso e o valor de troca devem ser entendidos em uma relação dialética, tal como proposta por Marx inicialmente. Na sociedade capitalista burguesa, uma mercadoria se expressa de duas maneiras, por seu valor de uso e por seu valor de troca, sendo que seu valor de uso só se realiza quando tal mercadoria está de fato sendo consumida. E, para que se tornem mercadorias e sejam consumidos (uso), os objetos da natureza devem passar por um processo de trabalho, sendo neste processo social de trabalho onde reside o valor de troca.

Isto posto, Marx identifica uma contradição, dentre outras próprias do sistema capitalista: "se o valor de troca não é outra coisa que o tempo de trabalho contido em uma mercadoria como podem possuir valor de troca as mercadorias que não contêm trabalho?" (Marx, 2008, p. 92). Dentre as mercadorias que possuem valor de troca mas não contêm trabalho, temos o solo urbano, elemento fundamental para compreender o papel da habitação

na produção do espaço. Para aquela pergunta, Marx afirma que sua resposta está teoria da renda fundiária.

Uma vez que não se emprega trabalho no solo mas, mesmo assim, extrai-se dele alguma forma de capital, tal capital extraído não pode ser chamado de valor, que só é gerado a partir do trabalho social, mas sim de renda. Utilizando novamente a atualização de Harvey (1980) dos escritos de Marx, existem, basicamente, três tipos de renda: a renda de monopólio, a renda absoluta e a renda diferencial.

Usando o exemplo do solo, a renda de monopólio se dá quando uma certa escassez, verdadeira ou criada, se estabelece. Assim, o proprietário fundiário tem a oportunidade de cobrar um preço de monopólio da sua propriedade, obtendo, portanto, renda de monopólio.

Já a renda absoluta acontece a partir de um monopólio de classe, e não individualmente como no caso anterior, surgindo a partir das condições de produção de um determinado setor, como o de habitação. Dessa forma, a classe que detém o monopólio - do solo, por exemplo – dá origem a um preço de monopólio, mas a renda obtida a partir de tal preço é denominada de renda absoluta.

Já a renda diferencial se dá do lucro obtido a mais em relação a outro produtor – um outro construtor de moradias – em virtude de uma situação vantajosa, como exemplo, de uma localização mais bem servida de infraestruturas.

Nas cidades industriais que surgiram no século XIX na Europa e nos Estados Unidos da América, provavelmente, era a renda diferencial que predominava para a determinação do preço do solo, dada a natureza das formas de produção daquela época, dependentes da proximidade de matéria-prima, de fontes energéticas e de transporte. Já na dinâmica urbana a partir do século XX, acompanhando o caráter do sistema capitalista, que passa de concorrencial à monopolista, as cidades têm, inicialmente, suas regiões centrais e, posteriormente, o restante do território, o preço do solo determinado através da renda absoluta e da renda de monopólio. Quando a renda diferencial predomina, o uso do solo determina o seu preço. No entanto, quando as rendas absoluta e de monopólio é que predominam, é o preço do solo que determinará o seu uso (Harvey, 1980).

O solo também tem a característica de “conseguir vantagens e amortizar custos”, mas isso “depende de sua rigidez de localização em relação a todos os modos de custos e benefícios externos que estão sendo gerados pela atividade social no sistema urbano” (Harvey, 1980). Nesses termos, o proprietário do solo aparece como sujeito passivo, recebendo vantagens ou novos custos independentemente de sua vontade. Contudo, em um

contexto de uma sociedade patrimonialista como a brasileira, em que a classe de proprietários fundiários é composta por poucos indivíduos, o interesse particular é considerado e, muitas vezes, é norteador da alocação de tais vantagens e custos.

Em um contexto urbano, é possível nomear tais "vantagens" como sendo a provisão de redes de infraestrutura, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica bem como de serviços urbanos, como recolhimento de lixo doméstico, educação, transporte coletivo e lazer. Os "custos", muitas vezes, coincidem com legislações urbanísticas mais restritivas, que limitam a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento de um terreno, bem como restringem alguns tipos de usos do solo.

Assim, a alocação de "vantagens e custos" é um dos fatores de valorização ou desvalorização do solo e dos imóveis que estão nele implantados. E está na valorização imobiliária o problema do acesso a moradias dignas, uma vez que tal acesso está diretamente ligado ao seu preço, e o seu preço, diretamente ligado à sua localização na cidade, se esta encontra-se em uma área com mais "vantagens" do que "custos" ou vice-versa (Maricato, 1977).

Tem-se, portanto, que a habitação é uma mercadoria diferente de outras mercadorias produzidas no capitalismo. Sua produção é vinculada à terra urbana, a um pedaço da cidade. Assim, como visto, seu preço, produção e distribuição varia conforme os investimentos públicos realizados na cidade. Além disso, o período de circulação da mercadoria habitação é longo, uma vez que seu preço, muito superior à outras mercadorias, exige um período de financiamento para que o trabalhador realize o pagamento em sua totalidade, além de um financiamento por parte do produtor da habitação, dado que o prazo de construção imobiliza capital por um longo tempo (Maricato, 1977).

Partindo do princípio de que não podemos viver sem ocupar ou sem produzir um espaço (Harvey, 1980), a habitação é uma mercadoria essencial na cesta de produtos da classe trabalhadora, fundamental para a reprodução da força de trabalho. Associa-se a isso o fato de que o barateamento do custo da referida cesta de produtos é uma necessidade fundamental para a realização da mais-valia, uma vez que barateando o custo da cesta, é possível reduzir a porcentagem referente ao salário nos custos da produção. Assim, o capital, ainda que apareça sob a atuação estatal, é agente substancial no que tange a provisão - ou a falta dela - de habitação para a classe trabalhadora, uma vez que aquela sobrecarregue o custo da reprodução da força de trabalho de forma a pressionar o aumento de salários (Maricato, 1977).

O Estado atua como mediador dos interesses do capital geral e do capital imobiliário. Como capital imobiliário, devemos entendê-lo em sendo composto por dois principais agentes: os proprietários fundiários e os promotores imobiliários. No contexto brasileiro, é necessário compreender o proprietário fundiário em sua especificidade: a concessão arbitrária de sesmarias até 1822 e a indefinição em relação à ocupação de terras entre 1822 e 1850 consolidou a propriedade do latifúndio (Maricato, 1977) e, com ela o poder político e econômico dos latifundiários. Dessa forma, em sendo poucos e, portanto, política e economicamente influentes, os proprietários fundiários têm seus interesses particulares atendidos pelo Estado, de forma que a quantidade de renda de monopólio e absoluta extraída da terra não se tornam fonte de redução do custo da habitação da classe trabalhadora.

Dessa forma, quando a própria iniciativa privada não é capaz de resolver a questão da habitação de interesse social, o Estado é pressionado pelo capital a intervir diretamente no mercado imobiliário, se transformando, em parte, em promotor imobiliário, quando atua por meio de políticas habitacionais, desonerando o trabalhador do custo da moradia por meio de subsídios, transformando a classe economicamente baixa em demanda solvável em relação à mercadoria habitação, de forma a atender a demanda do capital geral e, ao mesmo tempo, estimular a atuação do capital imobiliário.

Assim, a habitação de interesse social, ao mesmo tempo em que é apresentada como resposta às necessidades concretas da população trabalhadora, reafirma-se como elemento estruturante da própria lógica de reprodução do capital. A inserção da moradia no circuito das mercadorias revela que o espaço urbano não é apenas palco, mas produto das contradições do modo de produção capitalista, onde a satisfação das necessidades sociais é constantemente mediada pela busca de valorização. O discurso da função social da propriedade se dissolve frente à materialidade da casa-mercadoria, cuja localização, tipologia e forma de financiamento expressam a subordinação do direito à moradia aos imperativos da acumulação. Nesse contexto, a habitação popular não rompe com a lógica excludente, mas a atualiza, convertendo-se em instrumento de controle social e territorial que garante a continuidade das desigualdades urbanas enquanto oculta, sob a aparência de política social, o movimento real da extração de valor do espaço.

2.2.3 A habitação de interesse social no Brasil: avanços, impasses e contradições

No início do século XX, conforme menciona Maricato (1997), as cidades brasileiras começam a presenciar a alocação de benfeitorias urbanas em áreas ditas nobres, nas quais residiam as elites. Essa diferença locacional na implementação de infraestruturas agrava a segregação socioespacial, com grande diferenciação do uso do solo e distribuição desigual de equipamentos urbanos. Dessa forma, era fundamental aos proprietários fundiários e construtores o controle sobre investimentos públicos em infraestrutura urbana, uma vez que tais obras elevavam o preço da terra.

À classe trabalhadora, destituída de capital que lhe desse acesso à terra e à moradia em locais servidos de infraestruturas e equipamentos públicos, eram relegadas as periferias não urbanizadas e áreas impróprias à ocupação, como várzeas e morros. Nesses locais, a legislação não proibia a construção e o aluguel de cortiços, casas de cômodos e casebres, diferentemente das áreas centrais. Assim, junto da autoconstrução e de algumas vilas operárias implantadas por industriais e investidores particulares, cujas casas eram alugadas e os trabalhados residentes deveriam agir conforme as normas da burguesia, estas foram as formas predominantes encontradas pela população trabalhadora para suprir a necessidade por moradias nos principais centros urbanos nas primeiras décadas do século XX (Maricato, 1997).

Entendendo que uma necessidade fundamental do modo de produção capitalista é reduzir os custos da cesta de consumo dos trabalhadores, de forma a diminuir os custos da reprodução da força de trabalho e, logo, reduzir a porcentagem referente ao salário nos custos da produção (Maricato, 1987), a forma com que a questão da moradia da classe trabalhadora era "resolvida", passava, majoritariamente, pela iniciativa privada, sem intervenções estatais. Estado este que, deve-se recordar, na Primeira República (1989-1930) possuía ideais liberais e relutava em interferir na esfera privada, atuando na esfera urbana e habitacional, sobretudo, apenas com incentivos fiscais e com as reformas e legislações higienistas e embelezadoras já mencionadas anteriormente, inspiradas em experiências europeias, uma vez que as epidemias e a insalubridade passaram a incomodar as elites (Bonduki, 1998).

Contudo, apesar de resultar em falta de salubridade, dificuldade em acessar diretos como saúde e transporte, além de incorrer em desgaste físico da população que enfrentava os desafios da autoconstrução aos finais de semana, em áreas na maioria das vezes situadas

em loteamentos irregulares, a queda na produtividade em decorrência das parcas condições de moradia da classe trabalhadora não era um fator que merecesse a preocupação dos capitalistas brasileiros, conforme menciona Maricato (1987).

Isso se dava pela grande oferta de mão de obra barata disponível, advinda tanto da migração campo-cidade quanto decorrente da imigração e do aumento populacional absoluto, permitindo a substituição de trabalhadores e diminuindo as possibilidades de conquistar melhores condições salariais e de trabalho. Maricato (1987, p. 23) resume perfeitamente a situação apresentada: "a classe trabalhadora urbana no Brasil está, portanto, submetida à intensa exploração no trabalho e também à intensa espoliação no local de moradia."

Em meados da década de 1910 e adentrando na década de 1920, o crescimento demográfico ultrapassa o crescimento domiciliar, indicando o adensamento das unidades habitacionais, conforme informa Maricato (1997). O descontentamento dos trabalhadores tanto com a ausência de moradia digna quanto com os baixos salários irrompe em movimentos sociais. O Estado, representante dos interesses dos agentes responsáveis pelas condições indignas de moradia – os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o capital imobiliário - passa a ser o alvo das reivindicações urbanas (Maricato, 1987).

Contudo, a resposta de um Estado liberal seguiu a lógica de não intervir em atividades privadas, como era tida a construção de moradias. Assim, aumentou a regulamentação sobre a construção de edificações e do uso do solo, de forma a viabilizar a atuação do capital imobiliário (Maricato, 1997), na crença de que a produção rentista de habitações voltadas à classe trabalhadora seria suficiente para resolver a questão da falta de moradias.

O cenário político brasileiro então toma outros rumos a partir do ano de 1930, com o início da ditadura populista de Getúlio Vargas, que se prolonga até 1945. Esse período foi marcado pela forte interferência estatal na economia, com a promoção da industrialização, principalmente, mas não apenas, via indústria de base e também a um desenvolvimento de um mercado interno (Maricato, 1997).

Nesse contexto, a elite agrária perde sua hegemonia na economia, mas não o seu poder de influência política, uma vez que seus interesses permanecem intocados, não sendo realizada a reforma agrária e nem a regulamentação do trabalho no campo, diferentemente do que ocorre nas cidades, com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, propagandeada pelo governo como um dos grandes "privilégios" concedidos aos trabalhadores, conforme aponta Maricato (1997).

Referida industrialização não é, contudo, distribuída igualmente pelas regiões do país, ficando concentrada na região sudeste, em especial no estado de São Paulo. Isso fez com que as cidades que passavam a receber mais indústrias, passassem também a receber migrantes de outras regiões do Brasil, em especial da região Nordeste, em busca de oportunidades de emprego (Maricato, 1997). O aumento da massa trabalhadora fazia crescer a necessidade de moradias e, com o aumento da demanda, o preço dos aluguéis subia rapidamente. Os empresários então reconhecem que a iniciativa privada, em especial a produção rentista, não seria capaz de resolver um problema que se agravava: com o aumento no preço dos aluguéis, os trabalhadores pressionavam pelo aumento salarial e protestavam pelo acesso à moradia. Assim, o capital recorre à intervenção estatal para solucionar a questão, em apoio a qualquer solução que desonerasse o custo da mão de obra e estimulasse a industrialização (Bonduki, 1998).

Neste momento, é importante reconhecer que, tanto o modo de produção capitalista quanto os diferentes agentes produtores do espaço urbano induzem o trabalhador brasileiro a confiar na segurança da casa própria. Ela representava, além de progresso material, segurança em relação à rotatividade de emprego, aos baixos salários que impediam o acesso à casa própria no mercado formal, à baixa oferta de imóveis de aluguel, tanto quantitativamente quanto a valores proporcionais ao salário do trabalhador e ao despejo, seja por falta de pagamento ou por reintegração de posse em locais ocupados por favelas ou mesmo cortiços (Maricato, 1987).

> É importante chamar atenção aqui para o caráter ideológico da luta que se trava em torno do ambiente construído, seja pela cooptação exercida com a propriedade privada da casa, seja pelo mascaramento do controle exercido sobre a cidade por parte do capital imobiliário (e seus congêneres). O papel de máscara é preenchido principalmente pelo estado [...] (Maricato, 1987, p. 27-28).

A solução da questão habitacional por meio da casa própria também servia muito bem ao Estado Novo. Além da conquista da propriedade ser utilizada como propaganda estatal de que as políticas de amparo aos trabalhadores estariam dando resultados positivos, tal como explica Bonduki (1998), a transformação do operário em proprietário traria junto de si um modo de vida conservador, baseado na moral e cultura burguesas, com foco no núcleo familiar (cristão, monogâmico, etnocêntrico, burguês), impossível - segundo o Estado e a Igreja Católica - de ser atingido em moradias coletivas, onde as “tentações” imperavam.

Assim, com o trabalhador possuindo sua casa própria, a ditadura varguista garantiria ordem política, reprodução da moral burguesa e seu aceite pelo operariado.

Esbarra-se então em uma ampla gama de interesses dos diversos agentes responsáveis pela produção do espaço, com enfoque na provisão habitacional. Para garantir que o trabalhador pudesse comprar sua casa, o custo da habitação deveria ser reduzido, mas de forma que não ferisse os interesses dominantes. A solução proposta que veio a conciliar a maioria das ambições elitistas e burguesas foi a alternativa locacional: o parcelamento de glebas na então zona rural desurbanizada do município, voltado à venda de lotes baratos aos trabalhadores, que nele poderiam autoconstruir sua residência. Os incentivos fiscais, que antes eram voltados aos construtores de residências para aluguel, agora convergiam aos loteadores de terras nas periferias urbanas, fazendo com que os municípios crescessem horizontalmente (Bonduki, 1998).

A partir da década de 1940, a implementação do transporte coletivo por ônibus e sua consequente flexibilidade em relação ao transporte sobre trilhos consolidou a ocupação de áreas distantes dos locais de trabalho por parte do operariado (Maricato, 1997). Além dos parcelamentos regulares do solo, a ocupação das periferias também acontece por meio de loteamentos clandestinos, com valores ainda mais baixos e provisão de infraestrutura de iluminação, pavimentação, água e esgoto ainda mais precárias. Neste momento, a mercadoria mais cara da cesta de produtos do trabalhador não é produzida, em sua maioria, pelo circuito capitalista de produção e consumo (Maricato, 1987), ao mesmo tempo que é fundamental para a manutenção deste modo de produção, posto que desonera a folha de pagamentos, barateando o custo da mão de obra e, consequentemente, garante o aumento da mais-valia obtida pelo capitalista.

Cabe mencionar neste ponto, apesar de sua modesta atuação ao longo dos seus 27 anos de existência (1937-1964), o que se pode chamar de primeira política de habitação social desenvolvida pelo Estado, iniciada ainda no período do primeiro governo de Getúlio Vargas. Promovida com os fundos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), financiou-se a construção de 140 mil unidades habitacionais, sendo a maioria delas voltadas à locação (Maricato, 1997). De forma ambígua, a provisão de moradias a partir de financiamento com os fundos dos IAPs atendia tanto a necessidade de habitação por parte da classe trabalhadora quanto à multiplicação dos seus próprios recursos, que rendiam mais através dos juros do financiamento imobiliário do que com o investimento em títulos da dívida pública (Bonduki, 1998). Conforme prossegue Bonduki (1998), ao invés de

multiplicar, os IAPs viram seus fundos serem corroídos por conta da Lei do Inquilinato, exposta a seguir, e pela política de financiamento, que cobrava juros anuais, mas não previa correção monetária. Dessa forma, a produção de moradia para classes mais altas se tornaram a melhor opção para os IAPs que, de fato, nunca foram órgãos promotores de políticas habitacionais de cunho social, mas foram cooptados pelo Estado para que atuassem como tais.

Em 1942, a política varguista intervém de forma incisiva no mercado imobiliário através da promulgação da Lei do Inquilinato, que congelou os aluguéis e representou um certo alívio ao trabalhador, que comprometia uma porção crescente de seu salário para honrar o compromisso da locação residencial. Porém, o alívio se mostrou temporário, dado que tal política desestimulou a oferta de residências para aluguel, visto que a produção rentista deixava de ser vantajosa (Maricato, 1997). Tal fator induzia o trabalhador a cada vez mais buscar na autoconstrução periférica a sua forma de moradia. A redução do "peso" do aluguel nos salários barateava a mão de obra, indo ao encontro da política desenvolvimentista do período (Bonduki, 1998). A Lei do Inquilinato, contudo, não foi uma única lei, mas uma série de leis que tratavam de regular o mercado dos aluguéis no país, promulgadas ao longo dos anos até 1964, cada uma contemplando aspectos particulares dos períodos em que vigoravam.

Com o final da Segunda Guerra Mundial e a derrota dos regimes nazifascistas na Europa, a imagem de Getúlio Vargas se desgastava, uma vez que seu governo possuía ideais alinhados ao fascismo. Com sua deposição em 1945, o Brasil caminharia por um período de redemocratização, com a promulgação de uma nova constituição em 1946. A crise habitacional continuava a se agravar e, com a mesma importância em que era tratada ao final do Estado Novo, foi objeto de promessas eleitorais após seu término. O agravamento da crise habitacional neste período decorria do dilema das políticas de industrialização no país, uma vez que, para que se consolidasse um parque industrial, seria necessário redirecionar os investimentos privados da construção civil para a indústria, ao passo que o aumento da industrialização requeria a provisão de moradias aos trabalhadores, a fim de garantir a reprodução da força de trabalho.

O então presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra, institui a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946, como uma forma de frear o avanço de ideais comunistas, principalmente entre os trabalhadores e de compensar medidas conservadoras do seu governo. Em seu projeto inicial, a FCP previa centralizar toda a política habitacional nacional, mediante o

financiamento com os recursos dos fundos de pensão e aposentadoria. Além disso, seu projeto inicial apresentava características redistributivas, ao prever sobretaxas de quem adquirisse terrenos mais caros ou construísse edificações maiores, de forma que a classe mais alta subsidiasse os menos favorecidos (Bonduki, 1998).

O projeto desagradou aos mais diversos agentes produtores do espaço urbano. Conforme indica Bonduki (1998), os promotores imobiliários temiam a redução de financiamento para a produção de empreendimentos voltados à especulação imobiliária, uma vez que a gestão estaria centralizada na FCP; os IAPs temiam que interesses coorporativos fossem atingidos mediante a utilização de recursos para a promoção de habitação social; a indústria da construção civil no geral, devido à carestia de produtos vivida após a Segunda Guerra Mundial, temia a falta de matérias primas para empreendimentos de seu interesse; as organizações sindicais desejavam assumir a administração dos IAPs e acreditavam na capacidade de gerir também a produção de moradias; o Partido Comunista entendia que a solução da questão habitacional por meio do financiamento da casa própria era uma iniciativa reacionária, voltada a cooptar a classe trabalhadora.

Com tantas contraposições e entraves estabelecidos a sua execução, até 1964 a FCP produziu pouco mais de 16 mil unidades habitacionais, a maioria em tipologia de conjunto habitacional. Sua atuação quase insignificante se deve pelo formato de obtenção de recursos, que advinham da dotação orçamentária e, portanto, deviam competir com outros setores para a destinação de verbas (Bonduki, 1998). Um exemplo urbano que foi destino de vultuosos investimentos nos anos de 1950 foi a adequação do sistema viário dos municípios de forma a receber o crescente número de automóveis particulares. O êxito do desenvolvimento industrial por meio da produção de bens duráveis somado à baixos salários, favoreceu a concentração de renda, aumentando e consolidando a classe média brasileira. Ávida em demonstrar sua ascensão social por meio do seu poder de compra, o automóvel particular se torna símbolo de status social (Maricato, 1997).

A transferência da capital brasileira para a recém-construída Brasília, no ano de 1960, foi animada pela confiança em uma autossuficiência mediante a substituição de importações, somada ao projeto de interiorização do país. Os ideais modernistas em arquitetura e em urbanismo passariam a imagem desejada: o Brasil estava se modernizando e sua capital seria esse reflexo. Contudo, a tentativa de romper com o formato tradicional de cidade, bem como a proposta de integração de diferentes classes sociais em um mesmo espaço foi logo frustrada, uma vez que a realidade de uma sociedade com extrema desigualdade de renda se

sobrepôs ao plano: as cidades satélites se formaram a fim de abrigar os trabalhadores, enquanto o plano piloto se destinou às classes média e alta (Maricato, 1997).

Maricato (1997) ainda compara o reflexo dos ideais modernistas nas legislações urbanísticas do período, como as setorizações vistas nas leis de zoneamento e a elaboração de planos diretores municipais, ambos inspirados na experiência de planejamento francesa (Ferreira, 2022). Mais uma vez, a realidade se impôs sobre a organização legislativa: as periferias urbanas aumentavam e se adensavam de forma rápida, sendo, cada vez mais, a principal saída para a questão da moradia do trabalhador até, aproximadamente, os anos de 1970.

Cabe retornar brevemente ao modelo de moradia autoconstruída nas periferias das cidades, uma vez que este moldou muito do espaço urbano que é vivenciado atualmente. Conforme mencionado anteriormente, o transporte coletivo fornecido por ônibus e sua consequente flexibilidade de rotas acabou por consolidar este tipo de ocupação urbana, mas ele não foi o único responsável. A queda na produção rentista, acelerada pela Lei do Inquilinato; a maior facilidade na obtenção de financiamento e de pagamento à prestação, respaldado juridicamente; a regulamentação das jornadas de trabalho e; o loteamento de glebas rurais sem projetos ou obras também foram fundamentais para a difusão do sistema de autoconstrução nas periferias e responsáveis pelo crescimento horizontal e espraiado das cidades (Bonduki, 1998).

Outro aspecto que facilita e consolida este modelo de ocupação é a omissão por parte dos poderes públicos municipais em relação à profusão de loteamentos clandestinos, bem como a falta de iniciativa do governo federal em regulamentar a abertura de novos loteamentos, que só será feita em 1979 com a promulgação da de Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Bonduki (1998) menciona que o caráter ilegal dos loteamentos desobrigava a municipalidade da implantação de infraestruturas, uma vez que o sistema viário se tratava de área particular, não tendo sido transferido ao patrimônio municipal como era feito nos loteamentos regulares. Essa “desobrigação” era benéfica aos cofres públicos, que poderia investir em infraestruturas e obras na cidade formal, ou seja, naquela devidamente aprovada pela administração pública. As elites políticas e econômicas estavam então duplamente satisfeitas com o padrão de ocupação periférico da classe trabalhadora, pois garantia a redução da densidade populacional nos centros consolidados e a segregação socioespacial da população de baixa renda nas periferias.

Porém o grande beneficiado na solução da questão habitacional pelo próprio morador foi o modo de produção capitalista, conforme elucida Francisco de Carvalho, citado por Maricato:

> Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado na produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado, a casa, reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas da "economia natural" dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho (Oliveira *apud* Maricato, 1982, p. 76).

Além disso, as práticas de loteamento nas periferias utilizavam os trabalhadores mais pobres como dispositivo de especulação imobiliária. Conforme Bonduki (1998), glebas vazias eram reservadas entre os novos loteamentos periféricos e a área urbanizada. Estes novos loteamentos, desprovidos de infraestrutura e distantes do centro das cidades eram vendidos à preços acessíveis às classes com as menores rendas. Com a pressão dos novos moradores para a disponibilização de infraestrutura, as glebas intermediárias que haviam sido reservadas são então parceladas, com lotes valorizados pela provisão de serviços urbanos e que passaram a ser adquiridos por setores da sociedade com rendas cada vez mais altas.

A solução da questão da moradia para a classe trabalhadora via casa própria, tal como planejado ainda na ditadura varguista, é concretizada. Não por ação Estatal direta e muito menos pela iniciativa privada, mas totalmente alinhada aos seus propósitos: o próprio trabalhador, a fim de suprir essa necessidade básica à existência, toma a casa própria como solução. As concepções modernistas de socialização da vida urbana são, novamente, frustradas pelas condições próprias de países capitalistas de periferia: a grande concentração de renda e a consequente desigualdade social. A casa própria do trabalhador reproduz um modo de vida conservador, centrado na família com valores tradicionais, convertido em ordem social e dando aos trabalhadores uma "sensação de ascensão social sem que houvesse redistribuição de renda, elevação dos salários ou comprometimento da acumulação" (Bonduki, 1998).

Ao iniciar a década de 1960, consolidam-se as reivindicações pelas reformas de base, em especial a reforma agrária, associadas a um governo alinhado a realizar tais reformas. As

elites econômicas sentem-se ameaçadas e se unem à imprensa e aos militares, todos alinhados à direita, para a deposição do então presidente João Goulart, instituindo, por meio de golpe de estado, a ditadura militar em 1964, que se prolonga até 1985.

Novos governos e, consequentemente, novas figuras que se colocam no poder, são determinantes para a importância e prioridade que são dadas aos problemas da nação. Conforme indica Bolaffi (1982), existem questões que são determinadas estrategicamente por governos como "problemas", que precisam ter sua natureza transfigurada para serem compatíveis à vontade popular. "Em síntese, é este o processo pelo qual a ideologia mascara os problemas do real e os substitui pelos falsos problemas" (Bolaffi, 1982).

Isto posto, a questão da habitação é escolhida pelo governo ditatorial como o problema fundamental a ser resolvido. A solução através da casa própria dada pela classe trabalhadora à falta de moradia é cooptada pelo poder público e reforçada ideologicamente, tornando-se o instrumento perfeito para a legitimação do governo golpista, através do apoio das classes populares, que sofreriam com o arrocho salarial, e para a contenção da inflação, sem colocar o país em uma depressão econômica (Bolaffi, 1982).

Este último feito foi alcançado pelo sistema financeiro que viabilizou a política habitacional, denominada Política Nacional de Habitação. Em 21 de agosto de 1964, através da promulgação da Lei n° 4.380, são criados o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH), bem como a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social (Brasil, 1964). Ao BNH caberia operacionalizar os recursos financeiros do SFH, advindos, primeiramente, da arrecadação compulsória dos salários em regime de contrato CLT e, posteriormente, a partir de 1967, dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), sendo o primeiro referente à poupança compulsória dos trabalhadores e o segundo, à poupança voluntária (Bolaffi, 1982) (Bonduki, 2008). Dessa forma:

> O sistema engendrado em torno do BNH conseguiu superar o impasse [controle da inflação *versus* crise econômica], por meio de uma fórmula que canalizaria para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado. Ao mesmo tempo, o setor privado foi liberado do ônus para o qual os recursos absorvidos estavam destinados (Bolaffi, 1982, p. 46).

É necessário ressaltar o papel fundamental das Companhias de Habitação (COHABs) para a concretização do programa habitacional junto à população de baixa renda. O estado da Guanabara, atual Rio de Janeiro, foi o pioneiro na implantação de sua Companhia de

Habitação, ainda em 1962, chamada de Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB/GB) (Porangaba, 2020). Entre os anos de 1965 e 1970, vários estados e municípios criam suas COHABs, sendo que em 1966, o Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação publica a Resolução do Conselho de Administração RC nº 63/66, regulamentando a inscrição das Companhias de Habitação (COHABs) no BNH, com a finalidade de integração ao SFH, e como se daria o financiamento junto às Companhias (CABNH, 1966a).

Nesta RC nº 63/66, ficava ainda estabelecido que as COHABs deveriam possuir capital aberto, devendo o Poder Público deter, ao menos, 51% das ações. Estipulava ainda que a atuação das Companhias deveria estar focada em atender a provisão de habitação para as classes de menor renda da população, ou seja, aquelas com até três salários-mínimos (que, posteriormente, foi ampliado para cinco salários-mínimos). O financiamento concedido às COHABs, conforme a RC n° 63/66, seria destinado, principalmente à construção de habitações, podendo ser utilizado, excepcionalmente, em obras comunitárias e de infraestrutura. Contudo, a aquisição de terrenos não poderia, em hipótese alguma, ser objeto de financiamento (CABNH, 1966a).

Ao contrário da pioneira Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, a RC nº 63/66 não utilizava o termo "popular" para tratar da nomeação das companhias. Conforme Porangaba (2020), o governo militar ditatorial evitava a utilização dos termos "habitação social" ou "habitação popular", tendo o termo voltado aos documentos oficiais apenas em 1973, com a publicação de outra Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional de Habitação, a RC n° 1/73 (CABNH, 1973). Esta resolução instituía o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP) e os Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAPs).

O PLANHAP, diferente do Plano Nacional de Habitação, instituído em 1964, era voltado à construção e melhoria de habitações de valores não superiores a 320 UPC[2], ou seja, para famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos, em cidades com mais de 50.000 habitantes; em áreas ou regiões metropolitanas; cidades que, apesar de não se enquadrarem nas características anteriores, apresentassem crescimento populacional em taxas superiores

[2] Unidade Padrão de Capital do Banco Nacional de Habitação, instituída em Cr$ 21.610 (vinte e hum mil seiscentos e dez cruzeiros), para o quarto trimestre de 1966, conforme a Resolução do Conselho RC nº 106/66. A partir de então, a UPC seria reajustada trimestralmente em função do poder aquisitivo da moeda nacional (Brasil, 1964), calculado pela variação do Índice de Preços, aferido pela Fundação Getúlio Vargas (Azevedo e Andrade, 2011).

às consideradas normais e; em terrenos já pertencentes ao mutuário final, onde fosse viável a construção da unidade habitacional isoladamente (CABNH, 1973). Esta resolução também incluía as COHABs no SIFHAP, como agente promotor, além de colocar os então criados FUNDHAPs como coparticipantes, junto ao BNH, dos financiamentos disponibilizados às COHABs, bem como a função de suprir as necessidades financeiras das Companhias de Habitação.

As famílias com renda de até 3 salários-mínimos se enquadravam, em termos de financiamento pelo BNH, na denominada "Faixa 1 – Mercado Popular," que foi posteriormente ampliada para famílias com renda de até 5 salários-mínimos. Os recursos financeiros utilizados para subsídios e financiamentos advinham, por parte do BNH, do FGTS. Quando necessário, a complementação dos recursos era feita pelos Estados e Municípios.

As COHABs, conforme mencionado, eram as responsáveis pela construção das habitações da Faixa 1. Contudo, apesar de não serem impedidas de realizar diretamente a construção das unidades habitacionais, o *modus operandi* das companhias era a transferência dos recursos financeiros para empreiteiras particulares que venciam as licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente (Azevedo e Andrade, 2011). As COHABs se encarregavam da fiscalização das obras, a fim de liberar o financiamento em partes para as construtoras, e da comercialização das unidades habitacionais aos mutuários finais. Os ganhos com a comercialização das residências eram praticamente nulos e, somado à inadimplência por parte dos mutuários de baixa renda, dada a redução do poder de compra do salário-mínimo e os reajustes das parcelas que eram superiores aos aumentos reais dos salários, fez com que o oferecimento de unidades habitacionais que atendessem famílias com renda entre 3 e 5 salários-mínimos fosse priorizado, em função da menor inadimplência junto a este estrato de renda (Azevedo e Andrade, 2011).

O intuito de tais observações é expor as diferenças entre discurso e prática: a priorização da resolução da questão habitacional dos mais pobres, mediante a transformação do trabalhador em proprietário, é o ponto central do discurso proferido pelo Estado a fim de mascarar sua real intenção, que seria a de solucionar uma crise econômica conjuntural, própria do modo capitalista de produção. Bolaffi (1982) apresenta ainda um fato que corrobora a afirmação anterior: a partir de 1967, quando a economia brasileira dá sinais da possibilidade de novo crescimento, os investimentos do governo não se voltam para a construção civil, mas sim para a indústria de bens de consumo duráveis, em especial, a

indústria automobilística, indicando que a habitação social servia ao propósito retórico de ser o "problema fundamental" a ser solucionado, enquanto a atenção do governo se voltava para outra vertente econômica.

Durante sua vigência, de 1964 a 1986, o BNH viabilizou a construção de aproximadamente 4,3 milhões de residências financiadas pelo SFH, sendo 2,4 milhões de unidades voltadas à habitação de interesse social e 1,9 milhão para a classe média, conforme pontua Bonduki (2008). Se forem considerados também os anos que o SFH atuou após a extinção do BNH, ou seja, até o ano 2000, as unidades habitacionais construídas somam, aproximadamente, 6,5 milhões.

Mosaico 5: Conjuntos habitacionais viabilizados pelo BNH, décadas de 1970 e 1980.

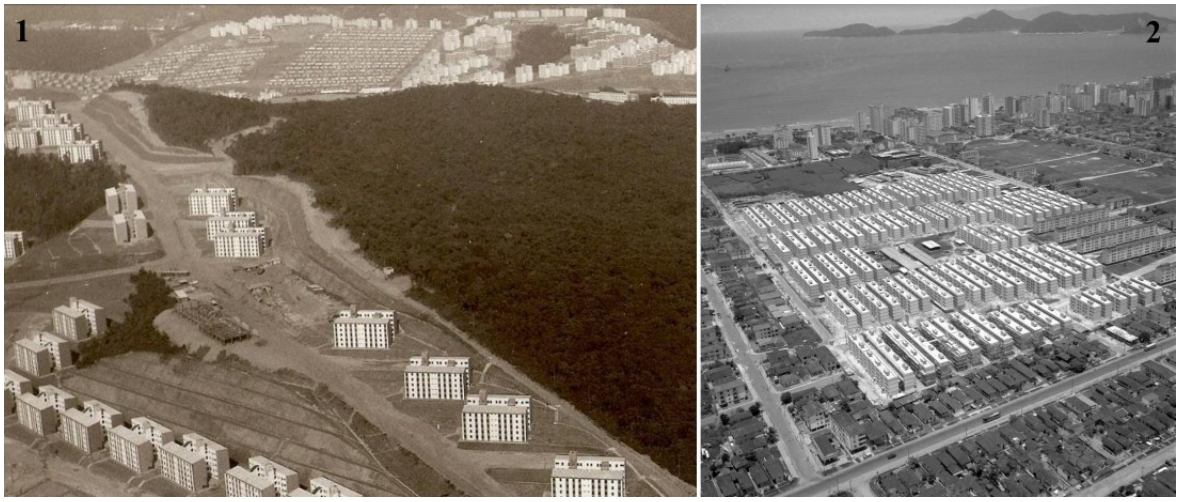


Imagem 1: Vista aérea do Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes, na zona leste da cidade de São Paulo, SP. A imagem mostra apenas os setores F e G do maior conjunto habitacional da América Latina. [198?]. Fonte: Formação do bairro Cid. Tiradentes, pelo historiador Márcio Reis. https://www.facebook.com/historiadobairrocidadetiradentes

Imagem 2: Vista aérea do Conjunto Habitacional Humberto de Alencar Castelo Branco, conhecido popularmente como "BNH" na cidade de Santos, SP. Fonte: Acervo iconográfico da Fams - Fundação Arquivo e Memória de Santos. José Dias Herrera.

Considerando apenas os números absolutos, seria possível inferir que o Programa Nacional de Habitação Popular apresentou uma atuação robusta. Contudo, conforme o relatório anual de 1971, divulgado pelo próprio BNH, em seis anos de atuação só fora possível atender apenas 24% da demanda populacional (Bolaffi, 1982). Se o BNH não era capaz de reduzir incisivamente o déficit habitacional[3] no país, se faz necessário questionar a quais outros propósitos ele poderia servir.

[3] É preciso relembrar que, à época da vigência do BNH, o déficit habitacional era baseado em estimativas (Mendonça, 1980), majoradas correlacionando o crescimento populacional com o tempo de vida útil - também estimado – de um imóvel (FJP, 1995).

Segundo Bolaffi (1982), o próprio modo de operar do BNH já indicava qual seria a resposta: a principal atuação do banco era arrecadar recursos financeiros e repassá-los para intermediários privados, uma vez que apenas a oferta de moradia para a "Faixa 1" possuía mais participação estatal, já que era gerida por órgãos governamentais, mas, mesmo assim, a construção das unidades era de responsabilidade privada. A legislação que instituiu o BNH vedava a atuação direta do banco na provisão de moradias, sendo essencial a intermediação na sua atuação:

> Art. 16. Parágrafo Único. O Banco Nacional da Habitação operará exclusivamente como órgão orientador, disciplinador e de assistência financeira, sendo-lhe vedado operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações [...] (Brasil, 1964).

Assim, da maneira em que o banco foi moldado para funcionar:

> [...] ele se transformou num funil por meio do qual os recursos do FGTS – 74% da receita de 1968 - são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda (Bolaffi, 1982, p. 54).

Isso resultou com que a habitação de interesse social, essencial para a reprodução da força de trabalho e que estava sendo produzida pelo próprio trabalhador, ou seja, fora do circuito padrão de produção e consumo capitalista, passasse, em alguma medida, para dentro do circuito, sendo produzida e comercializada nos moldes do modo de produção capitalista.

Junto da criação do SFH e do BNH, ainda em 1964, foi instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), ao qual caberia, entre outras funções técnicas, "promover, coordenar e prestar assistência técnica a programas regionais e municipais de habitação de interesse social [...]" (Brasil, 1964, art. 55, "c"). Porém, voltando à atuação das COHABs e da provisão da habitação para as classes de mais baixa renda da população, existia um limitante: cada unidade habitacional produzida pelas Companhias de Habitação - por intermédio de construtoras privadas ou não - não poderia ultrapassar os 500 UPC. É necessário ressaltar que a atuação das COHABs ultrapassava aquele limite de 320 UPC estipulado na RC nº 1/73, podendo atuar com faixas de renda mais altas. De todo modo, no custo final da habitação estavam inclusos tanto o valor da construção em si quanto o preço da terra, uma vez que os municípios, na grande maioria das vezes, executavam as obras de urbanização do terreno, como luz, água, esgoto e calçamento (Azevedo e Andrade, 2011).

Referente ao terreno em que seriam alocados os conjuntos habitacionais, quando não eram cedidos pelo poder municipal, a própria COHAB tinha de comprá-lo a preço de mercado. Considerando o preço limite das unidades habitacionais, o peso do terreno nessa soma total deveria ser reduzido ao máximo possível. O resultado foi a escolha de áreas distantes da mancha urbana consolidada, dado seu preço inferior em relação aos terrenos dotados de infraestrutura urbana robusta e de localização mais central, deixados em reserva para especulação.

Assim, o Plano Nacional de Habitação Popular contribuiu para a o espraiamento das cidades, onerando o poder público no que tange a provisão de infraestrutura e serviços urbanos, além de consolidar a segregação socioespacial de camadas da população com rendas mais baixas, o que significava o controle social e político dessa população através de sua apartação física - além da econômica, já consolidada há muito tempo.

Na década de 1980, os reflexos do modelo econômico adotado durante a ditadura militar aparecem na alta da inflação, na redução do salário-mínimo real, na recessão econômica e no desemprego. Em consequência, minguam os recursos tanto do FGTS quanto do SBPE, descapitalizando o SFH. Soma-se a isso a inadimplência dos mutuários, que sofriam com o desemprego e queda no poder de compra. Se unem na luta contra o caráter financeiro do SFH e na pressão para eleições diretas tanto o Movimentos Nacional dos Mutuários, que não conseguiam arcar com as prestações do financiamento da casa própria, quanto o Movimento de Moradia e o Movimento dos Sem-Terra, que sequer tinham acesso ao financiamento (Bonduki, 2001). Como uma última tentativa de acalmar os ânimos da população, o regime promove uma redução nos valores das prestações, que resultou, apenas, em um enorme desfalque no SFH.

Com o término do regime militar em 1985, o cenário político nacional apontava para uma possível reestruturação do SFH e de seus principais agentes promotores – o BNH e as COHABs. No entanto, ao invés de uma reformulação profunda, o governo optou por extinguir o BNH em 1986, decisão tomada sem grandes resistências, dado que a instituição já se encontrava amplamente desgastada perante a opinião pública (Bonduki, 2001). Com a sua extinção, o país vive um período de ausência de uma política habitacional de caráter nacional e de falta de estratégia no enfrentamento da questão da habitação.

A Caixa Econômica Federal assumiu a função de principal agente financeiro do SFH. Assim, a regulação do crédito habitacional passou a ser competência do Conselho Monetário Nacional, o que vinculou definitivamente o financiamento habitacional à política monetária,

impondo maior rigidez na concessão de crédito (CMN, 1988), o que limitou a produção de moradias. Além disso, suspeitas de má gestão, como a liberação de contratos acima da capacidade do FGTS no governo de Fernando Collor de Mello (de 1990 a 1992), resultaram na paralisação total dos financiamentos com recursos desse fundo entre 1991 e 1995 (Bonduki, 2001).

Diante da ausência de estratégias nacionais, os estados e municípios, frequentemente em parceria com organizações da sociedade civil e movimentos populares, passaram a formular programas próprios, financiados com recursos orçamentários e orientados por concepções distintas daquelas que nortearam o período do BNH. Bonduki (2001) informa que, em algumas gestões – notadamente as administradas por partidos e coalizões de esquerda – foram incorporadas práticas participativas, mutirões e tipologias mais integradas ao tecido urbano, ainda que essas experiências se mantivessem restritas e dispersas no território nacional.

A intenção em se dissolver a responsabilidade da provisão de habitação de interesse social é consolidada na Constituição Federal de 1988, que indica a União, os Estados e os Municípios como responsáveis por esta política, reforçando a tendência à descentralização das ações, que resulta em ausência de articulação nacional e em fragilidade orçamentária e de continuidade, dadas as alterações de interesses políticos nas diferentes esferas de governo (Shimbo, 2010).

No ano de 1990, início do curto mandato do ex-presidente Fernando Collor de Mello, foi criado um dos poucos programas habitacionais de âmbito nacional, o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que, dada a grande disponibilidade de recursos provenientes do FGTS, teve rápido início (Valença, 2007). O PAIH foi objeto da pasta do Ministério de Ação Social, sob o comando da ministra Margarida Procópio, e estaria voltado à provisão de habitações para famílias de baixa renda, com prioridade a núcleos familiares com renda mensal de até 5 salários-mínimos, com o objetivo de atingir duzentas mil famílias, mediante três diferentes modalidades: lotes urbanizados e cesta de materiais de construção (ou módulos pré-fabricados); moradias populares e; iniciativas municipais para moradias populares ou lotes urbanizados (Duarte, 2016).

Em consonância à descentralização da responsabilidade referente à habitação de interesse social entre estados e municípios, somada à política neoliberal e suas práticas de

livre mercado e Estado Mínimo, em obediência ao Consenso de Washington[4], a atuação da iniciativa privada na provisão de habitação popular se intensifica, demonstrando que os princípios de mercado e suas ações visando lucratividade são incompatíveis ao atendimento das camadas mais pobres da população. O resultado, a princípio, foi a construção de moradias que não poderiam ser pagas pela população mais pobre, indicando a inadequação entre a oferta e a demanda do público-alvo. Cerca de 200 mil unidades viabilizadas pelo PAIH não haviam sido vendidas, indicando a liberação de recursos do FGTS sem licitação, culminando na paralização de financiamentos com este recurso (Bonduki, 2001; Valença, 2006; Duarte, 2016).

As moradias que estavam limitadas em seu custo, para que fossem passíveis de serem adquiridas por famílias de baixa renda, foram então oferecidas com péssima qualidade, contemplando apenas o "núcleo central" da casa, cabendo ao comprador arcar com os custos de ampliação e melhorias (Villa et al., 2015).

Em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, houve retomada parcial dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS, após anos de paralisação. A Política Nacional de Habitação, formulada em 1996, incorporou no discurso princípios como descentralização, flexibilidade e reconhecimento da cidade ilegal e desenvolveu diversos programas para diferentes faixas de renda, mas iremos focar nas habitações voltadas às faixas de renda mais baixas. Conforme descreve Shimbo (2010), os programas de moradia voltados à população com renda de até três salários-mínimos foram o Pró-Moradia, que operava com recursos do FGTS e o Habitar Brasil, cuja fonte de recursos era Orçamento Geral da União (OGU). Estes programas seguiam uma lógica parecida com o que havia sido realizado até então: a política habitacional era promovida pelos Estados e municípios, que recebiam repasses de cada uma das fontes de financiamento mencionadas. Porém, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exigia a adimplência dos municípios para a concessão das verbas, o alcance dos programas foi pequeno.

Outro programa, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), atendia famílias com renda mensal entre três e seis salários-mínimos e se tratava do arrendamento do imóvel, o que significa, basicamente, o pagamento de aluguéis ao proprietário do imóvel, uma vez

[4] Conjunto de diretrizes formuladas por países do norte global no final da década de 1980 para países que adotassem a abertura de mercado, em especial os países latino-americanos endividados. As diretrizes pregavam, no geral, a desregulamentação, a abertura comercial, a redução do papel do Estado e a disciplina fiscal.

que a posse do bem não é transferida ao morador. Ao final do contrato, o morador poderia adquirir o imóvel a um valor mais baixo, a depender da quantidade de aluguéis pagos ao proprietário (Shimbo, 2010).

Shimbo (2010) ainda continua com outros dois programas, que, apesar de englobar a população com renda de três salários-mínimos, era elástico o suficiente para atingir a população com renda de até doze salários-mínimos - sendo posteriormente aumentado para vinte. Pela primeira vez, institui-se a modalidade de financiamento diretamente ao mutuário final, por meio do Programa Carta de Crédito, que utilizava recursos do FGTS e do SBPE, e do Programa Apoio à Produção, com recursos advindos do FGTS, financiando diretamente o produtor privado. Se à época do SFH o mercado imobiliário conseguia acessar recursos do SBPE, com a introdução desta modalidade de financiamento, este poderia acessar também os recursos do FGTS. Para além disso, essa modalidade de financiamento também não atendeu às classes mais pobres da população, concentrando sua atividade nos estratos rendas médias.

Os dados revelam essa seletividade: entre 1995 e 2003, cerca de 79% dos recursos federais destinados à habitação atenderam famílias com renda acima de cinco salários-mínimos, enquanto apenas 8,47% se destinaram à faixa de até três salários-mínimos, justamente onde se concentrava a maior parte do déficit quantitativo (Bonduki, 2001). Tal cenário reforça a permanência de um padrão histórico de atendimento privilegiado às camadas médias, enquanto as famílias mais pobres continuavam a recorrer à autoconstrução periférica e a soluções habitacionais informais.

Insta mencionar a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que regulamentou os artigos referentes à política urbana constantes na Constituição de 1988 e apresentou instrumentos que, teoricamente, poderiam fazer valer a função social da propriedade (Bonduki, 2001).

Da extinção do BNH, em 1986, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, já no primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a política habitacional brasileira fora gerida de forma fragmentada, apresentando baixo alcance. O novo órgão centralizou a formulação e a coordenação das políticas urbanas, englobando as áreas de habitação, saneamento, mobilidade, planejamento territorial e a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Nesse mesmo ano, foi instituído o Conselho Nacional das Cidades, com participação de representantes da sociedade civil, movimentos

populares, governos locais e setor privado, ampliando formalmente o espaço para deliberação democrática sobre as políticas urbanas (Shimbo, 2010).

Essa nova institucionalidade permitiu a articulação de estados e municípios junto da PNDU para a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PNH), divulgado em 2004. O referido plano teria como bases:

> O Sistema Nacional de Habitação, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão; e define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da Política Nacional de Habitação. Inclui ainda a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado (Brasil, 2004).

O Sistema de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulamentado por meio da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, também criava o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), ampliando recursos federais, estaduais e municipais para a promoção de habitação de interesse social. O Ministério das Cidades, como órgão gestor, manteve, reformulou e instituiu novos programas habitacionais e diversificou as fontes de recursos financeiros. Não cabe aqui detalhar tais programas e as fontes de recursos, mas sim, apresentar o que Shimbo (2011) identificou como contradição na proposta do Sistema de Habitação de Interesse Social: a abertura para a atuação de agentes privados na provisão de moradias em linhas de financiamento alimentadas por recursos do FGTS. Assim, a divisão do Sistema Nacional de Habitação em Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e Sistema Nacional de Habitação de Mercado se dilui, uma vez que sua principal segmentação se dava na diferenciação das fontes de recursos.

O ano de 2009 marca a promulgação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) através da Lei n° 11.977, de 07 de julho de 2009, que apresenta numerosas emendas e alterações. Como já se apresentava nos anos anteriores, não se poderia esperar algo diferente de uma atuação marcada pela influência do setor privado. Criado no contexto da crise financeira internacional de 2008, o programa surgiu na esteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2008, com o setor da construção civil sendo estratégico para a manutenção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da geração de empregos. Mais do que uma política social *stricto sensu*, o PMCMV foi concebido no gabinete da Casa Civil como uma política econômica anticíclica, articulando interesses do Estado, do capital imobiliário e da indústria da construção civil (Shimbo, 2010).

A concepção do PMCMV permitiu a atuação do mercado imobiliário na provisão de moradias para as famílias com renda de até três salários-mínimos (Faixa 1) e a facilitou para as famílias com renda entre três e seis salários-mínimos (Faixa 2). As famílias com renda de até dez salários-mínimos (Faixa 3) já eram e, portanto, continuaram a ser atendidas pela iniciativa privada.

Entre as diferentes modalidades, segmentadas por faixas indicadas anteriormente, dentre as quais há que se mencionar também a Faixa 1,5, criada em 2016, as principais mudanças são na quantidade de subsídio oferecido, a porcentagem de renda que pode ser comprometida com o financiamento, a taxa de juros aplicada e o modelo de comercialização das unidades. No decorrer do trabalho, os detalhes referentes à Faixa 1, parte do objeto de estudo, serão explicitados. Contudo, a questão mais importante a que se deve deter a atenção no momento é o *modus operandi* do PMCMV para a viabilização técnica das unidades habitacionais. A Caixa Econômica Federal (CEF) manteve-se como principal agente operador dos financiamentos, enquanto construtoras e incorporadoras privadas passaram a deter papel central na concepção e na execução física das obras. Desde que cumprissem requisitos básicos como, por exemplo, o terreno estar no perímetro urbano dos municípios ou em zonas de expansão urbana e as unidades atenderem a áreas mínimas previstas, tanto o projeto urbanístico quanto o projeto arquitetônico ficariam à cargo exclusivo da iniciativa privada, devendo apenas passar por aprovação da CEF e dos órgãos municipais (Shimbo, 2010).

Ainda que o PMCMV tenha promovido um aumento sem precedentes na escala de produção de moradias no país, tendo sido entregues mais de 5 milhões de unidades habitacionais (CMAP, 2020), o processo histórico de beneficiamento da população com rendas mais altas, em detrimento da população com renda de até 3 salários-mínimos, faixa que concentra o maior déficit habitacional (FJP, 2013; 2015; 2016; 2018; 2021), se perpetua. Entre os anos de 2009 e 2019, ano em que foi encerrado, junto do mandato de Michel Temer, aproximadamente 70% da produção habitacional executada pelo PMCMV se concentrou nas faixas de renda superiores a 3 salários-mínimos, contra cerca de 30%, apenas, para a população mais pobre (CMAP, 2020).

Para além disso, o PMCMV seguiu a tradição histórica da produção habitacional massiva em áreas periféricas, reforçando a segregação socioespacial e o espraiamento urbano. Conforme o Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida, de 2020 (CMAP, 2020), as razões apresentadas para tal fato seriam os altos preços dos terrenos

localizados mais próximos à malha urbana consolidada e à possibilidade de empreender grandes projetos, com economia de escala, o que demanda vastas áreas desocupadas. Dentre as justificativas, ambas decorrem do fato do aliciamento das decisões locacionais da política pública pelo mercado imobiliário, cabendo à administração pública apenas um parco exercício regulador e fiscalizador.

Assim, embora tenha representado um salto quantitativo na provisão habitacional, o PMCMV se configurou como um mecanismo de reprodução de padrões históricos: atendimento concentrado em segmentos acima da baixa renda, subordinação às lógicas de valorização imobiliária e produção de habitação em áreas periféricas. O programa, portanto, emerge como síntese das contradições estruturais que atravessam a política habitacional brasileira, reiterando que avanços quantitativos, por si só, não garantem transformações qualitativas no direito à cidade.

Mosaico 6: Conjuntos Habitacionais viabilizados pelo PMCMV, em meados dos anos 2010.

Imagem 1: Vista aérea dos Conjuntos Habitacionais Viver Melhor 1 e 2, em Manaus, AM. Juntos, somam 8.895 apartamentos. Fonte: O Globo/ Defensoria Pública do Amazonas.
Imagem 2: Vista aérea do Conjunto Habitacional Aluízio Campos, em Campina Grande, PB, com 4.100 unidades habitacionais. Fonte: Prefeitura de Campina Grande.

Por fim, se durante o plano nacional de habitação viabilizado pela dupla COHAB/BNH, a habitação de interesse social significava a redução do custo da cesta de consumo do trabalhador, onde o Estado cumpria seu papel para viabilizar o desenvolvimento da indústria nacional, de forma a reduzir o peso do salário no custo da produção e garantir a reprodução da força de trabalho, cooptando o discurso ideológico da casa própria, a habitação no PMCMV tem seu significado atualizado, em consonância à política neoliberal da qual nasce, passando a integrar o circuito de valorização do capital fictício ou especulativo, tanto das próprias construtoras e incorporadoras de capital aberto, com ações em bolsas de valores, quanto dos proprietários fundiários. O significado da habitação de interesse social se atualiza, mas ainda alicia a ideologia da casa própria e, assim como o próprio espaço urbano, continua subordinada aos interesses do capital.

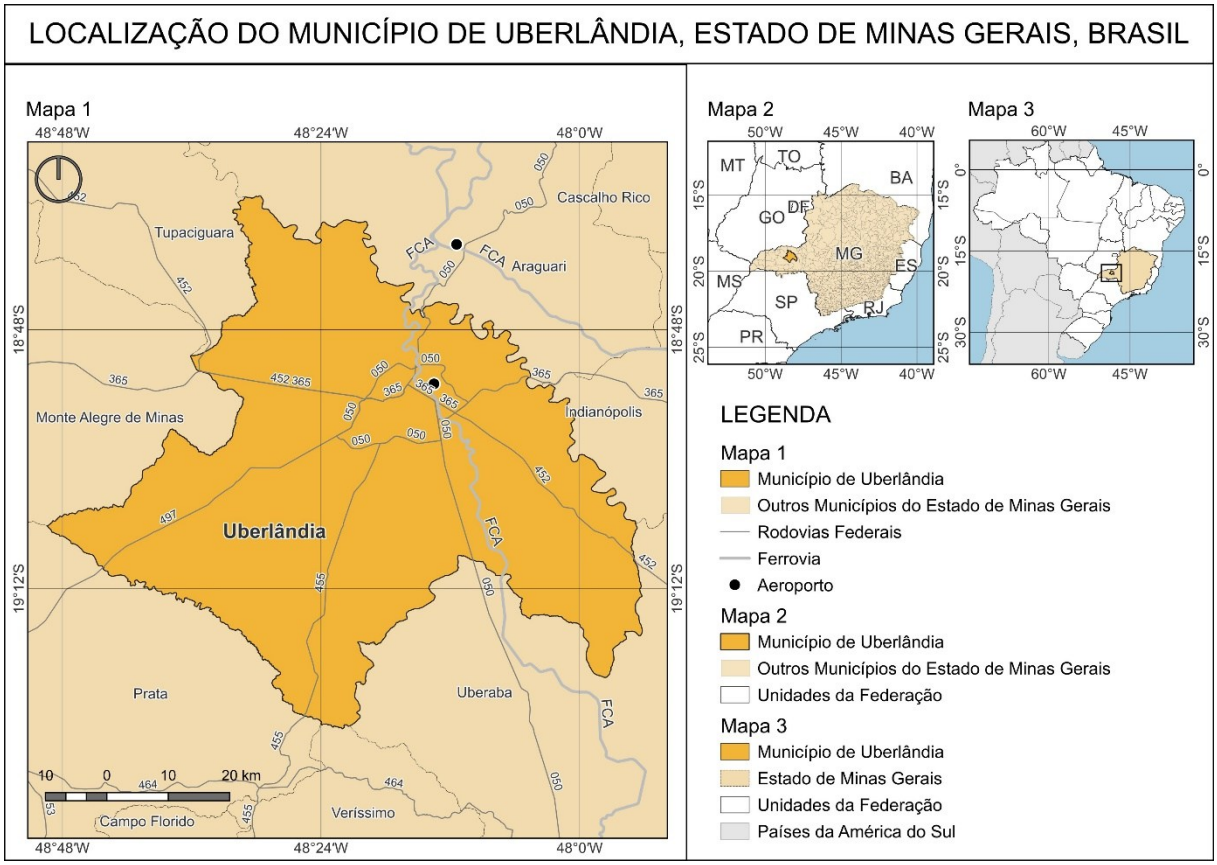
3 UBERLÂNDIA: ORIGENS, EXPANSÃO E FRAGMENTAÇÃO DO ESPAÇO

3.1 Origens da produção do espaço urbano em Uberlândia

A cidade de Uberlândia, no estado de Minas Gerais, está localizada na Região Intermediária de Uberlândia (IBGE, 2024) e na Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, conforme classificação dada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Conforme levantado pelo Censo Brasileiro de 2022, a população residente na cidade é de 713.224 habitantes, tendo sido projetada uma população de 754.954 habitantes para o ano de 2024. No ano de 2010, a população de Uberlândia era 604.013 habitantes, o que representa um acréscimo populacional de 18% em 12 anos, muito superior à média do acréscimo populacional brasileiro que, no mesmo período, foi de 6,4% (IBGE, 2012, 2023).

A cidade é cruzada por importantes rodovias federais e estaduais, tais como a rodovia BR-050, que conecta a capital federal, Brasília, à cidade de Santos, no estado de São Paulo. Além desta, é possível citar a rodovia BR-365 que, mediante suas conexões com outras rodovias, permite a ligação entre as regiões Centro-Oeste e Nordeste do país. A Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) também cruza o município de Uberlândia, estabelecendo ligações entre o estado de São Paulo e Goiás. O município também conta com um aeroporto de cargas e de voos domésticos, que passa, atualmente, por reforma e ampliação, com a entrega das obras prevista para 2026 (Uberlândia, 2025).

Mapa 1: Localização geográfica do município de Uberlândia, rodovias, ferrovias e aeroportos.



Fontes: IBGE 2023, 2024. DNIT, 2024, 2025. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Muito se fala da localização geográfica privilegiada do município de Uberlândia. Contudo, referido privilégio foi forjado pelas elites uberlandenses desde o final do século XIX, uma vez que de nada adiantaria o potencial locacional sem as devidas conexões. Em 1895, a estrada de ferro da então Companhia Mogiana é implantada em Uberlândia, mediante alteração do projeto original da ferrovia, intermediado junto ao presidente da Companhia Mogiana pelo Coronel José Teófilo Carneiro, empresário da cidade (Soares, 1988).

Já em 1909 é construída a ponte Afonso Pena sobre o Rio Paranaíba, às expensas da União, conectando os municípios de Itumbiara (GO) e Centralina (MG) (Soares et al, 2010), ou seja, possibilitando a penetração ao sul goiano, o que impulsionou a implantação do terceiro e fundamental elemento para a inserção de Uberlândia na economia nacional: as rodovias. Outro empresário uberlandense, Fernando Vilela de Andrade, inicia em 1912 a construção de uma rodovia com extensão de 100 km que, posteriormente, passa a compor na rodovia BR-365, o trecho entre Uberlândia e Monte Alegre (Soares, 1988).

No mesmo período, Fernando Vilela de Andrade e seu sócio, Ignácio Paes Leme, criam a Companhia Mineira de Auto-Viação Intermunicipal, que realizava, com automóveis e caminhões particulares, o transporte de pessoas e mercadorias na região (Soares, 1988) (Soares et al, 2010). Assim, Uberlândia cria as condições para a acumulação e reprodução do capital e se insere na economia nacional.

Junto a isso, havia a presença de algumas pequenas indústrias ligadas à produção rural, e este conjunto se tornou atrativo à população em busca de emprego. Assim, com o aumento do número de habitantes, o poder público precisou intervir na provisão de infraestrutura urbana e de serviços, com a construção de "escola pública, estação telegráfica, praça pública, abastecimento de água potável, calçamento da avenida comercial" (Soares, 1988).

Como a referida infraestrutura foi implantada de forma concentrada junto ao núcleo central da cidade, os efeitos foram semelhantes aos das outras cidades abordadas na subseção 2.1.4: no início do século XX, o centro de Uberlândia passou a ser ocupado pelas residências da elite, acompanhadas de alguns estabelecimentos voltados ao comércio e aos serviços, enquanto a população mais pobre foi progressivamente expulsa da área, ocupando regiões mais afastadas. Em consequência, a cidade se expande horizontalmente.

Neste ponto, cabe ressaltar o papel da Igreja Católica na provisão de habitação dos trabalhadores, em especial da população negra recém liberta da escravização. Em 1883 foram doados 12 alqueires de terras ao Patrimônio da Nossa Senhora da Abadia (Soares, 1988), correspondendo, aproximadamente, ao atual bairro Patrimônio. Assim como no caso da cidade de Ribeirão Preto (SP), os terrenos eram cedidos via contrato de enfiteuse e neles, a população ex-escravizada construía sua morada de forma rústica. Lá estabelecidos, trabalhavam de forma assalariada nas fazendas próximas ou cultivavam lavouras de subsistência (Soares, 1988).

Se em 1888 a então Freguesia de São Pedro de Uberabinha se eleva à categoria de município, em 1929 ela passa a se chamar, oficialmente, Uberlândia. Neste entretempo, entre 1907 e 1908, é proposto pela gestão pública um plano urbanístico, de traçado ortogonal, que visava transferir o centro comercial, até então localizado no núcleo primaz de Uberlândia, o Fundinho, para um novo local, mais próximo à estação ferroviária, induzindo o crescimento da cidade para tal vetor. A consequência, novamente, é a exclusão da população trabalhadora e de baixa renda da área, dando lugar a mansões e sobrados (Soares et al, 2010).

Com o novo impulso econômico nacional em meados da década de 1920, a cidade de Uberlândia recebe algumas indústrias voltadas ao setor agrícola, localizadas junto às saídas da cidade, para facilitar o escoamento da produção, bem como uma indústria de maior porte voltada à fabricação de tecidos, instalada junto à linha férrea (Soares, 1988). Nessas circunstâncias, Uberlândia passa a atrair população em busca de oportunidades de emprego, e, em consequência, o déficit habitacional junto à população trabalhadora se torna preocupante. Somando a questão da falta de moradia para a classe mais desfavorecida ao plano urbanístico implantado, a necessidade de incorporar áreas até então agrícolas à malha urbana torna-se latente (Soares et al, 2010).

Mosaico 7: Vistas de Uberabinha, na década de 1920.

Imagem 1: Vista parcial da cidade. Em primeiro plano está o bairro Patrimônio. Em segundo plano, do lado direito, o atual bairro Fundinho e lado esquerdo, o bairro Tabajaras. [192?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia. Oswaldo Naghettini.
Imagem 2: Vista parcial da cidade. Ao fundo está a Vila Martins. [192?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia. Roberto Cordeiro.

Em um primeiro momento, a fábrica de tecidos, a Companhia Mogiana e o Frigorífico Ômega, responsável pela produção de charque que abastecia mercados do Sudeste e do Nordeste, procederam à construção de casas para aluguel voltadas aos trabalhadores de suas empresas. Tais residências, apesar de rudimentares, representavam segurança ao operário, ao passo que, para os empresários, eram uma maneira de fixar, controlar a mão-de-obra e reduzir o peso do valor da moradia na cesta de produtos do trabalhador, possibilitando a redução dos salários. Junto do Patrimônio da Nossa Senhora da Abadia, as áreas próximas às indústrias e, consequentemente à linha férrea - mas “após” a ela, uma vez que o outro lado fazia parte do plano urbanístico e se constituía como o “novo centro” - se tornaram os locais de moradia da classe trabalhadora e, não por coincidência, os subúrbios da cidade (Soares, 1988).

Neste processo de expansão urbana, um agente se destaca pela importância de sua participação: a empresa imobiliária. Sua atuação não seguiu planos urbanos e muito menos

uma ocupação que procurasse ocupar áreas vazias antes de avançar para mais longe. A única lógica seguida era a da especulação urbana, sendo escolhidas áreas que poderiam ser comercializadas facilmente, independentemente da provisão de infraestruturas e de sua localização (Soares et al, 2010).

Ademais, o poder público não exercia controle sobre a abertura de novos loteamentos, uma vez que, em alguns casos, os proprietários fundiários eram também a elite política de Uberlândia, como é o caso da primeira empresa imobiliária da cidade, a Empresa Uberlandense de Imóveis, de propriedade do empresário Tubal Vilela da Silva, que veio a eleger-se prefeito de Uberlândia em 1950. Seus loteamentos eram voltados à classe trabalhadora, viabilizando a compra de lotes e de casas por meio de financiamento, a preços relativamente baixos (Soares, 1988).

Do primeiro plano urbano para Uberlândia, de 1908, até os anos de 1940, foram implementados outros 18 loteamentos, que seguiram duas tendências principais: a primeira, uma concentração junto ao centro comercial e a segunda, na direção norte, acompanhando o traçado da linha férrea (Consórcio Cidadania, 2024).

A partir dos anos de 1940 o cenário econômico nacional se reflete na cidade de Uberlândia, com a intensificação e diversificação da industrialização, a modernização da agricultura, as melhorias nas estradas de rodagem, que confirmam a vocação atacadista e de logística da cidade, bem como a construção e a transferência da capital nacional para Brasília, aportam à Uberlândia novas dinâmicas sociais e econômicas que se materializam no espaço urbano.

O poder público, alinhado à política nacional, proporciona melhoramentos à infraestrutura de transportes tanto dentro do município como em escala intermunicipal voltada para o escoamento de mercadorias, realiza melhoramentos na rede de distribuição de água e coleta de esgoto, a fim de transformar a cidade em um centro apto a receber a entrada de novos capitais, sua acumulação e expansão, o que, de fato, acontece. Junto a isso, verifica-se um salto populacional na cidade de Uberlândia.

Tabela 3: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) - 1940 a 1970.

ANO	TOTAL	URBANA	Pop. urbana relativa à pop. total (A)	RURAL	Pop. rural relativa à pop. total (A)
1940	42.179	22.123 (B)	52,5%	20.059	47,5%
1950	54.984	33.799	65,1%	19.185	34,9%
1960	88.282	71.717	81,2%	16.565	18,8%
1970	124.706	111.466	89,4%	13,240	10,6%

(A): Cálculo realizado pela autora utilizando os números absolutos disponíveis. Arredondamento para uma casa decimal.
(B): O Censo Demográfico de 1940 separou a população total em população urbana, suburbana e rural. O número apresentado nesta tabela refere-se à soma da população urbana e suburbana, uma vez que a metodologia utilizada pelo Censo Demográfico de 1940 informa que classificação "suburbana" visa reconhecer "a situação dos núcleos que são sedes administrativas e deveriam ser, de fato, aglomerados urbanos de alguma importância" (IBGE, 1950).
Fonte: Censo Demográfico de 1940 (IBGE, 1950) e Anuário Estatístico de Minas Gerais (Minas Gerais, 1982). Elaborada pela autora.

Assim, observa-se que no prazo de 30 anos, a população total de Uberlândia é triplicada, ao passo que, dessa população, a parcela residente na área urbana é multiplica por 5. Tratando em porcentagens, a população total da cidade cresce cerca de 195% e a população urbana cresce aproximadamente 400%. É possível perceber também a queda na participação da população rural no total dos moradores da cidade, indicando a migração campo-cidade, decorrente da mecanização da produção agrícola. Mas apenas isso não explica o aumento populacional nas proporções encontradas: Uberlândia se torna um polo de atração das migrações internas, principalmente de uma população em busca de oportunidades de trabalho.

Com uma dinâmica semelhante à apontada no cenário nacional, o crescimento populacional em Uberlândia incorre na maior procura por residências de aluguel, o que pressiona os valores destes para cima. A classe operária, que até então conseguia arcar com essa despesa, passa a ter uma maior porcentagem de seu salário comprometido com a moradia, culminando na expulsão dessa população. Soma-se a isso, um maior contingente populacional em condição econômica semelhante, sem poder econômico tanto para arcar com os valores do aluguel quanto como para comprar os lotes nos parcelamentos realizados pelas empresas imobiliárias em áreas mais próximas aos seus locais de trabalho. A eles relegaram-se os loteamentos irregulares e clandestinos, os loteamentos sem a mínima provisão de infraestrutura e as ocupações e favelas.

Enquanto isso, as empresas imobiliárias continuavam a implantação de novos loteamentos seguindo a lógica especulativa. Nos anos de 1950 a mancha urbana se amplia de forma mais homogênea, mas longe de viabilizar o acesso a moradia para a classe trabalhadora (Consórcio Cidadania, 2024).

Além disso, nos anos de 1950 ocorre a elaboração do Plano de Urbanização da Cidade de Uberlândia, com propostas voltadas à ampliação e melhoria da malha viária, arborização, iluminação pública e zoneamento, que visava retirar a linha férrea e a estação da região central. Percebe-se com isso, que as medidas do plano se voltavam para o controle dos diversos grupos sociais que se apropriavam do espaço urbano, de forma a garantir o tão buscado progresso que a política nacional desenvolvimentista pregava. Além disso, não foram contempladas medidas que regulassem a abertura de novos loteamentos e muito menos a provisão de habitação às classes economicamente vulneráveis (Silva, 2014a).

Mosaico 8: Estação Mogiana e vista da cidade. Décadas de 1940 e 1950. Uberlândia, MG.

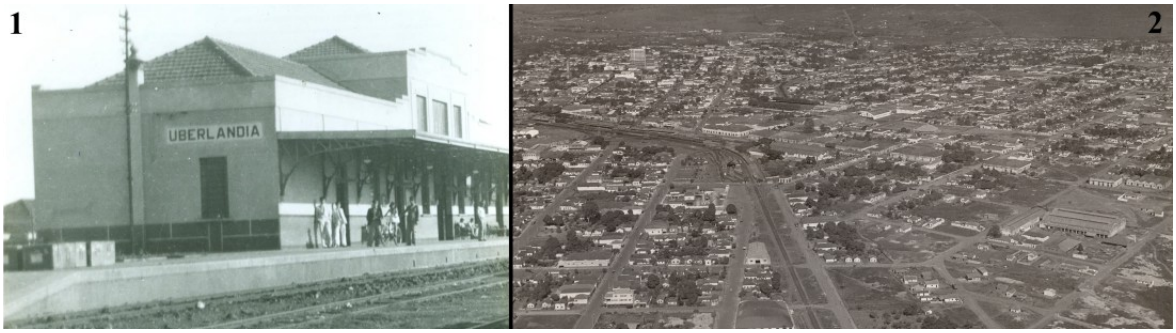


Imagem 1: Prédio da Estação Mogiana em Uberlândia ainda localizada no centro da cidade, onde atualmente se localiza a Praça Sérgio Pacheco. [194?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia.
Imagem 2: Vista aérea parcial da cidade. Em primeiro plano, o bairro Bom Jesus e a linha de ferro da Ferrovia Mogiana. Em segundo plano, à direita o bairro Martins e à esquerda, o bairro Aparecida. [195?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia. Oswaldo Naghettini.

A – pouca - produção de habitação de interesse social na cidade de Uberlândia no período se dá através da Fundação Casa Popular (FCP). Em 1954 são entregues 50 casas em um conjunto habitacional localizado no bairro Patrimônio. Outro conjunto habitacional, também distante do centro comercial, denominado Núcleo JK, é construído no ano de 1957, com 80 casas, mas é entregue apenas em 1959, devido à ausência de água encanada e apenas em 1961 foi instalada energia elétrica. (Soares, 1988). Ainda que as localizações distantes da área central não se justificassem pela dificuldade na provisão de infraestrutura urbana e pela existência de áreas em desuso mais próximas ao centro, elas se justificavam à medida em que a produção do espaço urbano seguia o modelo capitalista – e patrimonialista: um novo loteamento provido de infraestrutura atraía outros empreendimentos que se

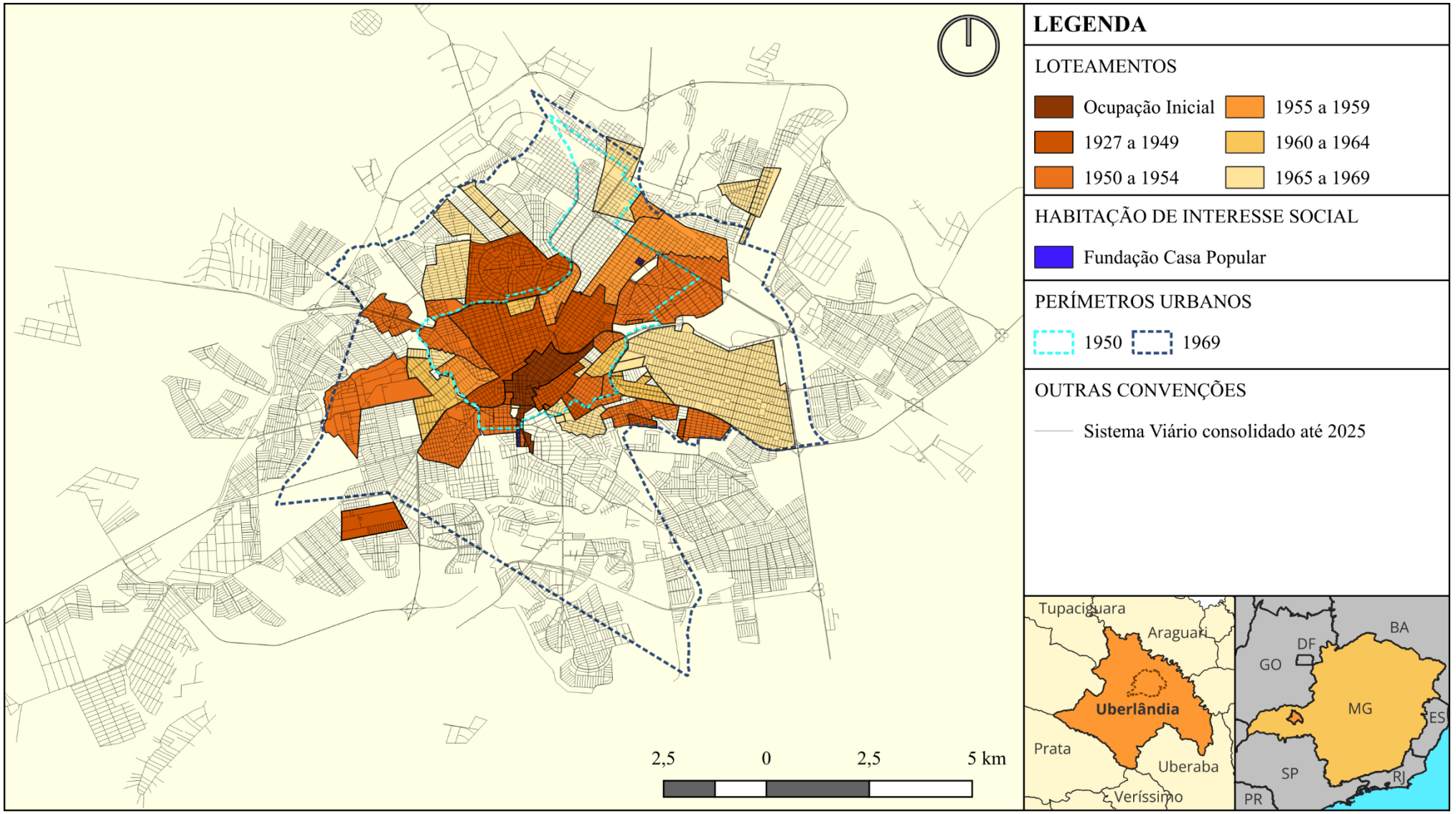
aproveitariam da extensão dos serviços públicos, além de criar núcleos de glebas de terras em reserva voltadas à valorização fundiária.

A década formada entre os anos de 1960 e 1970 marcou uma acentuada expansão da mancha urbana de Uberlândia, que contava, ao final dela, com cerca de 50 loteamentos, afastados da área central e conformando grandes vazios urbanos. É necessário pontuar que a falta de moradia para a população trabalhadora não se tratava de ausência de espaços a serem habitados. Conforme Soares (1988), para o ano de 1966, considerado uma população de 95.570 habitantes em Uberlândia e uma razão de ocupação de cinco pessoas por lote, o total de lotes vagos no município seria de 43.063, ou seja, 69% dos lotes da cidade estariam vazios.

A expansão para o setor leste neste período é marcante, tendo sido aprovados nessa década os loteamentos Santa Mônica, Segismundo Pereira e Tibery, por exemplo (Silva, 2014a). Apenas o ano de 1966 conta com a aprovação de 8 novos loteamentos. É possível verificar que tal expansão foi orientada, uma vez que o local escolhido para a implantação da Universidade de Uberlândia (UFU), que remonta ainda dos anos de 1950 - com cursos isolados e ainda com outra denominação -, foi justamente o bairro Santa Mônica. Outro equipamento importante, o Parque Sabiá, teve sua área reservada ainda em 1971, idealizado pelo então prefeito Virgílio Galassi (Batista, 2018).

Essas informações, somadas com o fato de que um dos proprietários do terreno no qual se empreendeu o loteamento Santa Mônica era o então prefeito do município (Soares, 1988), nos coloca em uma posição em que mencionar que a produção do espaço urbano na cidade de Uberlândia se dá de forma “caótica” e “desordenada” nos obriga sempre a relembrar que a desordem e o caos são sentidos, principalmente, pela população de baixa renda, que tem o seu direito à moradia cerceado e se acumula em favelas cada vez mais numerosas. Ao perpetuar o fazer urbano patrimonialista, no qual se utiliza do poder público para satisfazer interesses privados, é possível traçar uma lógica clara no crescimento da mancha urbana uberlandense: ela se dá de forma a atender aos interesses do capital por meio da utilização da máquina pública na viabilização de vontades particulares.

Mapa 2: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos. Localização das habitações de interesse social. 1927 – 1969. Uberlândia, MG.



Fonte: Soares, 1988. IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

3.2 Crescimento e periferização: as dinâmicas urbanas em Uberlândia de 1970 a 2010.

O período compreendido entre 1970 e 2010 foi decisivo para a conformação do espaço urbano de Uberlândia, uma vez que nele se acentuaram tanto o crescimento populacional quanto a expansão territorial da cidade. Inserida na rede urbana brasileira como cidade média, Uberlândia experimentou um processo de integração cada vez mais intensa às dinâmicas do capital industrial e imobiliário, o que se refletiu diretamente em sua estrutura urbana. O aumento da população, aliado à intensificação da industrialização e à valorização do setor de serviços, impulsionou novas formas de uso e ocupação do solo, redefinindo os limites da cidade e ampliando a pressão sobre as áreas periféricas.

Ao longo das décadas, a cidade passou a ser marcada por um duplo movimento: de um lado, a expansão física e econômica, com forte protagonismo do capital privado na produção de loteamentos e conjuntos habitacionais; de outro, o aprofundamento da segregação socioespacial, que relegava à periferia as camadas populares e a habitação de interesse social. A atuação do Estado, ainda que presente em políticas urbanas e habitacionais, mostrou-se frequentemente subordinada às demandas do mercado, contribuindo para consolidar a lógica de periferização. Essa dinâmica revela o quanto a produção do espaço urbano em Uberlândia esteve articulada a interesses de acumulação de capital, reforçando padrões de desigualdade já presentes em outras cidades brasileiras.

A divisão em duas subseções busca justamente explicitar as nuances desse processo. Enquanto o primeiro período foi marcado pela expansão demográfica e pela intensificação da ocupação periférica, o segundo traz à tona a emergência de uma fragmentação urbana mais evidente, em que a regulação do espaço passa a se articular a estratégias de valorização e de controle territorial. Essa organização permite compreender como Uberlândia se consolidou como cidade média inserida na lógica capitalista de urbanização, ao mesmo tempo em que aprofundou as contradições de seu espaço urbano.

3.2.1 Os anos de 1970 a 1990: a cidade e o capital se expandem

As relações capitalistas de produção se materializam então no espaço urbano uberlandense, evidenciando contradições sociais, próprias do sistema e necessárias para que este siga funcionando. Conforme elaborado no subcapítulo 2.1.3, o avanço do

desenvolvimento do modo de produção capitalista implica em uma maior divisão técnica e social do trabalho, sendo a primeira aquela percebida, por exemplo, na divisão das etapas de produção, visando uma maior produtividade e a segunda é derivada da especialização das atividades produtivas, que também visa o aumento da produtividade pela mencionada especialização, gerando uma espécie de hierarquia social do processo produtivo. Essa hierarquização não se limita ao local de produção, penetrando em todos os aspectos da sociedade, inclusive na produção do espaço urbano.

A partir da década de 1970, com uma maior integração brasileira – e uberlandense – com o capitalismo mundial, as contradições socioeconômicas se exacerbam e, ainda que o poder público de Uberlândia tentasse, via obras de embelezamento da cidade e criação de instituições para mascarar a pobreza urbana, a piora das condições de vida da classe trabalhadora, sendo a moradia o enfoque do presente trabalho, aprofundava-se em tal velocidade que o pretendido mascaramento já não conseguia mais acompanhar. O crescimento de favelas ao longo das rodovias na entrada da cidade, bem como a ocupação periférica informal aumentava, por decisões econômicas feitas pelas próprias elites e pelo poder público de Uberlândia, sem, obviamente, calcular os impactos sociais de tais decisões.

Ainda na década de 1960, por iniciativa local, foi projetada a implantação de uma cidade industrial, no setor norte da cidade. Já na década de 1970, o governo do estado de Minas Gerais implementa em Uberlândia a Companhia de Distritos Industriais (CDI). A CDI, diferentemente do que ocorria antes de sua implantação, passava a exigir o cumprimento de normas de ocupação e de aprovação, de forma que a ocupação do setor se torna um pouco mais organizada em comparação à década anterior (Soares, 1988). Para que o distrito industrial fosse então utilizado, colocando Uberlândia *pari passu* à política de industrialização de âmbito nacional, a cidade deveria apresentar-se atrativa para o ramo industrial. Assim, munidos das melhores narrativas, os empresários uberlandenses buscaram ativamente indústrias interessadas em se instalarem na cidade e, com o auxílio do poder público na forma de benefícios fiscais, por exemplo, a empreitada é bem-sucedida (Soares, 1988).

O distrito industrial induz o crescimento da cidade para o Setor Norte, atraindo comércios, serviços, a implantação de um ramal ferroviário e novos loteamentos, como o Jardim Umuarama e o Maravilha em 1966, o loteamento Jacob em 1976 e o loteamento Nossa Senhora das Graças em 1984 (SEPLAN, 2026). A transferência da estação rodoviária em 1971 para a área do bairro Custódio Pereira permitiu a conexão entre o centro e os novos

loteamentos ao norte através do prolongamento viário da Avenida Afonso Pena, Avenida João Pinheiro e Avenida Cipriano Del Fávero (Silva, 2014a).

Soma-se a isso a tecnologia aplicada ao campo, que também diversifica a produção agrícola no cerrado e a ampliação e diversificação do comércio, com destaque para o setor atacadista e de distribuição, e dos serviços, que, se somados, empregam mais pessoas do que o setor industrial em Uberlândia no período abordado (Soares, 1988) (Soares *et al*, 2010).

O espaço para a acumulação capitalista estava formado em Uberlândia e isso atraía cada vez mais trabalhadores. Com uma taxa de crescimento ainda muito acentuada em razão da migração, com população advinda tanto do estado de Minas Gerais quanto do sudeste goiano e da região Nordeste (Soares, 1988), além da migração rural-urbana, observada na Tabela 4 pela queda acentuada da população rural em relação ao total da população, Uberlândia apresenta um aumento populacional de, aproximadamente, 195% do ano de 1970 para o ano de 1991[5], ou seja, a população praticamente dobra em um período de 21 anos. Em relação à população urbana, o aumento percentual é de 221%.

Tabela 4: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) - 1970 a 1991.

ANO	TOTAL	URBANA	Pop. urbana relativa à pop. total (A)	RURAL	Pop. rural relativa à pop. total (A)
1970	124.706	111.466	89,4%	13.240	10,6%
1980	240.961	231.598	96,1%	9.363	3,9%
1991	367.061	358.165	97,6%	8.896	2,4%

(A): Cálculo realizado pela autora utilizando os números absolutos disponíveis. Arredondamento para uma casa decimal.
Fonte: Anuário Estatístico de Minas Gerais: 1982 (Minas Gerais, 1982). Anuário Estatístico de Minas Gerais: 1990/1993 (FJP, 1994). Elaborada pela autora.

Como o fenômeno capitalista de exacerbação das desigualdades sociais não era, de forma alguma, exclusivo da cidade de Uberlândia, o Programa Nacional de Habitação (PLANHAB), viabilizado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), aparece como contrapartida estatal ao esforço econômico privado para o desenvolvimento do país, uma vez que a moradia é o fator primordial para a reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que deve ter um preço que não onere a folha de pagamento, permitindo assim uma maior obtenção de mais-valia, como já tratado em detalhes na seção 2, assim como o PLANHAB.

[5] O Censo Demográfico não foi realizado no ano de 1990, mas sim, em 1991.

De acordo com levantamento realizado pela FJP (1980), a Prefeitura Municipal de Uberlândia indicou que a demanda correspondente ao número de inscrições na COHAB era de 14.000 famílias e a distribuição das unidades deveria seguir os critérios de "tempo de permanência na cidade, número de filhos e funcionário público" (FJP, 1980).

O primeiro conjunto habitacional financiado pelo BNH, por intermédio da COHAB, voltado para a população com as menores faixas de renda dentro da divisão realizada no PLANHAB, foi aprovado junto ao município no ano de 1968, contando com cerca de 300 residências e localizava-se no Setor Norte, próximo à ainda denominada cidade industrial, tanto que referido conjunto recebeu o nome de Conjunto Habitacional das Indústrias (SEPLAN, 2025).

Uberlândia aprova, em 1978, as primeiras duas etapas do maior conjunto habitacional a ser viabilizado pela COHAB, 14 anos após a criação de PLANHAB e do BNH e 10 anos após o primeiro conjunto da cidade: o Conjunto Habitacional Luizote de Freitas. Localizado no então extremo oeste da cidade de Uberlândia (Mapa 3), o Conjunto Habitacional Luizote de Freitas foi implantado em 6 fases, tendo sido a última aprovada junto à administração pública em 1997 (SEPLAN, 2026) e, ao todo, soma 4.234 lotes (SEPLAN, 2025). No início de sua implantação, a área do conjunto assemelhava-se mais como uma "nova cidade", dada a ausência de ocupação urbana contígua ao seu território.

Mosaico 9: Estação ferroviária e Conjunto Habitacional Luizote de Freitas. Décadas de 1970 e 1980. Uberlândia, MG.

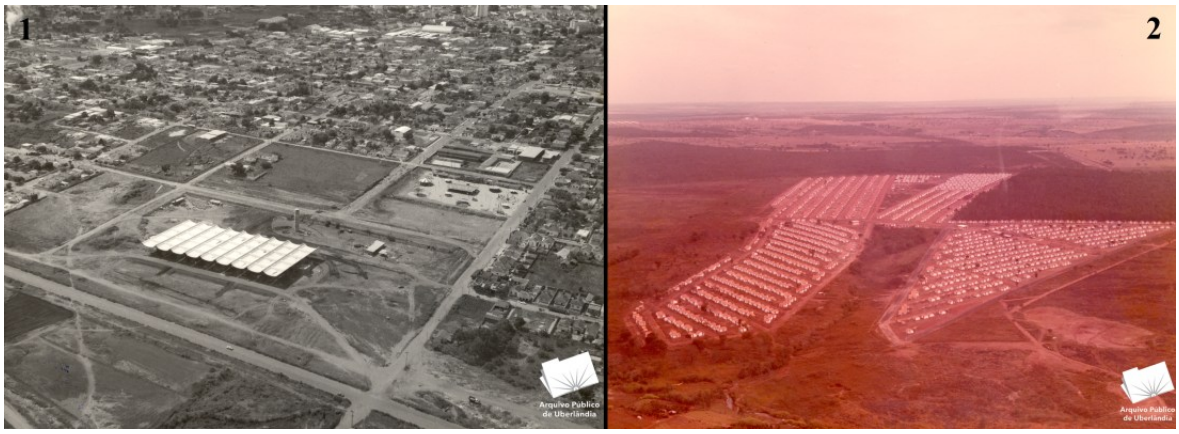


Imagem 1: Vista aérea parcial da cidade. Em primeiro plano, a Estação Rodoviária inaugurada em 1976 no bairro Martins, na gestão do prefeito Renato de Freitas. [197?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia. Oswaldo Naghettini.
Imagem 2: Vista aérea do Conjunto Habitacional Luizote de Freitas [198?]. Fonte: Arquivo Público de Uberlândia. Oswaldo Naghettini.

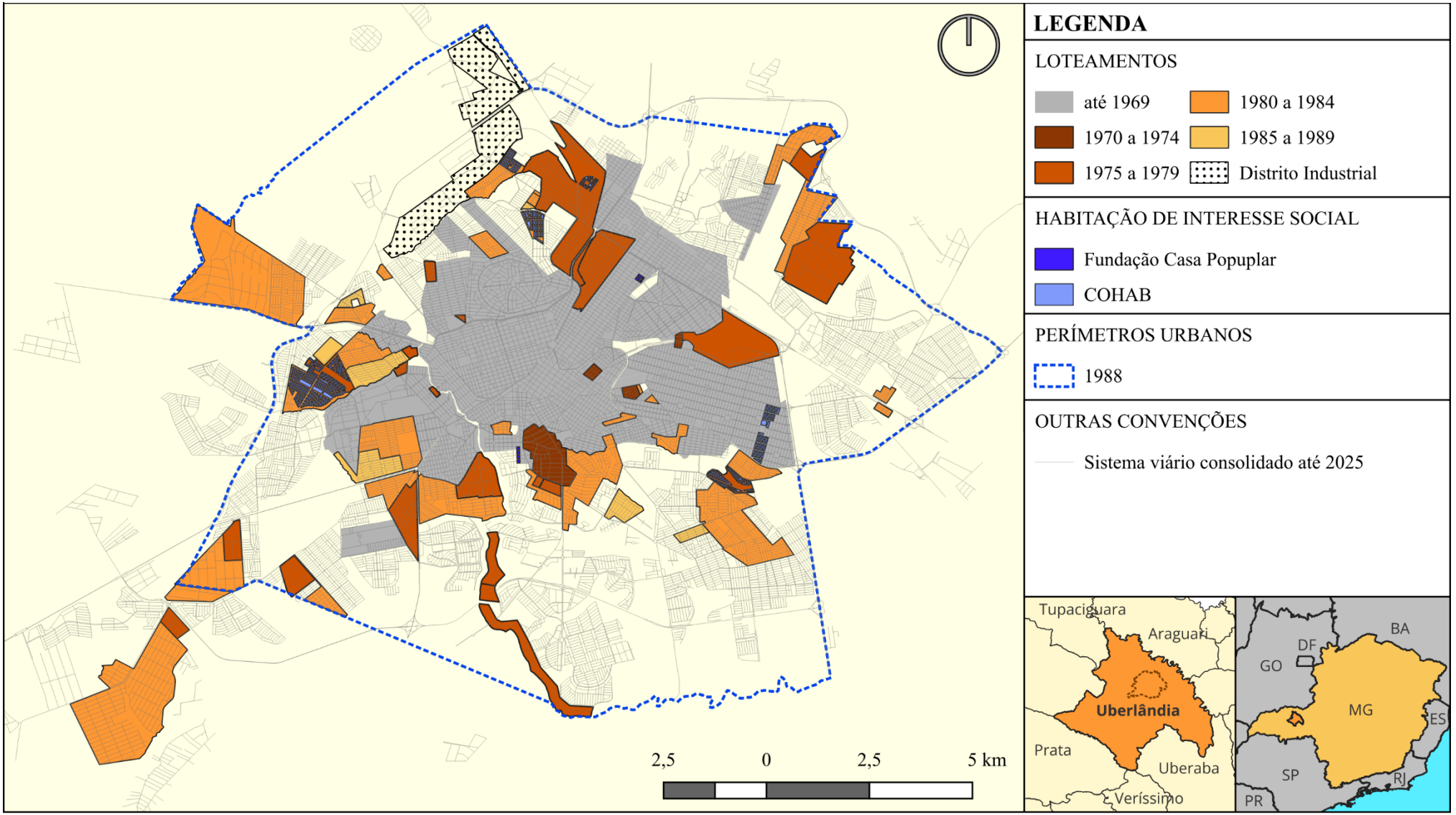
Os grandes conjuntos habitacionais viabilizados pela dupla BNH/COHAB foram fundamentais para a manutenção do poder político, manifestado na reeleição de prefeitos,

não apenas na cidade de Uberlândia, mas também em outras cidades de mesmo porte, como é o caso de Ribeirão Preto, tratada na subseção 2.1.4. No caso de Uberlândia, a manutenção do poder se apresenta na eleição e reeleição de Virgílio Galassi, que entre os anos de 1971 a 2000, governou a cidade por praticamente a metade do período, a saber, 14 anos, em quatro diferentes mandatos. Tais reiteradas reeleições dão à elite política o poder de escolha de novas localizações de habitações de interesse social, seja em benefício próprio ou de terceiros, mas nunca em benefício da população de baixa renda.

Outros conjuntos habitacionais são viabilizados pela COHAB no município de Uberlândia, mas nenhum deles possui a expressividade em número de moradias como o Conjunto Habitacional Luizote de Freitas. No ano de 1979 (SEPLAN, 2026) a municipalidade aprova os conjuntos habitacionais Segismundo Pereira, com 1060 lotes e Santa Luzia, com 805 lotes, ambos localizados no Setor Leste.

Três outros conjuntos habitacionais, além do conjunto pioneiro de 1968, localizam-se no Setor Norte, mais próximos ao distrito industrial. Os dois primeiros a serem aprovados datam de 1981 (SEPLAN, 2026), sendo o Cruzeiro do Sul, que, dentre os três, é o mais próximo ao distrito industrial e, não apenas isso, localiza-se junto à área que primeiro se consolidou com indústrias. Contudo, o número de lotes é de apenas 280 (SEPLAN, 2025). O outro conjunto habitacional datado de 1981 é o Residencial Liberdade, com 754 lotes (SEPLAN, 2025), localizado relativamente próximo ao distrito industrial, mas sem ocupação urbana contígua à época de sua implantação. O terceiro e último conjunto habitacional, denominado Residencial Dona Maria Rezende, viabilizado pela COHAB e localizado no Setor Norte, foi aprovado junto à administração pública em 1996 (SEPLAN, 2026) e conta com 865 lotes (SEPLAN, 2025). Referido conjunto localiza-se próximo ao distrito industrial, mas é separado dele por um curso d'água e sua área de preservação permanente. As duas transposições que dão acesso ao distrito industrial, localizam-se, em média, a um quilômetro de distância do conjunto.

Mapa 3: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos. Localização das habitações de interesse social. 1970 – 1980. Uberlândia, MG.



Fonte: Soares, 1988. IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Observa-se então que a divisão técnica e social do trabalho está representada no espaço urbano de Uberlândia como segregação socioespacial: à classe trabalhadora destinam-se área periféricas, ainda não integradas à ocupação urbana consolidada. Segregados, é possível exercer o controle político e social sobre a classe trabalhadora, negando-lhes o direito à cidade. Além disso, tais "ilhas" habitacionais serviam para valorizar a terra urbana reservada estrategicamente junto a elas. Cabe ressaltar ainda que a população atendida pela COHAB era aquela empregada formalmente, com predominância de famílias com rendas mensais de 3 a 5 salários-mínimos. Assim, "haveriam ainda 15.979 famílias com rendimentos inferiores a 3 salários [mínimos], cujas necessidades não são conhecidas integralmente" (FJP, 1980). A própria FJP (1980) conclui que a parcela da população sem poder aquisitivo para arcar tanto com o financiamento da casa própria quanto com os valores dos aluguéis buscou "solução para suas necessidades habitacionais nos assentamentos informais periféricos" (FJP, 1980).

Na pesquisa realizada pela FJP (1980) já se observa no início da década de 1980 o que se cristalizaria décadas à frente: a concentração da população de alta renda tendendo ao setor sul da cidade, compreendendo parte da região central, que passa por um processo de verticalização desde meados de 1950 (Soares, 1995) e encaminha-se em direção aos vales do Rio Uberabinha e do Córrego Jataí, para os loteamentos Altamira II, aprovado em 1973, Morada da Colina, aprovado em 1979, Jardim Karaíba, aprovado em 1980 e Cidade Jardim, aprovado entre 1978 e 1981 (SEPLAN, 2026).

A pesquisa prossegue indicando que a localização da classe média se dá junto à área central; próximo ao que denomina de "subcentro da Avenida Vasconcelos Costa" – entre o bairro Martins e Osvaldo Rezende – e; junto ao setor atacadista da Avenida Floriano Peixoto, desde o seu início, na área central, prolongando-se até a BR-452. É importante mencionar que estes dois últimos locais onde se concentrava a classe média uberlandense receberam, ainda na década de 1960, centros comerciais – chamados de *shopping-centers* -, com cerca de 150 lojas cada (Soares, 1995). Já as classes baixa e média baixa, conforme mencionado anteriormente, localizam-se tanto na periferia imediata à ocupação urbana consolidada quanto na periferia ainda mais externa, separada por faixas descontínuas de glebas de terras desocupadas (FJP, 1980).

É importante destacar o ano de 1979 no que tange à regulamentação do parcelamento do solo urbano, via promulgação da Lei Federal n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Esta lei passou a exigir que os novos loteamentos fossem dotados de sistemas de circulação,

equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres para uso público. Além disso, determina a necessidade de apresentação do projeto urbanístico do loteamento, do memorial descritivo e cronograma de execução das obras, que não deveria ultrapassar quatro anos, à administração pública municipal (Brasil, 1979). Tais exigências tendem a profissionalizar o processo de parcelamento do solo urbano, o que não significa que isto tenha feito diminuir o ritmo da expansão urbana na cidade de Uberlândia.

Durante o mandato do prefeito Zaire Rezende, de 1983 a 1988, houve uma tentativa de conter a especulação imobiliária desenfreada e orientadora da produção do espaço urbano de Uberlândia com a implantação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo, que previa o aumento anual da alíquota do IPTU para terrenos vagos e a diferenciação da alíquota cobrada de edificações conforme sua localização, que estaria definida em zonas socioeconômicas e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que foi aprovada apenas em 1989, ao passo que o IPTU progressivo foi derrubado pela Câmara Municipal em 1991 (Soares, 1995), durante o mandato do prefeito Virgílio Galassi.

Durante toda a década de 1980, são aprovados pela municipalidade 67 novos loteamentos, sendo apenas 1 no setor central, 8 no setor norte, 12 no setor leste, 18 no setor sul e 19 no setor oeste. Os 8 loteamentos faltantes para atingir o total de 67 são referentes às 8 partes dos Sítios de Recreio Morada Nova, que estão abarcados pela área do Distrito de Miraporanga, mas encontram-se mais próximos ao limite do setor oeste do que da própria sede do distrito do qual fazem parte (SEPLAN, 2026).

O que é possível analisar diante desses números é o crescimento horizontal da cidade nos sentidos oeste e leste, uma vez que, dentre os 18 loteamentos abarcados pelo setor sul, 9 localizam-se à sudeste, tais como Parque São Jorge e Residencial Granada. É possível verificar que, dada a dimensão e a infraestrutura implantada nos conjuntos habitacionais viabilizados pela COHAB e BNH, eles são capazes de orientar a ocupação urbana, sendo que, já na década de 1990, não se encontram mais isolados, estando integrados à malha urbana (Soares, 1995), ocupada nestes interstícios de terras reservadas à especulação por classes econômicas mais altas, capazes de arcar com o preço da terra valorizada.

3.2.2 Os anos de 1990 a 2010: a fragmentação e a regulação do espaço urbano

Os anos de 1990 apontam a fragmentação espacial que o processo de produção capitalista – e patrimonialista – do espaço urbano de Uberlândia acarretou. O eixo sul apresenta-se como o local das classes de renda alta, nos eixos leste e oeste reside a maior parte da população assalariada da cidade e, à medida que se avança para os extremos, observa-se o empobrecimento da população. Ao norte, consolida-se o caráter industrial, mas também abriga parte da população assalariada de renda média baixa. O centro da cidade observa no início dos anos de 1990 a descentralização dos serviços públicos e do comércio, que é representada pela construção do novo Centro Administrativo Virgílio Galassi e de um shopping-center no setor leste da cidade, além deste já contar com a Universidade Federal de Uberlândia e com o Parque do Sabiá.

Verifica-se que o período abordado apresenta um arrefecimento no crescimento populacional de Uberlândia, ainda acima das taxas nacionais, mas muito menor do que nos 20 anos anteriores. De 1991 a 2000, a população é acrescida em cerca de 36%, com um aumento absoluto de 134.135 habitantes. Na década seguinte, de 2000 a 2010, o crescimento populacional é de, aproximadamente, 20%, com incremento absoluto de 102.799. Nestes 19 anos, o crescimento populacional foi de cerca de 65%, enquanto a população urbana relativa à população total se manteve constante. O que se verifica então, é uma tendência à estabilização do crescimento populacional, ainda em números elevados, mas sem picos de aumento de população como os observados anteriormente.

Tabela 5: População total, urbana e rural e porcentagens da população urbana e da população rural relativas à população total - Uberlândia (MG) – 1991 a 2010.

ANO	TOTAL	URBANA	Pop. urbana relativa à pop. total (A)	RURAL	Pop. rural relativa à pop. total (A)
1991	367.061	358.165	97,6%	8.896	2,4%
2000	501.214	488.982	97,6%	12.232	2,4%
2010	604.013	587.266	97,2%	16.747	2,8%

(A): Cálculo realizado pela autora utilizando os números absolutos disponíveis. Arredondamento para uma casa decimal.
Fonte: Anuário Estatístico de Minas Gerais: 1990/1993 (FJP, 1994). Anuário Estatístico de Minas Gerais: 2000/2001 (FJP, 2002). Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012). Elaborado pela autora.

Os anos de 1990 também marcam a elaboração do terceiro plano urbanístico para a cidade. Mediante a exigência contida na Constituição de 1988, todos os municípios com

mais de 20.000 habitantes deveriam elaborar um Plano Diretor que conduzisse as políticas públicas a serem implementadas nas cidades, para que aquelas fossem mantidas para além de gestões isoladas. Assim, a Câmara Municipal de Uberlândia aprova, em 27 de abril de 1994 a Lei Complementar nº 78, que dispõe sobre o Plano Diretor de Uberlândia (Uberlândia, 1994a). O plano foi concebido para o período de 1991 a 2006 e foi elaborado pelo Escritório de Planejamento do arquiteto Jaime Lerner, que havia sido prefeito de Curitiba quando da implementação do Plano Diretor daquela cidade, que pioneiramente integrava uso e ocupação do solo com infraestrutura de transportes, e que estava à época da elaboração do Plano Diretor de Uberlândia, novamente na gestão municipal de Curitiba.

Não colocando em dúvida o mérito do arquiteto mas, ao contratar uma empresa alheia à realidade uberlandense, o poder público local demonstra, novamente, que sua preocupação se dá mais com o status do Plano Diretor do que com sua real efetividade, uma vez que na cidade existia corpo técnico capaz e ciente das necessidades municipais, como o próprio setor de planejamento urbano da administração pública e os pesquisadores da Universidade Federal de Uberlândia (Soares, 1995).

Nesta análise, alguns pontos do Plano Diretor merecem especial destaque, sendo o primeiro deles o "Capítulo III – Dos Eixos de Estruturação Urbana". Foram propostos quatro eixos estruturais: Nordeste, Sudeste, Norte e Oeste, que eram conformados pelas principais avenidas de cada um deles. Definidos tais eixos estruturais, o plano indicava que a lei de uso e ocupação do solo deveria ser elaborada de forma a garantir o adensamento habitacional, comercial e de serviços de curto prazo nos eixos Nordeste, Sudeste e Norte; adensamento habitacional, comercial e de serviços de médio a longo prazo no eixo Oeste, além de conservar a Região Sul com ocupação rarefeita e, em sendo superados aspectos de saneamento e proteção ambiental, que não são detalhados no plano, a Avenida Nicomedes Alves dos Santos seria o suporte da criação do eixo estrutural Sul (Uberlândia, 1994a).

Com essa informação em mente, passaremos para o segundo ponto a ser observado no Plano Diretor de 1994, a Seção I do Capítulo V, que trata da habitação no município, em especial à de interesse social. Com um discurso de inclusão social, elenca elementos a serem incorporados ao planejamento urbano para garantir o acesso à moradia, como a criação de estoques de terras públicas, incentivo à autoconstrução assistida, diversificação tipológica das moradias, integração com a malha urbana e a criação de setores especiais de interesse social. Dito isso, logo no parágrafo subsequente, o plano indica a proibição da criação de

tais setores especiais de interesse social nos Eixos de Estruturação Urbana (Uberlândia, 1994a).

Assim, a análise conjunta do Capítulo III com a Seção I do Capítulo V do Plano Diretor de 1994, embora revestido de uma linguagem técnica e que tenta dar valor à questão social, revela a intenção de organizar o crescimento urbano sob a lógica da valorização do solo e da fragmentação espacial. Enquanto os eixos estruturais privilegiavam áreas já dotadas de infraestrutura e com maior interesse ao mercado imobiliário, a política habitacional institucionalizou a segregação socioespacial, afastando os setores populares das áreas valorizadas, funcionando como agente regulador da reprodução desigual do espaço urbano.

Os financiamentos para a construção de habitação de interesse social, findo o BNH em 1986, passaram a ser geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF), sendo que, apenas a Etapa III do Conjunto Habitacional Luizote de Freitas e o Conjunto Habitacional Dona Maria Rezende foram viabilizados pela COHAB após essa data, em 1997 e 1996, respectivamente (SEPLAN, 2026). Nos anos de 1990, a produção de habitação de interesse social em Uberlândia passou pelas iniciativas do Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH), que abarcava governos, COHABs e a iniciativa privada e focava na construção de unidades em lotes já urbanizados (Villa et al, 2015).

Contudo, a qualidade da habitação, bem como a necessidade da ampliação por parte do morador após a compra da residência, uma vez que eram construídos apenas os "núcleos" das casas, com cerca de 23m² (Villa et al, 2015), precarizavam a vida do trabalhador. A isso, somava-se a dificuldade com o transporte público e saneamento básico, por exemplo, uma vez que recursos de outras fontes deveriam ser empregados para a implementação de infraestrutura. Localizados nos loteamentos Guarani, Mansour, Santa Mônica II, Parque das Laranjeiras, Parque São Jorge, Parque das Seringueiras e Jardim Aurora, ao contrário dos conjuntos habitacionais construídos entre as décadas de 1970 e 1980, estes não possuíam a mesma capacidade de polarização e não atraíam novas ocupações urbanas para junto de si (Soares, 1995). Novamente, mesmo sendo precárias, apenas os trabalhadores formais tinham direito de acessar essa moradia. Assim, as ocupações e favelas continuavam a se expandir, sendo a solução da população sem emprego ou com trabalhos informais e temporários.

A década de 2000 é marcada, no cenário nacional, pela promulgação do Estatuto da Cidade, sob a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e, no cenário uberlandense, pela aprovação do novo Plano Diretor, no ano de 2006. O Estatuto da Cidade regulamentava os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, que tratavam da política urbana e, dentre os

instrumentos dispostos na legislação, o plano diretor é colocado como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" (Brasil, 2001). Ele continuava sendo de elaboração obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, com obrigação de ser revisto, pelo menos, a cada dez anos.

Sendo assim, Uberlândia promulga, em 19 de outubro de 2006, sob a primeira gestão do ex-prefeito Odelmo Leão, a Lei Complementar nº 432, aprovando o novo Plano Diretor do Município de Uberlândia. Novamente, a elaboração do plano contou com uma consultoria externa da cidade de Curitiba, a Tese Tecnologia em Sistema Especiais mas, nesta versão, a equipe técnica da administração pública municipal constituiu um Núcleo Gestor para a revisão do plano diretor, participando de sua elaboração. Além disso, conforme previsto no Estatuto da Cidade, a construção do plano diretor municipal deveria ser participativa. Assim, a população foi ouvida por meio de Audiências Públicas, tratadas como suficientes para enquadrar a elaboração do plano dentro das regras de participação popular.

O texto de 2006 do Plano Diretor apresenta, de forma teórica, alguns conceitos elaborados no Estatuto da Cidade, mencionando, por exemplo, a função social da propriedade, que aparece mais como um dispositivo formal para que se fizesse cumprir as exigências da Lei Federal do que como um mecanismo efetivo ao acesso à cidade. Novamente, a seção que trata do uso e ocupação do solo prioriza corredores de adensamento e zonas de maior potencial construtivo, favorecendo áreas já dotadas de infraestrutura e de interesse para o mercado imobiliário.

Essa questão se escancara com a incorporação do conceito de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), também incorporadas do Estatuto da Cidade, as quais seriam voltadas à implantação de habitação de interesse social. Contudo, o plano diretor é muito claro ao proibir o parcelamento do solo para fins de loteamento em áreas que não sejam contíguas à mancha urbana, exceto para o estabelecimento das ZEIS. E continua, ao informar que deverá ser incentivada à criação das referidas ZEIS junto à "Macrozona do 3º Anel", delimitada pelo 2º e o 3º anéis, sendo o 2º Anel conformado pelo elo entre os terminais de transporte coletivo, que já se localizam em áreas periféricas e o 3º anel correspondente ao limite do perímetro urbano do município (Uberlândia, 2006).

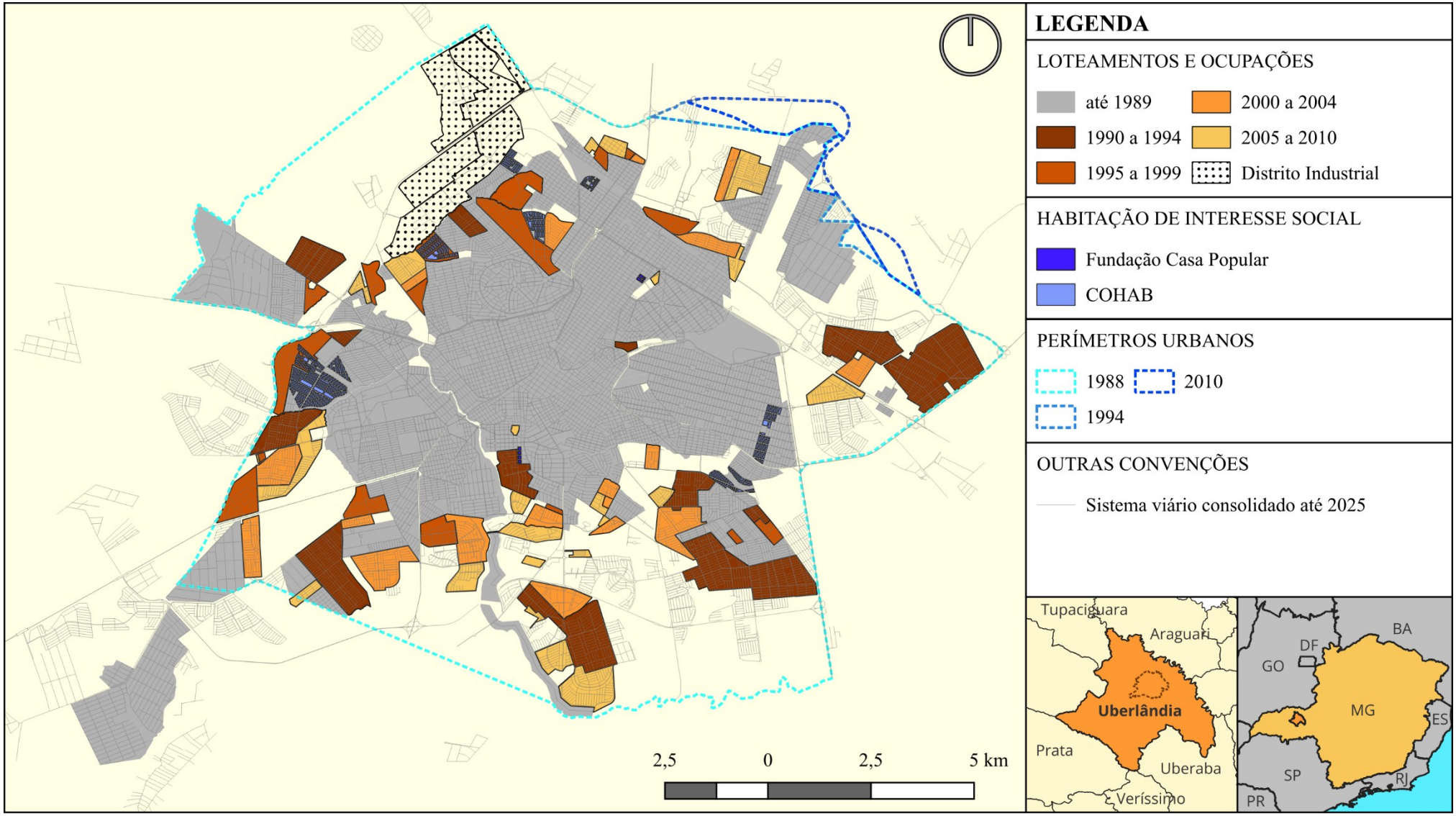
Assim, tanto o Plano Diretor de 1994 quanto o de 2006 usam de instrumentos legais para que a moradia popular não incida sobre áreas de alto valor imobiliário, reforçando a lógica da periferização da habitação de interesse social. Além disso, são enfatizadas parcerias com o setor privado para a provisão de habitações, perpetuando o modelo de

delegação do direito à moradia ao mercado. O Estado, como agente produtor do espaço urbano, aparece como gestor da valorização fundiária, orientando investimentos de forma seletiva.

Um fenômeno que deve ser observado nestes últimos 10 anos estudados, de 2000 a 2010, é a aprovação de loteamentos novos. Em todo o período são aprovados 53 loteamentos, sendo 22 entre os anos de 2000 a 2004 e outros 31 entre os anos de 2007 a 2010. Nos anos de 2005 e 2006 nenhum novo loteamento é aprovado, indicando que o mercado imobiliário contava com o benefício de um novo plano diretor de satisfizesse suas demandas para então voltar a empreender. O que também é possível observar é o padrão destes loteamentos: residenciais abertos e fechados de alto padrão voltados ao setor sul e loteamentos populares ocupando os anéis mais periféricos do município.

O final dos anos de 2010 consolidam a fragmentação do espaço urbano de Uberlândia e seu crescimento segue esse padrão, como é possível observar no eixo sul, com residências de alto padrão, instituições de ensino superior, condomínios e loteamentos fechados e a inauguração em 2012 de um novo shopping-center, reforçando este padrão. O eixo leste, em sua periferia, apresenta o maior número de ocupações irregulares. Contudo, o eixo sudeste, dada a implementação de equipamentos públicos e empreendimentos comerciais, apresentou uma rápida valorização do solo urbano. No eixo norte, o distrito industrial se apresenta, ainda, como uma barreira para a expansão urbana, enquanto o eixo nordeste, conectado diretamente ao centro pelas Avenidas Afonso Pena e João Pinheiro, apresenta tendência a valorização do solo. Por último, o eixo oeste apresenta os grandes conjuntos habitacionais implantados desde os anos de 1970 e vários loteamentos adensados, conformando subcentros já consolidados. No Mapa 4, a seguir, estão ilustrados os novos loteamentos aprovados entre os anos de 1990 a 2010, indicando a predominância, nos anos de 2000 a 2010, de loteamentos na região sul e oeste.

Mapa 4: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos e ocupações. Localização das habitações de interesse social. 1990 – 2010. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

A análise da produção do espaço urbano em Uberlândia, desde suas origens até a primeira década do século XXI, evidencia que a expansão da cidade não se deu de forma caótica ou desordenada, mas sim orientada por uma racionalidade capitalista e patrimonialista que privilegiou a acumulação privada em detrimento do direito à cidade. O entrelaçamento entre poder público, elites políticas e agentes imobiliários consolidou um padrão de crescimento urbano seletivo, marcado pela periferização da habitação popular e pela fragmentação socioespacial. Assim, ao chegar aos anos 2010, Uberlândia já apresentava um território profundamente desigual, onde a regulação estatal funcionava menos como promotora da justiça social e mais como mediadora dos interesses de valorização fundiária, contexto no qual se insere a atuação do programa Minha Casa Minha Vida.

4 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM UBERLÂNDIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

4.1 A inserção do PMCMV no Espaço Urbano de Uberlândia

4.1.1 Contexto municipal de uso e ocupação do solo

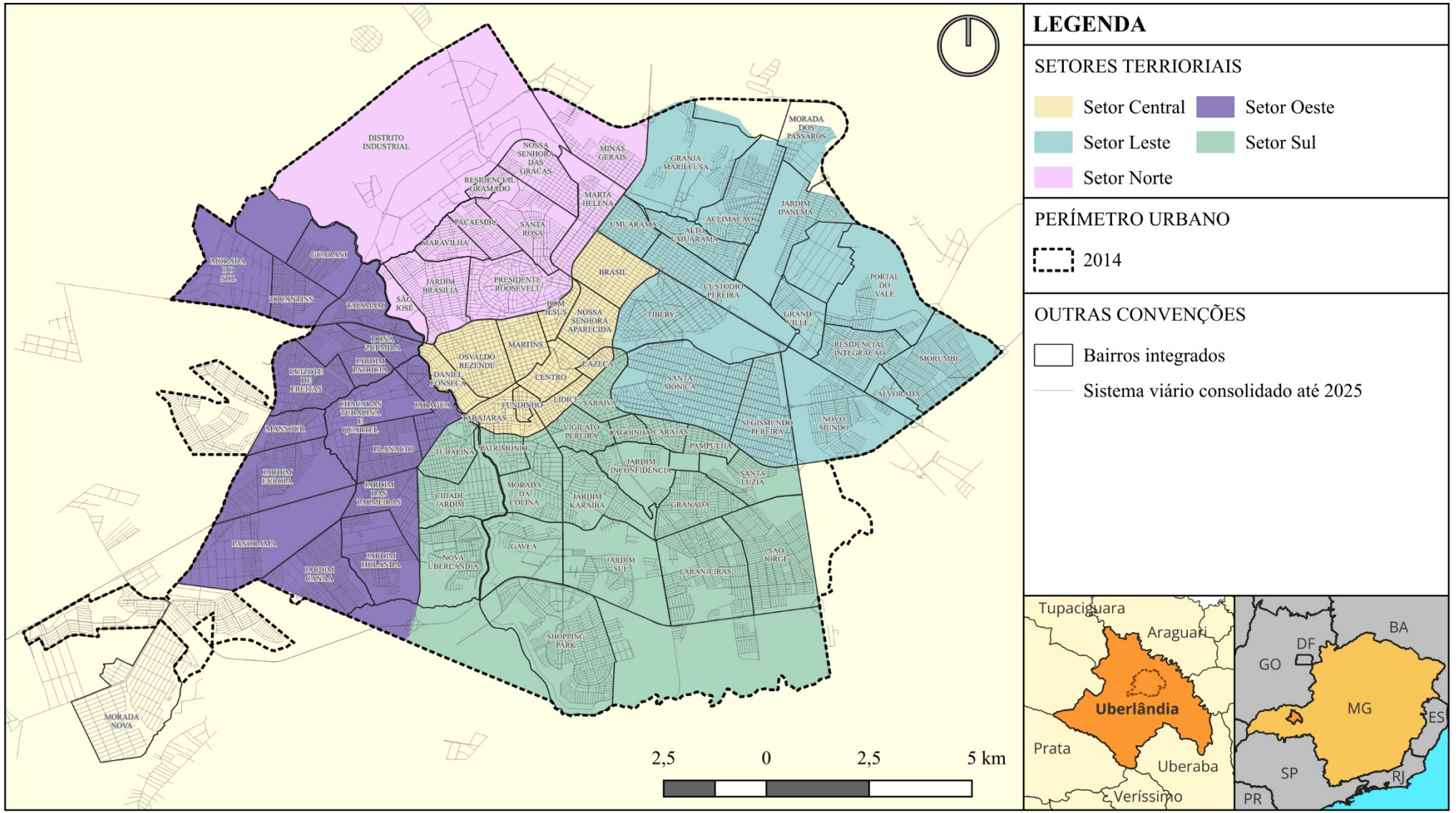
Neste momento, se faz necessário retomar o que foi brevemente mencionado na seção anterior: as tendências de ocupação do solo urbano uberlandense a partir dos anos 2010 até meados desta mesma década, data em que foram aprovados os projetos de loteamento dos conjuntos habitacionais abordados nesta pesquisa.

Para fins de esclarecimento quanto as terminologias usadas, é preciso mencionar que, no ano de 1994, com a promulgação da Lei Municipal n° 6022, foram instituídos os setores territoriais urbanos no distrito sede da cidade de Uberlândia, estando estes divididos em cinco: Setor Central, Setor Norte, Setor Sul, Setor Leste e Setor Oeste (Uberlândia, 1994b).

A referida setorização toma como delimitação, via de regra, as rodovias que circundam e cruzam o município, o que ocasiona algumas distorções entre suas denominações e as orientações cardiais. Sendo assim, quando for mencionado, por exemplo, um "vetor norte" de crescimento, o leitor não deverá assumir que é o Setor Norte que está sendo tratado, mas sim, a direção cardeal norte.

Para além disso, é importante esclarecer as diferenças entre os termos "bairro" e "loteamento". Na década de 1980, dada a grande quantidade de bairros na cidade, a administração pública necessitava racionalizar a divisão territorial, propondo o projeto de Bairros Integrados, inicialmente gerido pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes, passando, na década de 2000, para a gestão da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Um bairro integrado pode, portanto, ser formado por vários loteamentos, sendo que estes últimos se referem a glebas de terras que passaram por parcelamento do solo. Sendo assim, a delimitação dos bairros integrados – denominados neste trabalho apenas de bairros – leva em consideração o sistema viário, o uso e ocupação do solo da área, as características geográficas e limites físicos, racionalizando o trabalho de órgãos públicos e facilitando a localização da população dentro da cidade (SEPLAN, 2025).

Mapa 5: Setores territoriais e Bairros Integrados. 2025. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Exaradas as explanações acima, é possível iniciar as análises propostas. Para fins de melhor esclarecimento, se faz necessário dividir o Setor Central em duas partes: sua parte mais ao norte, composta pelos bairros Daniel Fonseca, Osvaldo Rezende, Martins, Bom Jesus, Nossa Senhora Aparecida e Brasil e sua parte mais ao sul, composta pelos bairros Centro, Lídice, Fundinho e Tabajaras, referente à ocupação mais antiga da cidade. Essa separação se fundamenta nas características apresentadas nessas partes, uma vez que se aproximam dos setores adjacentes. Sendo assim, a parte mais ao norte do Setor Central será retomada quando o Setor Norte for abordado e a parte sul do Setor Central será tratada seguir e, em sus sequência, o Setor Sul.

Com o período estudado até meados dos anos 2010, Jesus (2014) aponta a predominância do uso comercial e de serviços no bairro Centro, salientando que, a partir de 1997, com a implantação do Sistema Integrado de Transportes (SIT) em Uberlândia, este passa a abrigar o Terminal Central de Integração de ônibus, o que, mediante o próprio modelo de funcionamento do SIT, fez com que o fluxo de pessoas aumentasse na região, beneficiando o comércio.

O bairro Centro ainda apresenta aumento de uso misto e residencial em suas bordas, apontando uma tendência de verticalização, com novos edifícios multifamiliares habitacionais voltados às classes média, média-alta e alta, na confluência com o bairro Lídice.

O bairro Fundinho, área da ocupação inicial da cidade, passou a ser de interesse histórico apenas no ano de 2000, com a promulgação da Lei Complementar n° 245 e, no ano de 2011, com a Lei Complementar nº 525 e a restrição de gabarito das construções no bairro limitada à 10,00 metros, colocou-se um fim à verticalização da área, até então marcada por edifícios de alto padrão, principalmente na porção sul do bairro, tendo como ícone o Edifício Rocha e Silva, inaugurado na década de 1990.

Jesus (2014) aponta que, em meados dos anos 2010, o bairro Fundinho ainda apresentava um importante uso residencial, que passava a perder força para a reconfiguração de antigas residências em comércios e serviços, estes voltados a uma classe mais alta do que o comércio localizado no bairro Centro, de caráter mais popular.

O bairro Tabajaras, assim como o bairro Lídice e o bairro Cazeca, possuíam à época, uso predominantemente residencial de alto padrão, com algumas vias apresentando uma maior concentração de comércio e serviços, com destaque para a Avenida Rondon Pacheco e para a Avenida Nicomedes Alves dos Santos (Jesus, 2014). É de suma importância frisar

que, no ano de 2012, durante o final do segundo mandato do ex-prefeito Odelmo Leão, foi inaugurado o viaduto José Rezende Ribeiro no cruzamento entre as vias mencionadas, conectando o Setor Central com o Setor Sul.

Seguindo para a análise deste último, podemos dividi-lo em três áreas distintas: sua parte central, o trecho à leste e o trecho ao sul. A parte central do Setor Sul, em sua porção mais próxima à Avenida Rondon Pacheco, se trata de uma área consolidada há mais tempo, composta pelos bairros Tubalina, Patrimônio, Cidade Jardim, Vigilato Pereira, Saraiva e Jardim Karaíba, com a maioria dos seus loteamentos tendo sido aprovados até a década de 1990 (SEPLAN, 2026). Em se tratando de uma região consolidada, possui uma densidade habitacional maior em comparação ao centro-sul do setor, ainda que apresente uma densidade menor em relação à outras regiões da cidade, dada à forma de sua ocupação, feita majoritariamente por residências unifamiliares de alto padrão e que, portanto, ocupam lotes maiores com uma quantidade menor de moradores, com exceção do bairro Tubalina e parte do bairro Patrimônio, originalmente ocupados por uma população de classe baixa e média-baixa.

Já a porção centro-sul do Setor Sul, onde encontram-se os bairros Nova Uberlândia, Gávea e Jardim Sul, se trata de uma ocupação mais recente, onde a maioria dos loteamentos que os compõe foram aprovados após o ano de 2010 (SEPLAN, 2026) e se apresentam, em sua maioria, como loteamentos fechados voltados à classe média-alta e classe alta, onde também é possível observar, além da baixa densidade populacional, um aumento da renda dos moradores. Apesar do acentuado crescimento urbano em direção ao sul, essa área apresenta, até meados dos anos de 2010, grandes vazios ainda não loteados ou ocupados, reservados à especulação imobiliária.

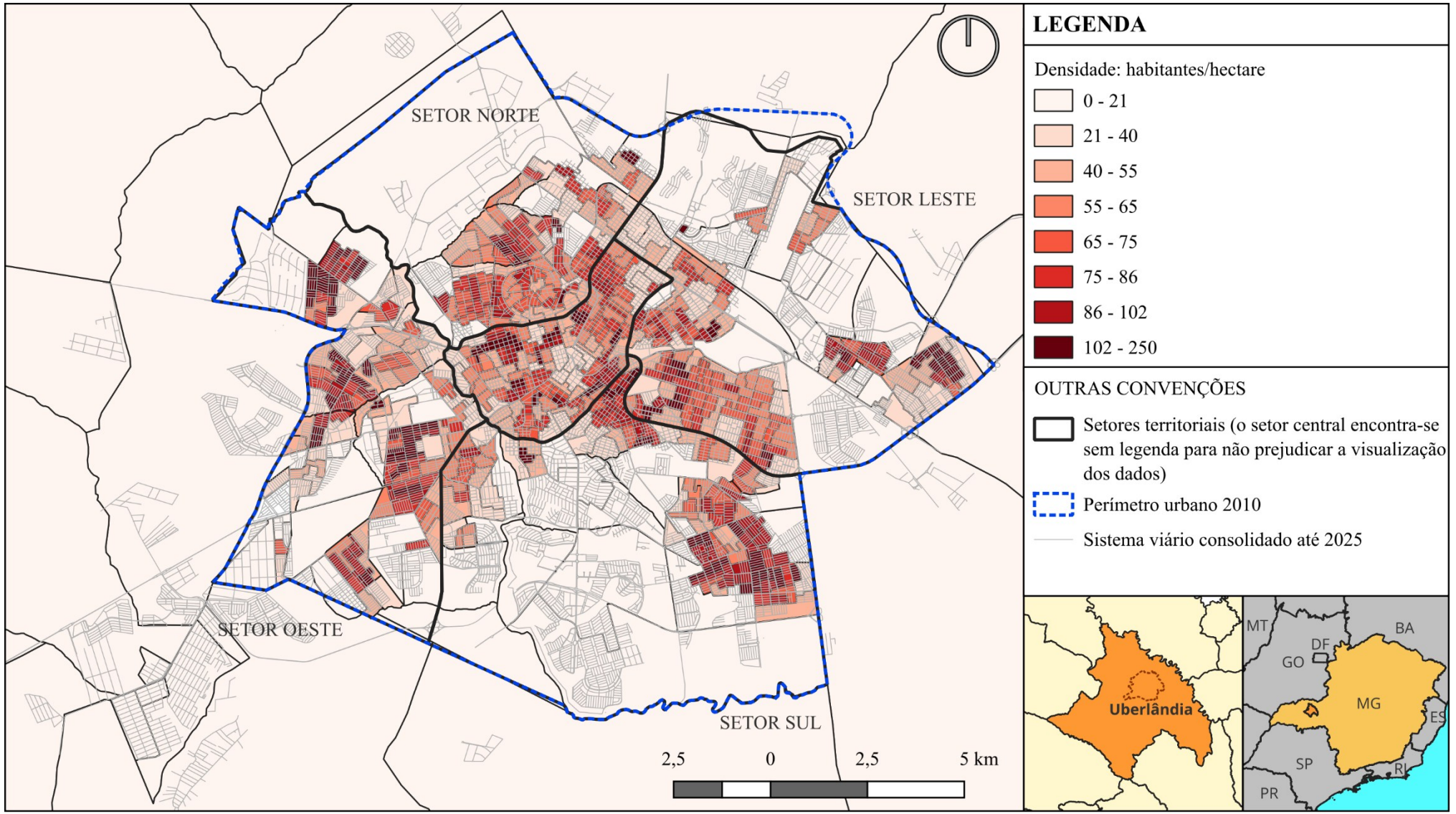
Passando para o extremo sul do Setor Sul, localizado após o Anel Viário Sul, encontra-se o bairro Shopping Park, de caráter majoritariamente popular, contando, inclusive, com unidades habitacionais do PMCMV em sua faixa 1, que será abordado mais adiante. Contudo, na região mais próxima ao Anel Viário Sul, ainda é possível encontrar loteamentos voltados às classes média e média-alta, como é caso dos loteamentos Gávea Sul e Varanda Sul, sendo este último, um loteamento fechado.

É importante salientar que a Lei Complementar nº 525/2011, que rege o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia, apresentou parâmetros mais restritivos à área centro-norte do Setor Sul, e, em contrapartida, flexibilizou as taxas nas regiões centro-sul e extremo sul do setor, o que fez com que o valor da terra aumentasse,

dada a possibilidade de verticalização nessas áreas, em adição à permissão de outros usos para além do residencial e do comércio de caráter local (Jesus, 2014).

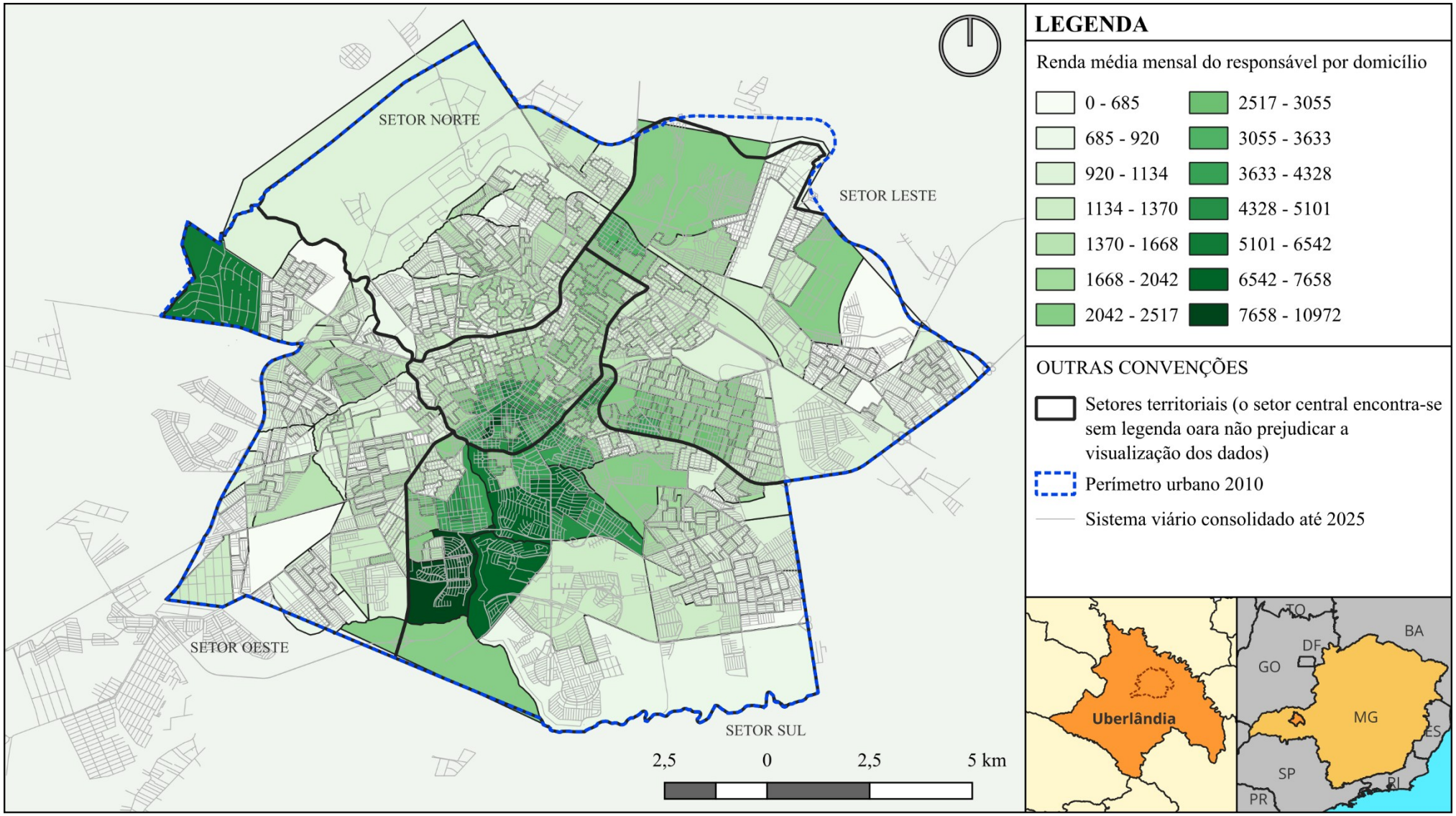
O Setor Sul, limitado às áreas abordadas até então, possui como eixo viário estruturante a Avenida Nicomedes Alves dos Santos, na qual se concentram os comércios de maior porte, incluindo um shopping center, inaugurado em 2012, mesmo ano em que se inaugurou o viaduto José Rezende Ribeiro, mencionado anteriormente. O Anel Viário Sul também se configura como importante conexão viária, apesar de seu trecho à oeste não estar concluído à época analisada. Neste eixo também é possível notar a presença de faculdades particulares, concentradas na porção central do Setor Sul, do Parque Municipal Gávea, e também do Polo Tecnológico Sul, inaugurado em 2011.

Mapa 6: Densidade habitacional representada em habitantes por hectare conforme dados do CENSO 2010. 2010. Uberlândia, MG.



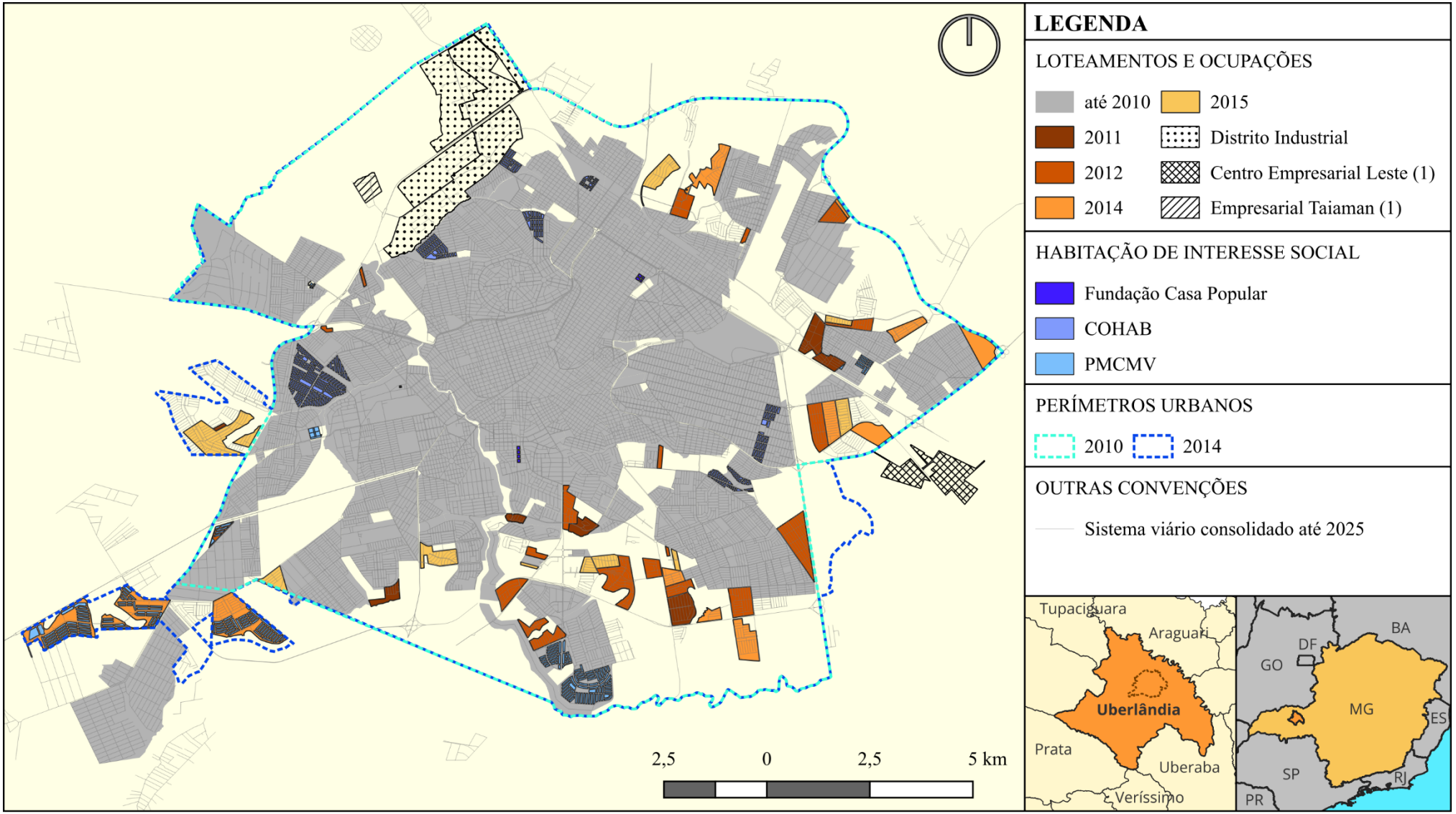
Fonte: IBGE 2010, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mapa 7: Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento) por setor censitário. 2010. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2010, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mapa 8: Desenvolvimento da malha urbana de Uberlândia com evolução dos loteamentos e ocupações. Localização das habitações de interesse social. 2011-2015. Uberlândia, MG.



(1) O Centro Empresarial Leste foi aprovado em 2012 e o Empresarial Taiaman, em 2013. Fonte: Base de dados PMCMV, 2025. IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Partindo para a parte leste do Setor Sul, é possível encontrar grandes áreas que ainda não foram loteadas ou ocupadas, principalmente na região delimitada entre o Anel Viário Sul e o Rio Uberabinha. Tal ocupação esparsa é contraposta pela área delimitada pelo Anel Viário Sul, pela Rodovia BR-050, pela Avenida João Naves de Ávila e parte da Avenida Vereador Carlito Cordeiro, onde se encontram os bairros São Jorge, Laranjeiras, Santa Luzia, Granada, Pampulha, Carajás e Lagoinha.

Ao longo da Avenida João Naves de Ávila é possível observar grande intensidade de comércios e serviços de maior porte. Para além disso, no bairro Granada está localizado o Hospital e Maternidade Municipal Dr. Odelmo Leão Carneiro, inaugurado em 2010, com atendimento de média complexidade no período analisado; no bairro Pampulha, localiza-se o Centro de Amostras e Aprendizagem Rural de Uberlândia, o CAMARU, inaugurado em 1982; e, no bairro Santa Luzia, junto à Avenida João Naves de Ávila, o Terminal de Integração do SIT, com o mesmo nome do bairro e o Parque Municipal Santa Luzia.

Para além destes, a região é majoritariamente de uso residencial, com a presença de comércios e serviços de âmbito local junto às vias de maior fluxo. A região mais próxima da Avenida João Naves de Ávila apresenta ocupação anterior à década de 1990, ao passo que, ao se aproximar do sudeste da área, a ocupação é cada vez mais recente, sendo os loteamentos fechados junto à Avenida Vereador Carlito Cordeiro, os mais recentes.

A renda da população que ocupa esses bairros tende a acompanhar tais fases de ocupação e localização, com uma população de maior renda – ainda que baixa - em áreas de consolidação mais antiga junto à Avenida João Naves de Ávila e de renda ainda mais baixa junto ao sudeste da área.

O Setor Sul, que ainda apresenta vastas áreas não loteadas/ocupadas, encontra-se enclausurado por dois limites, que podem dificultar a expansão do perímetro urbano na região, sendo eles o Rio Uberabinha, ao sul, e a Rodovia BR-050 à leste. O Rio Uberabinha, além de um limite natural, que implicaria na execução de pontes para sua transposição, mediante autorização de órgãos ambientais, é delimitado ao longo de toda a sua margem pela Zona de Preservação e Lazer (Uberlândia, 2011b), área na qual é vedada qualquer tipo de ocupação, exceto quando utilizadas para recreação e sua estrutura de apoio.

Já a Rodovia BR-050 se trata de uma rodovia que conecta Brasília (DF) à Santos (SP), cuja capacidade e importância são incompatíveis a transposições viárias em nível, exigindo a implantação de viadutos ou trincheiras, bem como de tratamentos viários do tipo "trevo", que implicam em desapropriações. Para além disso, existe do outro lado da Rodovia

BR-050 o Campus Glória da Universidade Federal de Uberlândia, configurando-se como mais uma barreira à expansão.

Seguindo com as análises, parte-se para o Setor Leste da cidade, que se dinamizou a partir da década de 1960, apesar de já existirem loteamentos na área antes desta data, como é o caso do Tibery e Custódio Pereira. A implantação da Universidade Federal de Uberlândia, tanto do campus Santa Mônica quanto do campus Umuarama, atraíram moradores para a região; a transferência da estação ferroviária para o Custódio Pereira, na década de 1970, somada à presença do aeroporto e das rodovias BR-050, BR-365 e MGC-452 posicionam o Setor Leste da cidade como um polo logístico, de escoamento da produção; a implantação do Conjunto Habitacional Segismundo Pereira na década de 1980 valoriza os lotes entre o trecho de ocupação urbana consolidada e o então distante conjunto, atraindo a atividade imobiliária especulativa; ainda na década de 1980 é inaugurado o complexo do Parque do Sabiá; e, logo no início da década de 1990, é instalado o complexo formado pelo Center Shopping, hotel, centro empresarial e de eventos, seguido do hipermercado Carrefour e do Centro Administrativo Virgílio Galassi, transferindo as atividade políticas e da administração pública do Centro para o bairro Santa Mônica (Batista, 2018).

A transposição das rodovias que cortam o Setor Leste não foram um impedimento para a ocupação da região, haja vista a aprovação dos loteamentos que formam os sítios de recreio[6] Mansões Aeroporto – não conformados em um bairro integrado (SEPLAN, 2026) – na década de 1970 e Morada dos Pássaros na década de 1980, bem como os loteamentos convencionais que conformam o bairro Alvorada, na década de 1980 e dos loteamentos que formam o bairro Morumbi, na década de 1990 (SEPLAN, 2026). Contudo, há que se admitir que a ocupação para além das rodovias é mais rarefeita quando comparada à ocupação circunscrita a elas.

Ainda na década de 2010 é possível notar a presença de muitos vazios urbanos mais próximos ao Anel Viário Leste. Isso acontece devido à valorização da área, que, até meados

[6] "Loteamento de sítio de recreio é a modalidade de loteamento a ser implantado na zona rural, após a devida descaracterização por meio de ato do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA" (Uberlândia, 2011a). O trecho anteriormente transcrito é a definição que a legislação municipal que rege o parcelamento do solo trazia em seu versionamento original, de 2011, que é a mesma definição presente na lei de parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo de 2000, a Lei Complementar n° 245/2000 (Uberlândia, 2000). Loteamentos nessa modalidade estão isentos da execução da infraestrutura de pavimentação nas vias públicas, uma vez que, como o próprio nome já diz, seria destinado ao lazer, como sendo uma segunda residência, para finais de semana, não demandando, conforme análise do poder público, infraestruturas urbanas robustas.

dos anos 2000, não era vista pelos especuladores imobiliários, proprietários de terras e empreiteiras como interessante do ponto de vista econômico. Conforme Batista (2018), com a aprovação em 2004 do loteamento fechado Paradiso – Condomínio Ecológico, a situação se altera e o eixo norte do Setor Leste passa a receber loteamentos voltados a classes mais altas, como é o caso do Granja Marileusa, cuja primeira fase foi aprovada em 2012 (SEPLAN, 2026). Este último teria como premissa a segurança, caminhabilidade e sustentabilidade, utilizando o termo "novo urbanismo[7]" para descrever o conceito de desenvolvimento do projeto e se apresentando com um "bairro-cidade", no qual o morador teria acesso ao trabalho, educação e lazer sem sair da região (O Granja Marileusa, [s.d.]). Contudo, os loteamentos que se seguiram a partir desta mesma empreitada foram loteamentos fechados de alto padrão, tendo sido aprovados, até o ano de 2015, dois loteamentos Alphaville (SEPLAN, 2026).

O início dos anos de 2010 também marcam o Setor Leste por conta de investimentos em infraestrutura viária, colaborando para a valorização das áreas não loteadas, visando a interligação entre os bairros divididos pelas rodovias BR-050, BR-365 e MGC-452. A referida interligação foi autorizada mediante a Lei n° 10.064/2008, que "autoriza o recebimento de antecipação de áreas[8] que menciona para implantação das vias de acesso ao aeroporto" (Uberlândia, 2008), abrangendo, conforme descrito na mencionada legislação, o prolongamento da Avenida Anselmo Alves dos Santos, após as rodovias e até seu cruzamento com a Avenida Zulma Costa Abdala; a própria Avenida Zulma Costa Abdala, até seu encontro com a Avenida Sideral; um pequeno trecho em curva desta última; a Avenida Dom Estevão Cardoso de Avelar e; a Avenida Rui de Castro Santos, em seu trecho entre a Avenida Anselmo Alves dos Santos e a Avenida Sacadura Cabral. A referida lei que autoriza o recebimento das áreas pelo município menciona que as obras seriam para fins de interligação do aeroporto, contudo, o parágrafo 3º do artigo 1º desta, indica:

> Quanto à área descrita no inciso II, a forma de rateio do custeio das obras de infra-estrutura que serão executadas no local, será de 60% (sessenta por cento) a cargo da proprietária da área e 40% (quarenta por cento) a cargo do Município de Uberlândia (Uberlândia, 2008).

[7] Movimento urbanístico surgido nos Estados Unidos na década de 1990 que propõe a restauração dos centros urbanos, a contenção da expansão periférica, a valorização de bairros compactos e caminháveis, o uso misto do solo, a centralidade dos espaços públicos, a integração entre formas urbanas e sistemas de transporte e a promoção da convivência entre diferentes classes e grupos sociais no espaço urbano (CNU, 1996).

[8] O recebimento de áreas pelo poder público feito por meio de uma lei que autoriza o recebimento de áreas de forma antecipada significa que a área a ser recebida ainda é parte de uma gleba bruta, que não foi loteada, mas, mediante lei, pode passar por processo de desmembramento e ser recebida pelo município, como no exemplo do caso exposto, na forma de sistema viário.

O inciso II mencionado trata da área compreendida por parte das avenidas Sideral, Dom Estevão Cardoso de Avelar, Rui de Castro Santos e Anselmo Alves dos Santos, indicando também interesse privado nas obras.

Além destas vias, a área já inicia a década de 2010 com a implantação do trecho do Anel Viário Leste entre a rodovia BR-050 (saída para Araguari) e a rodovia BR-365 (saída para Patrocínio), tendo este sido executada às expensas do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) (Uberlândia, 2009b).

O Setor Leste convive então com a valorização imobiliária, ao mesmo tempo em que é o setor que mais apresenta ocupações irregulares, como as que compõem o bairro Residencial Integração. Conforme Batista (2018), a ocupação Dom Almir tem início em meados da década de 1990, se expandindo e gerando novas ocupações de forma muito acelerada a partir dos anos 2000, sendo que, nos anos de 2010, a região das ocupações já se encontra consolidada.

Sendo assim, as áreas contíguas tanto ao norte quanto sul do bairro Residencial Integração, possuem ocupação mais recente e, principalmente ao norte do bairro, de forma mais contida, como uma espera de resposta do mercado imobiliário referente à proximidade com a condição irregular dos loteamentos.

Além dos equipamentos públicos e privados mencionados anteriormente, o Setor Leste do município ainda conta com o Hospital de Clínicas da UFU, com atendimento regional de alta complexidade, o Hospital do Câncer, Teatro Municipal, as sedes dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, o Fórum, um Centro Empresarial localizado após o Anel Viário Leste, às margens da rodovia MGC-452, além de dois Terminais de Integração do SIT, o Terminal Segismundo Pereira e o Terminal Umuarama. Esta região da cidade apresenta ainda áreas não parceladas e/ou ocupadas mas, assim como as rodovias BR-050, BR-365 e MGC-452 não se configuraram como um impedimento à expansão do setor, o Anel Viário Leste também não imprime resistência suficiente para impedir a expansão da malha urbana, especialmente no trecho extremo leste, onde já existem transposições executadas: uma junto à rodovia MGC-452 e outra junto à Estrada do Pau Furado, áreas de topografia pouco acidentada, o que favorece a ocupação por novos loteamentos.

Conforme esclarecido no início da presente subseção, a porção mais ao norte do Setor Central seria abordada quando o Setor Norte da cidade fosse analisado, dadas as características similares encontradas entre eles. Sendo assim, prosseguindo em análise às

áreas restantes do Setor Central, é possível tomá-las junto do trecho mais ao sul do Setor Norte, pois os bairros que as compõem – Daniel Fonseca, Osvaldo Rezende, Martins, Bom Jesus, Nossa Senhora Aparecida e Brasil, estes no Setor Central e Jardim Brasília, Presidente Roosevelt e parte do Santa Rosa, no Setor Norte – são compostos de loteamentos aprovados até o final da década de 1960. Uma diferença mora quando se observa a renda da população no bairro Brasil, que é ligeiramente maior do que o restante. É possível também observar que a densidade populacional nos bairros remanescentes do Setor Central é maior há algumas quadras das rodovias BR-365 e MGC-452 e avenidas Professora Minervina Cândida de Oliveira e Paulo Roberto Cunha Santos – internas às faixas de domínio das rodovias e, portanto, sob jurisdição do DNIT -, uma vez que, junto à estas vias, a Lei Complementar n° 523/2011, que rege o zoneamento do uso e ocupação do solo do município, permite a ocupação por indústrias e comércios de grande porte. Referido complexo viário é a delimitação entre o Setor Central e o Setor Norte, que se interligam através de cinco viadutos, localizados à Rua Engenheiro Azeli, à Avenida Raulino Cotta Pacheco, à Avenida João Pessoa, à Avenida Monsenhor Eduardo e à Rua Rio Grande do Sul

A evolução da ocupação do Setor Norte seguiu uma maior racionalidade no quesito de ocupação de áreas contíguas à mancha urbana já consolidada, se comparada à ocupação dos Setores Leste, Sul e Oeste, se expandindo em direção ao Anel Viário Norte de forma homogênea. Já no início da década de 2010 não são encontrados vazios urbanos expressivos, tendo sido aprovado apenas um loteamento no setor entre os anos de 2010 e 2015 (SEPLAN, 2026).

O Setor Norte, assim como a parte mais ao norte do Setor Central, tem como característica em comum o fato de terem sido as áreas ocupadas – mas não apenas elas - pelos trabalhadores que migravam para Uberlândia em busca de oportunidade de emprego, conforme discorrido no capítulo anterior. Dessa forma, a área abriga três conjuntos habitacionais viabilizados pela COHAB-MG, sendo estes o Cruzeiro do Sul e o Residencial Liberdade, ambos aprovados em 1981 e o Residencial Dona Maria Rezende, aprovado em 1996. Além destes, outros dois loteamentos voltados à população de baixa renda foram viabilizados pela Empresa Municipal de Urbanização e Construções Populares (EMCOP), sendo estes os loteamentos Esperança e Esperança II, ambos aprovados em 1984.

O que é possível inferir sobre o Setor Norte de Uberlândia, portanto, é o seu caráter majoritariamente habitacional, com densidade populacional mais importante concentrada

em sua região central e centro-norte, e de classe baixa e média-baixa, com uma população cuja renda, majoritariamente, não ultrapassava 3,5 salários-mínimos[9].

Para além disso, o tipo de zoneamento no extremo norte e noroeste do Setor Norte está definido como Zona Industrial (ZI), fato este que restringe a expansão da cidade nesta direção. O Distrito Industrial é cruzado pelo Anel Viário Norte, o que facilita o escoamento da produção para as principais rodovias que servem a cidade e seu trecho de maior ocupação está localizado entre os bairros residenciais e o referido Anel Viário. A porção localizada após a via, ainda pouco ocupada, é definida como Zona Industrial (ZI) pela Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo de Uberlândia, do ano de 2011 (Uberlândia, 2011b) e restringe a implantação de moradias de qualquer natureza na região, e que pode ter contribuído para a ocupação mais racional da área, conforme mencionado anteriormente.

Por fim, há que se mencionar a existência no Setor Norte do Parque Municipal Victório Siquieroli e o Terminal de Integração do SIT, denominado de Distrito Industrial. Ambos estão localizados na parte mais ao norte do setor.

O último setor a ser analisado é o Setor Oeste, sendo este o setor que abriga os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebron, objetos da presente pesquisa. Ele é ainda a área do município onde proprietários de terras mais se aproveitaram do modo de ocupação urbana que se usa de parcelamentos do solo distantes da malha urbana consolidada para que as áreas intermediárias se valorizassem e fossem ocupadas posteriormente.

Isso é possível de ser observado nos mapas dispostos anteriormente, que indicam a evolução da ocupação do município a partir de sua ocupação inicial até os anos de 2010. A primeira empreitada à oeste já se verifica por volta da década de 1950, com a implantação das Chácaras Tubalina e das Chácaras Jardim Holanda.

Ao passo em que as áreas intersticiais entre os dois loteamentos pioneiros eram ocupadas, as décadas de 1970 e 1980 apontam novos parcelamentos longínquos que seguiam o mesmo *modus operandi* de produzir o espaço: a localização remota com grandes áreas não ocupadas localizadas entre eles e à ocupação consolidada. Eram eles as Chácaras Panorama, as Chácaras Bela Vista, os Sítios de Recreio Morada do Sol, os Sítios de Recreio Morada Nova[10] e dois loteamentos voltados à população de baixa renda: o Conjunto Habitacional

[9] O valor do salário-mínimo no Brasil no ano de 2010 era de R$ 510,00 e a taxa de câmbio do dólar comercial em 04/01/2010 era de R$ 1,72 (Ipea, 2025).

[10] Apesar de estarem contíguos ao distrito sede de Uberlândia, a área na qual foram implantados os loteamentos na modalidade de sítios de recreio, que conformam o bairro Morada Nova, é considerada como "área territorial urbana da Parte 2 do Distrito de Miraporanga" (Uberlândia, 2014).

Luizote de Freitas, viabilizado pela COHAB-MG e tratado anteriormente neste trabalho, e os loteamentos Tocantins I e II.

Cabe neste momento trazer a atenção ao fato de tal modelo de ocupação ter acontecido, majoritariamente, por meio de parcelamentos no modelo de "chácaras". Esses parcelamentos mencionados, quando foram implantados, localizavam-se todos fora da Zona Urbana do município de Uberlândia (Uberlândia 1950; 1955a; 1960; 1969; 1988). Na medida em que o perímetro urbano municipal avançava, abarcando as áreas em reserva para especulação, novos loteamentos de chácaras eram implementados para além desse perímetro. Dessa forma, as leis que regiam os parcelamentos do solo à época não incidiam sobre tais áreas, uma vez que eram exigências exclusivas para a área urbana (Uberlândia, 1948; 1955b; 1970; 1976).

Sendo assim, não eram solicitadas as infraestruturas – ainda que mínimas – para tais loteamentos de chácaras, sendo, portanto, um modelo economicamente interessante na visão dos agentes imobiliários e proprietários de terras para a valorização de áreas junto à malha urbana, que, quando estivessem suficientemente valorizadas na visão daqueles, poderiam ser parceladas.

Dessa forma, o Setor Oeste de Uberlândia chega na década de 2010 com parte dos imóveis vazios reservados à especulação já loteados, mas ainda apresentando áreas reservadas à especulação, bem como regiões pouco adensadas, correspondentes aos loteamentos de chácaras ou sítios de recreio que, por apresentarem lotes grandes e destinados à habitação unifamiliar (Uberlândia, 2011b), não favorecem o adensamento populacional.

Esta característica vem se alterando com a modalidade de reloteamento, que se trata de processo de parcelamento que permite a alteração de uso dos lotes localizados em sítios de recreio, permitindo o uso para habitação multifamiliar, dentre outros. Durante referido processo, deverão ser transferidas à municipalidade áreas verdes e institucionais, proporcionais à dimensão do imóvel, bem como poderão ser solicitadas adequações no sistema viário local. Este aumento de densidade já é possível de ser observado ao centro do bairro Jardim Holanda e ao norte do bairro Chácaras Tubalina e Quartel, que apresentam aumento da verticalização.

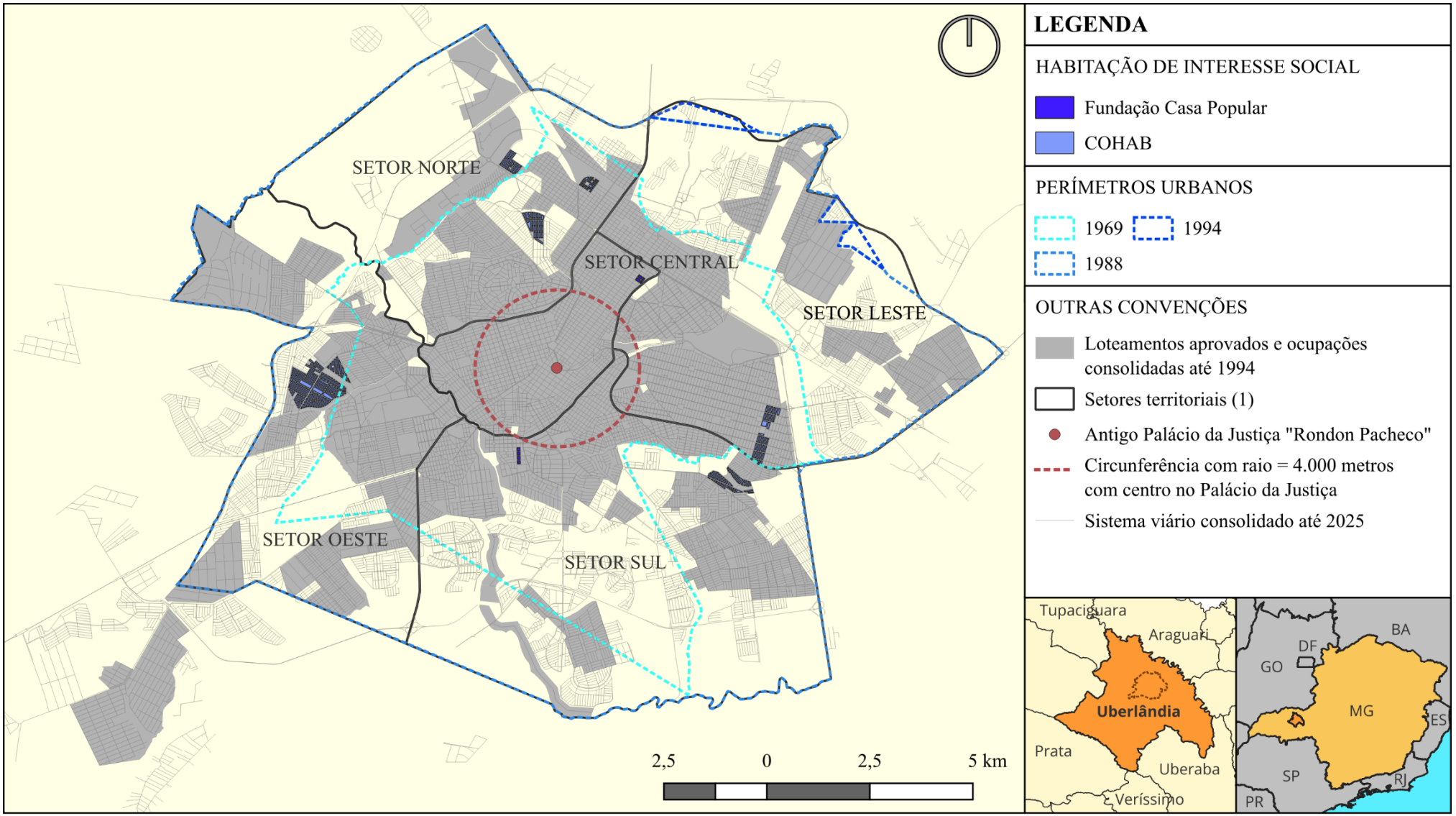
As maiores densidades populacionais observadas no Setor Oeste na década de 2010 se observam junto aos loteamentos convencionais que foram aprovados entre a década de 1980 e até meados da década de 1990, e é possível que tal fato tenha relação com a Lei n° 3.596, de 1982, revogada apenas em 1992, lei esta que apresentava os parâmetros para o

parcelamento do solo para loteamentos populares. Referida lei permitia aos loteadores a divisão dos lotes com dimensão mínima de 10,00 metros de testada[11] e área mínima de 240 m², ao passo que a Lei n° 2.584, de 1976, revogada apenas no ano 2000, referente às normativas do parcelamento do solo em geral, mencionava que a unidade mínima indivisível deveria possuir, ao menos, 300 m², com os mesmos 10,00 metros de testada. Dessa forma, com lotes menores, os loteamentos populares apresentavam um maior número de unidades habitacionais e, consequentemente, uma maior densidade populacional.

Outro ponto que indica a influência da Lei n° 3.596/1982 no aumento de densidade populacional observado é o fato de que esta apresenta uma limitação espacial para a implantação dos referidos loteamentos populares, que só poderiam ser viabilizados “em área externa à linha do perímetro da circunferência que tem por centro o Palácio da Justiça "Rondon Pacheco" e raio de 4.000,00m” (Uberlândia, 1982). O mencionado Palácio da Justiça “Rondon Pacheco” se localizava na área em que atualmente está implantado o Centro Municipal de Cultura de Uberlândia. A circunferência mencionada na lei está representada no mapa a seguir:

[11] Face do lote voltada para a via pública.

Mapa 9: Identificação da área na qual não eram permitidas HIS conforme a Lei Municipal nº 3.596/1982. Loteamentos e HIS aprovados até 1994, setores territoriais e perímetros urbanos. 1927 - 1994. Uberlândia, MG.



(1) Os setores territoriais foram criados em 1994 e estão apresentados para fins de melhor localização espacial da cidade Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Tal questão também auxilia no entendimento do fato de o Setor Oeste ser uma área tão homogênea em renda, com a extensa maioria da população com renda inferior a 3,5 salários-mínimos ainda em 2010, demonstrando como o regimento urbanístico associado a uma elite econômica que, por sua vez, também representava a elite política, formaram uma combinação capaz de segregar socioespacialmente a população do município.

O Setor Oeste apresenta junto ao bairro Luizote de Freitas e Jardim Patrícia um subcentro de comércio e serviços consolidado nas imediações da Avenida José Fonseca e Silva que, a depender do uso observado, extrapola os limites dos dois bairros citados, estendendo-se também para o bairro Dona Zulmira (Souza e Filho, 2009). O bairro Luizote de Freitas também conta com um Parque Municipal de mesmo nome.

Outros dois Parque Municipais também se encontram no Setor Oeste, o Parque Municipal Mansour, no bairro de mesmo nome e o Parque Natural Municipal do Óleo, localizado no bairro Planalto. Neste último bairro também está localizado mais um Terminal de Integração do SIT, o Terminal Planalto.

No extremo sudoeste do setor encontra-se o Distrito Industrial Químico e Energético de Uberlândia (DIQUE), instaurado em 1997 pela Lei Complementar n° 163, de 10 de janeiro daquele ano, configurando-se como uma área que, aos poucos, atrai empresas com atividades relacionadas à derivados do petróleo, GLP, biocombustível e álcool, impulsionadas pela instalação da Transpetro, nos anos 2000, empresa da Petrobrás que atua como um entreposto de armazenamento e distribuição de combustíveis.

As principais vias que conectam o Setor Oeste com o restante do município são o Anel Viário, proporcionando conexão tanto ao norte quanto ao sul do setor, as avenidas Professora Minervina Cândida de Oliveira e Paulo Roberto Cunha Santos, marginais às rodovias BR-365 e MGC-452, que por sua vez também fazem este papel de ligação viária, estando estas ao norte do setor e as avenidas Rondon Pacheco e Getúlio Vargas, sendo que esta última se prolonga para o Setor Oeste, conectando-se à rodovia MGC-497, mais conhecida como rodovia Uberlândia-Prata e com a avenida Paulo Firmino, que se transforma em avenida Judéia e, posteriormente, em Avenida Aldo Borges Leão, interligando o setor internamente em suas porções ao sul e centro-sul.

Exaradas as análises do contexto municipal em relação ao uso do solo no início da década de 2010, antes de indicar a localização e as características dos empreendimentos que são objeto do presente trabalho, se faz necessário delinear as características legais do

PMCMV, tanto no âmbito municipal quanto no âmbito federal, a fim de expor tanto o contexto jurídico, quanto o contexto físico-territorial em que ele se insere. Este último foi apresentado nesta subseção, e o primeiro, será apresentado nas subseções seguintes.

4.1.2 Estrutura jurídico-institucional do PMCMV.

Para entender a construção do arcabouço jurídico do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), se faz necessário partir da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, anterior ao PMCMV, mas com ela foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitacional de Interesse Social (FNHIS), dentro do contexto político no qual o PMCMV se construiria.

O SNHIS tem como premissa a organização, articulação e integração das políticas e programas voltados à habitação de interesse social no país, garantindo a ação de forma coerente entre a União, os Estados e Municípios. Nos seus princípios estão ainda apontados a garantia de cumprimento da função social da propriedade e da democratização nos processos decisórios de políticas e programas de habitação de interesse social (Brasil, 2005), apresentando discurso coerente com o Estatuto da Cidade, de 2001.

A forma de garantir o cumprimento de tais princípios é apontada na própria Lei nº 11.124/2005, ao estipular que os recursos destinados à implementação das políticas habitacionais seriam provenientes do FNHIS que, por sua vez, deveria possuir um conselho gestor paritário, com participação tanto do Poder Executivo quanto da sociedade civil. A distribuição de recursos do FNHIS seria feita de forma descentralizada, por meio dos entes federados, que deveriam apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social, considerando as especificidades e demandas locais, além de constituir um conselho que contemplasse entidades públicas e privadas, com reserva de ¼ das vagas à representantes de movimentos populares (Brasil, 2005), visando atender, de fato, as demandas habitacionais da população economicamente mais vulnerável.

Com os principais conceitos que norteiam a legislação referente ao SNHIS e ao FNHIS em mente, prosseguiremos agora para a análise da gênese legal do PMCMV, instituído pela Medida Provisória n° 459, de 25 de março de 2009, que foi convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Conforme já mencionado, o PMCMV não é um programa habitacional que teve sua concepção no Ministério das Cidades, mas sim, na Casa Civil, que

tinha como ministra-chefe à época de seu lançamento a ex-presidente da república Dilma Rousseff.

A Exposição de Motivos Interministerial n° 33, de 24 de março de 2009, que encaminha a Medida Provisória referente ao PMCMV, menciona:

> 2. De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do País é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica.
> 3. As atuais restrições de crédito, ainda que por um período curto, podem gerar problemas no setor produtivo com consequências danosas para a economia nacional, sendo oportuna, portanto, a criação de mecanismo que reduza o risco de crédito associado às operações de financiamento habitacional, incentive o retorno dos empréstimos e viabilize a continuidade dos investimentos, principalmente no setor da construção civil, grande gerador emprego e renda às camadas de menor poder aquisitivo (Brasil, 2009c).

Apenas em seu quarto parágrafo o déficit habitacional entre as camadas da população com menor renda é mencionado:

> 4. Associado a isso, há o diagnóstico de que do déficit habitacional se concentra no segmento populacional de baixa renda, em razão da dificuldade dessa população em acessar financiamento e outros mecanismos de aquisição de moradia que demandem comprovação, regularidade e suficiência de renda, da decadência do SFH nos anos 80 e do fenômeno da urbanização mais acelerada da última década (Brasil, 2009c).

Isso, portanto, deixa claro o caráter de atuação do PMCMV como uma política anticíclica frente aos desafios econômicos enfrentados em escala global, tornando-se um dos instrumentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2008, mostrando a contínua importância da construção civil no crescimento econômico do país, bem como na manutenção e geração de empregos (Shimbo, 2010), tal como fora à época do programa habitacional fomentado pelo BNH.

Seguindo com a análise do PMCMV, em sua criação, ele foi dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Como os objetos tratados no presente trabalho estão contemplados no PNHU, não será abordado o PNHR. Assim, para a implementação do PNHU, a União disponibilizou recursos através do Fundo de Arrendamento Residencial

(FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e, nos casos de financiamento, utilizando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Brasil, 2009b).

Se faz necessário observar, portanto, que a lei que institui o PMCMV não indica o FNHIS como fonte de recursos (Brasil, 2009b). Assim, o PMCMV se trata de uma arquitetura jurídica paralela àquela estipulada na Lei n° 11.124/2005, que instituiu o SNHIS e o FNHIS, o que desobrigou o PMCMV a respeitar seus instrumentos participativos, como os conselhos gestores paritários, com representantes da sociedade civil e movimentos sociais, e a exigir a apresentação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social, diretamente atrelados à utilização do FNHIS.

O PMCMV se apresenta como uma política pública paralela ao sistema oficial de habitação popular, o SNHIS, o que, como acaba de ser apresentado, é juridicamente possível, utilizando-se de recursos financeiros que não o FNHIS, mas é institucionalmente contraditório e reafirma, cada vez mais, o seu caráter de uma política econômica que utiliza da habitação de interesse social para se realizar.

Isto posto, quando são mencionados os termos "população de baixa renda" e "habitação de interesse social" no âmbito de uma política pública se fazem necessários parâmetros de definição. Assim, ao longo dos anos de 2009 a 2019, o PMCMV apresentou e atualizou tais parâmetros, organizados pela renda familiar mensal[12] dos possíveis beneficiários divididos em diferentes faixas, que seguem expostas:

Tabela 6: Renda familiar mensal máxima para cada faixa do PMCMV e sua evolução. Brasil. 2009 – 2019.

	2009-2011	**2011-2016**	**2016-2017**	**2017-2019**
Faixa 1	ATÉ R$1395,00	ATÉ R$1600,00	ATÉ R$1800,00	ATÉ R$1800,00
Faixa 1,5	(A)	(A)	ATÉ R$2350,00	ATÉ R$2350,00
Faixa 2	ATÉ R$2790,00	ATÉ R$3275,00	ATÉ R$3600,00	ATÉ R$4000,00
faixa 3	ATÉ R$4650,00	ATÉ R$5000,00	ATÉ R$6500,00	ATÉ R$9000,00

(A): A Faixa 1,5 foi criada em 2017, durante o governo do ex-presidente da república Michel Temer.
Fonte: Lei n° 11.977/2009 (Brasil, 2009b), Decreto nº 7.499/2011 (Brasil, 2011a), Decreto nº 7.825/2012 (Brasil, 2012a), Portarias Interministeriais nºs 96/2016, 98/2016, 99/2016 e 528/2017 (Brasil, 2016a, 2016b, 2016c, 2017a). Elaborada pela autora.

[12] Se faz necessário pontuar, neste momento em que se inicia a tratativa mais intensiva de valores monetários, a fim de contextualização, que a taxa de câmbio do dólar (USD) comercial para compra, no dia 18/03/2026, era de R$ 5,21, a do euro (EUR) era de R$ 5,99 e a do renminbi (CNY) R$ 0,76 (Banco Central do Brasil, 2026).

É necessário salientar que o PMCMV estipulou que, para a Faixa 1, ainda que o limite máximo da renda familiar fosse ampliado ao longo dos anos, este não poderia superar o limite dos 3 salários-mínimos. Com base no valor do salário-mínimo do ano de 2009, que era de R$495,00, verifica-se que o PMCMV se inicia com o limite máximo de renda para famílias se enquadrarem na Faixa 1 de exatos 3 salários-mínimos. Contudo, no decorrer do programa, esta proporção diminui, chegando na metade do período estudado, ou seja, o ano de 2014, com o teto de renda familiar correspondendo à 2,2 salários-mínimos e ao final do período, correspondendo à 1,8 salário-mínimo[13].

As diferentes faixas que compõem o PMCMV pelo parâmetro de renda familiar mensal têm o objetivo de estipular as porcentagens de subsídio e/ou financiamento do imóvel, bem como o valor máximo deste em cada uma das faixas e as modalidades de contratação permitidas. Com exceção dos imóveis a serem adquiridos pela população que se enquadra nos critérios da Faixa 1, em todas as outras o adquirente deve financiar parte, como é o caso das Faixas 1,5 e 2, que ainda são subsidiadas pela União, ou todo o valor do imóvel, como é o caso da Faixa 3 que, ainda que não receba subsídios por parte do governo, pode usufruir de taxas de juros mais atrativas do que as que se apresentavam em um financiamento imobiliário fora do PMCMV. A seguir, estão apresentadas as faixas, as fontes de recursos e taxas de juros incidentes nos imóveis adquiridos no âmbito do PMCMV:

Tabela 7: Fontes de recursos e taxas de juros incidentes sobre as unidades habitacionais adquiridas no âmbito do PMCMV. Brasil. 2009-2019.

	Fontes de recursos	**Taxa de juros**
Faixa 1	APENAS OGU(B)	NÃO INCIDENTE
Faixa 1,5 (A)	OGU(B) E FGTS	5%
Faixa 2	OGU(B) E FGTS	5,5% A 7,0%
faixa 3	APENAS FGTS	8,13% A 9,16%

(A): A Faixa 1,5 foi criada em 2017, durante o governo do ex-presidente da república Michel Temer.
(B): Orçamento Geral da União.
Fonte: Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida (CMAP, 2020), baseado em dados fornecidos pela CEF. Elaborada pela autora.

[13] O salário-mínimo no ano de 2014 era de R$ 724,00 e no ano de 2019 era de R$ 998,00. A taxa de câmbio do dólar comercial em 09/01/2014 era de R$ 2,39 e em 02/01/2019 era de R$ 3,86 (Ipea, 2025).

As modalidades de contratação das unidades habitacionais (UH) também estão divididas, vinculadas às faixas, fontes de recursos e execução da habitação, sendo elas:

- MCMV-FAR: esta modalidade atende apenas as famílias que se enquadram na Faixa 1 do programa, atuando em cidades com população superior a 50 mil habitantes, mediante a produção de UHs através de construtoras, com recursos financeiros provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR);
- MCMV-Entidades: modalidade também voltada ao atendimento da Faixa 1 do programa, na qual famílias organizadas de forma associativa, representadas por uma Entidade Organizadora (EO) devidamente registrada e habilitada pela CEF, podem proceder à produção das UHs. Os recursos financeiros destinados para esta modalidade são provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS);
- Oferta Pública de Recursos (OPR): também voltada às famílias enquadradas na Faixa 1 do programa, porém em municípios com população igual ou inferior a 50 mil habitantes. Os recursos financeiros são provenientes do Orçamento Geral da União (OGU);
- Financiamento (ou FGTS): voltado às Faixas 1,5, 2 e 3 e, conforme a Tabela 7, os recursos são provenientes tanto do Orçamento Geral da União quanto do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a depender da renda da família beneficiada (CMAP, 2020; Chaves, 2020).

Apresentados os principais aspectos que delinearam o programa em sua atuação durante os anos de 2009 a 2019, passaremos à análise da modalidade de contratação MCMV-FAR e de seus parâmetros, uma vez que foi apenas ela a utilizada para a provisão das UHs voltadas à Faixa 1 do PMCMV na cidade de Uberlândia.

Em primeiro lugar, se fez necessária a pesquisa das principais normativas que regem o PMCVM em sua modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) no que tange o interesse da atual pesquisa, como os valores máximos de UHs e sua evolução ao longo do programa, critérios para a elaboração de projetos e contrapartida dos beneficiários, salientando que estas não se esgotam na listagem elaborada, apresentando tanto modificações quanto normas em assuntos correlatos que não perfazem o escopo do estudo. A relação das normas encontra-se disposta no Apêndice A do presente trabalho.

Isto posto, passaremos a identificar alguns elementos que se mostrarão importantes para as análises que se sucederão nas próximas subseções. O primeiro deles é o valor máximo que a UH da Faixa 1 do PMCMV poderia atingir na cidade de Uberlândia ao longo do programa. As precificações feitas pelo governo federal levam em consideração a tipologia da UH – apartamento ou casa – bem como a localização e porte da cidade para a qual ela fora contratada. Assim, para a cidade de Uberlândia, a população urbana apresentada em 2010 é de 587.266 habitantes (IBGE, 2012) e seu enquadramento na pesquisa de Regiões de Influência das Cidades de 2007 é de Capital Regional B (IBGE, 2008) e, mediante tais informações, é possível extrair os dados das Portarias emitidas pelo Ministério das Cidades, listadas anteriormente.

Tabela 8: Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais do PMCMV na modalidade MCMV-FAR (Faixa 1), divididas por tipologia e indicadas com a data de início da vigência dos valores. Uberlândia, MG. 2009-2019.

	04/2009	**07/2011**	**10/2011**	**08/2012**	**04/2013**	**05/2016**
APARTAMENTO	42.000	52.000	57.000	60.000	65.000	82.000
CASA	38.000	52.000	57.000	60.000	65.000	79.000

Valores em moeda corrente (reais). Para fins comparativos, a taxa de câmbio do dólar comercial para compra em 13/04/2009 era de R$ 2,19 e, em 06/05/2016 era de R$ 3,16 (Ipea, 2025).
Fonte: Portarias MCidades nºs 139/2009, 93/2010, 325/2011, 465/2011, 435/2012, 168/2013, 158/2016, 267/2017 e 144/2018. Elaborada pela autora.

Os valores máximos das UHs compreendem, para além da construção em si, apontado de forma explícita a partir da Portaria n° 325/2011, o custo de aquisição do terreno, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos, despesas de legalização e trabalho social. Para além disso, em caso de aquisição dos projetos na forma de loteamento em área cuja infraestrutura não estivesse executada, os valores poderiam incluir os custos da implantação de tal infraestrutura externa às UHs, mas desde que interno à poligonal do empreendimento.

O uso do verbo "poderiam" na situação anterior indica a possibilidade, mas não a exigência, de se incluir no valor máximo da UH os custos da infraestrutura do loteamento no qual se instalariam as habitações. Tal flexibilidade permitia então que outras fontes de recursos fossem pleiteadas para a execução de infraestrutura, sejam elas advindas do governo estadual ou do próprio município, sendo o último a forma mais comum.

Apenas com a Portaria nº 158/2016, que também representa o aumento mais significativo nos valores máximos das UHs, é que a infraestrutura externa aos lotes, mas interna à poligonal do empreendimento, passou a ser incluída no valor máximo da UH.

Referente ao compromisso de pagamento do proprietário de uma UH enquadrada na Faixa 1 do PMCMV e que fora contratada pela modalidade MCMV-FAR, durante todo o programa, o número de prestações se manteve o mesmo: 120 prestações mensais, o que totaliza 10 anos de compromisso, podendo as parcelas serem adiantadas mediante regulamentação da CEF.

O que se alterou ao longo do programa foi o valor dessa prestação mensal, que deveriam corresponder à 5% da renda familiar bruta mensal (RFBM), com valor mínimo fixado em R$ 25,00 por mês (Brasil, 2009b, 2013a). Contudo, a Portaria Interministerial n° 99/MCidades/MF/MPOG, de 2016, aumentou esses valores, sendo:

- RFBM de até R$ 800,00 = prestação mensal de R$ 80,00;
- RFBM de R$ 800,01 até R$ 1200,00 = prestação mensal de 10% da RFBM;
- RFBM de R$ 1200,01 até R$ 1800,00 = prestação mensal de 25% da RFBM menos R$ 180,00 (Brasil, 2016c).

É possível perceber que a parcela paga pelo proprietário, mesmo com o aumento no ano de 2016, não cobre os custos da habitação que ele adquiriu. Isso acontece porque as UHs contatadas pela modalidade MCMV-FAR poderiam receber um subsídio de até 90% de seu valor pelo governo federal e, caso as obras fizessem parte de projetos do PAC ou viessem a atender famílias que ficaram desabrigadas em função de catástrofes ambientais, essa subvenção passaria a ser de 100% do valor do imóvel, sem contrapartida financeira por parte do proprietário.

Outra questão fundamental a ser analisada nas normativas que regem o programa é a que se refere às diretrizes para a elaboração de projeto. Apesar de, claramente, existirem parâmetros construtivos mínimos exigidos, como conforto ambiental e acústico, por exemplo, referentes às UHs, o foco desta pesquisa se encontra nos aspectos que dizem respeito ao planejamento urbano e é para ele que se voltarão as atenções de análise às exigências projetuais do PMCMV. Em vistas de uma visualização mais completa, estas serão apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1: Resumo das diretrizes para elaboração de projeto urbano no âmbito do PMCMV na modalidade MVMC-FAR (Faixa 1). Brasil. 2009-2019.

Portaria/Ano	Zoneamento e Uso do Solo	Parcelamento do Solo	Infraestrutura	Áreas verdes e Equipamentos Públicos	Escala do Empreendimento
139/2009	Inserção na malha urbana; verificação da existência de infraestrutura básica.	Não detalha preferências, mas admite loteamentos ainda não implantados.	Infraestrutura mínima (água, esgoto, energia, transporte); caso não exista, pode ser financiada.	Deve considerar a existência de equipamento no entorno; sem diretrizes para implantação de novos.	Sem limites numéricos.
93/2010	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Sem limites numéricos
325/2011	Acrescenta a possibilidade de inserção em zonas de expansão definidas no Plano Diretor, desde que contíguos à malha urbana e servido de comércio/serviços;	Admite a implantação do empreendimento em etapas, mas considera-o como um único empreendimento.	Infraestrutura básica (água, esgoto, energia, pavimentação e calçadas, coleta de lixo, transporte) operante até a entrega do empreendimento	Empreendimentos com mais de 1.000 UHs devem prever áreas institucionais.	Sem limites numéricos
465/2011	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Sem limites numéricos
168/2013	Mantem diretrizes anteriores.	Mantem diretrizes anteriores; máximo de 3 etapas com, no mínimo 1.000 UH em cada etapa e exigida a aquisição do terreno total.	Mantem diretrizes anteriores; no caso de empreendimento em etapas, é exigida a contratação da infraestrutura total.	Mantem diretrizes anteriores; empreendimentos com mais de 1.500 UH devem apresentar concepção urbanística e diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos.	Máximo de 5.000 UH em empreendimento isolado ou soma de UH em empreendimentos contíguos (distância inferior a 1.000 m).
146/2016	Mantem diretrizes anteriores; zona de expansão não pode ter sido criada a menos de 2 anos da contratação das UHs.	Declara preferência por parcelamento do solo por meio de loteamento; elimina exigências para implantação em etapas.	Infraestrutura básica (água, esgoto, energia, pavimentação e calçadas, coleta de lixo, transporte) operante até a entrega do empreendimento ou de sua etapa.	Todos os empreendimentos devem apresentar diagnóstico de demanda por equipamentos e serviços públicos; Estabelece Eixos Estruturadores do Desenho Urbano: Conectividade, Mobilidade, Diversidade, Infraestrutura/Sustentabilidade, Sistema de Espaços Livres.	Máximo de 2.000 UH em empreendimento isolado ou máximo de 3.000 UH em empreendimentos contíguos (distância inferior a 1.000 metros)
269/2017	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior.	Mantem diretriz anterior	Mantem diretriz anterior	Para municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes, máximo de 500 UH por empreendimento, permitindo agrupamento máximo de 4 empreendimentos.

Fonte: Portarias MCidades nºs 139/2009, 93/2010, 325/2011, 465/2011, 168/2013, 146/2016 e 269/2017. Elaborado pela autora.

Dando prosseguimentos às análises normativas, verifica-se que diversas são as partes reesposáveis pela viabilização do PMCMV: o próprio Ministério das Cidades; a Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Gestor do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); as Instituições Financeiras Oficiais Federais, na qualidade de Agentes Executores do Programa; os Estados, Distrito Federal e Municípios e; as empresas do setor da construção civil. Como a presente pesquisa tem interesse em entender os papéis dos agentes produtores do espaço urbano através do PMCMV, dos responsáveis listados pelo Ministério das Cidades, caberá entender a parcela de responsabilidade de dois deles: do município e das empresas do setor da construção civil.

Iniciando por este último, ele é o agente com o menor número de responsabilidades, não que estas não sejam complexas o bastante, mas, nas normativas consultadas, às empresas do setor da construção civil caberia, basicamente, apenas apresentar a proposta de empreendimento às Instituições Financeiras para fins de enquadramento e seleção de projetos e a execução dos projetos contratados.

Os municípios aparecem com maiores demandas nas normas consultadas. Durante todo o programa, coube ao ente municipal a seleção dos beneficiários, observando os critérios dispostos em norma específica, bem como estender sua participação no programa com aportes financeiros mensuráveis para obras nos empreendimentos contratados e facilitar a execução dos projetos mediante os dispositivos apresentados no artigo 4º do Decreto nº 7.499, de 19 de junho de 2011:

> Art. 4º Em áreas urbanas, deverão ser respeitados os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades:
> I - a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;
> II - a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e
> III - a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001[14] , que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade (Brasil, 2011a).

No início do PMCMV, até 2010, uma das responsabilidades do poder público municipal seria indicar os locais prioritários para o recebimento das UHs, Contudo, a partir de 2011, esta atribuição é retirada, passando o município a ser responsável apenas por

[14] Estatuto da Cidade. Dessa forma, os instrumentos para controle de retenção de áreas urbanas em ociosidade mencionados são os dispostos no Estatuto da Cidade.

apresentar proposta legislativa para constituir zona especial de interesse social (ZEIS) na área do empreendimento. Porém, em 2013, os municípios ficaram responsáveis pela elaboração e apresentação do Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) por Equipamentos e Serviços Públicos gerados a partir do empreendimento a ser implantado.

Referido RDD deveria apresentar:

- Avaliação da demanda habitacional local e o público-alvo, bem como informações dos critérios locais e cronograma de seção dos beneficiários;
- Mapa do entorno do empreendimento, indicando a existência ou previsão de equipamentos comunitários e serviços (educação, saúde, lazer, transporte e comércio/serviço de caráter local); o uso e ocupação do solo e fatores de risco ou insalubridade e; a existência de outros empreendimentos habitacionais de interesse social, tudo isso em um raio de 2.500 metros em torno do empreendimento (Brasil, 2013b).

A partir dele seria então elaborada uma Matriz de Responsabilidade para atender a demanda identificada no RDD, junto de um cronograma para sua execução, devendo então ser submetida à análise da Instituição Financeira Oficial Federal.

O que segue já fora mencionado, mas é necessário ratificar: os parâmetros legais expostos nesta subseção não esgotam, em hipótese alguma, o arcabouço legal sobre o qual foi construído o PMCMV, mas são suficientes para a análise que o presente trabalho se propõe a fazer. Sendo assim, finda as análises das normativas em âmbito federal do PMCMV na modalidade de contratação MCMV-FAR, sendo possível dar continuidade para a análise das legislações do município de Uberlândia acerca do tema.

4.1.3 Os processos de territorialização da política habitacional e as características dos empreendimentos

No âmbito municipal também foi identificada uma legislação anterior ao PMCMV, a Lei n° 9.571, de 28 de agosto de 2007. Esta lei instituiu a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS) (Uberlândia, 2007).

Conforme a referida lei, o objetivo de criação do FMHIS é o de centralizar as receitas que serão destinadas à promoção de habitação de interesse social, tanto com a produção de

novas unidades como com obras em infraestrutura urbana, requalificação e locação de imóveis, por exemplo, voltados ao atendimento de famílias com renda de até 3 salários-mínimos, de 2007 a 2011, com ampliação para famílias com renda de até 6 salários-mínimos, de 2011 em diante.

Quanto ao CGFMHIS, cabe definir as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do FMHIS, aprovar o planejamento anual e os projetos a serem financiados, bem como estabelecer os critérios de seleção dos beneficiários. Para além disso, também é de sua responsabilidade acompanhar, controlar e avaliar a execução das ações financiadas, fiscalizar a correta destinação dos recursos, aprovar normas e procedimentos operacionais e deliberar sobre parcerias e convênios necessários à política habitacional do município (Uberlândia, 2007).

A sua composição passou por reformulações nos anos de 2014 e de 2017, diminuindo a participação de movimentos populares e aumentando a de entidades interessadas no crescimento da construção civil. Para além dos membros representantes da administração pública, o CGFMHIS contava inicialmente com 2 membros do legislativo municipal, 2 membros da sociedade civil e 3 membros de movimentos populares, sendo 1 indicado por clubes de serviço, 1 pela Associação de Engenheiros e 1 pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Uberlândia, 2007).

No ano de 2014, o legislativo municipal passou a ter apenas 1 representante e foi instituído como membro 1 representante da instituição financeira que opera com o FAR, demonstrando a importância do PMCMV nas políticas habitacionais do município. A partir de então é que as mudanças mais drásticas ocorrem: em 2014 seriam membros do CGFHIS 2 representantes de movimentos populares ligados à área habitacional, mas, em 2017, esta representação foi reduzida a 1 membro, e este seria representante do Conselho de Entidades Comunitárias – CEC (Uberlândia, 2007).

Em 2014 ainda existia a participação de 2 membros representantes de entidades de apoio a habitação, representativas das áreas de conselho profissional, instituição acadêmica ou de pesquisa, dando a possibilidade de integrar administração pública e o conhecimento produzido nas universidades. Contudo, em 2017, essas representações são retiradas e substituídas por 1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG); 1 representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA-MG); 1 representante do Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais (CAU-MG) e; 1 representante da Associação das

Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (AELO-TAP) (Uberlândia, 2007).

Apenas para situar o contexto político das mudanças legislativas que implicaram na composição do CGFMHIS, a composição do conselho que apresentava maior alinhamento tanto com as diretrizes do PMCMV quanto com o Estatuto da Cidade, propondo uma maior participação da sociedade civil organizada nas decisões de políticas urbanas foi realizada em março de 2014, segundo ano do mandato do ex-prefeito Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT). Já a alteração da composição do CGFMHIS para uma mesa com visão mais corporativa da política habitacional aconteceu em julho de 2017, primeiro semestre da terceira gestão do ex-prefeito Odelmo Leão, do Partido Progressista (PP).

Quanto a definição da PMHIS, a lei em questão não detalha seus objetivos e prioridades, apontando apenas que o órgão responsável por sua execução seria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Trabalho e Habitação, que ficaria à cargo de definir as diretrizes, prioridades e estratégias da PMHIS, administrar os recursos do FMHIS, acompanhar licitações, obras e contratações, e selecionar e cadastrar as famílias beneficiárias. Também deveria conduzir estudos e projetos necessários, elaborar normas e regimentos, celebrar contratos com os mutuários e articular convênios e parcerias com órgãos públicos e entidades privadas para viabilizar os programas habitacionais.

Outra legislação importante elaborada pelo município de Uberlândia é Lei Complementar nº 496, de 2 de julho de 2009. Ela dispõe sobre a implementação do PMCMV no município de Uberlândia. Um primeiro ponto importante que é necessário destacar é o cumprimento de uma das responsabilidades municipais listadas nas Portarias do MCidades analisadas anteriormente, que se trata da facilitação na execução dos projetos mediante os dispositivos apresentados no artigo 4º do Decreto nº 7.499, de 19 de junho de 2011, que vale relembrar quais são:

> Art. 4º Em áreas urbanas, deverão ser respeitados os seguintes critérios de prioridade para projetos do PMCMV, observada a regulamentação do Ministério das Cidades:
> I - a doação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;
> II - a implementação pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social; e

> III - a implementação pelos municípios dos instrumentos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001[15] , que visam ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade (Brasil, 2011a).

A lei complementar do município de Uberlândia apresenta medidas apenas referentes ao inciso II retrocitado, como é possível observar:

> Art. 11. Os empreendimentos de que trata a presente Lei Complementar ficam isentos de:
> I - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "inter vivos", especificamente e exclusivamente, sobre as transmissões de propriedade imobiliária que vierem a integrar o Programa na forma desta Lei Complementar;
> II - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU durante a fase de construção;
> III - Imposto sobre a Prestação de Serviços de Qualquer Natureza - ISS incidente sobre a construção dos empreendimentos vinculados ao Programa (Uberlândia, 2009a).

Para além destes, no ano de 2011, as isenções e benefícios, desta vez também voltados aos beneficiários, dispostas na Lei n° 9.571, de 28 de agosto de 2007, que foi tratada anteriormente, também foram incluídas, sendo:

> Art. 22. [...]
> I - fornecimento gratuito de plantas populares para construções de até 70 m² de área;
> II - serviços gratuitos de demarcação de lotes;
> III - acompanhamento técnico (fiscalização) na construção das moradias de interesse social se financiadas / subsidiadas pelo FMHIS;
> IV - custeio das despesas com registro dos contratos nos Cartórios de Registro de Imóveis;
> V - isenção de taxas de expediente e de certidões relativas a:
> a) emissão de alvarás;
> b) guia para recolhimento de tributos;
> c) fiscalização de obras (reforma ou construção);
> d) anotação no cadastro, por lote ;
> e) de avaliação;
> f) habite-se;
> g) certidão de averbação;
> h) averbação da construção no Cartório de Registro de Imóveis (Uberlândia, 2007).

Quanto à reponsabilidade atribuída ao ente municipal pelo Ministério das Cidades da instituição de ZEIS nas áreas dos empreendimentos contratados na modalidade MCMV-FAR, o município de Uberlândia comtempla na legislação, mas passou por mudanças ao longo dos anos, como se observa nas três versões do seu artigo 4º, iniciando pelas versões

[15] Estatuto da Cidade. Dessa forma, os instrumentos para controle de retenção de áreas urbanas em ociosidade mencionados são os dispostos no Estatuto da Cidade.

de 2009 e 2014, que só mudam o número de lei de zoneamento de uso e ocupação do solo, que foi alterada nesse período:

> Art. 4º. O PMCMV poderá ser implantado nos zoneamentos designados por Zona Mista - ZM, Zona de Transição - ZT e Zona Residencial 2 - ZR2, estabelecidos na Lei Complementar nº 525, de 14 de abril de 2011 e suas alterações.
> Parágrafo Único - Serão declaradas, mediante lei complementar, as Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, nas áreas de que trata este artigo (Uberlândia, 2009).

O ano de 2017 apresenta uma modificação no caput do artigo, indicando de forma genérica os possíveis locais de implantação dos empreendimentos, mas ainda cumprindo com a exigência federal em transformar as áreas em ZEIS:

> Art. 4º. O PMCMV poderá ser implantado nos zoneamentos definidos na lei de zoneamento, uso e ocupação do solo do Município. (Redação dada pela Lei Complementar nº 635/2017).
> Parágrafo Único - Serão declaradas, mediante lei complementar, as Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, nas áreas de que trata este artigo (Uberlândia, 2009a).

A Lei complementar n° 496, de 2 de julho de 2009 indica alguns parâmetros para a os projetos a serem aprovados no âmbito do PMCMV. O primeiro deles é que, em caso de loteamentos de áreas, seriam exigidas as normas dispostas na lei municipal que regia o parcelamento do solo à época: primeiro, a Lei Complementar n° 245, de 30 de novembro de 2000 e, posteriormente, a lei não menciona diretamente a Lei Complementar nº 523, de 7 de abril de 2011, mas indica a necessidade de observação da legislação correlata às Leis Complementares n° 524, de 8 de abril de 2011, referente ao Código de Obras Municipal e nº 525, de 14 de abril de 2011, que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município. Dessa forma, é possível inferir que seria obrigatório o cumprimento da lei vigente que regia o parcelamento do solo, uma vez que é correlata às leis mencionadas anteriormente.

Por fim, estabelece ainda duas exceções às leis urbanísticas municipais a serem observadas em projetos aprovados no PMCMV no formato de loteamentos, como é o caso dos conjuntos estudados: possibilidade de lote mínimo de 200,00 m², com testada mínima de 8,00 metros, implantados em quadras com comprimento máximo de 320,00 metros e área máxima do loteamento de 250.000,00 m² (Uberlândia, 2009a).

Partiremos agora para mais uma norma municipal, o Decreto nº 14.209, de 9 de julho de 2013, que faz cumprir uma das exigências federais, ainda que indiretamente. Referido

decreto institui uma comissão de análise dos empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados ao PMCMV. Esta comissão seria responsável pela avaliação das demandas sociais geradas pelos empreendimentos e a elaboração dos compromissos a serem assumidos pelo município para suprir tal demanda (Uberlândia, 2013a). Portanto, ainda que não esteja mencionado com estes termos, a comissão criada seria responsável pela elaboração do Relatório de Diagnóstico de Demanda (RDD) por equipamentos e serviços públicos, bem como pela Matriz de Responsabilidade para atender a demanda gerada.

Conforme o Decreto n° 14.209/2013, a comissão estaria composta por representantes das Secretarias Municipais de Habitação, Desenvolvimento Social e Trabalho, Saúde, Educação, Planejamento Urbano e Trânsito e Transportes, de forma que os serviços e equipamentos públicos em cada uma das pastas pudesse ser avaliado quanto sua demanda gerada. Contudo, apesar de o decreto estar em vigor até a data da publicação do presente trabalho, sua composição já está desfeita, tendo os membros das Secretarias Municipais de Educação, Planejamento Urbano e Trânsito e Transportes saído do quadro de funcionários da Prefeitura Municipal de Uberlândia no ano de 2016 e o representante da Secretaria Municipal de Habitação, no ano de 2018[16], ou seja, ainda durante a vigência do PMCMV. Durante a pesquisa nas legislações municipais, não foram encontrados novos decretos que atualizem a mencionada comissão de análise dos empreendimentos habitacionais de interesse social vinculados ao PMCMV, sendo a última atualização datada de 31 de janeiro 2014 (Uberlândia, 2013a).

Seguindo para a parte final da análise do arcabouço legal que regulamentou diretamente o PMCMV no município de Uberlândia entre os anos de 2009 e 2019, resta verificar a existência de processos legais para a escolha das áreas nas quais foram implantados os empreendimentos. Para retomar o papel no ente municipal nesse quesito, tem-se que, do início do programa até findar a vigência da Portaria MCidades n° 93/2010, o governo federal indicava como responsabilidade municipal a elaboração de estudos para identificar as melhores áreas para a implantação dos empreendimentos contratados pela modalidade MCMV-FAR. A partir da promulgação da Portaria MCidades nº 325/2011 tal responsabilidade foi retirada, cabendo ao município a elaboração de proposta legislativa para declarar as áreas dos futuros empreendimentos em ZEIS.

[16] Os dados foram obtidos mediante a consulta dos nomes dos membros da comissão, disponíveis no Decreto nº 14.209/2013, no Portal da Transparência da Prefeitura de Uberlândia, disponível em https://www.uberlandia.mg.gov.br/portal-da-transparencia/servidor/ .

Isto posto, foi verificada a existência de um "Edital de Chamamento" de proprietários fundiários interessados na implantação de empreendimentos do PMCMV em suas glebas, especificamente da Faixa 1 do programa. Referido edital está disponível na página 6 da Edição nº 4109 do Diário Oficial do Município de Uberlândia, publicado na data de 11 de março de 2013. Dada a importância do documento para este trabalho, este poderá ser conferido na íntegra no ANEXO A – EDITAL DE CHAMAMENTO DE PROPRIETÁRIOS.

Em tempo, mediante a menção no próprio "Edital de Chamamento de Proprietários" de uma reunião ocorrida em 14/01/2013, foram consultados os principais veículos de imprensa local e regional em atividade naquele período. Foram realizadas buscas em acervos digitais e arquivos disponíveis, priorizando matérias publicadas antes do edital, com o uso de palavras-chave relacionadas à habitação de interesse social, política habitacional e "Minha Casa, Minha Vida".

Apesar da referência explícita à divulgação do encontro na imprensa local, não foram localizadas matérias que mencionassem diretamente a reunião ou descrevessem seu conteúdo. Tal lacuna é atribuída às limitações de digitalização e indexação dos acervos jornalísticos de 2013, mas, principalmente, à natureza técnica e institucional do encontro, cujo registro pode ter ocorrido de forma pontual, visto que, conforme mencionada data, esta teria ocorrido no nono dia útil do mandato do então prefeito Gilmar Machado e, por conseguinte, dos secretários mencionados.

Foi também utilizado mecanismo de busca avançada através do sistema ChatGPT, que retornou com o seguinte resultado:

> O próprio edital menciona que a reunião de 14/01/2013 foi "noticiada na imprensa local". No entanto, buscas em portais de notícia regionais (por exemplo, Gazeta do Triângulo, Uai/Globo, O Tempo, etc.) anteriores a 11/03/2013 não localizaram nenhuma matéria sobre essa reunião ou sobre o cadastramento de áreas para habitação de interesse social. Em resumo, não foram encontradas publicações em veículos de imprensa locais até a data do edital que tratem desse assunto, apesar do comunicado oficial indicar que tal cobertura existiu (OpenAI, 2025).

Realizado o adendo metodológico, há que se mencionar o breve período reservado ao cadastramento das áreas, de 11 de março de 2013, data da publicação, até 15 de março de 2013, uma vez que, no ato do cadastramento, o próprio edital menciona a necessidade de apresentação do número de UHs a serem implementadas na área, o que requer que seja realizado, ao menos, um estudo de viabilidade técnica.

Outro ponto que cabe observação são os requisitos locacionais que tais áreas deveriam atender, estando indicado no edital que, caso estivessem localizadas na zona de expansão urbana, deveriam estar contíguas ao perímetro urbano ou com acesso pelo sistema viário. Neste ponto, nota-se uma divergência com a Portaria MCidades nº 465, de 3 de outubro de 2011, vigente à época da publicação do edital, uma vez que ela não previa a possibilidade da seleção de uma área em zona de expansão urbana de forma descontínua ao perímetro urbano caso esta estivesse conectada por sistema viário, como é o caso do exposto no documento emitido pelo município.

Quadro 2: Comparação dos critérios de elegibilidade de áreas para implantação de empreendimentos do PMCMV modalidade MCMV-FAR. Brasil e Uberlândia-MG. 2011 e 2013.

Portaria MCidades nº 465, de 3 de outubro de 2011:	**Edital de Chamamento de Proprietários, de 11 de março de 2013:**
"[...] Os projetos deverão atender às seguintes diretrizes: 2.1 Os empreendimentos deverão estar inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão urbana, assim definidas pelo Plano D i r e t o r. 2.1.1 Os empreendimentos localizados em zona de expansão urbana deverão estar contíguos à malha urbana e possuir no entorno áreas destinadas para atividades comerciais locais" (Brasil, 2011c).	"Serão objeto de cadastramento as áreas localizadas no perímetro urbano e na área de expansão urbana, estando de acordo com as diretrizes do plano diretor do Município, desde que contíguas ao perímetro urbano ou com acesso pelo sistema viário" (Uberlândia, 2013b).

Fonte: Portaria MCidades nº 465/2011; Edital de Chamamento de Proprietários publicado no Diário Oficial do Município de Uberlândia, Edição n° 4109, 11/03/2013. Elaborado pela autora.

Com esta análise, finaliza-se o trabalho de elencar as legislações e procedimentos administrativos elaborados diretamente, com finalidades explícitas, para a execução do PMCMV na modalidade MCMV-FAR. Existem ainda legislações municipais neste assunto que regem os critérios de escolha e priorização dos beneficiários, mas estas não tratam do enfoque da pesquisa[17]. Assim, elencadas as legislações municipais, bem como as federais, dispostas na subseção anterior, é possível prosseguir para a identificação dos empreendimentos contratados na cidade de Uberlândia durante os anos de 2009 a 2019.

[17] As normativas municipais que regem os critérios de seleção dos beneficiários para o PMCMV – Faixa 1 são os Decretos nºs 12.456/2010, 14.277/2013, 15.018/2014, 15460/2015, 16.071/2015 e 16.118/2015. Os quatro últimos decretos foram revogados através do Decreto nº 18.502/2020 por apresentarem contradição com a Lei nº 9.571/2007.

Conforme a base de dados sobre o PMCMV disponibilizada pelo Ministério das Cidades (2025), todos os empreendimentos viabilizados na cidade de Uberlândia voltados ao atendimento da Faixa 1 do programa foram contatados pela modalidade MCMV-FAR, sendo o primeiro contrato datado de 25 de setembro de 2009 e os últimos, de 24 de setembro de 2014. Durante o período de vigência do PMCMV dentro dos anos dos governos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Dilma Roussef (PT) e Michel Temer (MDB), de 2009 a 2019, o número de contratos se distribuiu da seguinte forma, junto dos valores e de UHs:

Tabela 9: Número de contratos celebrados no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR (Faixa 1), quantidade de UHs contratadas e valor total dos contratos por ano. Uberlândia (MG). 2009-2019.

GESTÃO	ANO	QUANTIDADE DE CONTRATOS	QUANTIDADE DE UHS CONTRATADAS	VALOR TOTAL CONTRATADO
Odelmo Leão (PP) – 2º mandato	**2009**	9	3.902	R$ 156.680.134,00
	2010	1	64	R$ 2.713.804,00
	2011	0	-	-
	2012	1	206	R$ 13.390.000,00
Gilmar Machado (PT)	**2013**	2	576	R$ 37.440.000,000
	2014	18	6.800	R$ 442.000.000,000
	2015	0	-	-
	2016	0	-	-
Odelmo Leão (PP) – 3º mandato	**2017**	0	-	-
	2018	0	-	-
	2019	0	-	-
	TOTAL	31	11.548	R$ 652.223.938,00

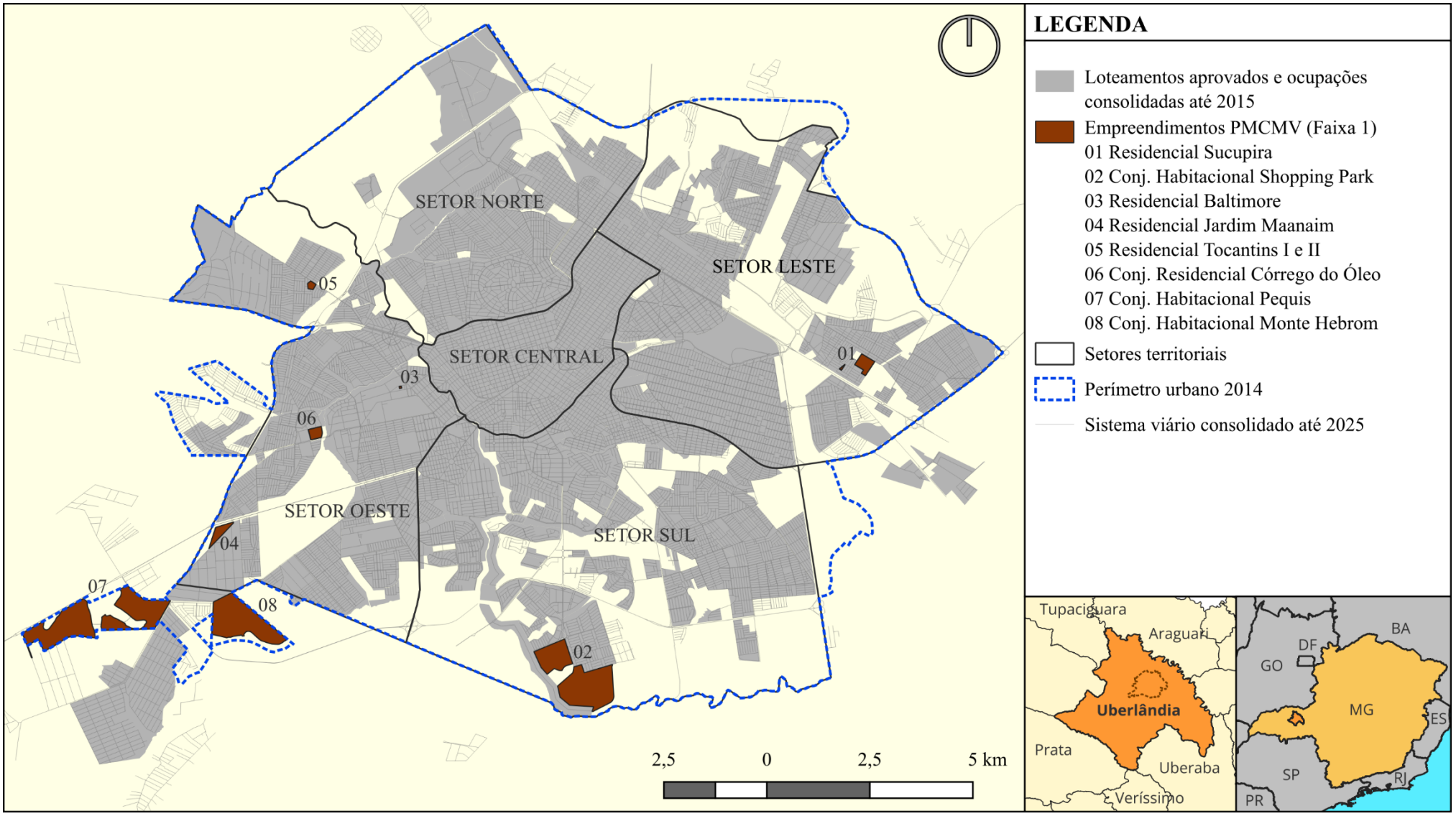
Fonte: Bases de dados do PMCMV (Brasil, 2025). Elaborada pela autora.

Percebe-se, portanto, que os investimentos na produção de UHs para a Faixa 1 em Uberlândia se restringe à primeira metade do período, com dois picos, sendo o primeiro deles logo no primeiro ano atuação do PMCMV, sob gestão municipal do ex-prefeito Odelmo Leão, do Partido Progressista (PP), reeleito, em seu segundo mandato e, o segundo, ainda mais intenso, no ano de 2014, sob gestão municipal do ex-prefeito Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT), em alinhamento partidário à presidência da República, sob

comando da ex-presidente Dilma Roussef. Não foram contratadas novas UHs após este período.

O mapa a seguir indica a localização dos empreendimentos do PMCMV – Faixa 1 na cidade de Uberlândia. O número de empreendimentos é menor que o número de contratos, apresentados na Tabela 9, e isso se deve ao fato de que alguns empreendimentos possuem mais de um contrato, o que será detalhado a seguir.

Mapa 10: Localização dos empreendimentos do PMCMV na modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) contratados na cidade de Uberlândia até 2019. 2010-2019. Uberlândia, MG.



Fonte: Base de dados PMCMV, 2025. IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Procede-se então, a partir da numeração disposta no mapa, tomada por ordem da data do contrato mais antigo para o mais recente, a identificação pormenorizada dos empreendimentos:

01 Residencial Sucupira:

- Quantidade de contratos: 1;
- Data do contrato: 25 de setembro de 2009;
- UHs contratadas: 270 (residências unifamiliares isoladas);
- Valor total do contrato: R$ 10.719.000,000 (R$ 39.700,00 por UH);
- Construtora responsável: PDCA Engenharia LTDA.

02 Conjunto Habitacional Shopping Park:

- Quantidade de contratos: 8;
- Data dos contratos: 23 de dezembro de 2009;
- UHs contratadas: 3.632 (residências unifamiliares geminadas);
- Valor total dos contratos: R$ 145.961.134,00 (R$ 40.187,54 por UH);
- Construtoras responsáveis: Construtora Encasa LTDA e TECN. LTDA (993 UHs); Castroviejo Construtora LTDA (1.000 UHs); Marca Registrada Eng. Cons. LTDA (641 UHs) e; El Global Construtora LTDA (998 UHs).

03 Residencial Baltimore

- Quantidade de contratos: 1;
- Data do contrato: 30 de abril de 2010;
- UHs contratadas: 64 (residencial multifamiliar vertical);
- Valor total do contrato: R$ 2.713.804,00 (R$ 42.403,19 por UH);
- Construtora responsável: Marca Registrada Eng. Cons. LTDA.

04 Residencial Jardim Maanaim

- Quantidade de contratos: 1;
- Data do contrato: 28 de dezembro de 2012;
- UHs contratadas: 206 (residências unifamiliares geminadas);
- Valor total do contrato: R$ 13.390.000,00 (R$ 65.000,000 por UH);
- Construtora responsável: Castroviejo Construtora LTDA.

05 Residencial Tocantins I e II:

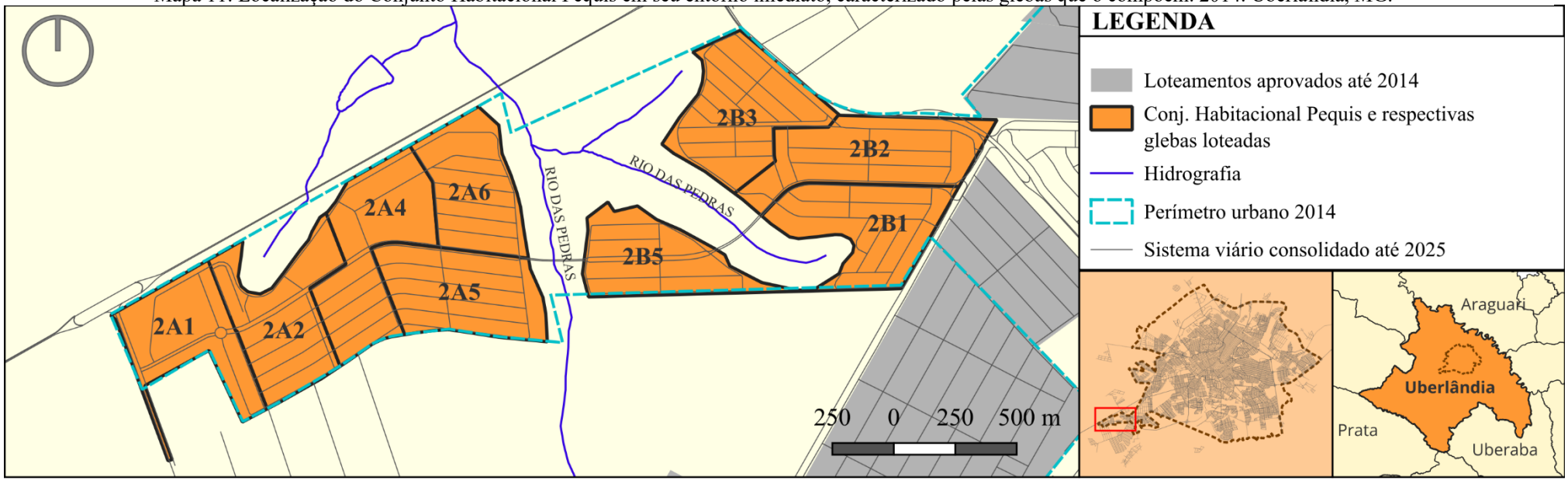
- Quantidade de contratos: 2;
- Data dos contratos: 30 de agosto de 2013;
- UHs contratadas: 576 (residencial multifamiliar vertical);
- Valor total dos contratos: R$ 37.440.000,00 (R$ 65.000,00 por UH);
- Construtora responsável: HLTS Engenharia e Construções LTDA.

06 Conjunto Residencial Córrego do Óleo

- Quantidade de contratos: 6
- Data dos contratos: 31 de março de 2014
- UHs contratadas: 1.600 (residencial multifamiliar vertical)
- Valor total dos contratos: R$ 104.000.000,00 (R$ 65.000,00 por UH)
- Construtoras responsáveis: Libe Construtora Limitada (1.120 UHs) e; Marca Registrada Eng. Cons. LTDA (480 UHs).

Para os empreendimentos restantes, Pequis e Monte Hebrom, identificados com os números 07 e 08 no mapa, respectivamente, partiremos para uma análise mais pormenorizada dos contratos – todos firmados na mesma data, em 24 de setembro de 2013 – separando-os por suas áreas, devidamente identificadas. Portanto, primeiramente será apresentado o Conjunto Habitacional Pequis, seguido do Conjunto Habitacional Monte Hebrom.

Mapa 11: Localização do Conjunto Habitacional Pequis em seu entorno imediato, caracterizado pelas glebas que o compõem. 2014. Uberlândia, MG.



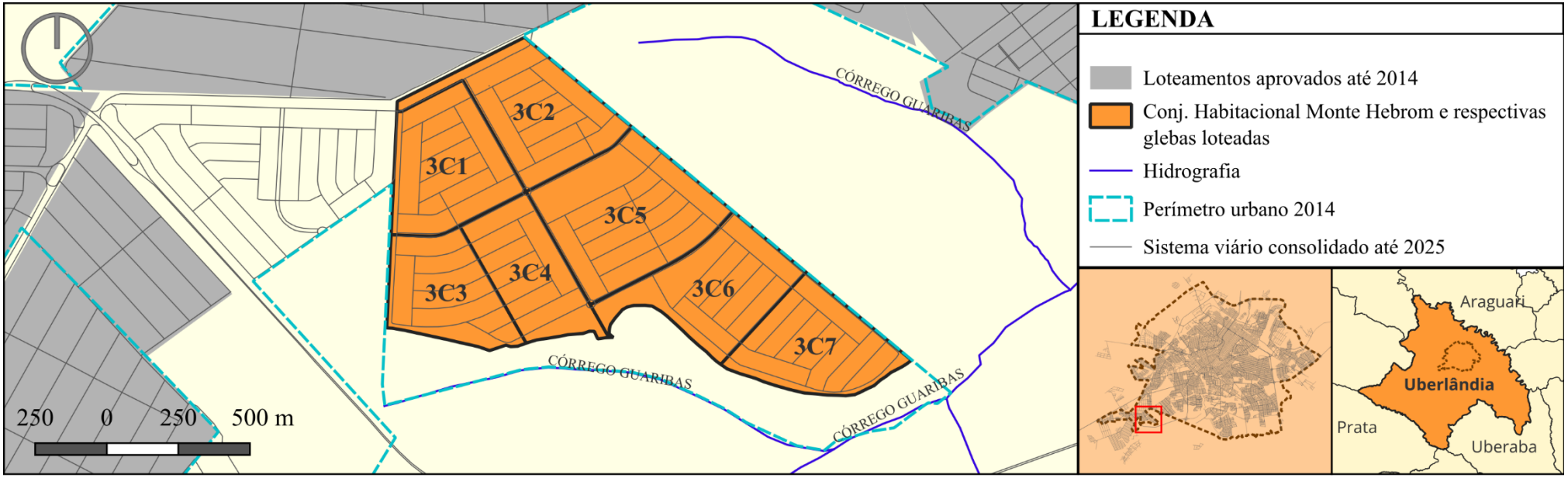
Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Quadro 3: Contratos referentes às áreas que compõem o Conjunto Habitacional Pequis quanto às UHs viabilizadas no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR. Uberlândia – MG. 2014.

Loteamento/contrato	Núm. de UHs	Tipologia	Valor do Contrato	Valor de uma UH	Lotes gerados	Construtora
Pequis 2A1 e Pequis 2A2	427	Res. unifamiliar isolado	R$ 27.755.000,00	R$ 65.000,00	2A1: 124 2A2: 414	Marca Registrada Eng. Cons. LTDA
Pequis 2A4	304	Res. unifamiliar isolado	R$ 19.760.000,00	R$ 65.000,00	394	Marca Registrada Eng. Cons. LTDA
Pequis 2A5	597	Res. unifamiliar isolado	R$ 38.805.000,00	R$ 65.000,00	653	ElGlobal Construtora LTDA
Pequis 2A6	401	Res. unifamiliar isolado	R$ 26.065.000,00	R$ 65.000,00	475	ElGlobal Construtora LTDA
Pequis 2B1	446	Res. unifamiliar isolado	R$ 28.990.000,00	R$ 65.000,00	540	ElGlobal Construtora LTDA
Pequis 2B2	286	Res. unifamiliar isolado	R$ 18.590.000,00	R$ 65.000,00	460	ElGlobal Construtora LTDA
Pequis 2B3	425	Res. unifamiliar isolado	R$ 27.625.000,00	R$ 65.000,00	491	ElGlobal Construtora LTDA
Pequis 2B5	314	Res. unifamiliar isolado	R$ 20.410.000,00	R$ 65.000,00	391	ElGlobal Construtora LTDA
TOTAL	**3.200**		**R$ 208.000.000,00**		**3.942**	

Fonte: Bases de dados do PMCMV (Brasil, 2025). Projetos de loteamento do Residencial Pequis (Finotti 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e). Elaborado pela autora.

Mapa 12: Localização do Conjunto Habitacional Monte Hebrom em seu entorno imediato, caracterizado pelas glebas que o compõem. 2014. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Quadro 4: Contratos referentes às áreas que compõem o Conjunto Habitacional Monte Hebrom quanto às UHs viabilizadas no âmbito do PMCMV, modalidade de contratação MCMV-FAR. Uberlândia – MG. 2014.

Contrato	Núm. de UHs	Tipologia	Valor do Contrato	Valor de uma UH	Lotes gerados	Construtora
Monte Hebrom I	495	Res. unifamiliar isolado	R$ 32.175.000,00	R$ 65.000,00		Castroviejo Construtora LTDA
Monte Hebron II	499	Res. unifamiliar isolado	R$ 32.435.000,00	R$ 65.000,00		Castroviejo Construtora LTDA
Monte Hebrom III (Áreas 3C5 e 3C6)	549	Res. unifamiliar isolado	R$ 35.685.000,00	R$ 65.000,00		PDCA Engenharia LTDA
Monte Hebrom IV (Área 3C7)	457	Res. unifamiliar isolado	R$ 29.705.000,00	R$ 65.000,00		PDCA Engenharia LTDA
TOTAL	**2.000**		**R$ 130.000.000,00**		**3.095**	

Fonte: Bases de dados do PMCMV (Brasil, 2025). Projetos de loteamento do Residencial Monte Hebrom (Finotti, 2013e, 2013f, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j). Elaborado pela autora

Existe uma ressalva a ser feita referente ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom, quanto aos números de UHs contratadas divididas pelas áreas que compõem o conjunto. O Quadro 4 foi elaborado segundo as Bases de Dados da CEF, disponíveis ao público em geral para download, no que se refere ao número de unidades contratadas, valores, a construtora responsável e o nome do contrato. Já o número de lotes gerados foi baseado nos projetos de loteamento aprovado das áreas. Contudo, mediante a confrontação dos dados da CEF e a matrícula[18] das áreas, foi notado que apenas a área 3C7 apresenta, tanto na base de dados da CEF quanto na matrícula do imóvel, o mesmo número de UHs contatadas com recursos do FAR, ou seja, 457 UHs.

Mesmo no contrato chamado de "Monte Hebron III (Áreas 3C5 e 3C6)", que indica as glebas que, em tese, receberiam as UHs, os dados da CEF e os encontrados nas matrículas não conferem: a base de dados da CEF apresenta o número de 549 UHs contratas, já a matrícula da Gleba 3C5 indica 480 UHs e a da Gleba 3C6, 347 UHs, o que soma 827 UHs.

Foi verificado ainda, nas matrículas das Glebas 3C1 e 3C2 que elas não receberam UHs financiadas pelo modelo MCMV-FAR, apenas unidades financiadas pelo FGTS, ainda que no âmbito do PMCMV. Sendo assim, optou-se por mostrar no Quadro 4 apenas o total de lotes gerados em todo o conjunto, uma vez que não é possível distinguir, pelo Banco de Dados da CEF, qual contrato envolve qual gleba, ainda que o total final de UHs contratadas pelo modelo MCMV-FAR seja igual tanto nas matrículas dos imóveis quanto nos dados da CEF, ou seja, 2.000 UHs. Em uma comparação a ser feita mais adiante, serão indicados os números de lotes e de UHs contatadas pelo modelo MCMV-FAR conforme descrito nas matrículas dos imóveis, onde será possível compreender melhor tal distribuição.

A dimensão dos conjuntos habitacionais estudados mais profundamente nesta pesquisa não se resume à quantidade de UHs contratadas, que, somadas, atingem 5.200 UHs, com um valor total de contrato de R$ 338.000.000,00. Há que salientar o número total de lotes que foram gerados no loteamento das áreas e isso representa a soma dos lotes nas quais

[18] A matrícula das áreas foi consultada da seguinte maneira: primeiramente, foi realizada uma pesquisa junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Uberlândia com um endereço comercial localizado à Avenida Doris Greco Candeloro, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom e dois endereços comerciais localizados à Avenida Wilson Rodrigues da Silva, no Conjunto Habitacional Pequis. Os endereços consultados e seus respectivos números de matrícula serão preservados por já serem imóveis de pessoas físicas, apesar da matrícula de um imóvel se tratar de um documento público. Em posse das matrículas, como é comum constar em qualquer matrícula de imóvel, foram consultadas as matrículas anteriores às solicitadas, cujo número vem acompanhado da anotação "registro anterior". Essas consultas foram então realizadas pelo site https://ridigital.org.br/ e, a cada nova matrícula consultada, os seus registros anteriores e eventuais desmembramentos também o foram, possibilitando acompanhar o histórico do imóvel que deu origem aos conjuntos habitacionais.

as UHs foram implantadas com os lotes destinados a outros usos, como comércio, serviços ou mesmo residencial, totalizando 7.037 lotes[19], ultrapassando o até então maior conjunto habitacional da cidade, o Luizote de Freitas, em 2.803 lotes, que possui, na soma de suas 6 fases, 4.234 lotes.

Para ambos os conjuntos habitacionais, se observa que o valor de uma UH foi padronizado em R$ 65.000,00, levantando um questionamento: se no preço de uma UH estão embutidos os valores tanto da construção quanto do terreno no qual se implantou o conjunto, ou os empreendedores conseguiram equacionar perfeitamente os valores dos terrenos entre os dois loteamentos ou algum dos conjuntos possui UHs cuja construção soma valores superiores ao outro ou ainda, algum dos loteamentos recebeu maiores subsídios por parte do governo municipal para a implementação de infraestrutura.

Uma maneira de verificar tais aspectos é dividindo a área total dos conjuntos pelas UHs neles implantadas, gerando um resultado com unidade m²/UH. Iniciando pelo Conjunto Habitacional Pequis, sua área total soma 1.998.424,37 m² (Finotti 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e), enquanto possui 3.200 UHs no modelo MCMV-FAR (Faixa 1), contratadas (Brasil, 2025). Isso resulta em 624,5 m²/UH.

Partindo para a mesma análise no Conjunto Residencial Monte Hebrom, tem-se que sua área total é de 1.243.902,93 m² (Finotti, 2013e, 2013f, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j) e possui 2.000 UHs contratadas no modelo MCMV-FAR (Faixa 1) (Brasil, 2025), resultando em 622 m²/UH.

Logo, a diferença encontrada entre os dois conjuntos habitacionais é de apenas 2,5 m²/UH, levando a inferência de que, de fato, os empreendedores envolvidos em ambos os conjuntos conseguiram equalizar a distribuição de área dos terrenos por UH.

Contudo, referida equalização entre área de terreno e UH contratada pelo modelo MCMV-FAR indica uma discrepância em outro quesito. Enquanto no Conjunto Habitacional Pequis, do total de lotes gerados, 81,2% são referentes à UHs contratadas pelo MCMV-FAR, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom, apenas 64,6% dos lotes estão voltados à esta categoria de habitação, podendo o restante possuir usos diversos. Isso mostra a existência de uma periferia da periferia quando se fala em HIS, uma vez que o Conjunto Habitacional Pequis é ainda mais distante da malha urbana consolidada do que o Monte

[19] As cópias digitalizadas dos projetos de loteamento dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebron foram solicitadas por meio de processo administrativo, com número de protocolo 79739, do ano de 2025, com assunto “Solicitação (Secret. Planejamento Urbano)” e foram encaminhadas para o e-mail da autora, conforme solicitado no processo.

Hebrom e, dessa forma, destinam-se mais lotes à população mais economicamente vulnerável naquele do que neste, já que os lotes são mais valorizados quando mais próximos de serviços públicos e infraestrutura urbana.

É possível passar para uma escala ainda menor em que a mesma lógica se repete: dentro de cada um dos conjuntos, a proximidade com vias de acesso consolidadas faz com que se diminua a quantidade de lotes destinados à Faixa 1 do PMCMV, como pode ser observado no quadro seguinte, acompanhando-o com os mapas dos conjuntos. Nele, serão demonstrados a área de cada gleba; a área destinada a lotes, ou seja, retiradas as áreas pública; a área destinada aos lotes para implantação de UHs contratadas pelo modelo MCMV-FAR (Faixa 1) e; a área destinada a lotes com outros usos, acompanhado de suas porcentagens.

Quadro 5: Distribuição das áreas das glebas que compõem os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom referente à sua utilização por lotes e por tipo de lote. Uberlândia. 2014.

Conjunto	Gleba	Área da Gleba (em m²)	Área de Lotes (em m²)	% área de lotes rel. ao total da área gleba	Número de lotes MCMV-FAR	Área de Lotes MCMV-FAR (em m²)[1]	% área lotes MCMV-FAR rel. à área lotes	Número de lotes outros usos	Área de lotes outros usos (em m²)[2]	% área lotes outros usos rel. à área lotes
Pequis	2B1	222.429,44	122.814,27	55,20%	446	89.200,00	72,63%	94	33.614,27	27,37%
	2B2	249.950,75	139.412,02	55,77%	286	57.200,00	41,03%	174	82.212,02	58,97%
	2B3	248.383,19	123.347,53	49,66%	425	85.000,00	68,91%	66	38.347,53	31,09%
	2B5	191.997,71	89.174,32	46,44%	314	62.800,00	70,42%	77	26.374,32	29,58%
	2A6	194.293,05	117.874,94	60,67%	401	80.200,00	68,04%	74	37.674,94	31,96%
	2A5	224.405,75	140.779,29	62,73%	597	119.400,00	84,81%	56	21.379,29	15,19%
	2A4	249.583,56	101.141,19	40,52%	316	63.200,00	62,49%	78	37.941,19	37,51%
	2A2	218.590,92	107.053,73	48,97%	359	71.800,00	67,07%	55	35.253,73	32,93%
	2A1	198.727,00	131.945,68	66,39%	76	15.200,00	11,52%	48	116.745,68	88,48%
Monte Hebrom	3C1	178.906,10	116.438,12	65,08%	0	0	0%	419	116.438,12	100%
	3C2	187.953,21	114.646,01	61,00%	0	0	0%	413	114.646,01	100%
	3C3	144.161,32	83.955,94	58,24%	373	74.600,00	88,86%	21	9.355,94	11,14%
	3C4	141.104,74	88.330,66	62,60%	343	68.600,00	77,66%	57	19.730,66	22,34%
	3C5	249.183,22	141.520,42	56,79%	480	96.000,00	67,83%	115	45.520,42	32,17%
	3C6	179.370,72	80.359,73	44,80%	347	69.400,00	86,36%	32	10.959,73	13,64%
	3C7	163.223,62	105.907,34	64,88%	457	91.400,00	86,30%	38	14.507,34	13,70%

[1] A área ocupada por lotes destinados à implantação de UHs contratadas pela modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) foi obtida multiplicando-se o número de lotes pela área do lote padrão deste tipo, que é de 200,00 m².

[2] A área ocupada pelos lotes destinados a lotes de usos diversos foi obtida pela subtração da área destinada para lotes a serem ocupados por UHs contratadas pelo modelo MCMV-FAR da área total de lotes.

Fonte: Projetos de loteamento dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom (Finotti, 2013a-f, 2014a-j) e matrículas das áreas. Elaborado pela autora.

No Conjunto Habitacional Pequis, o que se verifica, no geral, é a destinação mais intensa de lotes contratados na modalidade MCMV-FAR, em áreas mais distantes em relação ao sistema viário consolidado, como a Avenida Aldo Borges Leão e o Anel Viário, permitindo a valorização de imóveis que podem ser beneficiados com os usos permitidos dada a confrontação com as vias mencionadas, que será abordado mais adiante, e mesmo da acessibilidade proporcionada pela proximidade da malha urbana.

Há muita semelhança no Conjunto Residencial Monte Hebrom, com nenhum lote destinado à modalidade de contratação MVMC-FAR nas glebas junto à Avenida Aldo Borges Leão e uma grande concentração destes lotes nas glebas mais distantes desta via.

Assim, além da valorização de glebas vazias entre os conjuntos habitacionais, os exemplos do Pequis e do Monte Hebrom indicam a mesma dinâmica em uma escala intra-loteamento, mostrando o papel da HIS na produção capitalista e patrimonialista do espaço urbano tanto quando se discute na escala do planejamento urbano e regional quanto na escala de projeto.

Está dada então a grandeza dos dois conjuntos habitacionais selecionados para o estudo deste trabalho. Se na década de 1980 o Conjunto Habitacional Luizote de Freitas marcou o espaço urbano de Uberlândia induzindo e conduzindo o crescimento da cidade, os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom possuem, também, essa capacidade, que será deslindada no decorrer deste trabalho.

4.2 Contradições entre oferta habitacional e necessidade social.

4.2.1 Déficit habitacional, imóveis vagos e a lógica da produção de unidades no PMCMV.

Conforme mencionado ao final da subseção 2.2.1, a questão do déficit habitacional será retomada neste momento, de forma crítica.

A primeira aproximação que deve ser feita entre o déficit habitacional e a produção de habitação no PMCMV, é a distribuição desta produção para a faixa de renda sobre a qual a maior parte da falta de moradias recai, ou seja, para famílias com renda de até 3 salários-mínimos, correspondente à Faixa 1 do programa.

As normativas listadas no Apêndice A também apontam como o PMCMV regulamentou a distribuição das UHs viabilizadas pelo FAR, ou seja, enquadradas na Faixa 1 do programa, pelo território nacional. Até o ano de 2010, o PMCMV indicava que as UHs

deveriam ser distribuídas pelas unidades da federação conforme a estimativa do déficit habitacional junto às famílias com renda de até 3 salários-mínimos, utilizando-se dos dados coletados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Conforme informado na subseção 2.2.1, é a Fundação João Pinheiro (FJP) que elabora os cálculos referentes à estimativa de déficit habitacional, utilizando-se dos dados coletados na PNAD.

Já em 2011, o PMCMV estipulou uma meta física de 860.000 UHs, a serem contratadas até 31 de dezembro de 2014 no país. Essas UHs foram divididas entre as unidades da federação, sendo 83.880 UHs para o Estado de Minas Gerais, tendo sido o número ajustado para 84.857 UHs ainda em 2011. A somatória para a região Sudeste ficou em 357.005 UHs, também tendo sido ajustada posteriormente para 357.404 UHs.

A partir do ano de 2016, as normativas do PMCMV indicam que a quantidade de UHs deveria respeitar tanto a Lei Orçamentária quanto o Plano Plurianual, mas neste ano, indica uma meta de 40.000 UHs a serem contratadas e a distribuição de UHs entre as unidades da federação volta a constar na normativa apenas com a indicação de que fossem respeitadas as estimativas o déficit habitacional entre as famílias com renda de até 3 salários-mínimos.

Uma diferença relevante a partir do ano de 2016 é a exigência em priorizar obras que estivessem relacionadas ao PAC, relativas à reassentamento e remanejamento de famílias, por exemplo. Os anos subsequentes, 2017 e 2018 estipulam o mínimo de 20% das UHs a serem destinadas a tais obras, bem como para famílias vítimas de catástrofes e desabrigadas.

No ano de 2018, quanto aos parâmetros de distribuição de UHs pelo território nacional, a normativa ainda reitera a necessidade de observar as estimativas do déficit habitacional entre as famílias com renda de até 3 salários-mínimos e indica os percentuais a serem destinados à cada região, sendo 8,9% para a região Norte; 27,5% para a região Nordeste; 44,6% para a região Sudeste; 10,7% para a região Sul e; 8,3% para a região Centro-Oeste.

De forma a observar se o PMCMV de fato cumpriu o que estipulou em suas diretrizes, se faz necessário comparar o déficit habitacional estimado para cada ano, uma vez que, ainda nas normas que indicam valores de UHs, está indicada que tal distribuição foi realizada levando em consideração as estimativas do déficit habitacional, e confrontá-lo com a quantidade de UHs contratadas no período, o que poderá ser observado na tabela a seguir.

Tabela 10: Déficit habitacional total e famílias com renda até 3 salários-mínimos e número de UHs contratadas pelo MCMV-FAR (Faixa 1). Brasil, Sudeste e Minas Gerais. 2010-2019.

	Déficit Habitacional Total			Déficit Habitacional até 3 salários-mínimos[1]			UHs contratadas pelo MCMV-FAR (Faixa 1)		
	Brasil	**Sudeste**	**Minas Gerais**	**Brasil**	**Sudeste**	**Minas Gerais**	**Brasil**	**Sudeste**	**Minas Gerais**
2010	6.940.691	2.674.428 (A) 38,5%	557.371 (A) 8,0% (B) 20,8%	4.622.500	1.690.238 (A) 36,6%	368.979 (A) 7,9% (B) 21,8%	244.123	61.764 (A) 25,3%	20.484 (A) 8,4% (B) 33,1%
2011	5.581.968	1.984.196 (A) 35,5%	431.049 (A) 7,7% (B) 21,7%	4.521.394	1.585.373 (A) 35,1%	341.391 (A) 7,5% (B) 21,5%	81.646	35.613 (A) 43,6%	8.162 (A) 10% (B) 22,9 %
2012	5.430.562	2.108.602 (A) 38,8%	482.948 (A) 8,9% (B) 22,9%	4.480.214	1.699.533 (A) 37,9%	392.637 (A) 8,8% (B) 23,1%	284.306	89.661 (A) 31,5%	18.701 (A) 6,6% (B) 20,8%
2013	5.846.040	2.246.364 (A) 38,4%	493.504 (A) 8,4% (B) 22%	4.875.597	1.848.757 (A) 37,9%	401.712 (A) 8,2% (B) 21,7%	323.497	108.008 (A) 33,4%	23.111 (A) 7,1% (B) 21,4%
2014	6.068.061	2.425.679 (A) 40%	529.270 (A) 8,7% (B) 21,8%	5.091.103	2.030.293 (A) 39,9%	455.172 (A) 8,9% (B) 22,4%	114.279	45.996 (A) 40,2%	12.202 (A) 10,7% (B) 26,5%
2015	6.255.743	2.482.855 (A) 39,7%	575.498 (A) 9,2% (B) 23,2%	...	...	...	1.336	600 (A) 44,9%	0 (A) 0% (B) 0%
2016	5.657.249	2.173.457 (A) 38,4%	428.329 (A) 7,6% (B) 19,7%	4.859.577	1.810.490 (A) 37,2%	362.997[2] (A) 7,5% (B) 20%	5.820	2.448 (A) 42%	0 (A) 0% (B) 0%
2017	5.970.663	2.358.203 (A) 39,5%	509.654 (A) 8,5% (B) 21,6%	5.158.653	1.999.756 (A) 38,8%	434.216[2] (A) 8,4% (B) 21,7%	20.864	6.381 (A) 30,6%	2.016 (A) 9,7% (B) 31,6%
2018	5.870.041	2.261.532 (A) 38,5%	481.204 (A) 8,2% (B) 21,3%	5.177.376	1.985.625 (A) 38,3%	423.741[2] (A) 8,2% (B) 21,3%	58.894	21.374 (A) 36,3%	6.196 (A) 10,5% (B) 29%
2019	5.876.699	2.287.121 (A) 38,9%	496.484 (A) 8,4% (B) 21,7%	5.177.372	1.998.944 (A) 38,6%	434.334[2] (A) 8,4% (B) 21,7%	1.500	0 (A) 0%	0 (A) 0% (B) 0%

(A) Porcentagem do número absoluto correspondente em relação ao total nacional. (B) Porcentagem do número absoluto correspondente em relação ao total da região Sudeste.
... Dado numérico não disponível. 1 A FJP apresenta apenas as porcentagens do déficit habitacional entre famílias com renda de até 3 salários-mínimos em relação ao déficit habitacional total. Sendo assim, os números absolutos apresentados são fruto do cálculo elaborado pela autora. 2 Os dados não foram apresentados pela FJP, eles foram estimados pela autora através da média encontrada utilizando as porcentagens relativas (A) e (B) do déficit habitacional total em Minas Gerais, uma vez que estas são similares às encontradas no déficit habitacional entre famílias com renda de até 3 salários-mínimos.
Fonte: FJP (2013, 2015, 2016, 2018, 2021); bases de dados do PMCMV (Brasil, 2025). Elaborada pela autora.

A partir da análise da tabela anterior, observa-se que a distribuição das UHs destinadas à região Sudeste, de modo geral, acompanhou — ainda que com ajustes compensatórios em anos subjacentes — a proporção do déficit habitacional concentrado entre famílias com renda de até três salários-mínimos, público-alvo da Faixa 1 do PMCMV. Ademais, ao comparar o percentual do déficit habitacional dessas famílias no estado de Minas Gerais com os percentuais observados tanto para a região Sudeste quanto para o conjunto do país, constata-se que a participação de Minas Gerais na distribuição das UHs destinadas tanto à região quanto ao Brasil foi, em termos gerais, superior à sua participação relativa no referido déficit, com exceção dos anos 2012 e 2013, tendo o primeiro apresentado uma diferença mais importante que o segundo.

Com base em um estudo conduzido por Krause *et al.* em 2023, no âmbito da avaliação do PMCMV realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em 2020, foram avaliadas as vinte maiores cidades brasileiras em termos de população absoluta e foi observada uma boa focalização do público-alvo da modalidade de contratação MCMV-FAR (Faixa 1) do PMCMV. Foram ainda cruzados os dados do CadÚnico com os dos mutuários do MCMV-FAR, onde se observou certa discrepância, uma vez que uma grande parcela dos mutuários pesquisados não estavam cadastrados na base de dados do CadÚnico, devido ao fato de que, em geral, neste último, estão cadastradas famílias com renda de até meio salário-mínimo, o que não abrange potenciais beneficiários do PMCMV na Faixa 1 com renda entre meio e três salários-mínimos. Ou seja, uma parcela considerável de potencial demanda por habitação na Faixa 1 do programa não é identificável pelos municípios, indicando necessidade de melhorias no cadastro da população de baixa renda que poderia se beneficiar de programas habitacionais de interesse social.

Sendo assim, mesmo com a focalização satisfatória da modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) junto ao público-alvo do programa e com distribuição de UHs condizente com o déficit habitacional concentrado entre famílias com renda de até três salários-mínimos, o PMCMV não logrou êxito na diminuição do déficit habitacional nessa faixa de renda, como foi possível observar na Tabela 2 da subseção 2.2.1, onde se observa o aumento constante da porcentagem do déficit habitacional que recai sobre as famílias com renda de até três salários-mínimos durante os anos observados.

Parte do fenômeno pode ser explicado observando a totalidade do PMCMV. Apesar da focalização no público-alvo e da distribuição das UHs da Faixa 1 do PMCMV ter ocorrido de forma compatível ao déficit habitacional entre famílias com renda de até três salários-

mínimos, o total absoluto de UHs contratadas no âmbito do PMCMV Urbano não foi, uma vez que apenas 27,3% destas correspondiam à Faixa 1 do programa , o que significa apenas 17,6% do valor total das contratações (CMAP, 2020). Referidos números não surpreendem quando voltamos na origem desta política pública e nos lembramos que seu principal objetivo era econômico e não social.

Além deste, Krause *et al.* também colocam em dúvida a efetividade do PMCMV em relação a dois principais pontos, sendo o primeiro a possibilidade de o beneficiário estar enquadrado em déficit habitacional qualitativo, ou seja, correspondente a um déficit que poderia ser suprido pela adequação de sua moradia atual e não necessariamente pela construção e aquisição de uma nova UH e, o segundo, quando a família não está em condição de déficit habitacional, seja ele quantitativo ou qualitativo, mas parte do grupo familiar anterior gostaria formar uma nova família, antecipando uma demanda habitacional futura, possível pelas condições de subsídio à casa própria dadas pelo programa.

Além destes, ainda que a alocação de UHs estivesse distribuída de forma coerente ao déficit habitacional entre os estados, conforme Krause *et al.* (2023) a distribuição entre municípios não seria condizente às necessidades habitacionais, uma vez que municípios com menos de 100 mil habitantes, onde o preço do terreno é mais barato e o déficit habitacional entre famílias de baixa renda é menor, receberam mais UHs do que o necessário, enquanto Regiões Metropolitanas e cidades com população superior a 100 mil habitantes, nas quais o déficit habitacional entre famílias com renda de até 3 salários-mínimos se concentra, receberam uma quantidade insuficiente de UHs, uma vez que o preço do terreno nessas áreas é mais elevado e há maior escassez de grandes glebas de terras que permitem a construção em escala de UHs, o que representa uma maneira economicamente mais vantajosa de construção, por permitir a concentração de maquinário, mão de obra e matérias primas em apenas um local.

Além dos pontos apresentados, os números do déficit habitacional também podem ser discutidos sob a luz da especulação imobiliária. Conforme pontua a FJP, um dos elementos que compõem o cálculo do déficit habitacional está o ônus excessivo com o aluguel, representando famílias com renda de até três salários-mínimos que comprometem mais de 30% desta com o aluguel de sua residência. Ou seja, este elemento do déficit habitacional não deve se traduzir, imperativamente, na necessidade de construção de novas moradias, uma vez que elas já existem e encontram-se em condições de habitabilidade – domicílios rústicos e coabitação não são contabilizados no fator “ônus excessivo com

aluguel". Elas apenas, por razões do mercado imobiliário, não possuem valores de aluguel condizentes para a locação por famílias de baixa renda.

Na tabela a seguir é possível observar o peso do componente "ônus excessivo com aluguel" no cálculo do déficit habitacional brasileiro. Nas primeiras três colunas da tabela são apresentados os números absolutos do déficit habitacional composto apenas pelo ônus excessivo com aluguel. Nas três colunas seguintes, está apresentada a porcentagem relativa que este componente representa no montante total do déficit habitacional nacional, regional e estadual e, por fim, as três últimas colunas apresentam a porcentagem que o ônus excessivo com aluguel representa no déficit habitacional encontrado entre as famílias com renda mensal de até três salários-mínimos.

Os resultados encontrados, dentro da série histórica recortada para análise, demonstram uma crescente representação do componente "ônus excessivo com aluguel" na composição do déficit habitacional. Em 2010, esta condição representava cerca de 20% do déficit habitacional total brasileiro e cerca de 45% do déficit encontrado entre as famílias com renda de até três salários-mínimos. Já em 2019, tais porcentagens passaram para cerca de 51% e 58%, respectivamente, indicando que o componente abordado representava mais da metade do déficit habitacional brasileiro.

As condições para o estado de Minas Gerais acompanharam mais a tendência da região Sudeste do que o apresentado para o âmbito nacional. Já em 2010, Minas Gerais possuía 38,8% do seu déficit habitacional total representados pelo ônus excessivo com aluguel. Na mesma data, a condição era ainda pior entre as famílias com renda de até três salários-mínimos por mês, representando 58,5% do seu déficit habitacional. Ao final da série, em 2019, as porcentagens passam para cerca de 60% e 69%, respectivamente, ainda inferiores às encontradas na região Sudeste, mas superiores em relação à porcentagem nacional.

Tabela 11: Déficit habitacional referente ao componente "ônus excessivo com aluguel" em números absolutos; em relação ao déficit habitacional total e; em relação ao déficit habitacional entre famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Brasil, Sudeste e Minas Gerais. 2010-2019.

	Números absolutos			Relativo ao DH total			Relativo ao DH entre famílias com RM até 3 SM		
	Brasil	**Sudeste**	**Minas Gerais**	**Brasil**	**Sudeste**	**Minas Gerais**	**Brasil**	**Sudeste**	**Minas Gerais**
2010	2.124.404	1.067.265	215.986	20,6%	39,9%	38,8%	45,9% [1]	63,1% [1]	58,5% [1]
2011	2.091.392	1.026.479	212.276	37,5% [1]	51,7% [1]	49,2% [1]	46,2% [1]	64,7% [1]	62,2% [1]
2012	2.310.642	1.161.923	265.106	42,5% [1]	55,1% [1]	54,9% [1]	51,6% [1]	68,4% [1]	67,5% [1]
2013	2.553.436	1.258.220	260.570	43,7% [1]	56,0% [1]	52,8% [1]	52,4% [1]	68,0% [1]	64,9% [1]
2014	2.926.543	1.476.024	310.949	48,2% [1]	60,8% [1]	58,7% [1]	57,5% [1]	72,7% [1]	68,3% [1]
2015	3.177.772	1.524.860	330.090	50,8% [1]	61,4% [1]	57,3% [1]	...	...	...
2016	2.814.391	1.347.491	242.418	49,7%	63,2%	56,6%	57,9% [1]	75,9% [1]	66,8% [2]
2017	2.952.708	1.534.423	312.598	49,5%	65,1%	61,3%	57,2% [1]	76,7% [1]	72,0% [2]
2018	3.045.653	1.544.875	298.411	51,9%	68,3%	62,0%	58,8% [1]	77,8% [1]	70,4% [2]
2019	3.035.739	1.545.710	299.285	51,7%	67,6%	60,3%	58,6% [1]	77,3% [1]	68,9% [2]

DH: Déficit Habitacional. RM: Renda Mensal. SM: Salários Mínimos.

[1] Cálculo realizado pela autora a partir de dados numéricos fornecidos pela Fundação João Pinheiro.

[2] Cálculo realizado pela autora a partir de estimativas cujo esclarecimento metodológico consta na legenda da Tabela 10

... Dado numérico não disponível.

Fonte: FJP (2013, 2015, 2016, 2018, 2021); bases de dados do PMCMV (Brasil, 2025). Elaborada pela autora.

Apesar de compor mais da metade do déficit habitacional geral no país em 2019, o ônus excessivo com aluguel, compõe de forma mais contundente o déficit habitacional entre a população com renda de até 3 salários-mínimos mensais, a mesma população que estaria apta a adquirir novos imóveis pela Faixa do PMCMV. A própria FJP (2013) esclarece que, antes dos anos 2000, o ônus excessivo com aluguel não era classificado como déficit habitacional, mas sim como inadequação habitacional. Essa recolocação partiu do questionamento:

> [...] de que, para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e de mais status é preferível a comprar imóvel em áreas suburbanas de pior localização (FJP, 2013, p.18).

Decerto, não é questionável o fato de que comprometer mais de 30% da renda familiar mensal, representada por até três salários-mínimos, com aluguel residencial seja inviável. O que é preciso questionar é a normalização de que a solução para tanto seria a compra de um novo imóvel em "áreas suburbanas de pior localização" (FJP, 2013). Existem outras políticas públicas que poderiam ser implementadas para mitigar tal situação, como a implementação de um programa de aluguel social ou de subsídio de parte do valor do aluguel para tais famílias, de forma a integrá-las às áreas da cidade com maiores oportunidades de acesso a serviços públicos, de empego e de lazer.

Contudo, a institucionalização de um conceito de segregação socioespacial, uma vez que a Fundação João Pinheiro é um órgão cujos resultados de suas análises são considerados para a elaboração de políticas públicas, é mais um indicador da concordância da elite política e econômica do papel da habitação de interesse social na lógica da produção capitalista do espaço urbano: um Estado neoliberal que entende que influenciar nos preços impostos pelo mercado imobiliário é uma heresia; os proprietários de terras e as construtoras que se beneficiam com a expansão urbana - e decorrente especulação da renda da terra - e lucro com a venda de novas UHs, respectivamente; os promotores imobiliários que elevam os preços dos imóveis tanto em áreas centrais da cidade quanto em antigos subúrbios, uma vez que os novos conjuntos habitacionais se tornam as novas franjas da cidade; e a elite política e econômica, que mantém a população de baixa renda, literalmente, à margem da sociedade e de forma controlada, uma vez que o seu "sonho da casa própria" foi concretizado.

4.2.2 Vazios urbanos subutilizados: limites da racionalidade locacional.

Outro aspecto que caminha lado a lado com o que fora exposto anteriormente é o contingente de imóveis não ocupados existentes nas cidades. Nas pesquisas do Censo Demográfico o IBGE também quantifica o número de domicílios, categorizando-os em dois principais subtipos: os coletivos e os particulares.

Os domicílios coletivos referem-se às instituições ou estabelecimentos nos quais os moradores convivem sob normas de subordinação administrativa, como em asilos, orfanatos, pensões, alojamentos e penitenciárias. Já os domicílios particulares são aqueles em as relações entre moradores se dá por parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência (IBGE, 2011).

Entre essas duas categorias, a que se relaciona à temática da presente pesquisa é a dos domicílios particulares, que por sua vez, também estão separados em outros dois subtipos: os improvisados e os permanentes. Os primeiros são os domicílios inadequados para a habitação ou cuja função principal não seja a de moradia, não sendo interessantes para a presente análise, uma vez que, de fato, representariam déficit habitacional por inadequação de domicílio. Já os segundos são os domicílios construídos com finalidade exclusiva de habitação (IBGE, 2011).

Assim, temos como recorte do universo pesquisado pelo IBGE os Domicílios Particulares Permanentes (DPP) e, para diferenciá-los entre ocupados e não ocupados, é feita a seguinte distinção: o Domicílio Particular Permanente Ocupado (DPPO) estava ocupado por moradores quando da data da entrevista realizada pelo IBGE. Já os Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO) serão tomados como a soma entre os Domicílios Particulares Permanentes Vagos (DPPV), referente àquele que não possuía moradores na data da coleta e os Domicílios Particulares Permanentes de Uso Ocasional (DPPUO), que se refere ao domicílio usado ocasionalmente como residência para finais de semana, férias ou outro uso (IBGE, 2011).

A metodologia utilizada pelo IBGE que caracteriza os Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO) como sendo a soma entre os Domicílios Particulares Permanentes Vagos (DPPV) e os Domicílios Particulares Permanentes de Uso Ocasional (DPPUO) se relaciona muito bem com a análise que se realiza neste trabalho, uma vez que os DPPUO são a segunda residência de uma mesma família e passam a maior parte do tempo sem utilização e, quando inseridos na malha urbana consolidada da cidade, representam um

imóvel vago que poderia ser utilizado como moradia principal mas, enquanto imóvel ocasionalmente utilizado, é tratado pelo mercado imobiliário como um imóvel ocupado, não contribuindo para o aumento da oferta de imóveis e, consequentemente, pressionando os valores das moradias para cima.

Na tabela a seguir serão demonstradas as quantidades dos Domicílios Particulares Permanentes (DPP), Domicílios Particulares Permanentes Ocupados (DPPO) e Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO) no Brasil, na região Sudeste, no estado de Minas Gerais e na cidade de Uberlândia, nos anos de 2010 e de 2022, bem como os percentuais relativos ao total dos DPP, dos Domicílios Particulares Permanentes Ocupados (DPPO) e dos Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO), subdivididos em Domicílios Particulares Permanentes Vagos (DPPV) e Domicílios Particulares Permanentes de Uso Ocasional (DPPUO), cujos percentuais dos dois últimos serão referentes à totalidade dos Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO). A coluna entre os anos de 2010 e 2022 indica o percentual de aumento da referida espécie de domicílio em números absolutos entre o primeiro e o segundo ano.

Tabela 12: Total de DPP; percentual de DPPO e de DPPNO relativo aos DPP e; percentual de DPPV e DPPOU relativo aos DPPNO. Brasil, Sudeste, Minas Gerais e Uberlândia. 2010/2022.

		2010		2022
Total de Domicílios Particulares Permanentes (DPP) – em números absolutos	Brasil	57.324.167	**+58%**	90.534.061
	Sudeste	25.199.781	**+53%**	38.662.234
	Minas Gerais	6.028.223	**+58%**	9.556.851
	Uberlândia	195.807	**+72%**	336.404
Total de Domicílios Particulares Permanentes Ocupados (DPPO) – em números absolutos	Brasil	47.293.118	**+53%**	72.456.368
	Sudeste	20.889.284	**+50%**	31.338.472
	Minas Gerais	4.887.775	**+54%**	7.533.434
	Uberlândia	173.152	**+55%**	268.012
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes Ocupados (DPPO) em relação ao total de DPP	Brasil	82,5%		80,0%
	Sudeste	82,9%		81,1%
	Minas Gerais	81,1%		78,8%
	Uberlândia	88,4%		79,7%
Total de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO) – em números absolutos	Brasil	10.031.049	**+80%**	18.077.693
	Sudeste	4.310.497	**+70%**	7.323.762
	Minas Gerais	1.140.448	**+77%**	2.023.417
	Uberlândia	22.653	**+202%**	68.392
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados (DPPNO) em relação ao total de DPP	Brasil	17,5%		20,0%
	Sudeste	17,1%		18,9%
	Minas Gerais	18,9%		21,2%
	Uberlândia	11,6%		20,3%
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes Vagos (DPPV) em relação ao total de DPPNO	Brasil	60,8%		63,0%
	Sudeste	57,5%		62,8%
	Minas Gerais	60,6%		59,5%
	Uberlândia	71,8%		68,5%
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes de Uso Ocasional (DPPUO) em relação ao total de DPPNO	Brasil	39,2%		37,0%
	Sudeste	42,5%		37,2%
	Minas Gerais	39,4%		40,5%
	Uberlândia	28,2%		31,5%

Os percentuais foram calculados pela autora a partir dos números absolutos fornecidos pelo IBGE. Fonte: IBGE (2019a, 2019b, 2023). Elaborada pela autora.

O que se observa, no geral, ao analisar a tabela anterior é o aumento no número de DPP, mas com redução percentual dos DPPO e aumento percentual dos DPPNO, com crescimento dos imóveis em estoque. Contudo, a cidade de Uberlândia, apesar de apresentar o mesmo padrão de aumento percentual no número absoluto dos DPPO em relação às demais escalas territoriais analisadas, dispara no aumento dos DPPNO, que passa de 22.653

unidades em 2010 para 68.392 unidades em 2022, o que representa um aumento de 202% dos DPPNO, enquanto o aumento dos DPP em geral foi de 72% no período abordado.

Isso demonstra que a cidade de Uberlândia, no período de 2010 a 2022 passou por uma expansão imobiliária acelerada, onde, além das 11.548 UHs contratadas no modelo MCMV-FAR (Faixa 1) do PMCMV, outras 129.049 moradias foram construídas, chegando em 2022 com o percentual de 20,3% dos DPP estando desocupados, o que significa 6 vezes a quantidade de UHs viabilizadas pelo MCMV-FAR sem nenhum morador.

"De um lado, há produção de moradias, de outro, há escassez" (Vargas, 2025, p.133). A quantidade de DPPNO mostra valores que poderiam eliminar o déficit habitacional em todas as escalas, nas diferentes faixas de renda (ver Tabela 10), mas as regras do mercado imobiliário são intocáveis em uma sociedade neoliberal e patrimonialista, conforme pontua Maricato (2010):

> As limitações aos ganhos especulativos fundiários afetam mais os interesses oligárquicos e patrimonialistas do que os interesses capitalistas stricto sensu. Mas é preciso reconhecer que o mercado residencial privado, de um modo geral, se combina ao patrimonialismo nas cidades periféricas (Maricato, 2010, p.16).

Isso se dá pelas imbricadas relações entre a elite econômica e a elite política, que, em muitos casos, são formadas pelas mesmas pessoas, de forma que interesses privados - e patrimoniais - sejam tratados pela esfera pública.

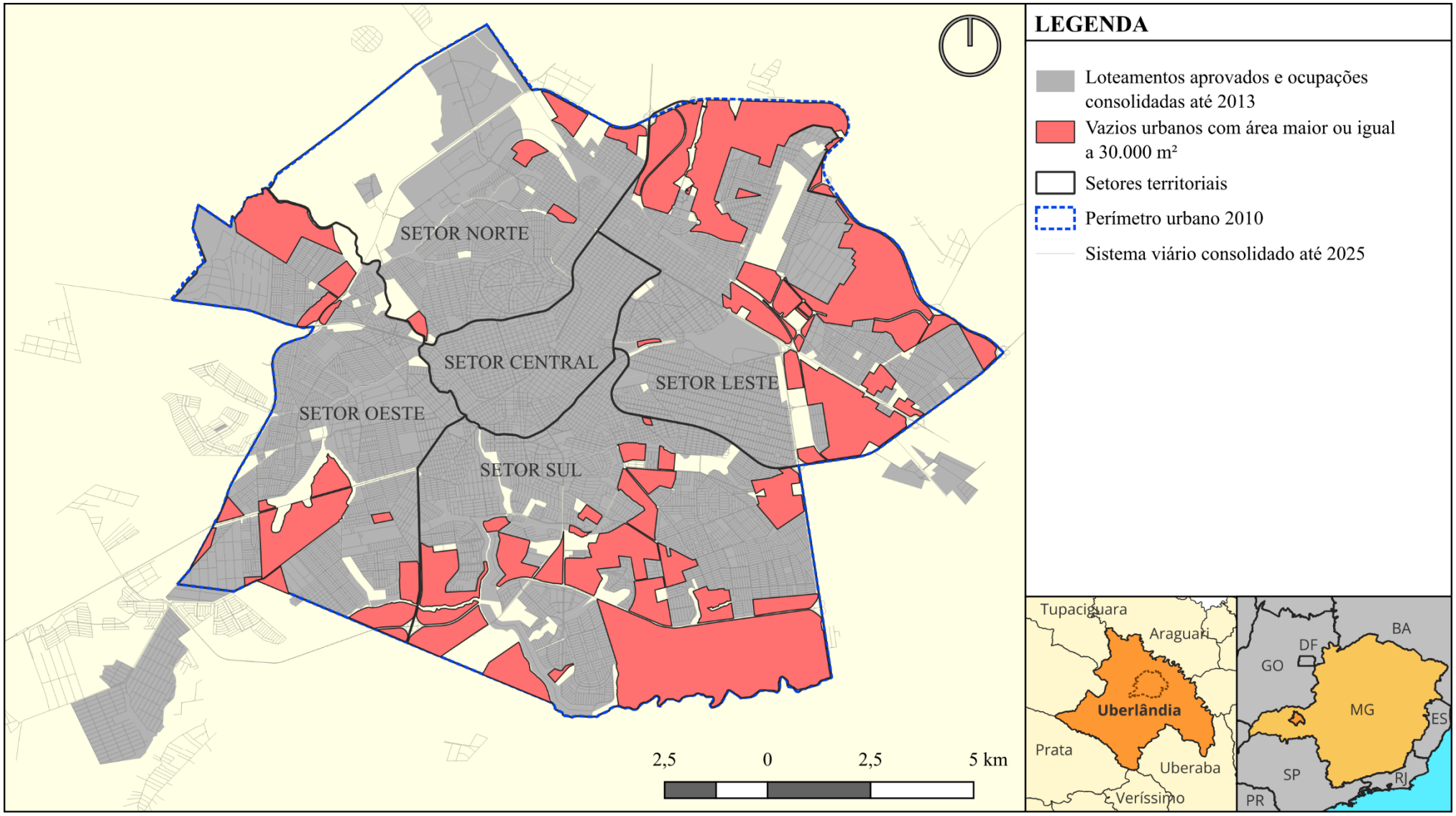
Outro "vazio" que os agentes produtores do espaço urbano reservam para fins de especulação é a terra em si, aquela ainda não parcelada ou aquela que, mesmo já parcelada, possui dimensões muito superiores a de um lote para fins residenciais, e que, mediante a expansão urbana e, consequentemente, dos serviços públicos e da infraestrutura, se valoriza apenas pela sua localização.

Como outras políticas públicas voltadas à habitação de interesse social que focalizassem a utilização dos imóveis em estoque não foram promovidas, a construção de novas UHs para atender à demanda habitacional da população de baixa renda – não apenas e não principalmente por essa razão, como tratado anteriormente – foi a política escolhida e, junto dela, a necessidade de escolha do terreno no qual se implantariam as novas UHs.

Com base no levantamento realizado pelo Consórcio Cidadania, responsável pela elaboração do Plano Diretor de Uberlândia do ano de 2025 e mediante observação do sistema de georreferenciamento Google Earth, o mapa a seguir indica as glebas com área superior a 30.000 m² não loteadas na cidade de Uberlândia à época da divulgação do "Edital de

Chamamentos de Proprietários" (ver Anexo A) interessados em cadastrar suas áreas para a implantação de HIS, ou seja, no início do ano de 2013.

Mapa 13: Identificação dos vazios urbanos com área maior ou igual a 30.000 m² até o ano de 2013. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Google Earth, Maxar Technologies, 2013. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

A partir do mapa anterior, é possível perceber a existência de opções locacionais para a implantação de UHs da Faixa 1 do PMCMV em áreas inseridas à malha urbana da cidade. Inclusive, verifica-se a existência de grandes glebas cuja proporção permitiria, inclusive, a construção em escala de UHs, modelo economicamente vantajoso às empreiteiras, como mencionado anteriormente. Contudo, justamente por estarem localizadas em áreas bem servidas de infraestrutura e serviços públicos, o preço da terra era alto demais para se enquadrar no modelo de financiamento MCMV-FAR, que incluía no valor máximo da UH, além da construção em si, o preço do terreno, o que, se não inviabilizasse totalmente o financiamento, por ultrapassar o valor permitido de cada UH, diminuiria sensivelmente a margem de lucro das construtoras.

A seguir, serão abordados os instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade pensados justamente para mitigar as distorções que se observam no perímetro urbano das cidades, com enfoque na implantação de HIS em regiões periféricas e como o município de Uberlândia utilizou – ou deixou de utilizar – tais instrumentos.

4.3 Legislação Urbanística e Direito à Cidade: Instrumentos Inoperantes frente à Lógica Capitalista

4.3.1 O Estatuto da Cidade: da construção aos instrumentos jurídico-urbanísticos

O Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é fruto de intensa mobilização popular que remonta do mandato do então presidente João Goulart, deposto com o golpe militar de 1964. O seu curto governo discutia Reformas de Base no país, dentre elas, a reforma agrária que, ainda que à época tivesse mais peso, já eram tratadas questões da reforma urbana.

Durante a Ditadura Militar, as discussões se arrefeceram, mas as ocupações das periferias para a habitação dos trabalhadores se ampliaram, o que, dadas as condições precárias de infraestrutura urbana, serviços públicos e condições de moradia, impulsionaram a criação de movimentos espontâneos que atuavam dentro dos bairros em busca de melhores condições de vida.

Já em um contexto de perda de credibilidade do Regime Militar e quando os ares da redemocratização já podiam ser sentidos, é fundado nos anos de 1980 o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), agrupando diversas entidades de categorias profissionais,

como urbanistas, engenheiros e geógrafos, que lutou por condições de vida dignas nas cidades.

Sua atuação quando da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, foi fundamental para a inclusão de um capítulo referente à política urbana Constituição Federal de 1988, composto pelos artigos 182 e 183, formulados a partir de propostas da iniciativa popular, representadas pelo MNRU.

> 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.
> 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.

A grande mudança de paradigma que a Constituição Federal de 1988 e o seu capítulo destinado à reforma urbana realizaram foi tratar não apenas do "direito *de* propriedade", mas sim, do "direito *à* propriedade", nas palavras de Fernandes (2010). Isso significa que a propriedade urbana se constituiria como direito desde que cumprisse sua função social, estando esta última expressa nos Planos Diretores Municipais. Para além disso, já indicava instrumentos passíveis de serem utilizados pelos municípios para que a função social da propriedade urbana fosse exercida: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e, desapropriação.

A ausência de uma lei que regulamentasse este capítulo da Constituição Federal de 1988, bem como a autonomia dada aos municípios para a gestão de sua política urbana, transformou o Brasil em um grande laboratório de planejamento urbano durante a década de 1990, com municípios cujas gestões progressistas aprovaram planos diretores e leis urbanísticas que, de fato, mudavam as relações entre os setores público e privado no desenvolvimento urbano e outros municípios conservadores que tratavam a função social da propriedade como figura meramente retórica (Fernandes, 2010).

Dessa forma, ainda na década de 1990, o MNRU fundou o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), congregando movimentos e organizações sociais para aprofundar a luta pelos direitos que já vinham buscando desde a década de 1980 e para que se fizesse cumprir os avanços que já haviam conquistado. Assim, o FNRU foi essencial para a inclusão da moradia como um direito fundamental na Constituição Federal, via Emenda Constitucional nº 32, do ano de 2000; na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que, conforme tratado na subseção 4.1.2, foi ignorado de forma estratégica pelo PMCMV e; para a promulgação do Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, 13 anos após, finalmente regulamentou o capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988 (Fernandes, 2010), dando "unidade nacional ao trato das cidades" (Maricato, 2010, p.6).

Iniciaremos, então, à análise direta do EC, em seus aspectos que são mais caros ao presente trabalho, que não pretende esgotar as discussões possíveis desta lei, que trata da Política Urbana no geral. Isto posto, o primeiro apontamento a ser feito sobre o EC vem logo em duas de suas diretrizes gerais, disposta em seu inciso IV, e alíneas c) e e) do inciso VI, ambos do artigo 2º:

> IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
> [...]
> VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
> [...]
> c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
> [...]
> e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; [...] (Brasil, 2001).

O EC, portanto, é muito claro ao delinear as intenções prementes quando da elaboração da lei: romper com o paradigma de produção do espaço urbano vigente no país até o momento, evitando vazios urbanos com fins especulativos, detendo o adensamento em áreas nas quais a infraestrutura urbana não seja suficiente e incentivando-o em regiões bem dotadas de serviços públicos, de forma a conter o espraiamento urbano.

Em seguida, o EC apresenta uma série de instrumentos jurídicos para que se faça cumprir os objetivos expostos na lei. Dentre tais instrumentos, os seguintes merecem especial destaque para os objetivos da presente pesquisa. São eles:

- *Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*: a instituição das ZEIS deve ser feita por meio de lei municipal referente ao zoneamento do uso e ocupação do solo e, quando instituída em lotes ou glebas não utilizados, em áreas dotadas de infraestrutura urbana e serviços públicos, pode garantir a alocação de HIS em regiões inseridas à malha urbana consolidada, evitando a expulsão da população de baixa renda para a periferia urbana (Brasil, 2001; Barros *et al*, 2010).
- *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*: com fulcro no conceito da função social da propriedade, o EC estabelece este instrumento para que o proprietário de terra dê uma destinação ao seu terreno não- ou sub-utilizado. O EC estipula prazos mínimos para a execução de cada etapa, facultando cada município a aumentar tais prazos. São eles: um ano, após a notificação, para protocolar o projeto junto à administração pública e dois anos, após aprovado o projeto, para o início das obras. As áreas sujeitas à aplicação deste instrumento também devem ser estabelecidas em lei municipal (Brasil, 2011; Barros *et al*, 2010).
- *IPTU progressivo no tempo*: caso o proprietário notificado a parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel não- ou sub-utilizado não o faça dentro do prazo estabelecido em lei, o município, também mediante lei específica, poderá aumentar a alíquota do IPTU cobrada sobre referido imóvel, escalonando-a durante 5 anos, penalizando sua retenção para fins de especulação e/ou valorização imobiliária, de forma que não seja mais financeiramente interessante esta retenção.
- *Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*: é neste instrumento que o direito à propriedade individual, entendido como absoluto

> nos termos do Código Civil de 1916 (Fernandes, 2010), passa a ser entendido como legítimo apenas quando do cumprimento de sua função social. No caso de descumprimento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e passado o prazo de incidência de 5 anos de IPTU progressivo no tempo, o EC regulamenta a desapropriação para fins de reforma urbana que, diferentemente dos casos de desapropriação por interesse público, nos quais é realizado pagamento em dinheiro por parte do poder público, esta é feita com pagamento em títulos da dívida pública. Para além disso, a indenização por essa desapropriação é feita com base no valor real do imóvel, aquele utilizado como base de cálculo do IPTU e não leva em conta a valorização do imóvel decorrente de investimentos em infraestrutura e serviços públicos (Brasil, 2011; Barros *et al*, 2010).

É importante salientar que os três últimos instrumentos apresentados, ou seja, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e; a desapropriação com títulos da dívida pública já constavam no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. O EC deu as diretrizes para sua aplicação e determinou que os Planos Diretores Municipais indicassem "a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios" (Brasil, 2001, inciso I, artigo 42), sendo ainda necessárias a elaboração de leis municipais para a regulamentação dos instrumentos no âmbito local.

Outro ponto a ser destacado é que a instituição das ZEIS pode se sobrepor aos outros instrumentos listados, fazendo com que determinada área retida para especulação seja necessariamente destinada à implantação de HIS quando de seu parcelamento ou utilização ou ainda que ela seja desapropriada com pagamento em títulos da dívida pública, tenha essa mesma destinação (Barros *et tal*, 2010). Estes quatro instrumentos sobrepostos, com fundamental destaque à instituição de ZEIS, por si só, já fariam com que o mercado imobiliário entendesse pela redução do valor de determinada área retida para fins de especulação. Isso aconteceria pois os aspectos que sobrevalorizam uma determinada porção do território urbano vão além da oferta dos serviços públicos e privados, infraestrutura urbana e comércio próximos e até mesmo da especulação em si: quanto maior a diversidade de usos e possibilidade de adensamento permitidos por lei em uma área, maior será o seu valor, uma vez que quem nela empreender, poderá obter maiores lucros se comparado a uma

mesma porção do território de similar característica tanto externa – serviços, infraestrutura – quanto interna – declividade, tipo de solo – mas com usos mais restritivos.

4.3.2 Entre previsão normativa e execução prática: os instrumentos urbanísticos em Uberlândia

Exposto o contexto legislativo federal, partiremos para a análise do Plano Diretor (PD) de Uberlândia, promulgado pela Lei Complementar nº 432, de 19 de outubro de 2006[20], em vigência no recorte temporal da pesquisa, para verificar os dispositivos relativos aos instrumentos do EC que foram tratados anteriormente.

Primeiramente, para fins de posicionamento na história política da cidade, é importante destacar que o ano de 2006 refere-se ao segundo ano do primeiro mandato do então prefeito Odelmo Leão. Conforme o site da Tese Tecnologia, empresa contratada para revisar o PD do município, uma vez que o PD anterior datava de 1994, sua elaboração se iniciou em 06 de março de 2006 e finalizou em 21 de dezembro de 2006 (Tese Tecnologia, [s.d.]). No escopo de suas atribuições, indica:

> Revisão do Plano Diretor de Uberlândia, elaboração de diretrizes para as legislações urbanísticas decorrentes e proposta do sistema de gestão urbana em consonância com a legislação federal, estadual e municipal vigentes, em especial com os preceitos do Estatuto da Cidade.

Isto posto, partindo para a análise do PD, os instrumentos são apresentados em seu Título IV, denominado "Dos Instrumentos de Política Urbana". Logo no artigo 46, em seu parágrafo único, está estabelecido que tais instrumentos seriam regulamentados por legislação específica e aplicados no prazo máximo de quatro anos a contar da promulgação da lei que estabelece o PD. Dessa forma, como o PD foi promulgado em 19 de outubro de 2006, os instrumentos da política urbana deveriam iniciar sua aplicação até, no máximo, em 19 de outubro de 2010.

Prosseguindo a análise ao PD de Uberlândia, os capítulos I, II e III do "Título IV – Dos Instrumentos de Política Urbana", apresentam, respectivamente, os instrumentos "do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios"; "do IPTU progressivo no tempo" e; "da desapropriação com títulos da dívida pública". Os três instrumentos estão

[20] Todas as leis municipais mencionadas nesta subseção estão compiladas no Apêndice B, que indica o número das leis, seus assuntos e a fonte original no Diário Oficial do Município de Uberlândia para consulta.

apresentados conforme o EC, sendo os dois primeiros regulamentados pela Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011, que retomaremos adiante.

O último instrumento, "da desapropriação com títulos da dívida pública" não possui regulamentação própria no âmbito municipal, uma vez que usa da construção do próprio EC para se omitir de tal aplicação.

O EC, em seu artigo 8º, da "Seção IV – Da desapropriação com pagamento em títulos" diz:

> Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública [grifo nosso] (Brasil, 2001, art.8º).

Por não obrigar a municipalidade a proceder a desapropriação que menciona, dando a ela apenas a possibilidade de fazê-lo, o PD de Uberlândia, por sua vez, segue a mesma lógica, indicando em seu artigo 55, do Capítulo III – "Da desapropriação com títulos da dívida pública":

> É facultado ao Poder Público Municipal, decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento por meio de títulos da dívida pública [...] [grifo nosso] (Uberlândia, 2006, art.55).

Assim, o tripé dos instrumentos para a efetiva reforma urbana não se sustenta, uma vez que, aquele que fora pensado para subverter a lógica do direito à propriedade particular como absoluta, forçando-a até o limite a se fazer cumprir sua função social para que se torne legítima, depende da vontade política de gestões municipais. Em um município como Uberlândia, e como ele, inúmeros outros espalhados pelo país, onde a elite política e a elite econômica se misturam, sendo a elite econômica formada por grandes proprietários de terras, situação típica da sociedade patrimonialista brasileira, moldada à séculos dessa maneira, é utópico, e de certa maneira, ingênuo, o pensamento de que o direito à propriedade particular, tal como o Código Civil de 1916, seria alterado por vontade das elites locais de forma a acompanhar o EC a fim de promover a reforma urbana.

Passaremos então para a apreciação da Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011, que regulamenta os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e do IPTU progressivo no tempo no município de Uberlândia. É importante

frisar que não foram delimitadas áreas para aplicação dos instrumentos, mas sim parâmetros válidos para todo o perímetro urbano, que consideravam "vazios urbanos" as áreas não parceladas com mais de 6.000 m², excluídas as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e "lotes vagos" aqueles que, estando em áreas parceladas, não foram edificados, desde que com área superior a 2.000 m², contíguos ou não, de um mesmo proprietário. Em sítios de recreio, em caso de o proprietário ser dono de um único lote, mesmo ultrapassando os 2.000 m², este estaria livre da aplicação da lei.

Ainda, tanto os "vazios urbanos" como os "lotes vagos", para que a lei pudesse ser aplicada, deveriam estar dotados de pelos menos três dos seguintes melhoramentos:

> a) transporte coletivo, num raio de até 500 (quinhentos) metros;
> b) rede de energia elétrica;
> c) rede de água tratada;
> d) escola municipal a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado;
> e) rede de esgoto;
> f) via pavimentada;
> g) coleta de lixo;
> h) posto de saúde num raio de 500 (quinhentos) metros;
> i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
> j) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (Uberlândia, 2011, art. 2º, incisos IV e V).

Os proprietários dos imóveis que se enquadrassem na categoria de "vazios urbanos" ou "lotes vagos" teriam os seguintes prazos para promover o parcelamento e a ocupação antes de serem notificados pela municipalidade: quatro anos, se lindeiros ou inseridos em parcelamentos existentes entre cinco e dez anos ou; dois anos, se lindeiros ou inseridos em parcelamentos existentes há mais de dez anos.

Passados tais prazos, o município teria até um ano para identificar e notificar os imóveis que se encontrassem ainda em situação de "vazio urbano" ou "lote vago" e, a partir de tal notificação, correriam os prazos tal como dispostos no EC: um ano para protocolar projeto de parcelamento ou edificação junto à administração pública e; dois anos para o início das obras a partir da aprovação do projeto.

Neste momento é interessante realizar uma ressalva quanto aos prazos indicados anteriormente uma vez que, entre a data do protocolo do projeto junto ao Município e a sua aprovação não existe um período estipulado. Dessa forma, uma vez protocolado o projeto, a possibilidade de incidência do IPTU progressivo no tempo cessa, pelo motivo de que o proprietário cumpriu a exigência estipulada em lei. Contudo, nas normativas relativas ao

loteamento do solo urbano na cidade de Uberlândia, que incidem sobre os “vazios urbanos”, ou seja, áreas ainda não parceladas, a saber, a Lei Complementar n° 523, de 07 de abril de 2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo de Uberlândia e o Manual de Loteamento, tanto em sua primeira versão de 2019 quanto na segunda, de 2023, no qual constam as diretrizes para sua aprovação junto à municipalidade, não existe a prerrogativa de indeferimento do processo de parcelamento por não cumprimento de prazos por parte do loteador, apenas arquiva-se o processo de ofício passado prazo de 180 dias. Dessa forma, um projeto de parcelamento pode se arrastar por anos sem que seja aprovado, por razões de inação do proprietário, resguardando-o da incidência do IPTU progressivo no tempo enquanto usufrui da valorização especulativa de sua propriedade.

Dando sequência, aos imóveis que não cumprissem os prazos até então estipulados para o parcelamento, edificação e ocupação compulsórios, incidiria o IPTU progressivo no tempo, no qual, do primeiro até o quarto ano, seriam acrescidos 2% em relação à alíquota do ano anterior e do quinto ano em diante, seria aplicada a alíquota máxima de 15% até o devido cumprimento da função social da propriedade e ainda garantia a prerrogativa, mesmo sem caráter obrigatório, da desapropriação com títulos da dívida pública.

Muito foi alterado desta lei no ano de 2018, segundo ano do terceiro mandato do então prefeito Odelmo Leão, retirando-se até mesmo a mera possibilidade da desapropriação com títulos da dívida pública e aumentando as áreas dos imóveis passíveis de sofrer as consequências desta lei: os “vazios urbanos” se classificam como tal a partir de 20.000 m² e não mais de 6.000 m² e os “lotes vagos” são computados a partir de 8.000 m², não mais de 2.000 m².

A data de 2018 para o retrocesso observado na lei que regulamenta os instrumentos do parcelamento, edificação e ocupação compulsórios e do IPTU progressivo no tempo é compatível com o início da incidência do aumento da alíquota do IPTU: dois ou quatro anos para o proprietário parcelar ou edificar por vontade própria, 1 ano para a notificação por parte do município, mais um ano para protocolar o projeto junto ao órgão público, sendo que o IPTU posterior ao prazo é que seria sobretaxado, o que resulta entre 5 e 7 anos. Como a lei foi promulgada em 2011, entre 2016 e 2018, os imóveis enquadrados como “vazios urbanos” e “lotes vagos” passaram a apresentar acréscimo na alíquota do IPTU e, como já mencionado em inúmeros momentos do presente trabalho, com influência política, a elite econômica conseguiu, ao menos em parte, continuar especulando suas propriedades sem maiores problemas.

O PD de Uberlândia também apresenta o instrumento da instituição de ZEIS, em seu capítulo XI, denominado “Das Zonas Especiais de Interesse Social”. Neste capítulo, com apenas quatro artigos genéricos: a informação de que sua delimitação deveria obedecer Lei Municipal Específica; assinala a prioridade para a sua aplicação aos loteamentos irregulares, uma vez que, junto da instituição de uma ZEIS, parâmetros diferentes daqueles fixados na lei municipal de parcelamento e de zoneamento do uso e ocupação do solo podem ser estabelecidos, a fim de regularizar ocupações consolidadas e; indica o objetivo das ZEIS, sendo:

> São objetivos das ZEIS:
> I - permitir a inclusão urbana de parcelas da população que se encontram à margem do mercado legal de terras;
> II - possibilitar a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana nas regiões não atendidas; e,
> III - garantir a qualidade de vida e a equidade social entre as ocupações urbanas. (Uberlândia, 2006, art. 80)

A Lei Complementar nº 519, de 16 de dezembro de 2010, regulamenta a implementação das ZEIS no município, além de outros instrumentos da política urbana mencionados no PD de Uberlândia. Referida legislação indica que as ZEIS estariam delimitadas na lei municipal de uso e ocupação do solo que, à época, referia-se à Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000, que foi substituída pela Lei Complementar nº 525, de 14 de abril de 2011.

Além disso, o artigo 11 da Lei Complementar nº 519/2010 dispõe que deveria ser elaborado um Plano Urbanístico para cada ZEIS a ser instituída, que deveria conter, no mínimo, as diretrizes da ZEIS, seu zoneamento, parâmetros urbanísticos e usos do solo permitidos, devendo este ser aprovado pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, conforme mencionado, é necessário verificar na lei municipal referente ao zoneamento do uso e ocupação do solo do município se o instrumento de instituição de ZEIS foi aplicado de forma a cumprir os objetivos apontados no PD de Uberlândia, listados anteriormente.

A Lei Complementar n° 525, de 14 de abril de 2011, que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo no município de Uberlândia, foi promulgada quatro meses após a Lei Complementar nº 519/2010, que regulamentava as ZEIS. Assim, a primeira legislação municipal de zoneamento do uso e ocupação do solo que apresenta este instrumento é a que trataremos a seguir. No dia 09 de janeiro de 2026, na Edição Suplementar do Diário Oficial

do Município nº 7269-A foi promulgada a Lei Complementar n° 812, de 09 de janeiro de 2026, em substituição à Lei Complementar n° 525/2011.

Assim, durante seus quatorze anos de vigência, a Lei Complementar nº 525/2011 possuiu 54 emendas, com instituição de novos parâmetros urbanísticos, alteração de zonamento em determinadas áreas, acréscimo de zonas e outras alterações que, apesar de relevantes para a produção do espaço urbano da cidade de Uberlândia, são complexas o bastante para merecerem uma pesquisa dedicada somente a elas. No que tange os objetivos do presente trabalho, ficaremos restritos às ZEIS.

Estão definidas na Lei Complementar nº 525/2011, inicialmente, três tipos de ZEIS, conforme seu artigo 4º:

> XLI - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 1: são regiões ainda não parceladas e que foram destinadas para implantação de habitação de interesse social;
> XLII - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 2: são regiões onde existe o parcelamento do solo de forma irregular, definidas em lei específica;
> XLIII - ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL 3: são regiões que já receberam ou poderão receber habitação de interesse social, localizadas em áreas já parceladas; (Uberlândia, 2011, art. 4º).

Classificadas como ZEIS I, aquela cuja instituição seria capaz de promover uma melhor inserção da população de baixa renda ao território urbano e, por outro lado, reduzir terras em retenção especulativa que não cumpriam sua função social, no ano de 2011, estavam as seguintes áreas: Shopping Park, Parque dos Jacarandás, Cidade Verde e Jardim Glória.

Ao contrário do próprio PD de Uberlândia, as ZEIS I não cumpriram com o objetivo de garantir equidade social entre as ocupações urbanas, uma vez que foram instituídas em áreas periféricas, algumas situadas no limite do perímetro urbano, perpetuando a lógica de exclusão socioespacial da população de baixa renda.

Todas as áreas, com exceção do Jardim Glória, que mediante emenda da legislação em 2020 foi classificada como ZEIS II, foram posteriormente, também em 2020, classificadas como ZEIS III, uma vez já se tratavam de áreas parceladas. A própria Lei Complementar nº 525/2011 indica que em 2020, já não existiam mais áreas classificadas como ZEIS I (Uberlândia, 2011b).

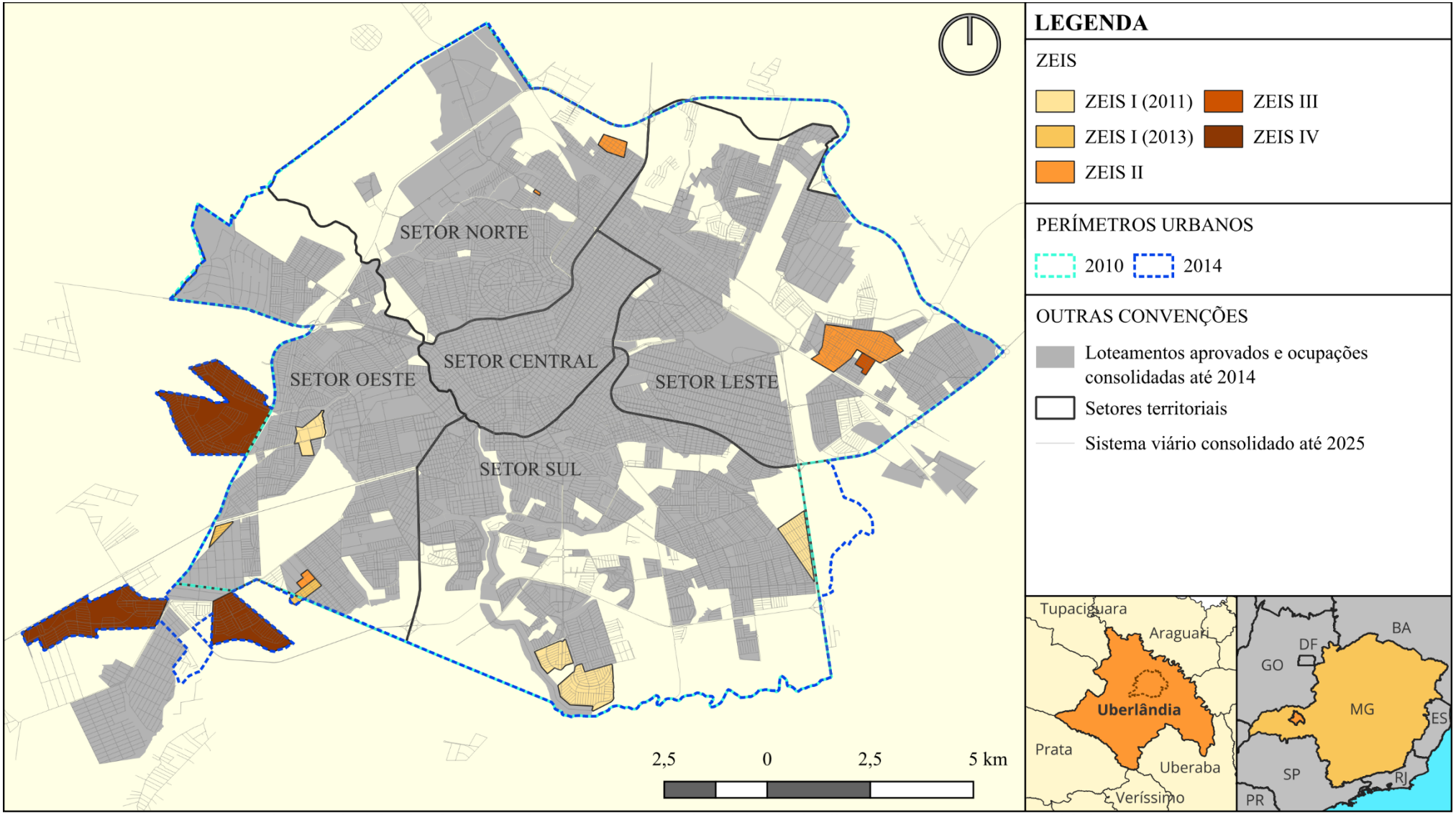
No ano de 2013, mediante Lei Complementar nº 563, de 1º de julho de 2013, lei esta que se trata de uma emenda da Lei n° 525/2011, foi instituído mais um tipo de ZEIS, a denominada ZEIS IV:

> L - ZONA DE INTERESSE SOCIAL IV: são regiões ainda não parceladas, onde, no mínimo, 1/3 (um terço) da área loteável, excluindo-se as áreas públicas, será destinada a implantação de habitação de interesse social - HIS. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 567/2013) (Uberlândia, 2011, art. 4º).

É nesta categoria, de ZEIS IV, que os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, objetos da pesquisa, foram classificados, junto do Residencial Fruta do Conde, estendendo ainda mais o perímetro urbano já repleto de vazios intersticiais. Como ZEIS I, essa mesma lei estipula o Jardim Maanaim e, no ano seguinte, mediante outra emenda na lei, o Jardim Vica.

No mapa a seguir estão indicadas as localizações de todas as ZEIS, da I a IV.

Mapa 14: Localização das ZEIS de I a IV, instituídas entre 2011 e 2014. 2010-2014. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2011b, 2026. Consórcio Cidadania, 2024. Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

A ZEIS IV, diferentemente da ZEIS I, estipula que 1/3 da área loteável[21], excluindo-se áreas públicas deveriam ser destinadas à implantação de habitação de interesse social. As áreas públicas deveriam ser doadas nos seguintes percentuais, em 2013: 20% para o sistema viários, 5% para área institucional, 5% para área de recreação pública e 7% para áreas dominiais (Uberlândia, 2011a). Dessa forma, apenas à título de ilustração, se uma gleba com 100.000 m² de área loteável fosse destinada à ZEIS IV, apresentaria um quadro com as seguintes áreas:

Quadro 6: Quadro de áreas de um parcelamento hipotético de uma gleba utilizando os parâmetros mínimos para a ZEIS IV dados na Lei Complementar nº 567/2013. Uberlândia.

Área Loteável			100.000 m²	100%
	Áreas Públicas, sendo:		37.000 m²	37%
		Sist. Viário	20.000 m²	20%
		Institucional	5.000 m²	5%
		Recreação	5.000 m²	5%
		Dominial	7.000 m²	7%
	Áreas Privadas, sendo		63.000m²	63%
		Lotes HIS	21.000 m²	21%
		Lotes (outros)	42.000m²	42%

Fonte: Elaborado pela autora com os parâmetros urbanísticos dados na Lei Complementar nº 523/2011 e na Lei Complementar nº 567/2013.

Assim, percebemos que a ZEIS IV, da forma em que foi concebida, deu a possibilidade ao empreendedor de destinar apenas 21% da área loteável de sua gleba para a implantação de HIS, restando 42% da mesma para empreender como bem entendesse. Isso ocorre pois, retirando os 37% destinados às áreas públicas, o 1/3 restante da área loteável corresponde, em porcentagem, a 21% de seu total.

Este fato implica na retomada do Quadro 5 para averiguar o cumprimento do que está disposto na legislação. Neste ponto, é necessário realizar um adendo metodológico: não serão abordadas as Glebas 3C1 e 3C2 do Conjunto Habitacional Monte Hebrom pois, ainda que apresentem unidades voltadas à HIS, estas enquadram-se na Faixa 2 do PMCMV, não

[21] "Área loteável é a área total da gleba objeto de parcelamento, subtraídas as áreas de preservação permanente e áreas com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento)" (Uberlândia, 2011a, inciso III, art. 4º).

sendo o escopo da presente pesquisa. Isto posto, verifica-se que a Gleba 2A1, do Conjunto Habitacional Pequis, não respeita a legislação, destinando apenas 11,52% da área destinada a lotes, para HIS, reservando 88,45% desta mesma área para lotes que podem ser destinados a usos diversos.

É fato que um conjunto habitacional não é viável se não existirem áreas destinadas à comércio e serviços que atendam a população local e que permita uma ocupação diversa em termos de renda populacional, mas o percentual possível a ser destinado no modelo da ZEIS IV é o dobro da quantidade de HIS, enquadrando o caso da Gleba 2B2, também do Conjunto Habitacional Pequis como correto perante a legislação vigente, ainda que apresente quase 60% de seus lotes voltados a outros usos que não HIS

Além da extensão do perímetro urbano e da segregação socioespacial da população economicamente vulnerável, este modelo ainda permite que a especulação imobiliária cresça dentro das periferias habitacionais de baixa renda. Isso se soma ao modelo já praticado, que utiliza os conjuntos para valorizar áreas retidas entre eles e a malha urbana consolidada.

Além disso, instituição da ZEIS IV na legislação é realizada quatro meses após o edital de chamamento de proprietários interessados em implantar habitações de interesse social em suas terras (ver Anexo A). Em análise às áreas instituídas como ZEIS IV cabe, inclusive, o questionamento quanto a própria redação do Edital de Chamamento, que parece ter sido elaborada já ciente do não cumprimento dos requisitos federais de alocação territorial de empreendimentos financiados pelo modelo MCMV-FAR, conforme disposto no Quadro 02, da área que veio a se tornar o Conjunto Habitacional Pequis, que não era contígua ao perímetro urbano.

Porém, 12 dias antes da lei que instituiu a ZEIS IV ser publicada, foi promulgada a Lei nº 11.412, de 19 de junho de 2013, que alterou o perímetro urbano do município de Uberlândia, em substituição à Lei nº 10.575/2010. Referida mudança legislativa incluiu totalmente as áreas que viriam a ser o Conjunto Habitacional Pequis e o Conjunto Habitacional Monte Hebrom, além do Residencial Fruta do Conde, que também foi instituído como ZEIS IV, no perímetro urbano de Uberlândia, fazendo cessar qualquer possibilidade de embate referente à localização das áreas voltadas à HIS em termos legais. Em 2014, a lei de perímetro urbano foi substituída pela Lei nº 11.819, de 9 de junho de 2014, mas não foram realizadas modificações no perímetro em si, apenas ajustes de redação, correção de coordenadas e adição de pontos referenciais que dão maior segurança jurídica à

descrição perimétrica. Esta Lei nº 11.819/2014 ficou vigente até o ano de 2026, quando da promulgação da nova lei de zoneamento do uso e ocupação do solo de Uberlândia.

A ânsia de contemplar as áreas que foram designadas como ZEIS IV no perímetro urbano do município não permitiu a observação de um ponto de conflito com o zoneamento do uso e ocupação do solo do município: parte do Conjunto Habitacional Pequis está sobreposto à área destinada ao Distrito Industrial Químico e Energético de Uberlândia (DIQUE), que foi instituído em 1997, mediante a promulgação da Lei Complementar nº 163, de 10 de janeiro daquele ano e que esteve em vigor até 9 de janeiro de 2026, quando a nova lei referente ao zoneamento do uso e ocupação do solo no município de Uberlândia, a Lei Complementar nº 812 da data retromencionada, foi promulgada. Referida área sobreposta abrange uma pequena parte da Gleba 2A4, quase a totalidade da Gleba 2A2 e toda a Gleba 2A1.

Ainda que a lei que instituía o DIQUE tenha sido revogada, a sobreposição se manteve no novo mapa referente ao zoneamento do uso e ocupação do solo de Uberlândia, com a área sendo denominada de "Polo Energético", possuindo o mesmo perímetro do anterior DIQUE. Até a conclusão da presente dissertação, não foram elaboradas leis complementares que trouxessem os parâmetros urbanísticos e usos permitidos para o referido Polo Energético.

Contudo, caso se mantenham as disposições da antiga legislação, dentro deste perímetro só seriam permitidos usos referentes à comércio, serviços, indústria e equipamentos sociais e comunitários (Uberlândia, 1997, art. 5º). É de extrema importância que, ainda que parte do Conjunto Habitacional Pequis já tenha sido construído durante a vigência ambígua da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, fossem realizados estudos quanto à demarcação do perímetro do atual Polo Energético, a fim de não perpetuar uma ambivalência na lei municipal que poderia colocar usos industriais potencialmente perigosos, como os previstos no DIQUE, junto de residências.

O conteúdo da presente subseção indica que o planejamento urbano municipal não é feito mediante os objetivos estipulados no PD e no EC, mas sim, mediante o interesse econômico dos agente produtores do espaço urbano, da elite municipal, que transforma o PD em uma mera peça retórica, cuja participação popular determinada pelo EC é cumprida, mas de pouco influencia nas decisões que de fato se imprimem no território urbano, uma vez que estas últimas são deliberadas entre uma reduzida cúpula de tomadores de decisão que utiliza das ferramentas jurídicas e administrativas de interesse público para viabilizar seus

interesses privados, podendo até mesmo ignorar aspectos legais que não colaborem para atingir seus objetivos.

4.4 A Terra Urbana apenas como Valor de Troca: Interesses Privados e Benefícios na Lógica de Implantação dos Conjuntos

Conforme elaborado até o presente momento, foi possível compreender que o que rege, de fato, a produção do espaço urbano uberlandense são os interesses dos agentes que o produzem, sejam eles os proprietários de terras, as construtoras ou o próprio poder público, atuando de forma a conduzir a legislação urbanística para que ela vá ao encontro dos interesses particulares.

Na presente seção, serão indicadas as dinâmicas que fazem com que a influência privada sobre a administração pública seja tão efetiva, ao mesmo tempo, tanto para a expansão do perímetro urbano para a alocação de HIS quanto para a manutenção de grandes vazios urbanos para fins de especulação.

4.4.1 Relações político-econômicas e apropriação da terra.

Primeiramente, serão abordadas as áreas que foram incorporadas ao perímetro urbano de Uberlândia, no ano de 2014, para a implantação do Conjunto Habitacional Pequis e do Conjunto Habitacional Monte Hebrom.

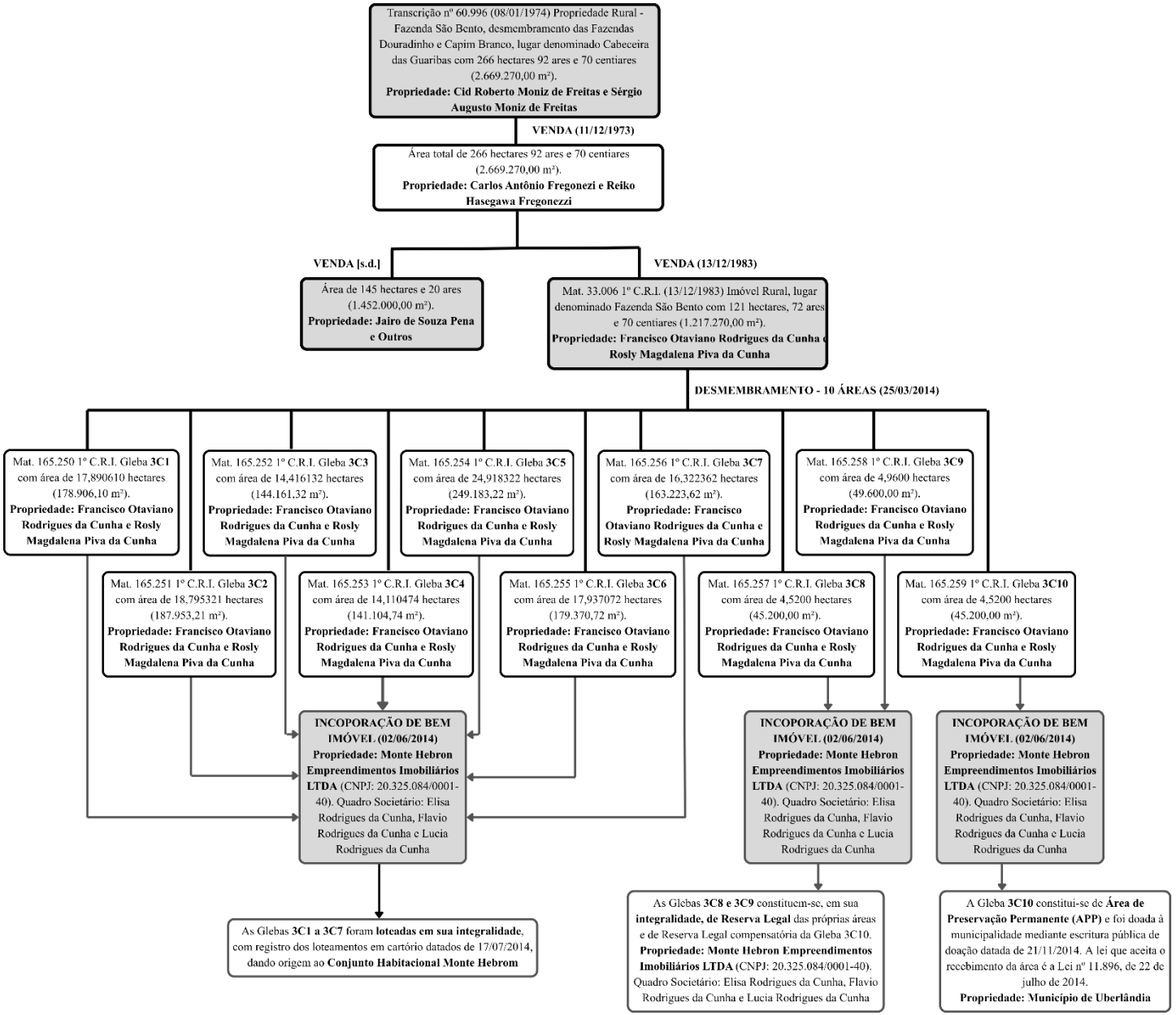
Para isso, conforme mencionado anteriormente em nota, foram solicitadas três matrículas junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Uberlândia, mediante consulta por endereço. Os três imóveis escolhidos, por meio de consulta ao sistema Google Maps, foram endereços comerciais localizados nas principais vias dos conjuntos habitacionais: dois endereços na Avenida Wilson Rodrigues da Silva, no Conjunto Habitacional Pequis e um endereço na Avenida Doris Greco Candeloro, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Nem os endereços e nem suas matrículas serão mencionados neste trabalho, a fim de preservar a identidade dos proprietários, uma vez que esta informação não contribui para a pesquisa.

Assim como em qualquer matrícula de imóvel, as matrículas solicitadas apresentavam em seu conteúdo o seu respectivo “registro anterior”, que se trata do número da matrícula ou transcrição que deu origem a tal imóvel. Dessa forma, em posse dos

“registros anteriores”, mediante solicitação de visualização de matrícula por meio digital, serviço oferecido pelo “Registro de Imóveis Digital” (http://ridigital.org.br), foi possível estruturar o histórico de proprietários das áreas, bem como entender como elas foram divididas e, posteriormente, loteadas.

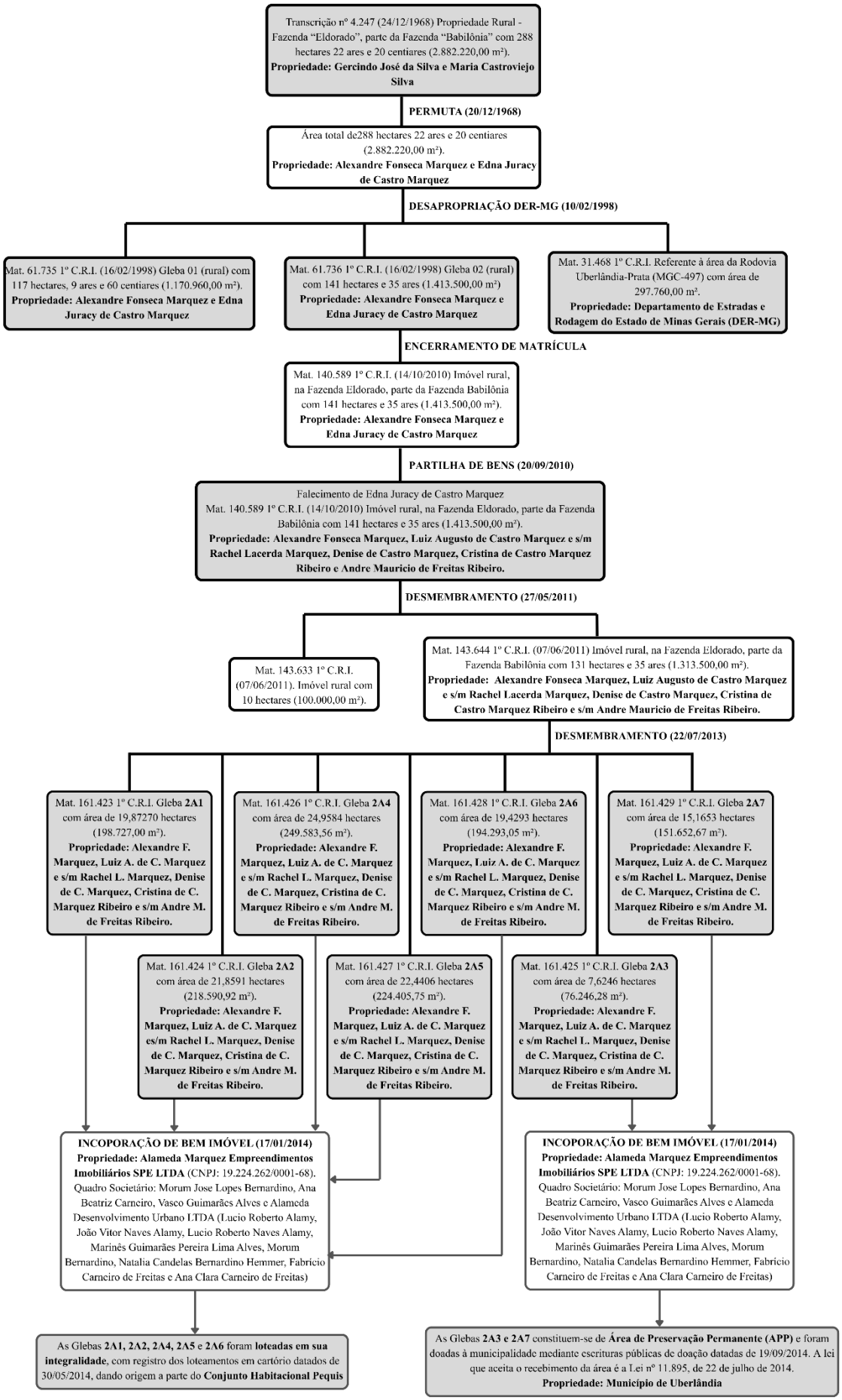
Os diagramas a seguir mostram como a área que deu origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom e as áreas que deram origem ao Conjunto Habitacional Pequis foram adquiridas, desmembradas e loteadas.

Diagrama 1: Histórico do imóvel que deu origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Transações e parcelamentos do solo. Uberlândia-MG.



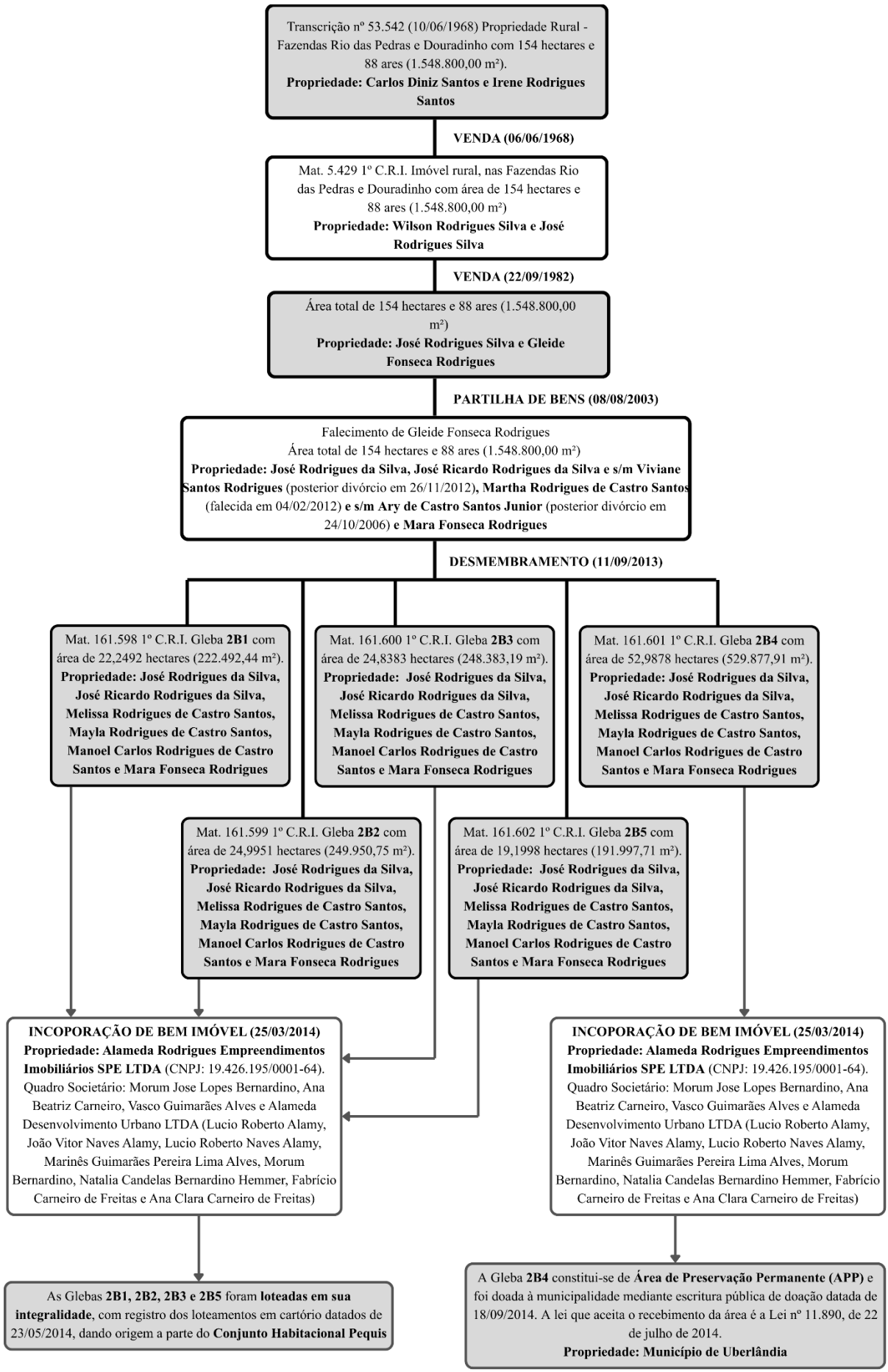
Fonte: Matrículas e transcrições dos imóveis. Elaborado pela autora.

Diagrama 2: Histórico do imóvel que deu origem a parte do Conjunto Habitacional Pequis (Glebas "A"). Transações e parcelamentos do solo. Uberlândia-MG.



Fonte: Matrículas dos imóveis. Elaborado pela autora.

Diagrama 3: Histórico do imóvel que deu origem a parte do Conjunto Habitacional Pequis (Glebas "B"). Transações e parcelamentos do solo. Uberlândia-MG.



Fonte: Matrículas dos imóveis. Elaborado pela autora.

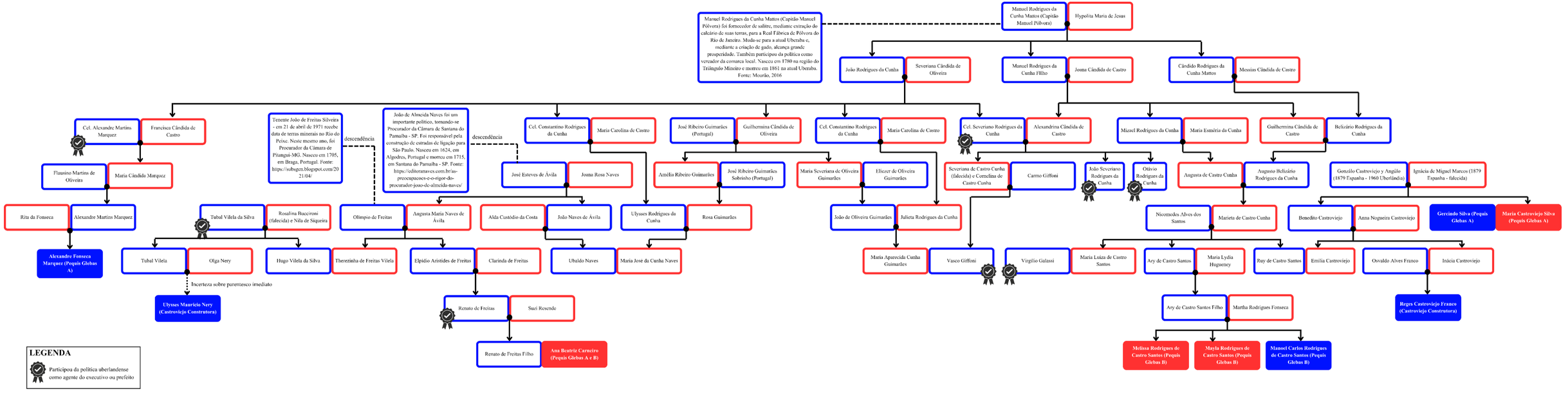
Rodrigues, Cunha, Santos, Castro, Naves, Freitas, Marquez, Carneiro, Castroviejo. Todos estes sobrenomes aparecem nos diagramas que indicam a propriedade das terras que deram origem aos conjuntos habitacionais estudados. Alguns destes sobrenomes, como o Castroviejo, que participou da construção do Conjunto Habitacional Monte Hebrom, também são observados nos quadros societários das construtoras[22] responsáveis pela contratação das UHs junto à CEF, como é possível observar no Anexo B. Ainda, estes mesmos sobrenomes também fazem parte tanto da história política de Uberlândia, quanto da elite econômica tradicional da cidade.

Tamanha é a relevância, que alguns donos de tais sobrenomes dão a nomenclatura de importantes vias da cidade: Avenida João Naves de Ávila, Avenida Nicomedes Alves dos Santos, Avenida Olímpio de Freitas, Avenida Coronel José Teófilo Carneiro, Avenida Coronel Ernesto Rodrigues da Cunha, por exemplo.

Buscando confirmar que a coincidência de sobrenomes não se trata de uma mera casualidade, foi elaborado um breve histórico de algumas das famílias mencionadas, organizado também em um diagrama, em um modelo de árvore genealógica que, por motivos tanto de limitação do escopo da pesquisa quanto de ausência de documentos históricos digitalizados, não chega – e nem pretende chegar – ao primeiro ancestral das famílias, mas já possibilita a visualização de um quadro geral de suas relações e suas participações na política local.

[22] Á partir dos dados disponibilizados pela CEF, referentes à contratações de unidades habitacionais no PMCMV pela modalidade MCMV-FAR, foi possível consultar o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) no sistema Redesim, disponibilizado pelo próprio governo federal, que permite a consulta tanto do quadro societário de uma empresa quanto dos dados da pessoa jurídica. Além da consulta via CNPJ, esta também pode ser realizada pelo nome empresarial ou pelo nome fantasia. Endereço eletrônico do Redesim: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/redesim

Diagrama 4: Conexões entre famílias cujos sobrenomes estão presentes nas matrículas das áreas dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom e construtoras correlatas.



Fonte: Plataforma FamilySearch: https://www.familysearch.org/pt/global. Elaborado pela autora.

A partir do diagrama anterior é possível observar a intrincada relação familiar que acontece entre os proprietários de terras em Uberlândia, ao menos aquelas envolvidas nos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom. Referente a este último, não foi possível alcançar as pessoas mencionadas nas matrículas diretamente, mas, sabendo que fazem parte da família Rodrigues da Cunha, é simples inferir que se encontram em uma porção que não foi possível identificar, o que não reduz sua influência local.

Observa-se também que os patriarcas destas famílias, vários deles com patentes de coronéis ou capitães, já se encontravam envolvidos na política brasileira, além de amealharem riquezas a partir da exploração mineral ou mesmo da pecuária. A combinação entre poder político e poder econômico se dava em uma mesma pessoa, em uma mesma família.

Tais famílias, por sua vez, também faziam questão de que seu patrimônio não fosse dispersado e por isso é possível observar a frequente união consanguínea entre primos e sobrinhos. Quando uma outra família era introduzida, ela também tinha um histórico de posses e de influência política, de forma que, além da garantia de que o patrimônio não seria dispersado, ele ainda era somado ao de outras famílias.

Tamanha influência política e econômica combinadas já explica as razões da produção do espaço urbano de Uberlândia ter acontecido sob a influência de interesses privados, apesar de planos diretores e leis de parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo: a configuração do poder executivo pouco importa ou importou quando se fala de produção de espaço urbano uberlandense em âmbito geral, uma vez que as famílias proprietárias de terras, que também possuem poder econômico e influência política, conseguem ter seus interesses privados atendidos apenas mediante a possibilidade de retirar investimentos e empresas do município – o que representaria menor arrecadação e crescimento econômico municipal -, conseguindo assim atingir seus propósitos imobiliários seja em um mandato ou legislatura alinhados à direita ou à esquerda do espectro político.

As UHs contratadas para os Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, bem como a escolha das áreas que receberiam tais UHs ocorreu durante o mantado do ex-prefeito Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores (PT), junto de seu vice, Paulo Vittielo Filho, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atualmente denominado de MDB.

A junção entre PT e PMDB no topo do Poder Executivo do Município, demonstrava a união dos espectros de esquerda e de centro-direita da política brasileira, respectivamente.

Tal junção também se expressou na configuração da administração pública. Tomando como exemplo as duas pastas mais importantes para as decisões acerca de provisão habitacional de interesse social no município, ou seja, a Secretaria de Planejamento Urbano e a Secretaria de Habitação, também é possível verificar essa alternância de espectros políticos, o que significa que, assim como prefeito e vice, os principais nomes da administração pública também estavam divididos de forma similar.

O nome escolhido para comandar a Secretaria de Planejamento Urbano à época foi José Caldeirani Filho (Uberlândia, 2013a), professor, engenheiro mecânico e ex-secretário de Meio Ambiente na última gestão do ex-prefeito Virgílio Galassi. Este último esteve no comando da prefeitura de Uberlândia por quatro vezes, duas delas – de 1971 a 1973 e de 1977 a 1983 - pelo partido ARENA, base do governo ditatorial no Brasil, uma outra – de 1989 a 1992 - pelo Partido Democrático Social (PDS), que sucedeu o ARENA após o regime militar e a última – de 1997 a 2000 – da qual José Caldeirani Filho participou, pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB), atual Progressistas. Observamos assim que o espectro político no qual o então Secretário de Planejamento Urbano esteve envolvido estava alinhado à direita e à centro-direita, assim como o vice-prefeito, Paulo Vittielo Filho.

Já o escolhido para ser o Secretário Municipal de Habitação, Delfino Eurípedes Marques Rodrigues (Uberlândia, 2013b), nas eleições do ano de 2012 havia sido reeleito para o seu segundo mandato como vereador de Uberlândia, pelo PT, tendo sido oposição ao prefeito anterior a Gilmar Machado, que vinha a ser Odelmo Leão, do Progressistas.

É possível perceber então que, ainda que a Administração Pública não deva operar sob orientação estritamente política – cabendo-lhe a condução dos interesses coletivos e a gestão dos bens públicos – é frequente observar sua estruturação mediante a ocupação de cargos decisórios sob esta afinidade. Tal prática acaba por configurar, especialmente no caso tratado, arranjos institucionais orientados pela busca de equilíbrio entre diferentes espectros políticos e pela acomodação de interesses potencialmente conflitantes.

Cabe salientar que, ainda que este fato tenha ocorrido após a definição das áreas dos conjuntos habitacionais, dada em 2013, e da aprovação dos projetos dos seus respectivos loteamentos, registrada em 2014, no ano de 2015 o então Secretário de Planejamento Urbano, José Caldeirani Filho, foi convidado pelo governo do Estado de Minas Gerais para exercer o cargo de diretor de Promoção de Investimento do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais. O nome escolhido para substituí-lo foi Flávio Lúcio Rodrigues da Cunha Oliveira (G1 Triângulo Mineiro, 2015). Apesar de, assim como o restante dos

nomes indicados no histórico do imóvel transformado no Conjunto Habitacional Monte Hebrom, não ter sido possível encontrar a genealogia do novo Secretário de Planejamento Urbano, mas se faz notar sensível semelhança de nomes entre este último e os sócios-loteadores do referido conjunto habitacional.

Dando prosseguimento à análise, é necessário pontuar um ato comum aos três imóveis que foram loteados, dando origem aos conjuntos habitacionais estudados. Todos eles, após passarem por desmembramento e de terem sido incorporados aos bens imóveis das empresas responsáveis pelo seu loteamento, doaram ao município de Uberlândia suas parcelas relativas à Área de Preservação Permanente (APP). Quando foram realizados os desmembramentos das glebas em áreas menores, os proprietários também desmembraram de suas terras as APPs, gerando matrículas individualizadas para elas.

O município então recebe tais APPs mediante a promulgação das leis nºs 11.890, 11.895 e 11.896, todas de 22 de julho de 2014, que autoriza o recebimento em doação, respectivamente, da gleba 3C10, com área de 258.200,00m²; das glebas 2A3 e 2A7, com 76.246,28m² e 151.652,67m² e; da gleba 2B4, com 529.877,91m². Em todas as leis, os imóveis doados teriam como destinação a implantação de um parque linear referente ao loteamento do PMCMV. Contudo, não é possível identificar qualquer estrutura junto às APPs recebidas pelo município que configurem a área como um parque linear. Também não se encontram listados no endereço eletrônico oficial da Secretaria de Gestão Ambiental e Sustentabilidade (https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/gestao-ambiental-e-sustentabilidade/parques-municipais/) quaisquer menções referentes à existência de parques lineares na região dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom.

Ou seja, foram transferidos ao município um total de 1.015.976,86 m² de APP sem a implantação de infraestruturas contíguas que dessem alguma utilidade à área. Quando uma APP fica em propriedade de terceiro, apesar de não incidir IPTU sobre ela, recai ao dono a responsabilidade quanto a sua conservação e preservação. Neste caso, como houve a transferência das áreas ao Município de Uberlândia, este último também assumiu o compromisso de sua manutenção.

A Lei Complementar n° 523/2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo do município, teve uma alteração no ano de 2017, mediante a lei nº 632/2017, que proíbe o recebimento de APPs pelo município, salvo em casos de implantação de parques lineares, ficando o loteador responsável pela manutenção do referido parque por um período de quatro

anos após sua conclusão. Essa resolução se deu para desonerar a municipalidade, que, ao receber uma APP, conforme mencionado no parágrafo anterior, passa a ser responsável pela sua conservação. Nos casos em que é implantado um parque linear, o município passaria a cuidar de toda a área, assim como acontece nos demais parques da cidade, uma vez que são áreas que cumprem uma função social. Apesar de as APPs serem de importância ambiental para a manutenção de mananciais e de cursos d'água, que também é um assunto de interesse público, a responsabilização do proprietário da área para a sua preservação e manutenção, sob a fiscalização dos órgãos competentes, é legítima, uma vez que já acontecia antes da área ser parcelada, quando se configurava como uma gleba. Simplesmente transferi-las ao município, como o caso estudado, onera as contas públicas, ao passo que libera os loteadores de uma responsabilidade de longo prazo.

Fica, portanto, claro que o modo de planejar a cidade, o seu zoneamento e sua ocupação não tomam como base o documento tão caro pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal. Cumpridas as formalidades de elaboração do Plano e de suas leis derivadas, como a que rege o parcelamento e a que rege o zoneamento do uso e ocupação do solo, as influências dos demais agentes produtores do espaço urbano, sejam eles os donos das terras ou empreiteiras, são suficientes para uma mobilização política que altere as referidas leis.

O Estado, também como agente produtor do espaço urbano, não atua para regular essa produção visando o bem comum. Ele atua para dar as bases legais para o atendimento de interesses privados de uma elite política e econômica restrita, cujo *modus operandi* patrimonialista, no qual se usa o braço formal do Estado para o atendimento de interesses particulares, remonta do período colonial, mas continua a ser praticado, uma vez que nunca foram realizadas de fato as reformas de base para mitigar as distorções do acúmulo de terras – que representam também, acúmulo de riqueza -, conquistadas por meio doação de sesmarias, grilagem e expulsão de povos originários e que a Lei de Terras, de 1850, acabou por legitimar, tornando praticamente impossível a compra de uma gleba de terras por imigrantes que vieram ao Brasil como força de trabalho ou por ex-escravizados, fazendo do latifúndio o padrão da posse de terras no país.

Se, por um lado, a municipalidade adequa legislações e firma acordos para a expansão do perímetro urbano, ela também é pressionada a atender um outro interesse muito relevante entre os agentes produtores do espaço: a manutenção dos vazios internos à malha urbana, como demonstrado na subseção 4.3. A seguir, iremos observar como um dos vazios

urbanos próximo aos conjuntos habitacionais estudados foi valorizado, seja com a implantação de infraestrutura e serviços urbanos, seja com o parcelamento e ocupações lindeiras.

4.4.2 O papel dos vazios urbanos na valorização fundiária.

É possível notar no mapa que apresenta os vazios urbanos na cidade, uma grande área, também localizada no Setor Oeste, totalmente inserida à malha urbana consolidada, mas, que se mantém desocupada e não parcelada. Referida gleba possui, aproximadamente, uma área loteável, ou seja, já descontando as APPs, de 2.937.000,00 m²[23].

Quando são somadas as áreas de todas as glebas que compõem o Conjunto Habitacional Pequis, exceto as referentes às APPs, com as glebas do Conjunto Monte Hebrom nas quais foram implantadas UHs contratadas pelo modelo MCMV-FAR (Faixa 1), obtemos uma área de 2.875.404,59 m². Ou seja, o vazio urbano abordado comportaria a área de todas as glebas com destinação de unidades da Faixa 1 do PMCMV tanto do Conjunto Habitacional Pequis quanto do Conjunto Habitacional Monte Hebrom e ainda apresentaria uma "sobra" de área de, aproximadamente, 60.000,00 m².

Já superada a discussão referente à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que poderiam garantir o uso da área para a implantação de HIS, tal como abordado na subseção 4.3, resta ainda o questionamento sobre o motivo pela escolha em não aplicar tais instrumentos, justamente em uma gleba que comportaria a quantidade de UHs pretendidas, além de estar inserida no perímetro urbano, o que não implicaria nem no aumento do referido perímetro e nem nas consequências que este aumento traria, como a necessidade de ampliação de infraestruturas e serviços urbanos, e aqui não tratamos do aumento destes decorrente do adensamento populacional, mas sim de uma ampliação em termos espaciais, fazendo o serviço público urbano chegar em áreas anteriormente rurais, e de sua inerente manutenção posterior por parte da municipalidade.

Se questões técnicas não são capazes de justificar a manutenção de tal vazio urbano, se faz necessária a investigação quanto a participação dos agentes produtores do espaço urbano, neste caso, do proprietário da terra, na - falta de - tomada de decisão pelo poder público municipal para que se fizesse cumprir a função social da propriedade.

[23] Dimensão obtida através da ferramenta de medição disponível no software Google Earth, descontando aproximadamente, as áreas de APPs e a área utilizada pelo terminal Canaã.

Também mediante consulta ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Uberlândia, foi solicitada a matrícula da área ocupada pelo terminal de ônibus Canaã, encravado ao redor das terras desocupadas. Assim como foi feito anteriormente, foram consultados os "registros anteriores", primeiramente da matrícula correspondente ao terminal Canaã e, em sequência, das matrículas que passaram por membramentos e desmembramentos, até alcançar a origem da área. Com essa pesquisa chegamos à transcrição nº 1.350, datada de 4 de julho de 1966, que denomina o local "de uma gleba de terras de campo a cerrado que possui na Fazenda do Óleo, deste Município, com área de 82 alqueires[24]", ou seja, 3.968.800,00 m².

A matrícula menciona que a área foi comprada pela empresa Carfepe S/A, tendo sido alienada pela Imobiliária Tubal Vilela S/A, mediante escritura pública lavrada em 7 de junho de 1966. Neste momento cruzamos com nomes extremamente importantes para a história de Uberlândia, sintetizados em razões sociais de duas empresas.

Primeiramente, abordaremos a Imobiliária Tubal Vilela S/A, cujo dono foi o ex-prefeito Tubal Vilela da Silva, que ficou à frente da prefeitura municipal de 1951 a 1955. Contudo, sua relevância para o município se dá, de fato, pela atuação da imobiliária na produção do espaço urbano uberlandense, como tratado na seção 3. A produção de habitação voltada à classe trabalhadora, com preços acessíveis e vendidas mediante financiamento viabilizadas pela imobiliária, transformou a empresa – e seu dono – em um dos principais nomes quando se trata da produção de moradias em Uberlândia em meados do século XX.

Já a outra empresa mencionada, a Carfepe S/A, que atualmente se transformou no Grupo Carpe, teve início nos anos de 1950, quando os irmãos Helvécio Alves Carneiro e Edésio Alves Carneiro, junto do primo Orvenor Fernandes, fundiram a construtora de sua propriedade com a construtora de Genésio de Melo Pereira, cunhado do primeiro, e de Francisco Paulo dos Santos, irmão dos dois primeiros. Juntos, formaram a construtora Paviterrana, atuando em grande escala na abertura de estradas na região (ITV Urbanismo, 2020.)

Bem-sucedidos no ramo em que atuavam, decidiram diversificar os investimentos, criando o "Moinho de Trigo Sete Irmãos, a Brasil Investimentos (Bracinvest), o Banco do Planalto e a Granja Planalto" (ITV Urbanismo, 2020), bem como a Vallée, empresa de medicamentos veterinários. Para gerir todas as empresas, a então Carfepe S/A atuava como administradora de todas elas. Para se ter uma maior noção da proporção de poder econômico

[24] 1 alqueire mineiro = 48.400 m²

e político da família, a área onde hoje está instalado o Campus Santa Mônica da Universidade Federal de Uberlândia era de sua propriedade, tendo sido doada na década de 1960 para a instalação da universidade, influenciando no vetor de crescimento urbano à época.

No ano de 1972 a Carfepe S/A comprou a Imobiliária Tubal Vilela S/A do ex-prefeito de Uberlândia e, assim, as terras que ainda eram de propriedade da imobiliária, passaram a constituir o patrimônio imobiliário da Carfepe S/A. Contudo, conforme indicado anteriormente, a referida "Fazenda do Óleo" já havia sido adquirida no ano de 1966, demonstrando o interesse pela área antes mesmo da compra da imobiliária.

A empresa Carfepe S/A foi substituída pela Carpe Holding S/A em 2018, que dentre as empresas que administra, encontra-se a ITV Urbanismo LTDA. Mediante conflitos familiares, a "Fazenda do Óleo", atualmente, não se encontra sob propriedade apenas da ITV Urbanismo LTDA, mas também da empresa Delta Administração e Participação LTDA, que mediante análise de seu quadro societário, aparenta atuar como um elo entre interesses divergentes. Contudo, esse fato não diminui a influência que os proprietários da área exercem sobre a política municipal.

Dessa forma, dado o grau de importância e influência na economia e, consequentemente, na política local, é impensável a possibilidade de que qualquer conjuntura política, dentro de um sistema capitalista e patrimonialista de produção do espaço, pudesse impor regras sobre tal área, regras estas que fariam com que seus proprietários deixassem de extrair a maior renda possível de sua terra.

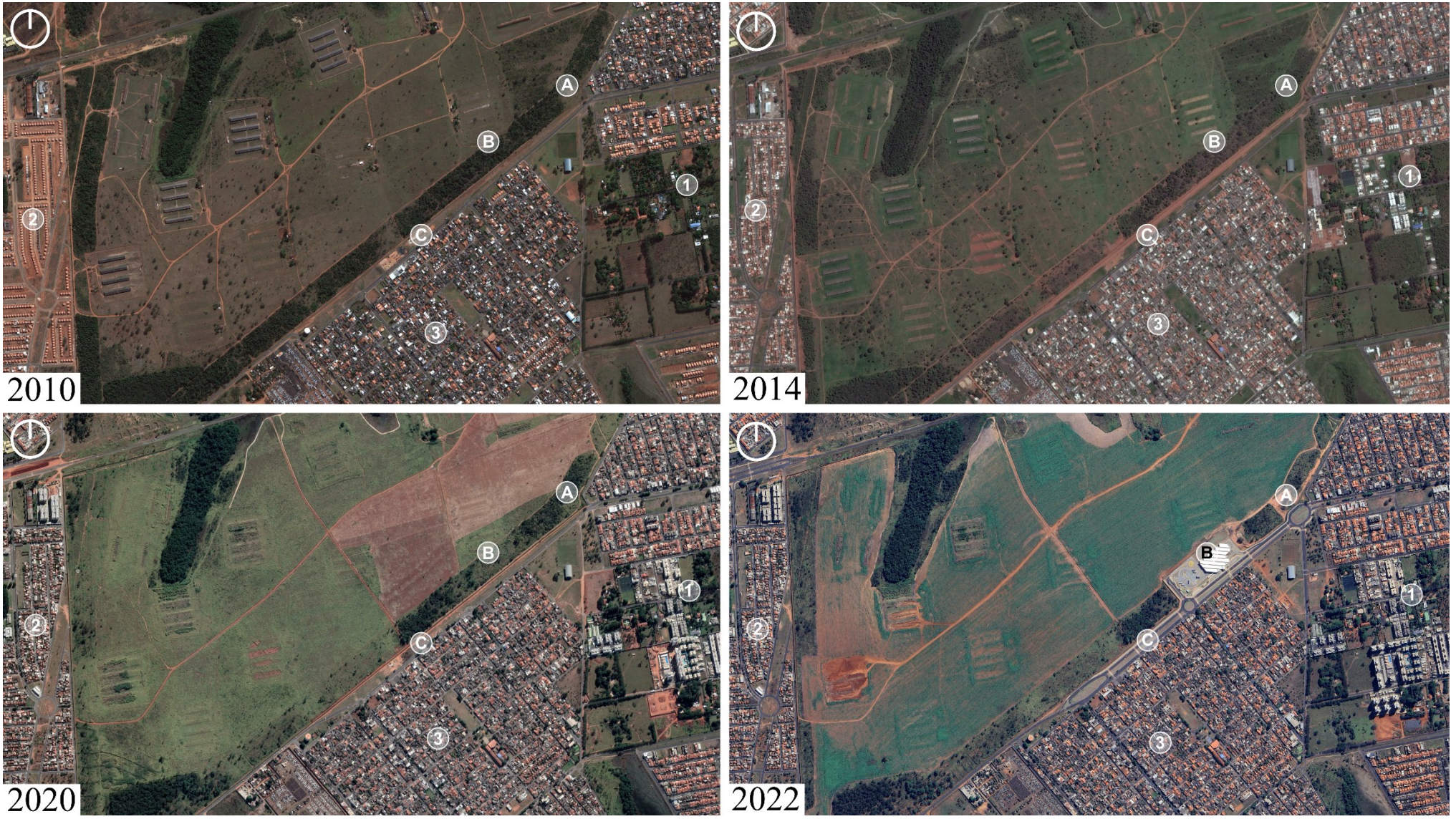
Para além disso, como observaremos a seguir, não apenas a função social da propriedade não se fez cumprir em razão de não diminuir a potencial renda da terra como, no período abordado por essa pesquisa, o entorno da área recebeu melhorias de infraestrutura e de serviços urbanos, bem como um maior adensamento populacional.

Serão apresentados mosaicos compostos por imagens de satélite com as situações urbanas que se apresentavam nos anos de 2010, 2014, 2020 e 2022 nas regiões próximas ao vazio urbano tratado. A primeira imagem indicará o trecho abordado em cada mosaico em relação à uma situação mais completa do Setor Oeste e, posteriormente, em cada mosaico, serão indicadas com legendas alfanuméricas, aspectos identificados como melhorias infraestruturais e de ocupação urbana, sendo tratadas no decorrer do texto.

Mapa 15: Localização da área reservada à especulação em seu entorno imediato e na cidade de Uberlândia. Localização dos Mosaicos 10 e 11. 2022. Uberlândia, MG.

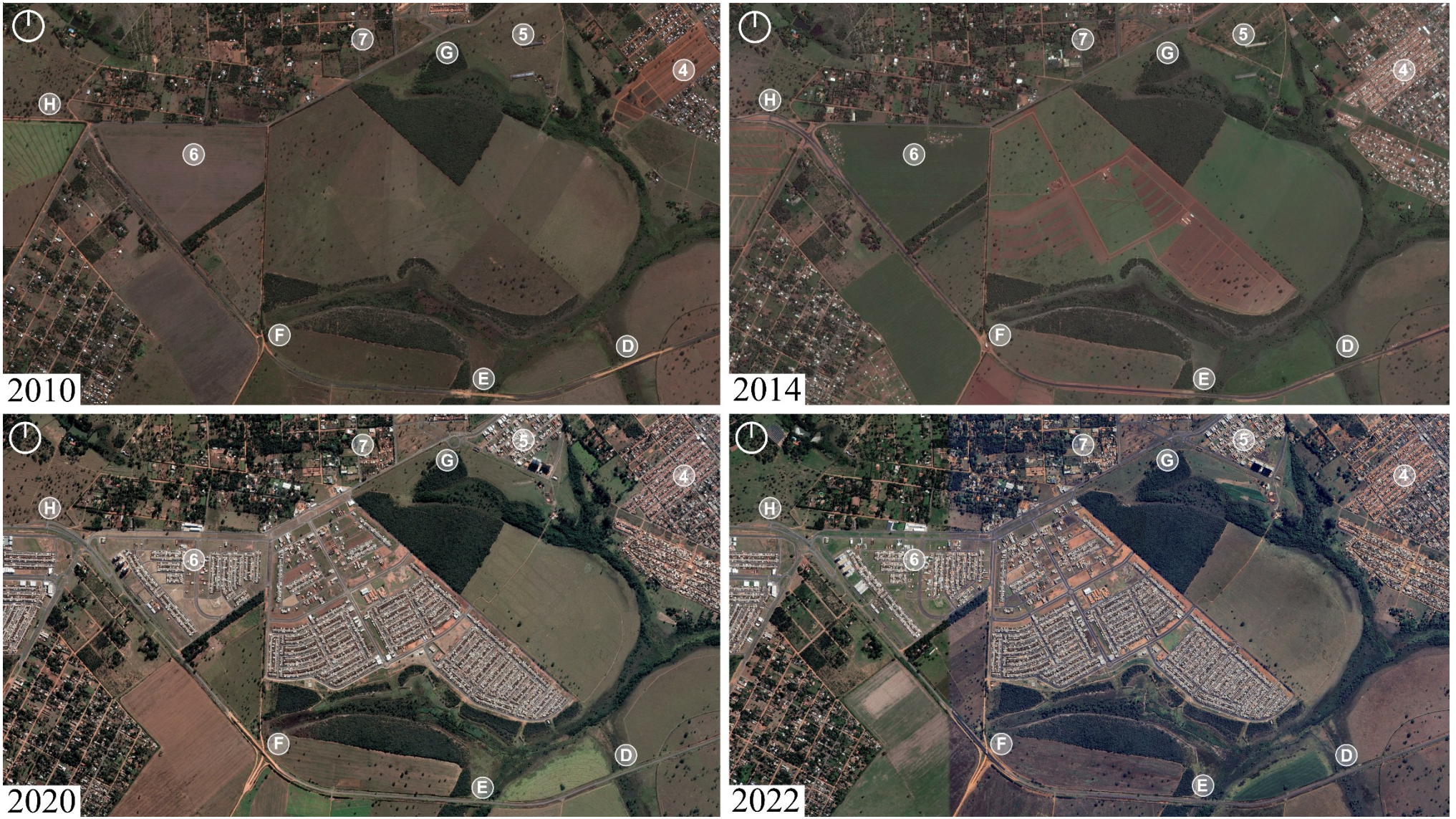
Fonte: Google Earth, 2022. Maxar Technologies. Adaptado pela autora.

Mosaico 10: Melhorias infraestruturais nas proximidades de terra urbana reservada à especulação no setor oeste. 2010/2014/2020/2022. Uberlândia, MG.



As legendas de 1 a 3 e de A a C serão abordadas no decorrer do texto.
Fonte: Google Earth, 2010, 2014, 2020, 2022. Maxar Technologies. Adaptado pela autora.

Mosaico 11: Melhorias infraestruturais nas proximidades de terra urbana reservada à especulação no setor oeste. Parte 2. 2010/2014/2020/2022. Uberlândia, MG.



As legendas de 4 a 7 e de D a H serão abordadas no decorrer do texto
Fonte: Google Earth, 2010, 2014, 2020, 2022. Maxar Technologies. Adaptado pela autora.

Mediante a avaliação das imagens de satélite apresentadas, é possível notar que, se no ano de 2010 o vazio urbano já se encontrava interno ao perímetro urbano e cercado de áreas loteadas, no ano de 2022, estas últimas, que ainda se encontravam ociosas em 2010, apresentam-se com menos lotes vagos e com construções de prédios no loteamento Chácaras Jardim Holanda, como se observa na área indicada com a legenda 1. Ao mesmo tempo, nota-se a consolidação do loteamento Jardim Célia e a densificação das moradias no Jardim Canaã, indicados com as legendas 2 e 3, respectivamente.

Além dos próprios loteamentos dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, no ponto indicado com a legenda 4, ainda em 2010, inicia-se a implantação do loteamento Jardim Vica, já finalizada no ano de 2014 e, ao sul da indicação numérica, observamos o Assentamento Irmã Dulce, cuja ocupação remonta ao ano de 2013 (Google Earth, 2026).

A legenda 5 indica o loteamento São Bento, aprovado em 2015 (SEPLAN, 2026) e que, no ano de 2022 já possuía mais da metade de seus lotes ocupados por construções. Já a legenda 6 mostra o loteamento Lago Azul, voltado à população de baixa renda, aprovado em 2016 (SEPLAN, 2026), também com alta taxa de ocupação no ano de 2022. Indicado com o número 7, observa-se um pequeno assentamento, iniciado por volta de 2017 (Google Earth 2026), bem como o adensamento de ocupações regulares nas Chácaras Panoramas.

É possível notar que, entre os anos de 2014 e 2020, a ocupação da região ocorre de forma mais acentuada, possivelmente induzida pela implantação dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, se intensificando até o ano de 2022. O adensamento populacional e, em consequência, a alteração da dinâmica da região, demanda maior quantidade de comércios e serviços, que, uma vez proporcionados no local, atrairão mais moradores e assim por diante, fazendo com que a região se adense cada vez mais. Com a maior procura por imóveis, os preços tendem a aumentar, o que alavanca também o preço da terra. Dessa forma, quando as áreas em reserva forem loteadas, os donos da terra conseguirão extrair uma maior renda desta, que apenas por movimentos e dinâmicas externas a ela, foi valorizada.

Em relação a infraestrutura urbana, é possível verificar a presença de novos tratamentos viários e de asfaltamento e duplicação de pistas existentes, tanto quando da aprovação dos loteamentos referentes aos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, em 2014, como após sua implantação efetiva, por volta de 2020.

Os tratamentos viários indicados com as legendas A e G conectam, de maneira a dar maior fluidez no trânsito da região, as Avenidas Palestina, Paulo Gracindo e Judeia, e as Avenidas Aldo Borges Leão e dos Lírios Amarelos, respectivamente. A segunda delas já se verifica na imagem de 2020, enquanto a primeira está temporalmente mais próxima da implantação do terminal de ônibus Canaã, indicando uma melhoria vinculada ao transporte público.

No mesmo segmento das adequações em geometrias viárias, verifica-se a indicada com a letra H, concluída ainda em 2014, quando o Conjunto Habitacional Pequis estava nos estágios iniciais de implantação, mas, claramente, foi viabilizada para proporcionar um acesso rodoviário mais seguro do Anel Viário para a Avenida Aldo Borges Leão e vice-versa, conectando o conjunto ao sistema viário urbano de forma segura e proporcional ao adensamento proposto para a área.

Ainda no Anel Viário, verifica-se a conclusão de sua pavimentação, indicadas com as letras D e E, no ano de 2014 e a implantação de uma trincheira, indicada com a letra F, no ano de 2020, liberando o tráfego pelo Anel Viário e evitando o cruzamento em nível com uma estrada rural que faz interligação com o Conjunto Habitacional Monte Hebrom e, consequentemente, com a Avenida Aldo Borges Leão.

A melhoria indicada com a letra C corresponde à pavimentação e consequente duplicação da Avenida Judeia no trecho confrontante ao vazio urbano abordado. É necessário esclarecer que esta pavimentação e duplicação não se assemelha com as que aconteceram no prolongamento da avenida, que passa a ser denominada de Avenida Aldo Borges Leão, em seus pontos junto aos loteamento Lago Azul e ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom: a duplicação efetivada junto às duas áreas mencionadas é decorrente do processo de loteamento das mesmas, no qual foi exigida a execução de uma infraestrutura prevista na Lei nº 10.686/2010, referente às diretrizes viárias do Município de Uberlândia. Contudo, na melhoria viária abordada na letra C, não houve parcelamento do solo que implicasse na execução da duplicação da via. A obra foi executada junto do terminal de ônibus Canaã, indicado com a letra B.

Todas as obras viárias mencionadas, tanto as diretamente confrontantes ao vazio urbano quanto as localizadas em sua região imediata, melhoram o seu acesso físico, o que significa uma diminuição no tempo de deslocamento para as demais áreas da cidade, em especial mediante o uso de veículos particulares. Maior acessibilidade, ainda que privilegiando um modal específico, implica na valorização da terra.

Também referente ao acesso à área, observa-se a implantação do terminal de ônibus Canaã, indicado com a letra B, literalmente dentro do vazio urbano, em uma área cedida pelos proprietários da terra ao Município de Uberlândia. Contudo, conforme a Lei nº 13.210, de 25 de setembro de 2019, que autoriza o recebimento da área para fins de implantação de terminal de passageiros, quando do loteamento da matrícula da qual esta área foi desmembrada, o loteador poderá computá-la para fins de cálculo do percentual de doação de área institucional exigida nos processos de loteamento.

Seguindo a análise da referida lei, em seu artigo 5º, observa-se:

> Art. 5º O Município de Uberlândia, para fins de construção do "Terminal de Passageiros Jardins", fica autorizado a:
> I - receber em doação os bens móveis, designados por projetos arquitetônico, topografia, terraplanagem, sondagem, estrutural metálico e concreto, fundação profunda, hidráulico, elétrico, combate a incêndio, comunicação visual e orçamento elaborados por intermédio da proprietária da área descrita no artigo 1º desta Lei; e
> II - elaborar os demais projetos necessários à execução das obras.
> Parágrafo único. A doadora e respectivos autores cedem gratuitamente ao Poder Público Municipal todos os direitos autorais relativos aos bens especificados no inciso I do caput deste artigo, os quais serão incorporados, para todos os fins, ao patrimônio público (Uberlândia, 2019).

A partir disso é possível concluir que o terminal Canaã (que foi denominado de "Jardins" na lei, mas consta como Canaã nos veículos oficiais) se tratou de uma parceria entre os donos da área e o governo municipal, uma vez que aqueles possuíam plena ciência do impacto positivo na valorização de seu imóvel que um terminal de ônibus traria.

Apesar de não deixar explícito, o Plano Diretor Municipal de 2006, em seu "Capítulo VI – Da Mobilidade", no inciso III do artigo 26 indica: "viabilizar a implantação dos terminais do transporte coletivo nos setores Sul, Sudoeste, Noroeste e Leste" (Uberlândia, 2006). Ciente de que o terminal Planalto, que poderia gerar dúvidas quanto à posição Sudoeste, já existia quando da elaboração do Plano Diretor de 2006, infere-se que o terminal Canaã estava previsto no planejamento do Sistema Integrado de Transporte (SIT).

Dessa forma, ainda que se tratasse de um planejamento municipal, referido terminal de ônibus contou com a cooperação de um ente privado para doação do terreno e elaboração de todos os projetos necessários. Fato é que não haveria colaboração de tal monta se o benefício da implantação de um equipamento urbano deste porte não valorizasse sobremaneira seu entorno imediato. A literatura disponível a respeito do "Desenvolvimento

Orientado ao Transporte"[25,26,27] indica que a influência de um terminal de transporte público, no qual haja a possibilidade de integração entre diferentes linhas sem o pagamento de outra tarifa, possui um raio entre 500 m a 800 m. Internamente a este círculo, preferencialmente, o adensamento deve ser maior, dada a facilidade de locomoção proporcionada pelo equipamento. Se quão maiores forem as possibilidades de usos de um terreno, maior será o seu valor, justificado o uso habitacional adensado, alinhado a um produto imobiliário voltado para uma população de utiliza o transporte público, a valorização na área de influência do Terminal Canaã, já supera demasiadamente os gastos envolvidos nos projetos do equipamento, bem como a doação da área. Caso contrário, o dono da terra não teria interesse em contribuir com o poder público.

Considerando a área de influência do Terminal Canaã, de 500m e de 800m a partir de seu eixo, ainda que grande parte do loteamento Canaã também esteja sob tal influência do terminal de passageiros – o que, futuramente, pode alterar a ocupação local – cerca de 15% a 35% da área reservada à especulação recebe a influência do equipamento público, considerando, respectivamente, um raio de 500m e um raio de 800m.

Assim como o planejamento urbano referente às áreas que mereceram ser inclusas ao perímetro urbano, a omissão frente aos vazios inseridos à malha urbana também obedece a uma lei mais importante do que aquelas escritas no papel: a da influência econômica e política. E tal como observado na subseção anterior, o privilégio da especulação imobiliária perpassa conjunturas políticas: desde 2001, data da promulgação do Estatuto da Cidade, que traz a ideia da legitimidade da propriedade mediante o cumprimento de sua função social, Uberlândia passou por um mandato de Zaire Rezende, do PMDB, dois mandatos de Odelmo Leão, do Progressistas, um mandato de Gilmar Machado, do PT, mais dois mandados de Odelmo Leão, e foi neste período a construção do terminal Canaã, e atualmente passa pelo mandato de Paulo Sérgio Ferreira, também do Progressistas.

A cidade, portanto, passou por governos de centro, de esquerda e de direita, mas nenhum deles travou batalhas para que a função social da propriedade fosse cumprida, muito menos se preocupou na justa distribuição do ônus e do bônus do processo de urbanização, e nem recuperou ou transferiu à coletividade a valorização imobiliária decorrente de ações do

[25] EVERS, H. et al. DOTS nos Planos Diretores: Guia para inclusão do Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável no planejamento urbano. WRI Brasil, 2018
[26] HOBBS, J. et al. Desenvolvimento orientado ao transporte: Como criar cidades mais compactas, conectadas e coordenadas. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2021.
[27] ITPD – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO. Guia de implementação de políticas e projetos de DOTS. ITPD, 2017

Poder Público, ações estas que se materializam, por exemplo, na implantação de infraestrutura urbana que alcançasse e viabilizasse o acesso e a ocupação de áreas, anteriormente rurais, como o caso dos conjuntos analisados.

Os agentes produtores do espaço urbano, como os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, as incorporadoras e o Estado, independentemente de seu alinhamento no espectro político, atuam sempre juntos, uma vez que são parte de uma única elite, cujo interesse é comum: a máxima extração de renda da propriedade.

Em atuando sob a lógica capitalista e patrimonialista de produção do espaço urbano, apesar da boa-vontade, não questionada, - assim como menciona Villaça (2005) -, de técnicos que tentam costurar leis urbanísticas mais justas, o ônus do processo de urbanização não será distribuído igualitariamente: a população mais vulnerável permanecerá à margem, tanto social quanto territorial, das cidades.

4.5 Consequências territoriais da política habitacional: impactos coletivos e reprodução da desigualdade

4.5.1 Equipamentos públicos e deslocamento: a HIS distante do direito à cidade.

Apontadas as questões relativas à localização dos conjuntos habitacionais estudados, por fim, iremos avaliar se, em se optando por alocar 3.200 UHs no Conjunto Habitacional Pequis e 2.000 UHs no Conjunto Habitacional Monte Hebrom, o que resulta em torno de 12.800 pessoas no primeiro e 8.000 no segundo – considerando 4 pessoas por UH e contabilizando apenas aquelas contratadas pela modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) – foi dado acesso a estes moradores à equipamentos públicos de saúde, de educação e de lazer, bem como o acesso a comércio e serviços particulares para atender a demanda deste novo adensamento.

Antes de iniciar a análise, se faz necessário pontuar o trabalho de Santos (2019), que, à época, realizou levantamentos referentes à existência de equipamentos e serviços públicos, bem como de comércio e serviços privados no Conjunto Habitacional Pequis. Também o trabalho de Chaves (2020), focado no mesmo conjunto habitacional, atualiza os levantamentos realizados anteriormente e acrescenta equipamentos comunitários, como o Centro de Referência de Apoio Social (CRAS) e Núcleo de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente (NAICA). O presente trabalho tomará os levantamentos já realizados como

base e os atualizará para as situações encontradas atualmente, se estendendo também para o Conjunto Residencial Monte Hebrom.

Realizadas as explicações necessárias, passaremos para a indicação dos equipamentos e serviços públicos existentes nos conjuntos, indicando os equipamentos de saúde, de educação e as áreas verdes.

Mapa 16: Localização de equipamentos de saúde, assistência social e educação no Conjunto Habitacional Pequis. 2025. Uberlândia, MG.

Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

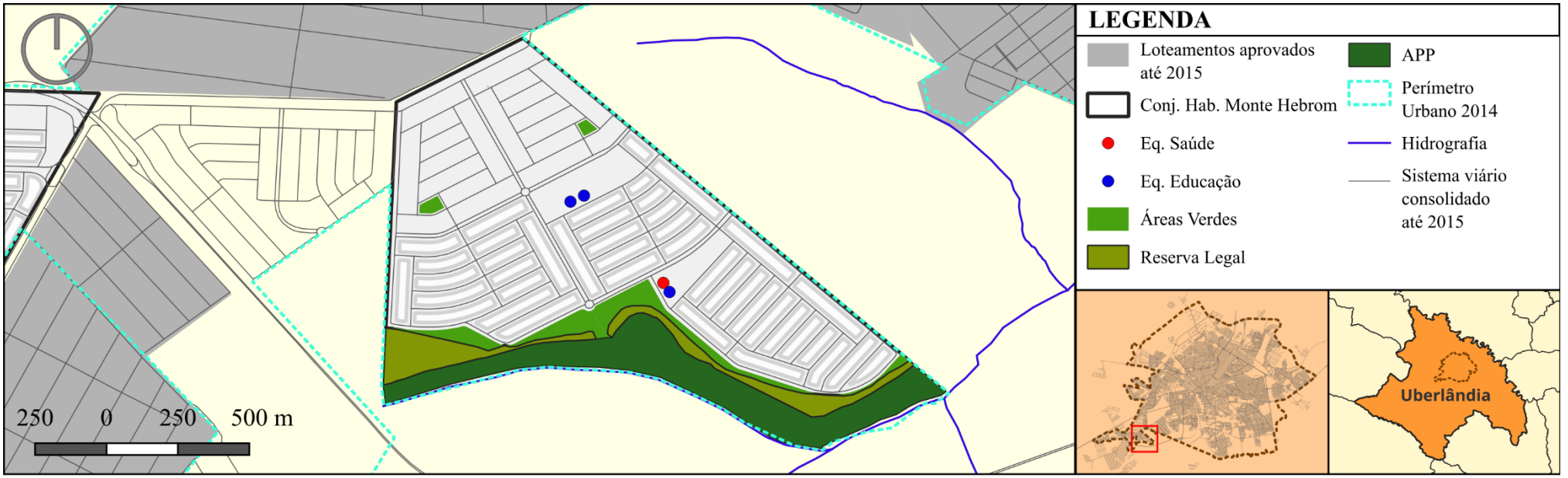
Mosaico 12: Equipamentos de saúde e assistência social no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Vista frontal da UBSF Pequis, na Avenida Wilson Rodrigues da Silva, Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 2: Vista panorâmica dos equipamentos de assistência social CRAS e NAICA, localizados na Avenida Wilson Rodrigues da Silva, Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mosaico 13: Equipamentos de educação e lazer do Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG

Imagem 1: Centro Evangélico de Integração e Aprendizado Profa. Rosa Maria Melo. Escola de Ensino Fundamental situada à Rua Cachorro do Mato, no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 2: Missão Sal da Terra C.E. Profa. Margareth Guitarra Crozara. Escola de Ensino Infantil situada à Rua Cachorro do Mato, no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo Pessoal da autora.
Imagem 3: Centro Educacional Professora Amenaí Matos Neto. Escola de Ensino Infantil situada à Rua Batuíra, ao lado da UBSF Pequis, no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 4: Equipamentos de lazer situados ao lado da escola mencionada na Imagem 3. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 5: Equipamentos do tipo “academia ao ar livre” situados em Área Verde à Rua do Tapiti. A ausência de arborização é uma constante nos demais equipamentos instalados ao longo do conjunto. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 6: Início de ocupação irregular em parte de área verde à Rua Piaçu. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mapa 17: Localização de equipamentos de saúde, assistência social e educação no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2025. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mosaico 14: Equipamentos de educação e saúde no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Vista frontal da Escola Missão Sal da Terra C.E. José de Souza Prado. Escola de Ensino Infantil situada à Rua Marlos Urquiza Cavalcanti, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.

Imagem 2: Vista panorâmica da UBSF Monte Hebrom, também situada à Rua Marlos Urquiza Cavalcanti, ao lado da escola menciona anteriormente, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora

Mosaico 15: Equipamentos de educação e lazer do Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG

Imagem 1: Escola privada de Educação Infantil localizada à Av. Contador José Candeloro. É importante frisar que não há atendimento a crianças entre 4 meses a 1 ano no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 2: Equipamentos de lazer disponíveis à frente da escola mencionada na Imagem 1 do Mosaico 14. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 3: Complexo de equipamentos de lazer composto por pista de skate e quadra de esportes situado na esquina da Av. Raquel Borges Gomide com a Av. Marlos Urquiza Cavalcanti. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 4: Apropriação do canteiro central da Av. Raquel Borges Gomide como uma forma de amenidade urbana. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 5: Cobertura e assentos situados em Área Verde na Av. Marlos Urquiza Cavalcanti. A falta de atratividade, arborização e atividades contribuem para o abandono da área. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 6: Ocupação irrehular de Área Verde à Av. Marlos Urquiza Cavalcanti. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.

Iniciando as análises com os equipamentos de saúde, observa-se então que ambos os conjuntos possuem, cada um, uma Unidade Básica de Saúde da Família (UBSF). Conforme o endereço eletrônico da Secretaria de Saúde do Município de Uberlândia, as UBSFs são "para atendimento do dia a dia, como consultas, curativos, inalação, controle de pressão, medicação, pré-natal e pediatria [...]" (Uberlândia, [s.d.]). Ou seja, para atendimentos mais complexos, como consultas com especialistas e atendimento de urgência e emergência, os moradores devem se deslocar para buscar atendimento, não sendo possível encontrá-lo dentro do dos conjuntos habitacionais.

Passando para os equipamentos de educação, o Conjunto Habitacional Pequis conta com três escolas de ensino infantil e duas escolas de ensino fundamental. Apenas uma das escolas de ensino infantil recebe crianças a partir dos 4 meses de idade. As demais, recebem crianças apenas a partir de 1 ano de idade. Referente às escolas de ensino fundamental, uma delas oferece classes do 1º ao 5º ano e a outra, do 1º ao 9º ano (SME, 2025a, 2025b, 2025c).

Já o Conjunto Habitacional Monte Hebrom conta com duas escolas de ensino infantil, mas ambas recebem crianças apenas a partir de 1 ano de idade. O conjunto também conta com uma escola de ensino fundamental, do 1º ao 9º ano, que também oferece o Programa Municipal de Alfabetização de Jovens e Adultos (SME, 2025a, 2025b, 2025c).

Além da ausência de escolas de ensino médio, que devem ser buscadas para além da área dos conjuntos, verifica-se a ausência de atendimento a crianças de 4 meses a 1 ano no Conjunto Habitacional Monte Hebrom, fazendo com que os responsáveis por crianças nesta faixa etária tenham de se deslocar para encontrar atendimento em outro local, contar com rede de apoio de amigos ou familiares, contratar serviços particulares ou mesmo abandonar o emprego para despender os cuidados necessários com ela.

Outro fator importante a ser mencionado é que apenas as escolas que oferecem classes de ensino fundamental do 1º ao 9º ano, em ambos os conjuntos, são, de fato, escolas municipais. Todas as demais escolas são conveniadas ao município, a partir de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que recebem repasses municipais e a permissão para utilizar bens imóveis que lhe são outorgados mediante leis específicas, ficando responsáveis pelo oferecimento do serviço educacional.

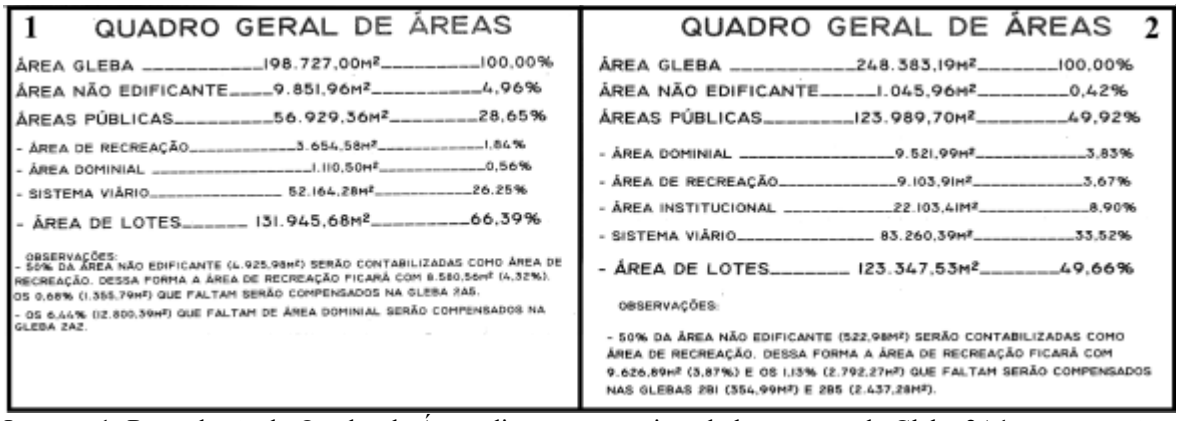
Antes de iniciar as análises referentes às áreas verdes localizadas nos conjuntos, se faz necessário esclarecer o funcionamento da Lei Complementar n° 523/2011, referente ao parcelamento do solo no município quando da aprovação dos loteamentos envolvidos. Em um processo de loteamento, o loteador deve destinar um certo percentual de sua área loteável

ao município e quando da aprovação dos loteamentos que formam do Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom, ainda em 2014, a divisão dos percentuais mínimos para a doação de áreas à municipalidade era de: 20% da área para o sistema viário; 5% da área para uso institucional; 5% da área para recreação pública (denominada atualmente de área verde pública) e; 7% de área para áreas dominiais.

As áreas dominiais, antes da alteração legislativa que revogou essa modalidade de doação (Uberlândia, 2017) eram áreas passadas à propriedade do Município de Uberlândia, mas que não possuíam destinação determinada, podendo ser utilizadas para implantação de áreas verdes, de equipamentos públicos ou mesmo de sistema viário, mediante lei que determinasse sua função. Além disso, antes da alteração da lei, não existiam restrições sobre os locais as serem doadas as áreas institucionais, de recreação pública e dominiais, podendo estas serem destinadas em locais distintos das áreas dos loteamentos. E isto foi o que ocorreu em ambos os loteamentos.

No caso do Conjunto Habitacional Pequis, a compensação das doações de áreas institucionais, recreação pública e dominiais aconteciam entre as glebas que foram loteadas, ou seja, aquelas denominadas 2A1, 2A2, 2A4, 2A5, 2A6, 2B1, 2B2, 2B3 e 2B5, como pode ser observado na reprodução dos quadros de áreas[28] de algumas das glebas.

Mosaico 16: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Pequis. 2013-2014. Uberlândia, MG.



1 QUADRO GERAL DE ÁREAS

ÁREA GLEBA	198.727,00M²	100,00%
ÁREA NÃO EDIFICANTE	9.851,96M²	4,96%
ÁREAS PÚBLICAS	56.929,36M²	28,65%
- ÁREA DE RECREAÇÃO	3.654,58M²	1,84%
- ÁREA DOMINIAL	1.110,50M²	0,56%
- SISTEMA VIÁRIO	52.164,28M²	26,25%
- ÁREA DE LOTES	131.945,68M²	66,39%

OBSERVAÇÕES:
- 50% DA ÁREA NÃO EDIFICANTE (4.925,98M²) SERÃO CONTABILIZADAS COMO ÁREA DE RECREAÇÃO. DESSA FORMA A ÁREA DE RECREAÇÃO FICARÁ COM 8.580,56M² (4,32%). OS 0,68% (1.355,79M²) QUE FALTAM SERÃO COMPENSADOS NA GLEBA 2A5.
- OS 6,44% (12.800,39M²) QUE FALTAM DE ÁREA DOMINIAL SERÃO COMPENSADOS NA GLEBA 2A2.

QUADRO GERAL DE ÁREAS 2

ÁREA GLEBA	248.383,19M²	100,00%
ÁREA NÃO EDIFICANTE	1.045,96M²	0,42%
ÁREAS PÚBLICAS	123.989,70M²	49,92%
- ÁREA DOMINIAL	9.521,99M²	3,83%
- ÁREA DE RECREAÇÃO	9.103,91M²	3,67%
- ÁREA INSTITUCIONAL	22.103,41M²	8,90%
- SISTEMA VIÁRIO	83.260,39M²	33,52%
- ÁREA DE LOTES	123.347,53M²	49,66%

OBSERVAÇÕES:
- 50% DA ÁREA NÃO EDIFICANTE (522,98M²) SERÃO CONTABILIZADAS COMO ÁREA DE RECREAÇÃO. DESSA FORMA A ÁREA DE RECREAÇÃO FICARÁ COM 9.626,89M² (3,87%) E OS 1,13% (2.792,27M²) QUE FALTAM SERÃO COMPENSADOS NAS GLEBAS 2B1 (554,99M²) E 2B5 (2.437,28M²).

Imagem 1: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 2A1, que compõe o Conjunto Habitacional Pequis. Fonte: Finotti, 2014a.
Imagem 2: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 2B3, que compõe o Conjunto Habitacional Pequis. Fonte: Finotti, 2013c.

[28] Quadro apresentado no projeto urbanístico de loteamento que indica os percentuais da área loteável que foram destinados a cada elemento, como sistema viário, áreas institucionais, áreas dominiais e lotes. Quando necessário, referidos quadros de áreas apresentam notas que, quando um determinado percentual mínimo de doação não foi atingido, indicam a localização em que foi efetivada essa doação faltante.

Já para o Conjunto Habitacional Monte Hebrom, a compensação de doação de áreas de recreação pública em locais distintos à área que estava sendo loteada é mais drástica. Quando se retorna ao Diagrama 1, referente ao histórico da área que deu origem a este conjunto, é possível verificar que as glebas 3C1 a 3C7 foram loteadas, a gleba 3C10, constituída totalmente de APP foi doada ao Município de Uberlândia e as glebas 3C8 e 3C9 constituem-se integralmente de Área de Reserva Legal[29].

De forma a não perder área útil de lotes para a destinação de área de recreação pública/área verde, o proprietário da terra e as incorporadoras envolvidas no projeto compensaram praticamente o total obrigatório desta modalidade de doação nas glebas 3C8 e 3C9, em Áreas de Reserva Legal. A seguir, serão reproduzidos os quadros de áreas de todas as glebas que compõem o Conjunto Habitacional Monte Hebrom.

Mosaico 17: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2013-2014. Uberlândia, MG.

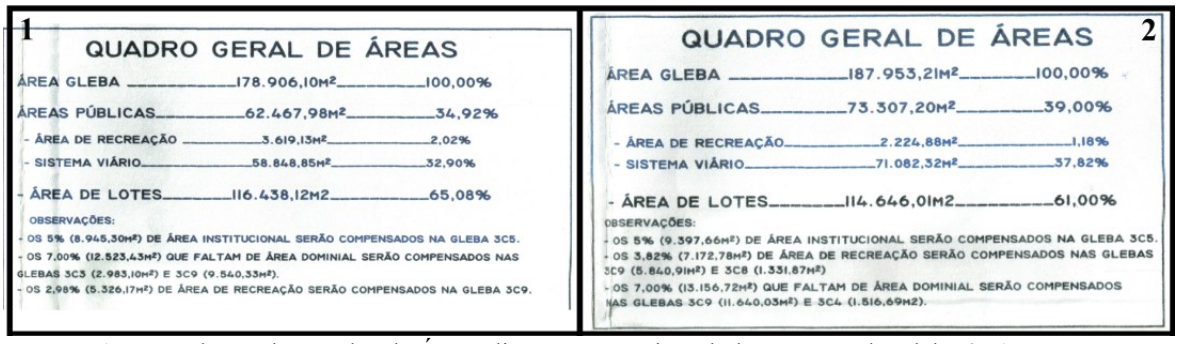


Imagem 1: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C1, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2013e.
Imagem 2: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C2, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2013f.

[29] "Trata-se de área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa" (EMBRAPA, [s.d]). Contudo, apenas o fato de a propriedade estar no perímetro urbano não a desconfigura como Área de Reserva Legal. Apenas após o parcelamento da área (loteamento) e registro deste em cartório é que a Área de Reserva Legal é desconfigurada.

Mosaico 18: Quadros de Áreas dos loteamentos que deram origem ao Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2013-2014. Uberlândia, MG. Continuação.

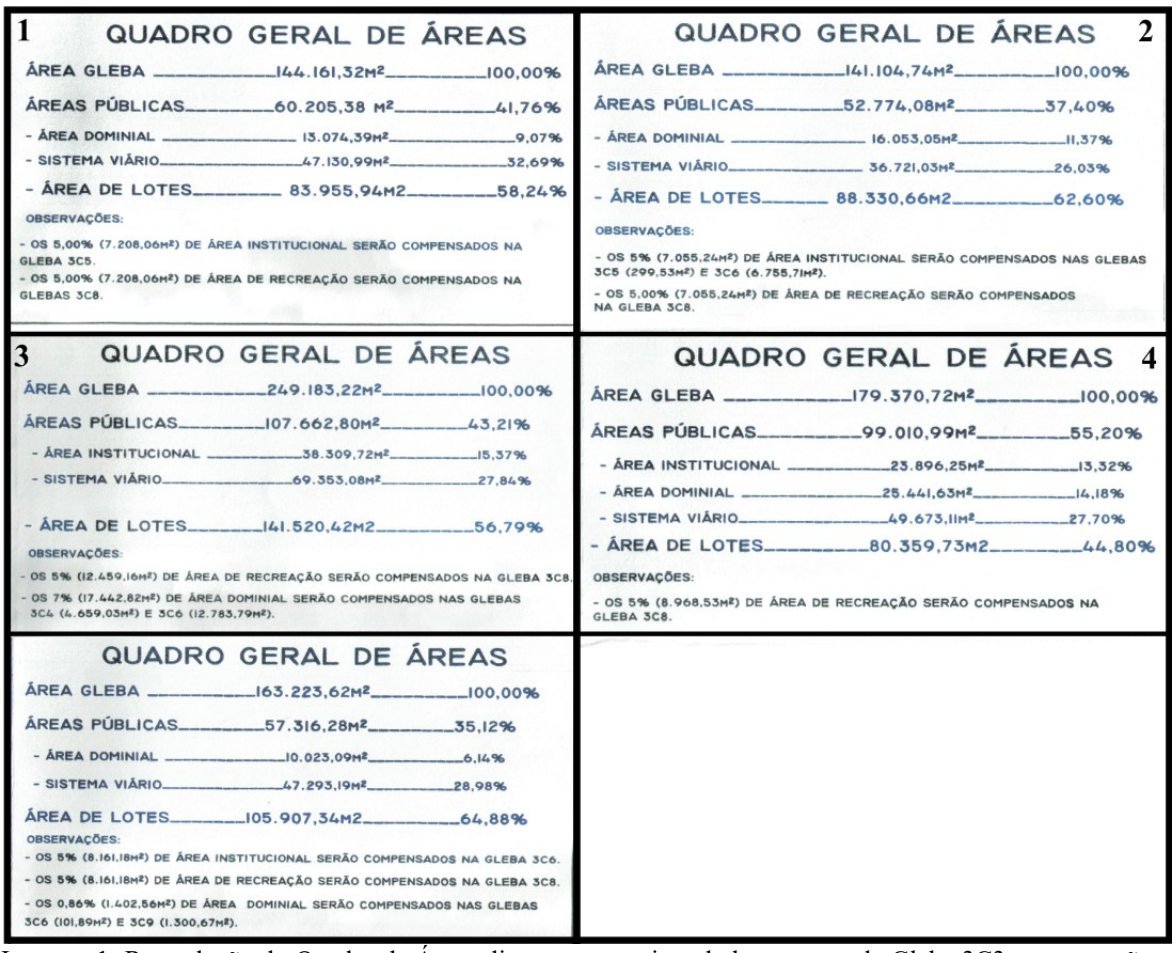


Imagem 1: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C3, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2014f.
Imagem 2: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C4, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2014g.
Imagem 3: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C5, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2014h.
Imagem 4: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C6, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2014i.
Imagem 5: Reprodução do Quadro de Áreas disposto no projeto de loteamento da Gleba 3C7, que compõe o Conjunto Habitacional Monte Hebrom. Fonte: Finotti, 2014j.

Assim, as “áreas verdes” indicadas no mapa do Conjunto Habitacional Monte Hebrom são, na verdade, áreas dominiais que, como é possível observar nas imagens, estão sendo utilizadas com equipamentos relativos a praças/recreação pública, caso contrário, o conjunto encontrar-se-ia sem os poucos equipamentos de lazer público que possui.

Caminhando para a análise referente à oferta de comércio e de serviços, é possível notar, nas principais avenidas dos conjuntos, a presença de áreas nas quais se concentram diversos ramos comerciais e de serviços, ao passo que grandes extensões, nestas mesmas vias, ainda se encontram desocupadas, conforme demonstrado nos mapas a seguir.

Mapa 18: Localização de comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2025. Uberlândia, MG.

Fonte: Chaves, 2020. IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mosaico 19: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Rede de Supermercados localizada na esquina da Av. Aldo Borges Leão com a Av. Wilson Rodrigues da Silva, na entrada do Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Imagem 2: Serviço de lava-jato à Rua Suçuarana, em área externa ao conjunto, mas voltada ao atendimento de seus moradores. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mosaico 20: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Vista de uma grande extensão da Av. Wilson Rodrigues da Silva ainda sem nenhum comércio ou serviço. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora

Imagem 2: Mercearia implementada em uma das UHs da Faixa 1 do PMCMV. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora

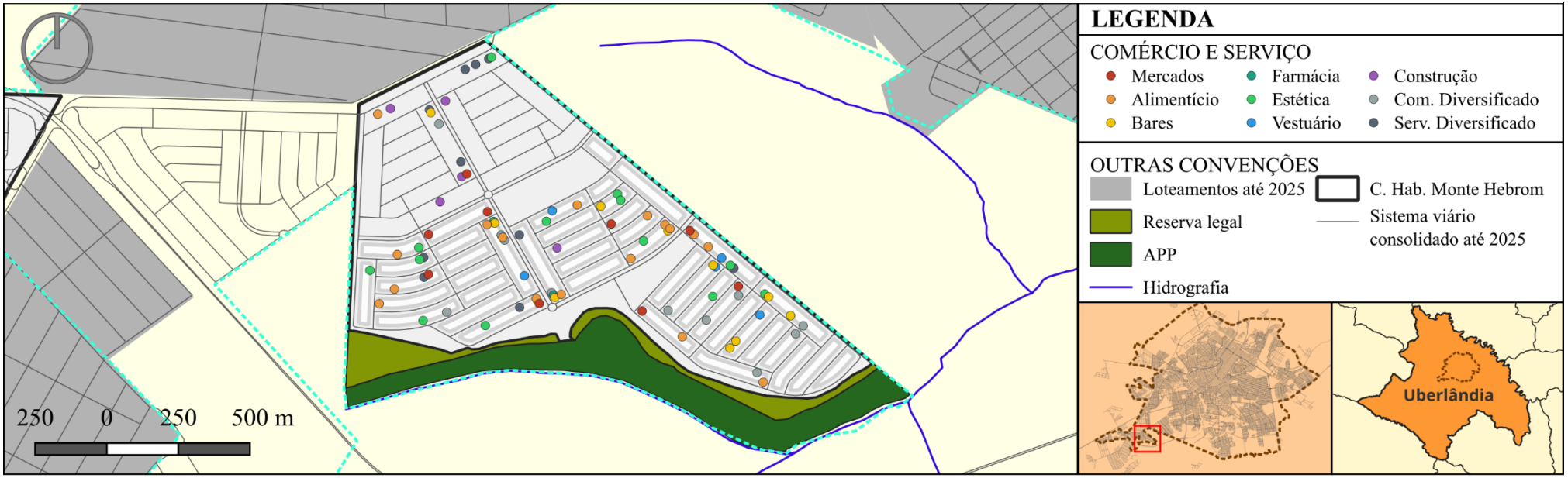
Imagem 3: Serviço especializado em guarda-volumes na Av. Wilson Rodrigues da Silva. Ainda que de implantação permitida, não satisfaz as necessidades cotidianas dos moradores. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Imagem 4: Comérciodo ramo alimentício implementado em uma das UHs da Faixa 1 do PMCMV. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Imagem 5: Conjuntos de comércios e serviços contíguos. Observa-se sua presença na proximidade dos equipamentos públicos. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Imagem 6: Auto-escola localizada na Av. Wilson Rodrigues da Silva. Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mapa 19: Localização de comércios e serviços no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2025. Uberlândia, MG.



Fonte: IBGE, 2024, 2025. Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026, Sistema de Coordenadas Geográficas, datum SIRGAS 2000. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mosaico 21: Comércio e serviço no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Um dos maiores mercados encontrados no conjunto, à Av. Contador José Candeloro. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 2: Serviço de costura oferecido em uma UH. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mosaico 22: Comércios e serviços no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia, MG.

Imagem 1: Mercado localizado à Av. Contador José Candeloro. A maioria dos comércios e serviços no conjunto encontra-se isolado no lote, sem contiguidade a outras lojas. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 2: Neste caso a UH divide espaço com comércio do setor alimentício. Este modelo de comércio e serviço é frequente no conjunto. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 3: Loja de materiais de construção e academia de ginástica, localizados à Av. Contador José Candeloro, logo na entrada do conjunto. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.
Imagem 4: Um dos poucos conjuntos de comércios e serviços contíguos identificados no conjunto, localizado à Av. Doris Greco Candeloro. Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.

O Conjunto Habitacional Pequis apresenta uma maior quantidade de comércios e serviços formais em comparação ao Conjunto Residencial Monte Hebrom, mas é necessário ponderar que a dimensão do primeiro, tanto em extensão territorial quanto em quantidade de moradores, é maior que a do segundo.

Em ambos os casos é possível também perceber que, quanto maior a distância em relação ao trecho mais consolidado da malha urbana, menor é a oferta de comércio e de serviços formais. Isso acontece na porção oeste do Conjunto Habitacional Pequis e na porção sudeste do Conjunto Habitacional Monte Hebrom. A solução encontrada pela população é a oferta informal de produtos básicos, como pequenas mercearias montadas nas próprias residências e de serviços, como salões de beleza e de reparo e limpeza automotiva igualmente instalados nas unidades habitacionais, distribuídos pelos conjuntos.

Dado o panorama geral da disponibilidade de equipamentos públicos, bem como da oferta de comércio e de serviços na região, é possível verificar que, apesar da opção dos agente produtores do espaço urbano pela de extensão do perímetro e consequente alocação da população mais economicamente vulnerável nessas regiões, a necessidade de deslocamento dos moradores para acessar equipamentos públicos para além dos estritamente básicos não foi planejada, fazendo-se necessário buscar para além dos limites dos Conjuntos Habitacionais serviços de saúde especializada, escolas de ensino médio e possibilidades de lazer de qualidade.

Neste ponto, é necessário esclarecer que, tomando uma cidade com as proporções de Uberlândia, que pode ser considerada uma cidade média, não é viável ao Poder Público implantar equipamentos de saúde de alta complexidade em todos os bairros, e nem oferecer infraestrutura completa de lazer, em grandes proporções, para cada novo loteamento criado. Não é este o ponto que pretende ser questionado.

O ponto central da discussão é o fato de que o direito à cidade - entendido sob os conceitos de Lefebvre (2001), onde o acesso aos equipamentos públicos, moradia, transporte, lazer deve ser equitativo entre os cidadãos - está sendo ferido quando a população que menos tem alternativas econômicas para escolher o local da cidade no qual vai residir é segregada socioespacialmente nas franjas mais distantes do perímetro urbano.

Para explorar um pouco mais o assunto, tomaremos como base, mais uma vez, o trabalho de Santos (2019), que realizou uma pesquisa Origem/Destino no Conjunto Habitacional Pequis, identificando os principais destinos da população residente para um determinado objetivo, como trabalho, saúde e estudo. Santos (2019) indicou esses destinos

baseado nos setores em que a cidade de Uberlândia está divida, indicando a porcentagem das viagens que é realizada para cada um deles.

Tomando os achados de Santos (2019) para o Conjunto Habitacional Pequis, no presente trabalho eles foram estendidos também para o Conjunto Habitacional Monte Hebrom e, mediante os setores mais indicados como destino de um determinado objetivo, foram localizados os principais equipamentos, sejam eles públicos ou privados, deste objetivo e foram realizadas simulações a partir do sistema Google Maps do tempo gasto para se chegar em determinado destino a partir do Conjunto Habitacional Pequis, do Conjunto Habitacional Monte Hebrom – a partir de pontos de ônibus aproximadamente no centro dos conjuntos - e partindo diretamente do terminal de passageiros Canaã, que foi tratado na subseção anterior, com dois modais: o carro particular e o ônibus do transporte público, a fim de avaliar a inserção dessa população na cidade e comparar se, caso as UHs fossem alocadas em uma área apenas um pouco mais inserida na malha urbana, o acesso à cidade se daria de forma mais equitativa.

Seguindo a mesma ordem anterior, partiremos para a avaliação das viagens com o objetivo de saúde. Conforme encontrado por Santos (2019), empatados com 32% das viagens cada, o Setor Oeste e o Setor Leste são os principais destinos com este objetivo. No Setor Oeste foram simuladas viagens para as Unidades de Atendimento Integrado (UAI) Luizote e Planalto e para o Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS AD). Para o Setor Leste, os destinos simulados foram o Hospital de Clínicas da UFU (HC UFU) e o Hospital e Maternidade Municipal Dr. Odelmo Leão Carneiro.

Mapa 20: Demarcação do perímetro urbano de Uberlândia em 2014 e indicação das origens e destinos das viagens simuladas. 2014/2026. Uberlândia, MG.

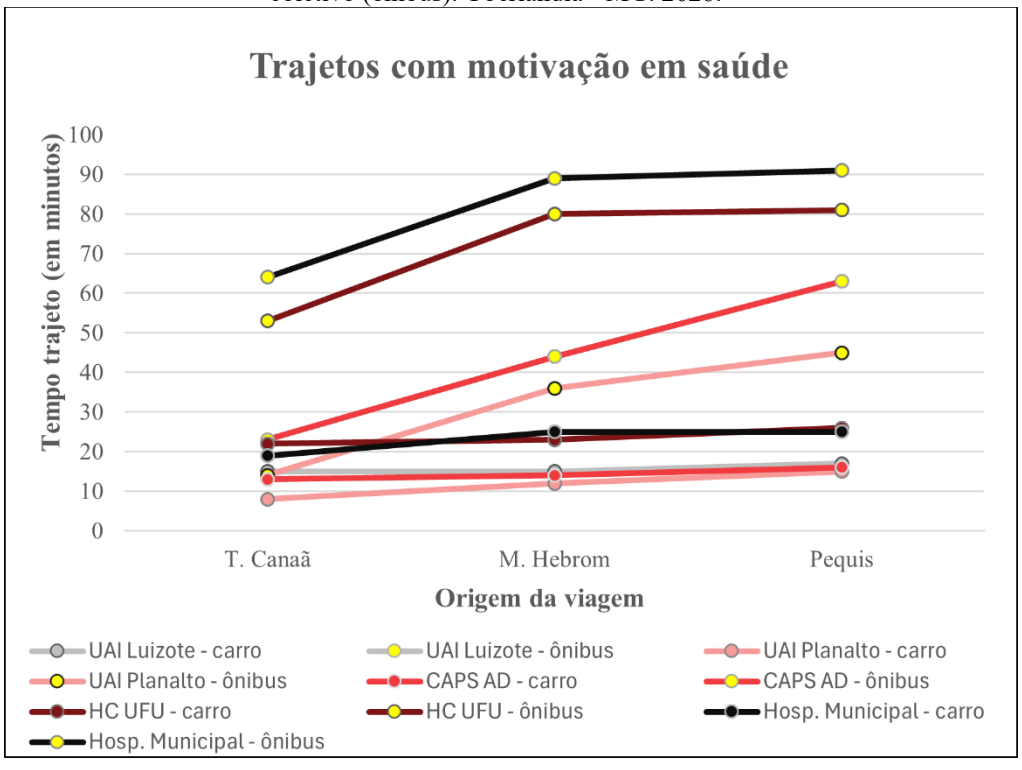
Fonte: Google Earth, Maxar Technologies, 2026. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Tabela 13: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a equipamentos de saúde pública, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.

Origem / Destino	CH. Pequis	CH. Monte Hebrom	Terminal Canaã
UAI Luizote	Carro: 17 min (10 km) Ônibus: 1 h 3 min [1]	Carro: 15 min (8 km) Ônibus: 44 min [1]	Carro: 15 min (5 km) Ônibus: 23 min [1]
UAI Planalto	Carro: 15 min (11 km) Ônibus: 45 min [2]	Carro: 12 min (7 km) Ônibus: 36 min [2]	Carro: 8 min (3 km) Ônibus: 14 min [2]
CAPS AD	Carro: 16 min (10 km) Ônibus: 1 h 3 min [2]	Carro: 14 min (8 km) Ônibus: 44 min [2]	Carro: 13 min (6 km) Ônibus: 23 min [2]
HC UFU	Carro: 26 min (20 km) Ônibus: 1 h 21 min [3]	Carro: 23 min (16 km) Ônibus: 1 h 20 min [3]	Carro: 22 min (12 km) Ônibus: 53 min [3]
Hosp. Municipal	Carro: 25 min (18 km) Ônibus: 1 h 31 min [4]	Carro: 25 min (14 km) Ônibus: 1 h 29 min [4]	Carro: 19 min (11 km) Ônibus: 1 h 4 min [4]

Simulações de realizadas dia 06/02/2026 (sexta-feira) entre 10h e 10h30.
[1] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 600 m para alcançar o destino.
[2] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 350 m para alcançar o destino.
[3] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 170 m para alcançar o destino.
[4] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 400 m para alcançar o destino.
Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Organizadas pela autora

Gráfico 1: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a UAI Luizote, UAI Planalto, CAPS AD, HC UFU e Hospital Municipal com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.



Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Elaborado pela autora.

A partir da tabela e do gráfico comparativo apresentados anteriormente, é possível observar que todas as viagens realizadas com carro particular são mais rápidas do que as realizadas com transporte público, além de evitar a caminhada entre o ponto final e o destino desejado. Porém, as diferenças de tempo observadas na duração das viagens realizadas com carro, a partir de origens diferentes e para um destino comum, não foi tão significativa quando comparadas com os achados nas viagens realizadas por ônibus: principalmente nos trajetos realizados dentro do próprio Setor Oeste, o tempo gasto aumenta bruscamente à medida que se afasta do destino final. Também é possível observar que nas viagens restritas ao Setor Oeste e que partem do Termina Canaã, a opção pela utilização de carro ou ônibus tem baixo impacto no tempo da viagem, ao contrário das outras duas origens.

Nos equipamentos localizados no Setor Leste, praticamente não há diferença entre os tempos de viagem com origem nos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom com transporte público, contudo, se observa uma redução sensível no tempo do trajeto, quando a viagem se origina a partir do Terminal Canaã.

Com o objetivo de busca para equipamentos de educação, Santos (2019) verificou que a maioria das viagens – 57% - estava restrita ao conjunto habitacional. Em seguida, com 21% estava o Setor Oeste e, com 17% o Setor Central. Santos (2019) explica que, quando da realização de sua pesquisa, no ano de 2018, a maioria das crianças e jovens em idade escolar se encaixavam no ensino fundamental.

De fato, ambos os conjuntos habitacionais suprem a necessidade escolar até o 9º ano do ensino fundamental, com exceção do Conjunto Habitacional Monte Hebrom, que não tem atendimento para crianças de 4 meses a 1 ano, como discutido. Contudo, a pesquisa de Santos (2019) foi realizada há 8 anos, quase um ciclo completo de ensino fundamental, o que pode indicar uma maior demanda por escolas de ensino médio atualmente.

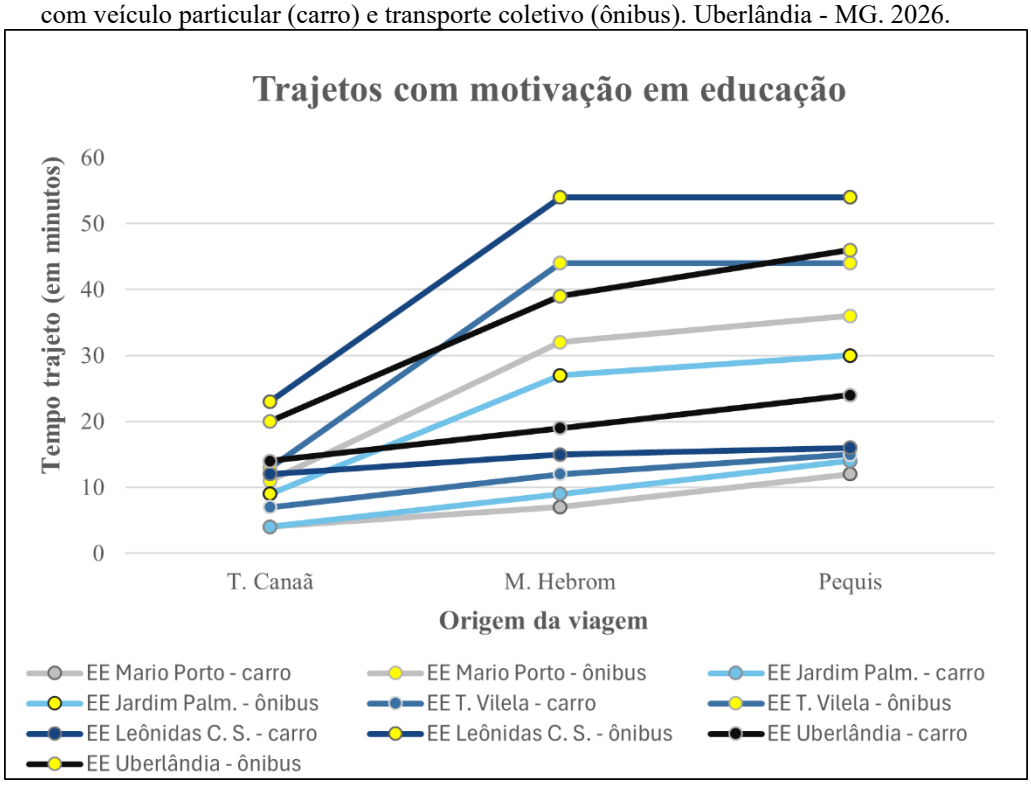
Sendo assim, foram realizadas simulações para escolas estaduais que oferecem o ensino médio no Setor Oeste da cidade, sendo elas: EE Mário Porto, EE Jardim das Palmeiras, EE Teotônio Vilela, EE Professor Leônidas de Castro Serra. Já no Setor Central, foi realizada simulação de viagem para a EE de Uberlândia.

Tabela 14: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para equipamentos de ensino público, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.

Origem Destino	CH. Pequis	CH. Monte Hebrom	Terminal Canaã
EE Mario Porto	Carro: 12 min (8 km) Ônibus: 36 min [1]	Carro: 7 min (4 km) Ônibus: 32 min [1]	Carro: 4 min (2 km) Ônibus: 11 min [1]
EE Jardim das Palmeiras	Carro: 14 min (9 km) Ônibus: 30 min [2]	Carro: 9 min (6 km) Ônibus: 27 min [2]	Carro: 4 min (2 km) Ônibus: 9 min [2]
EE Teotônio Vilela	Carro: 15 min (11 km) Ônibus: 44 min [3]	Carro: 12 min (7 km) Ônibus: 44 min [3]	Carro: 7 min (3 km) Ônibus: 13 min [3]
EE. Prof. Leônidas de Castro Serra	Carro: 16 min (10 km) Ônibus: 54 min [3]	Carro: 15 min (8 km) Ônibus: 54 min [3]	Carro: 12 min (5 km) Ônibus: 23 min [3]
EE de Uberlândia	Carro: 24 min (14 km) Ônibus: 46 min [3]	Carro: 19 min (10 km) Ônibus: 39 min [3]	Carro: 14 min (6 km) Ônibus: 20 min [3]

Simulações de realizadas dia 06/02/2026 (sexta-feira) entre 6h e 6h30.
[1] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 210 m para alcançar o destino.
[2] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 120 m para alcançar o destino.
[3] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 500 m para alcançar o destino.
Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Organizadas pela autora.

Gráfico 2: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a EE Mario Porto, EE Jardim das Palmeiras, EE Teotônio Vilela, EE, Prof. Leônidas de Castro Serra e EE de Uberlândia com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.



Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Elaborado pela autora.

Da mesma forma em que se observou um crescimento linear no tempo de deslocamento com veículo particular à medida em que a origem fica mais distante do destino para os equipamentos de saúde, isto também se observa para os equipamentos de ensino abordados. Todas as viagens realizadas com carro são mais rápidas do que as realizadas com transporte público, mas, neste caso, é importante salientar a proximidade entre o tempo dos dois modais nos trajetos partindo do Terminal Canaã.

Nesta simulação, o comportamento do tempo de viagens realizadas por ônibus partindo dos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom se inverte quando comparado com as simulações para os equipamentos de saúde: neste caso, as viagens que acontecem dentro do Setor Oeste, por transporte público, possuem duração praticamente idêntica, independente do local de partida, se do CH Pequis ou do CH Monte Hebrom. Isso se inverte quando o equipamento de ensino se localiza no Setor Central, que demonstra um aumento mais considerável do tempo de viagem quanto mais distante está a origem.

Contudo, em todos os casos, para as viagens realizadas via transporte público, o tempo de deslocamento gasto quando partem diretamente do Terminal Canaã é sensivelmente menor quando comparado com a origem nos conjuntos habitacionais.

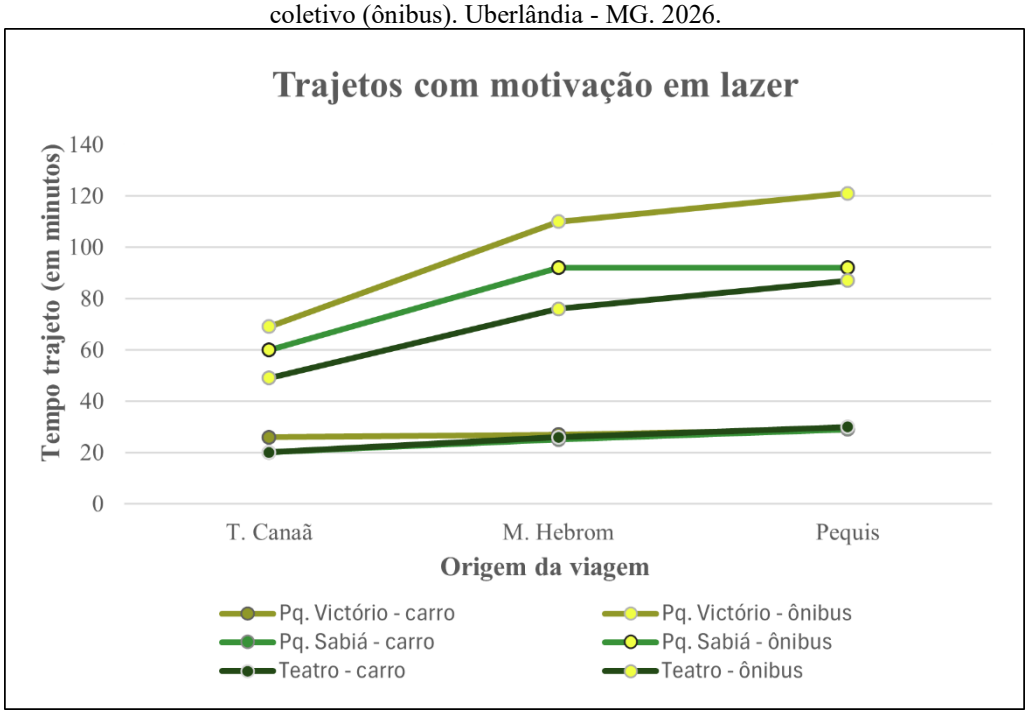
O trabalho de Santos (2019) não realizou pesquisas referentes à busca por equipamentos de lazer, mas, entendendo tratar-se de um objetivo tão fundamental quanto os demais, foram realizadas simulações de viagens para o Parque Municipal Victorio Siquieroli, para o Parque do Sabiá e para o Teatro Municipal.

Tabela 15: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para equipamentos de lazer, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.

Origem / Destino	CH. Pequis	CH. Monte Hebrom	Terminal Canaã
Parque Victorio Siquieroli	Carro: 29 min (19 km) Ônibus: 2 h 01 min	Carro: 27 min (16 km) Ônibus: 1 h 50 min	Carro: 26 min (12 km) Ônibus: 1 h 09 min
Parque do Sabiá	Carro: 29 min (19 km) Ônibus: 1 h 32 min	Carro: 25 min (16 km) Ônibus: 1 h 32 min	Carro: 20 min (12 km) Ônibus: 1 h
Teatro Municipal	Carro: 30 min (19 km) Ônibus: 1 h 27 min [1]	Carro: 26 min (16 km) Ônibus: 1 h 16 min [1]	Carro: 20 min (12 km) Ônibus: 49 min [1]

Simulações de realizadas dia 08/02/2026 (domingo) entre 14h30 e 15h.
[1] Ao final do trajeto, ainda se faz necessária uma caminhada de 900 m para alcançar o destino.
Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Organizadas pela autora.

Gráfico 3: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para o Parque Municipal Victorio Siquieroli, Parque Sabiá e Teatro Muncipal com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.



Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Elaborado pela autora.

Para os trajetos analisados em direção à equipamentos de lazer, o tempo de percurso realizado com automóvel particular aumenta de forma linear à medida em que a origem se afasta do destino. Também, como os destinos possuem distâncias similares para cada uma das origens, os tempos de percurso para cada destino se partindo de uma mesma origem tiveram pouca variação temporal.

Contudo, o aumento na duração dos trajetos quando percorridos por transporte público, no mínimo, dobram, como no caso do percurso saindo do Terminal Canaã para o Teatro Municipal, chegando a aumentar quatro vezes, quando tomamos de exemplo o percurso com origem no Conjunto Habitacional Pequis em direção ao Parque Municipal Victorio Siquieroli. Para ir ao encontro de equipamentos de lazer com infraestrutura mais completa, como o caso dos parques mencionados, ou mesmo de uma opção de lazer cultural, a opção do uso de transporte público não parece viável, especialmente para os moradores dos conjuntos habitacionais estudados que, por exemplo, caso desejem ir ao Parque do Sabiá no domingo, precisariam gastar ao menos 3 horas no transporte público, contando também com a viagem de volta.

Partindo para a análise do acesso ao comércio e serviços, Santos (2019) verificou que a maior parte das viagens – 40% - voltadas ao consumo de bens se restringia à área do próprio conjunto que, conforme analisado anteriormente, tanto o Conjunto Habitacional Pequis quanto o Monte Hebrom apresentam uma estrutura que consegue atender ao cotidiano dos moradores.

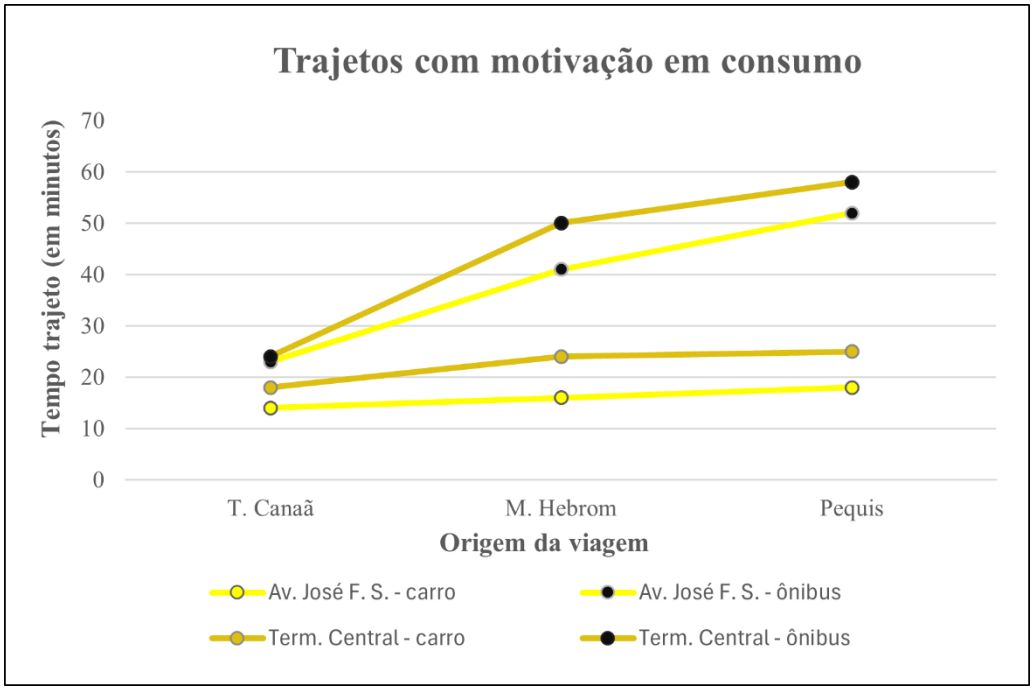
Contudo, Santos (2019) observou que 26% das viagens com este objetivo tinham como destino o Setor Oeste e, 24% o Setor Central. Dessa forma, foram simuladas viagens para um ponto localizado na Avenida José Fonseca e Silva, que compõe o subcentro do bairro Luizote de Freitas, no Setor Oeste e para o terminal Central de passageiros, de onde se tem acesso ao comércio localizado no centro da cidade.

Tabela 16: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis com finalidade de compra de bens de consumo e serviços, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.

Origem Destino	CH. Pequis	CH. Monte Hebrom	Terminal Canaã
Av. José Fonseca e Silva	Carro: 18 min (11 km) Ônibus: 52 min	Carro: 16 min (8 km) Ônibus: 41 min	Carro: 14 min (5 km) Ônibus: 23 min
Terminal Central	Carro: 25 min (15 km) Ônibus: 58 min	Carro: 24 min (11 km) Ônibus: 50 min	Carro: 18 min (7 km) Ônibus: 24 min

Simulações de realizadas dia 07/02/2026 (sábado) entre 8h30 e 9h.
Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Organizadas pela autora.

Gráfico 4: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para a Av. José Fonseca e Silva e para o Terminal Central, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.



Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Elaborado pela autora.

O que é possível apreender das simulações de viagens realizadas com motivo de consumo de bens e serviços é que, novamente, as viagens realizadas com veículo particular têm menor duração do que as realizadas com o transporte público. Contudo, a diferença no tempo de viagem, mediante a comparação dos dois modais, só se torna relevante quando partem dos dois conjuntos habitacionais avaliados.

Também se observa que a viagem simulada para a Avenida José Fonseca e Silva, dentro do próprio Setor Oeste, com o modo de transporte coletivo, possui maior responsividade à distância da origem. Na viagem ao Terminal Central, a diferença de tempo das viagens partindo ou do conjunto habitacional Pequis ou do Monte Hebrom, não possuem diferenças significativas de duração entre si, mas correspondem, no mínimo, ao dobro do tempo da viagem com origem no Terminal Canaã.

Por fim, Santos (2019) também avalia as viagens realizadas com a finalidade de trabalho. Um dado interessante é que apenas 5% das viagens com o objetivo laboral se restringem ao perímetro do conjunto, o que, ao menos à época de sua pesquisa, que o Conjunto Habitacional Pequis é ineficaz em assegurar oportunidades de emprego, fazendo com que seus moradores tenham que percorrer grandes distâncias em busca de trabalho.

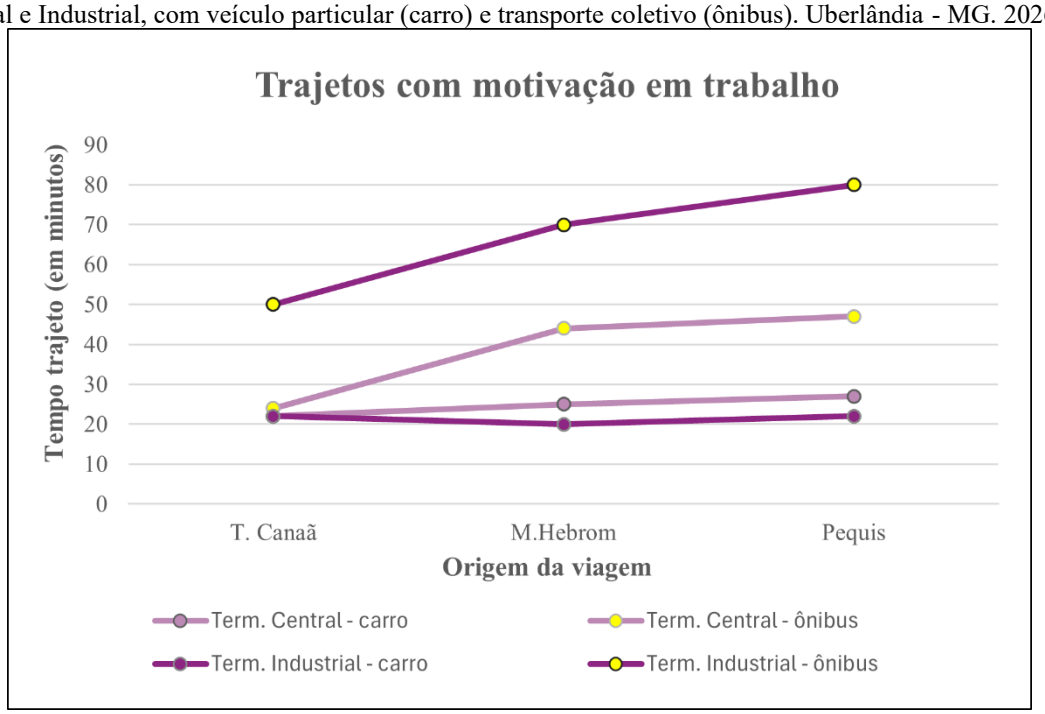
O Setor Central recebe 32% das viagens com o objetivo de trabalho, uma vez que concentra as atividades de comércio e serviços, seguido do Setor Norte, com 21% das viagens, que se justifica pela presença do Distrito Industrial. Os outros 47% das viagens se distribuem entre os demais setores da cidade de forma equitativa (Santos, 2019), demonstrando como o emprego está disperso na cidade de Uberlândia. Dessa forma, foram simuladas viagens tanto para o terminal Central de passageiros quanto para o terminal Industrial, localizados nos setores com mais destinação de pessoas.

Tabela 17: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para atividade laboral, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.

Origem / Destino	CH. Pequis	CH. Monte Hebrom	Terminal Canaã
Terminal Central	Carro: 27 min (15 km) Ônibus: 47 min	Carro: 25 min (11 km) Ônibus: 44 min	Carro: 22 min (7 km) Ônibus: 24 min
Terminal Industrial	Carro: 22 min (17 km) Ônibus: 1 h 20 min	Carro: 20 min (15 km) Ônibus: 1 h 10 min	Carro: 22 min (11 km) Ônibus: 50 min

Simulações de viagem para o Terminal Central realizadas dia 06/02/2026 (sexta-feira) entre 7h30 e 8h.
Simulações de viagem para o Terminal Industrial realizadas dia 06/02/2026 (sexta-feira) entre 5h30 e 6h.
Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Organizadas pela autora.

Gráfico 5: Tempo de viagem a partir do Terminal Canaã, CH Monte Hebrom e CH Pequis para Terminal Central e Industrial, com veículo particular (carro) e transporte coletivo (ônibus). Uberlândia - MG. 2026.



Fonte: Informações coletadas do Google Maps, 2026. Elaborado pela autora.

Nas simulações de viagens com motivo laboral, ou seja, de todas as viagens simuladas, estas são as que possuem maior frequência, representando um movimento pendular entre casa e trabalho, o trajeto com destino ao Terminal Industrial por meio de transporte público aparece com um dos maiores tempos de percurso. Esse fato é degradante à qualidade de vida dos moradores dos conjuntos habitacionais Pequis e Monte Hebrom que trabalham no Distrito Industrial e precisam gastar, diariamente, em média, entre 2 h 20 min e 2 h e 40 min, dentro do transporte público, já contabilizando o retorno do trabalho. O mesmo destino, mas com origem no Terminal Canaã, significa uma redução do tempo no transporte público de 40 min a 1 h, em média.

Contudo, com o modo de transporte particular, se percebe uma linearidade do tempo dos percursos até o Terminal Industrial, independentemente de sua origem, chegando a uma redução de, aproximadamente, 75% de tempo de viagem, quando comparado com o trajeto realizado por ônibus com a origem no Conjunto Habitacional Pequis.

Analisando as viagens com destino ao Terminal Central, se faz necessário pontuar que, partindo do terminal Canaã, o tempo do trajeto, seja ele realizado por automóvel particular ou por ônibus do transporte público, é praticamente o mesmo. Uma outra realidade se observa quando as origens passam a ser os conjuntos habitacionais: com a utilização do transporte público, o tempo de viagem praticamente dobra se comparado com a origem no Terminal Canaã.

Ao fim das análises realizadas, se faz necessário pontuar seus limites. Para chegar a conclusões precisas de tempos de viagem, bem como do destino das mesmas, se faz necessária uma pesquisa inteiramente dedicada a estas questões, assim como elaborou Santos, em 2019, e que, aproximando-se dos 10 anos de sua realização, já cabe passar por revisão. Contudo, como base da discussão a que a presente pesquisa se propõe a realizar, os achados, ainda que limitados, indicam um caminho para sua elaboração.

Exarados os adendos necessários, para prosseguir com a discussão, é preciso relembrar brevemente o funcionamento do Sistema Integrado de Transporte (SIT) de Uberlândia. Ele é conformado em um esquema tronco-alimentador, que prevê integrações entre linhas por meio de terminais de passageiros, racionalizando a distribuição do transporte público na cidade ao evitar a sobreposição de várias linhas no mesmo trajeto, pretendendo uma maior eficiência do sistema como um todo e permitindo que as integrações sejam feitas com o pagamento de uma única tarifa. Este modelo de transporte público, ao primar pela

eficiência do sistema, torna-se rígido e, aliado a falta de um planejamento urbano orientado ao transporte público, apresenta as questões encontradas anteriormente.

Assim, a grande parte dos aumentos de duração dos trajetos analisados se deve ao fato de que, necessariamente, a população residente nos conjuntos precisa fazer tal integração no Terminal Canaã, o que, inevitavelmente, aumenta o tempo de viagem, dada a necessidade em aguardar outro veículo para continuar seu trajeto.

Dessa forma, mediante todas as análises realizadas, é possível concluir que, considerando a existência do Terminal Canaã, o acesso à cidade da população residente em um raio de 500 m a 800 m dele, usuária de transporte público, é mais facilitada, em termos de tempo de viagem, do que da população que reside nos Conjuntos Habitacionais Pequis e Monte Hebrom.

Logo, caso o poder público municipal tivesse agido para que se fizesse cumprir a função social da propriedade e não a vontade particular de seu proprietário, ao menos na região junto ao Terminal Canaã – previsto no Plano Diretor de 2006, conforme mencionado anteriormente – poderia ter proporcionado uma melhor qualidade de vida à parte da população de baixa renda que foi alocada nos conjuntos habitacionais estudados.

4.5.2 Especulação Fundiária como barreira à melhoria da qualidade de vida.

Analisados os aspectos relativos ao acesso à cidade do ponto de vista de dentro dos conjuntos para fora, uma vez que foram identificadas necessidades de que os moradores saíssem do conjunto habitacional para acessar serviços de saúde, educação e, principalmente, para o trabalho, cabe agora realizar a análise das configurações internas dos loteamentos e se existem questões tanto já cristalizadas, que aconteceram quando dos seus projetos, quanto ainda em andamento, que impedem a melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

Dessa forma, serão analisadas, primeiramente, as configurações internas de cada conjunto habitacional, em sua distribuição de UHs contratadas pela modalidade MCMV-FAR (Faixa 1) e de lotes com outros usos. Uma primeira aproximação foi realizada ao final da subseção 4.1.4, que será detalhada neste momento.

Iniciando pelo Conjunto Habitacional Pequis, verifica-se que a gleba que se destaca com a maior porcentagem de área de lotes destinadas à implantação de UHs financiadas pelo MCMV-FAR (Faixa 1), atingindo quase 85%, é a 2A5. Ela está localizada bem ao centro do conjunto, distante da Avenida Aldo Borges Leão, a via urbana consolidada que dá acesso a este, e confrontando ao sul com área rural.

As glebas 2B1, 2B3, 2A6, 2A4 e 2A2 ficam com uma média de ocupação de lotes voltados à Faixa 1 do PMCMV entre 60% e 70%. O que elas possuem em comum é o fato de confrontarem ou com a já mencionada Avenida Aldo Borges Leão ou com o Anel Viário ou então com áreas já loteadas na modalidade de sítios de recreio, como as Chácaras Bonanza e o Parque das Américas.

A gleba 2B5, que também está enclausurada como a 2A5, não apresenta, contudo, porcentagens tão altas de destinação para lotes da Faixa 1 do PMCMV. Dentre as diferenças encontradas entre as duas, primeiramente está a destinação da área total da gleba para implantação de lotes, sendo na gleba 2B5 de apenas 46,44%, enquanto na gleba 2A5 este percentual é de 62,73%. Essa menor destinação para a área de lotes implica na maior destinação para áreas públicas, o que pode se explicar pelo próprio formato da gleba, que, mediante a lógica de projeto, de quadras alongadas e estreitas, implica em "sobras" de áreas que se destinaram a áreas de recreação pública e institucionais.

Os dois extremos do Conjunto Habitacional Pequis apresentam as glebas com menor destinação à lotes voltados à implantação de UHs contatadas pelo modelo MCMV-FAR: as glebas 2B2 e 2A1. A gleba 2B2 é a única área que confronta tanto com a Avenida Aldo

Borges Leão quanto com o Anel Viário, permitindo outros usos rentáveis a lotes voltados para essas vias, o que explica sua menor utilização para a implantação de HIS sob a lógica capitalista de uso do solo urbano.

Já a gleba 2A1, na última parte do conjunto residencial, possui confrontação com o Anel Viário, o que pode ser interessante para usos mais amplos, mas apresenta uma peculiaridade: os lotes que não são destinados à Faixa 1 do PMCMV estão posicionados nos extremos da gleba, área cuja confrontação se dá com terras cujo proprietário é mesmo dono da própria gleba 2A1, possivelmente reservando-as para valorização caso ocorra mais um avanço de perímetro no então limite atual.

Uma dinâmica muito semelhante acontece no Conjunto Habitacional Monte Hebrom, onde as duas glebas que confrontam diretamente com a Avenida Aldo Borges Leão, não destinam sequer um lote para UHs da Faixa 1 do PMCMV, oferendo, contudo, UHs financiadas pelo FGTS, mas as matrículas dos imóveis não indicam as porcentagens destinadas a tais UHs e nem em qual faixa do programa elas se enquadram.

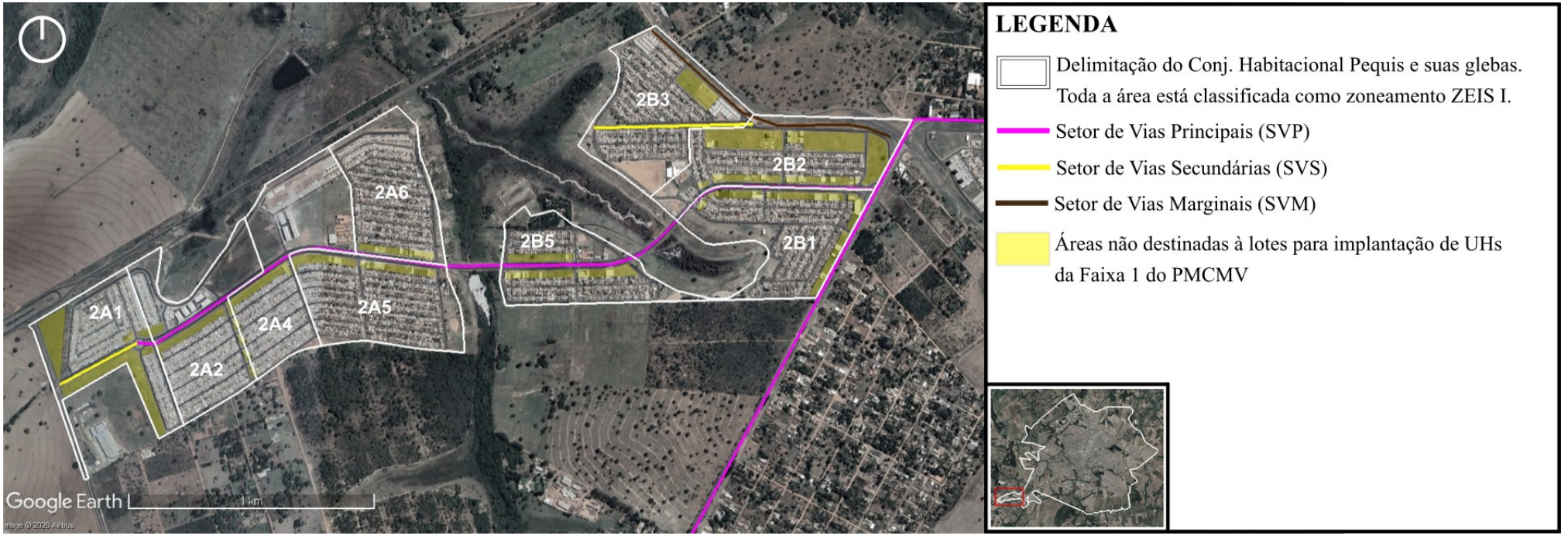
As glebas 3C4 e 3C5, apresentam, respectivamente, 77,66% e 67,83% das áreas destinadas a lotes para aqueles voltados à UHs contratadas pela modalidade MCMV-FAR (Faixa 1). A principal diferença entre elas é que a gleba com menor destinação de lotes para a Faixa 1 do PMCMV possui confrontação com três avenidas coletoras, enquanto a que destina mais lotes deste tipo, possui confrontação apenas com duas. Ou seja, os potenciais usos mais permissíveis, dada a confrontação com vias coletoras, fez com que o número de lotes destinados à HIS diminuísse.

As glebas 3C6 e 3C7 possuem destinação à lotes voltados para UHs contratadas pelo MCMV-FAR praticamente idênticas, em torno de 86,30%. Contudo, do total da área da gleba, a 3C6 destina apenas 44,80% para lotes, o que indica uma maior doação de áreas públicas. A gleba 3C7, no extremo sul do conjunto é a segunda com maior destinação de área para lotes, com 64,88% do total. Isso significa que há uma concentração maior de moradias da Faixa 1 do PMCMV e poucas áreas remanescentes para implantação de usos diversos, bem como baixa doação de áreas públicas no local.

A gleba 3C3, que possui a maior destinação do percentual da área de lotes voltada para UHs contratadas pelo MCMV-FAR, atingindo 88,86%, possui uma geometria que justifica tal porcentagem: o trecho da gleba que confronta com uma via coletora é menor em relação às suas outras dimensões, fazendo com que, em não havendo potenciais usos menos

restritivos nos demais locais da gleba, o restante da área fosse destinado à Faixa 1 do PMCMV.

Mapa 21: Conjunto Habitacional Pequis e seu zoneamento. Áreas não destinadas a HIS da Faixa 1 do PMCMV. 2026. Uberlândia, MG.

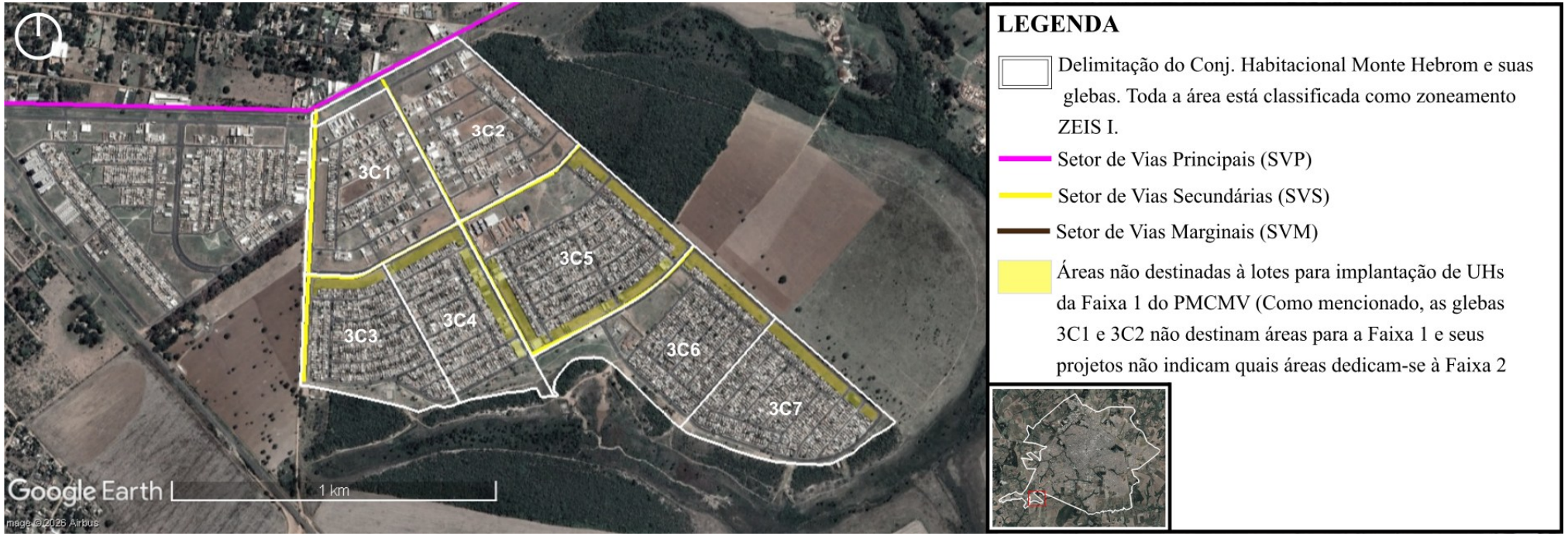


Fonte: Projetos de loteamento do Residencial Pequis (Finotti 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e). Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura de Uberlândia, 2026. Lei Complementar nº 812/2016, Uberlândia, 2026. Google Earth, Maxar Technologies, 2026. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mosaico 23: Especulação imobiliária no Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Uberlândia MG.

Imagem 1: Produção de unidades comerciais para locação na Av. Wilson Rodrigues da Silva. Imagem 2: Propaganda de locação de salas comerciais. Imagem 3: Unidades comerciais para locação na Av. Wilson Rodrigues da Silva. Todas as imagens são do Conjunto Habitacional Pequis. 2026. Acervo pessoal da autora.

Mapa 22: Conjunto Habitacional Monte Hebrom e seu zoneamento. Áreas não destinadas a HIS da Faixa 1 do PMCMV. 2026. Uberlândia, MG.



Fonte: Projetos de loteamento do Residencial Monte Hebrom (Finotti, 2013e, 2013f, 2014f, 2014g, 2014h, 2014i, 2014j). Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Prefeitura de Uberlândia, 2026. Lei Complementar nº 812/2016, Uberlândia, 2026. Google Earth, Maxar Technologies, 2026. Elaboração cartográfica realizada pela autora.

Mosaico 24: Especulação imobiliária no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Uberlândia MG

Imagem 1: Unidades comerciais desocupadas. Imagem 2: Propaganda de locação de barracão. Ambas as imagens são da Av. Contador José Candeloro, no Conjunto Habitacional Monte Hebrom. 2026. Acervo pessoal da autora.

Como é possível observar nos mapas dos dois conjuntos, as áreas demarcadas são as destinadas para lotes com outros usos, que não para implantação de UHs da Faixa 1 do PMCVM. Graficamente o entendimento da lógica projetual utilizada para a distribuição das referidas UHs fica mais facilitado, assim como a percepção de que, não bastasse a segregação realizada mediante a alocação dos conjuntos habitacionais em áreas até então fora do perímetro urbano, as áreas internas dos loteamentos também são objeto de especulação.

Mediante decisões projetuais que possibilitem explorar essa potencial valorização imobiliária, a vida dos moradores se torna ainda mais difícil, uma vez que eles precisam se deslocar até as principais vias dos conjuntos para encontrar espaços de consumo de bens e de serviços. Se as áreas destinadas a lotes com outros usos fossem distribuídas equitativamente pelos conjuntos, o deslocamento da população com a finalidade de consumo poderia ser reduzido.

Para além dos maiores deslocamentos, a destinação de lotes com possibilidade de outros usos nas principais vias induz a retenção do imóvel para fins de sua valorização mediante a maior permissão de usos que tais localizações implicam.

Com base na Lei Complementar nº 812, de 9 de janeiro de 2006, que dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo no município de Uberlândia, toda a área dos dois conjuntos está classificada no zoneamento como ZEIS I. Os usos permitidos para este zoneamento são:

- H1: Habitação unifamiliar;
- H2h: Habitação multifamiliar horizontal;
- H2v: Habitação multifamiliar vertical;
- H3: Habitação de interesse social;
- C1: Comércio local (Ex.: minimercado; padaria);
- C2: Comércio diversificado (Ex.: mercado; utilidades domésticas; açougue; farmácia; vestuário);
- S1: Serviço local (Ex.: *lan house*; salão de beleza);
- S2: Serviço diversificado (Ex.: restaurantes; imobiliárias; escolas de níveis infantil, fundamental e médio; lavanderias);
- I1: Indústria artesanal (Ex.: fabricação caseira de doces, sucos, sabões, perfumaria, vestuário);
- I2: Indústria de pequeno porte (Ex.: fabricação de sorvetes, sucos, tapeçaria, tecelagem).

Contudo, apesar de o zoneamento ZEIS I abranger toda a área dos conjuntos, nos lotes voltados para algumas vias com funções de conexão mais importantes, geralmente vias coletoras, arteriais e marginais, podem ser liberados outros usos. No caso do Conjunto Habitacional Monte Hebrom, os lotes confrontantes às Avenidas Raquel Borges Gomide, Contador José Candeloro, Dóris Greco Candeloro e Benedita Fagundes da Costa possuem usos permitidos dados pelo Setor de Vias Secundárias (SVS), conforme classificação do Anexo II da Lei Complementar n° 812/2026. Da mesma forma, no Conjunto Residencial Pequis, os lotes confrontantes à Avenida Águia-Pescadora e ao trecho final da Avenida Wilson Rodrigues da Silva – entre a Rua do Prata e a Rua do Queixada – também possuem os usos permitidos nos referido Setor de Vias Secundárias (SVS) que, além de todos os mencionados anteriormente para o zoneamento ZEIS I, acrescem:

- C3: Comércio especial (Ex.: supermercados; varejo especializado dos mais diversos itens, como móveis, eletroeletrônicos, tintas, ferragens; distribuidora de bebidas) de pequeno porte (C3P: até 250 m² de área construída), de médio porte (C3M: entre 250 m² a 500 m² de área construída) e de grande porte (C3G: com mais de 500 m² de área construída);
- S3: Serviço especial de baixo impacto (Ex.: alojamento de animais domésticos; manutenção e reparo de veículos; correios; hotéis; bancos; educação superior e de nível técnico; clubes) de pequeno porte (S3P: até 250 m² de área construída), de médio porte (S3M: entre 250 m² a 500 m² de área construída) e de grande porte (S3G: com mais de 500 m² de área construída).

Para além destes, tanto no Conjunto Habitacional Monte Hebrom quanto no Pequis, aos lotes junto à Avenida Aldo Borges Leão, estão permitidos os usos relativos ao Setor de Vias Principais (SVP), bem como aos lotes voltados para o restante da Avenida Wilson Rodrigues da Silva no Conjunto Habitacional Pequis. Os usos permitidos, além dos listados para a ZEIS I e para o Setor de Vias Secundárias, são acrescidos:

- C4: Comércio Especial de médio impacto (Ex.:hipermercados; atacadista de produtos alimentícios, de vestuário, de materiais de construção, de insumos agropecuários) de pequeno porte (C4P: até 1000 m² de área construída);
- S4: Serviço Especial de médio impacto (Ex.: geração de energia elétrica; gestão de resíduos; transporte rodoviário coletivo de passageiros e de carga; armazenamento; atividades hospitalares) de pequeno porte (S4P até 1000 m² de área construída).

Por fim, um pequeno trecho da Rua do Sovi no Conjunto Habitacional Pequis está classificada no Setor de Vias Marginais, o que restringe alguns usos antes permitidos nas outras categorias, mas libera outros. Os usos que ficam proibidos para os lotes confrontantes ao Setor de Vias Marginais (SVM) são todos os relacionados à habitação, inclusive a de interesse social. Outros usos que passam então a serem permitidos são:

- C4: Comércio Especial de Médio Impacto de médio porte (C4M entre 1000 m² a 2500 m² de área construída) e de grande porte (C4G com mais de 2500 m² de área construída).
- C5: Comércio Especial de Grande Impacto (Ex.: atacadistas de maquinário industrial; de produtos químicos e petroquímicos; de sucatas; de animais vivos);
- S4: Serviço Especial de Médio Impacto de médio porte (S4M entre 1000 m² a 2500 m² de área construída) e de grande porte (S4G com mais de 2500 m² de área construída).
- S5: Serviço Especial de Alto Impacto (Ex.: transmissão e distribuição de energia elétrica; coleta, tratamento e disposição de resíduos perigosos; manutenção e reparo de maquinário industrial);
- I3: Indústria de médio porte (Ex.: Fabricação de itens de panificação e bebidas, de tintas e vernizes; de produtos de limpeza, de itens de serralheria; confecção de vestuário e calçados;
- I4: Indústria de grande porte (Ex.: Fabricação de óleos vegetais; de alimentos para animais; de aditivos de uso industrial; de embalagens plásticas; de cimento).

A seguir, será disposta uma tabela com o objetivo de condensar os usos permitidos e proibidos nos zoneamentos mencionados.

Tabela 18: Relação de usos permitidos, proibidos e permissíveis nos zoneamentos tratados. Uberlândia, MG. 2026.

ZONA / USO	ZEIS I	SVS	SVP	SVM
H1				
H2h				
H2v				
H3				
C1				
C2				
C3P				
C3M				
C3G				
C4P				
C4M				
C4G				
C5				
S1				
S2				
S3P				
S3M				
S3G				
S4P				
S4M				
S4G				
S5				
I1				
I2				
I3				
I4				
I5				

LEGENDA

Uso proibido Uso permissível [1] Uso permitido

[1] "Uso Permissível: usos não previstos como permitidos, porém passíveis de serem admitidos nas zonas e setor de vias, mediante apresentação de estudo elaborado por profissional habilitado e autorizado pela comissão especial de planejamento urbano" (Uberlândia, 2026). Na Lei Complementar n° 525/2011, a legislação que anteriormente regia o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia não havia essa categoria de uso permissível, tendo sido instituída na legislação promulgada em 2026.
Fonte: Anexo III da Lei Complementar n° 812/2026. Adaptado e elaborado pela autora.

Como mencionado, a classificação dos "setores de vias" acontece, majoritariamente, dada sua hierarquia viária, uma vez que é entendido que, quanto maior a capacidade de tráfego da via, maior será sua capacidade em absorver os impactos de usos que influenciam no trânsito da área, bem como atender as demandas e escoar os produtos provenientes de usos mais impactantes à região. A nomenclatura de tais setores de vias mudou com a promulgação da Lei Complementar nº 812/2026, uma vez que antes eram denominados de

Setor de Vias Coletoras, equivalente ao atual Setor de Vias Secundárias (SVS), Setor de Vias Arteriais e Setor de Vias Estruturais, unificados no atual Setor de Vias Principais (SVP) e o antigo Setor de Vias de Serviço se tornou Setor de Vias Marginais (SVM).

Entre as duas leis de zoneamento do uso e ocupação do solo, a de 2011 e a de 2026, não houve mudanças significativas na disposição dos zoneamentos, apenas na Rua do Sovi foi reduzido o comprimento do SVM. Contudo, relativo aos usos permitido e proibidos em cada zoneamento, é possível identificar que a legislação mais atual é mais permissiva no que tange às atividades comerciais, de serviço e industriais, principalmente nos setores de vias e agravado ainda mais com a introdução da categoria de "uso permissível", que, na prática, pode ser considerado um uso permitido, uma vez que as análises realizadas pelo corpo técnico da administração pública, assim como observado ao longo de toda a dissertação, não terão relevância caso o interesse de permitir uma determinada atividade comercial tenha cunho econômico e/ou político.

Assim, se antes da mudança legislativa, a maioria dos lotes junto aos setores de vias já se encontravam em reserva para a especulação, é possível inferir que, com novos usos sendo permitidos, há a possibilidade de que continuem sendo retidos, sem cumprir sua função social. Para o cotidiano dos conjuntos habitacionais, a retenção imobiliária de lotes é sinônimo de redução na qualidade de vida, uma vez que, dessa forma, não se oferecem maiores oportunidades de consumo e nem de emprego junto à moradia, imputando à população a necessidade de passar consideráveis porções do seu dia em rota para o trabalho e, posteriormente, de volta para casa.

Dessa forma, é possível concluir que, se a localização dos conjuntos habitacionais Pequis e Monte Hebrom no território do município seguiu a lógica da valorização de áreas intermediárias a eles – entre a nova fronteira urbana e a área consolidada da cidade – a escolha projetual do posicionamento das UHs da Faixa 1 do PMCMV dentro de cada conjunto, também foi conduzida pela mesma lógica, tendo estas sido posicionadas em áreas com zoneamento mais restritivo e, portanto, menos sujeitas à especulação imobiliária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu da problematização da produção do espaço urbano mediada pela política habitacional, tomando como referência a atuação do Programa Minha Casa, Minha Vida nos limites do Setor Oeste de Uberlândia. Ao investigar essa inserção territorial, buscou compreender de que modo a política pública habitacional se articula às dinâmicas de valorização fundiária e de expansão urbana, situando a análise no campo interpretativo que entende o espaço como produto social e condição de reprodução das relações econômicas e institucionais. Nesse percurso, procurou construir uma leitura que ultrapassasse a mera descrição dos empreendimentos, inserindo-os em uma análise mais ampla sobre as mediações entre Estado, mercado e território e reafirmando a habitação de interesse social como dimensão constitutiva dos processos de urbanização e acumulação.

Ao se propor compreender os fatores que determinaram a escolha das franjas do Setor Oeste da cidade para a implantação de empreendimentos habitacionais voltados à população de menor renda, buscou-se tal entendimento na articulação entre fundamentação teórica e na contextualização da produção do espaço urbano. Isso permitiu demonstrar, portanto, que a definição dos locais a receberem tais empreendimentos não pode ser explicada por critérios técnicos neutros, mas sim por um conjunto de determinantes, que incluem a disponibilidade e o custo da terra, os vetores históricos de expansão urbana, a normatização que orienta o planejamento urbano e, principalmente, a convergência de interesses entre os agentes produtores do espaço urbano privados – proprietários fundiários, empreiteiros, promotores imobiliários – e público – o Estado.

Quanto a este último assunto, justamente como se verificou na pesquisa, o fato de que o papel destes agentes na determinação do Setor Oeste da cidade como vetor preferencial de alocação dos conjuntos habitacionais produzidos pelo PMCMV passa pela articulação de seus interesses, não foi possível tomar uma ação isolada de um agente específico como determinante a essa questão.

Os proprietários fundiários têm interesse em retirar da terra a maior renda possível, seja reservando-a para especulação, seja integrando-a ao perímetro urbano para loteá-la. Os empreendedores e promotores imobiliários desejam o maior lucro possível com a venda das unidades habitacionais, procurando terrenos baratos o suficiente para tanto. O Estado, que deveria atuar como um regulador entre os interesses públicos e privados, por sua vez, é formado pelos próprios proprietários fundiários, empreendedores e promotores imobiliários,

típica configuração de uma sociedade patrimonialista como a brasileira, e consegue, através da máquina pública, satisfazer aos interesses individuais, em detrimento dos coletivos. É nessa correlação entre estratégia econômica, decisões institucionais e condições fundiárias que a política púbica habitacional se insere como um instrumento de organização territorial.

Também foi possível verificar que as intervenções jurídico-institucionais são definidoras das possibilidades de urbanização. As alterações legislativas, redefinições de perímetro urbano e ajustes de zoneamento se apresentaram como dispositivos fundamentais para a produção do espaço, manifestando-se como instrumentos elaborados a partir da confluência de interesses dos agentes produtores do espaço, que alteram as normas a partir das necessidades particulares dadas à determinada época, fazendo com que o atendimento de seus interesses privados esteja respaldado juridicamente, permitindo a materialização territorial dos conjuntos habitacionais, de forma que o bônus da urbanização se concentrasse junto aos agentes privados, enquanto o ônus fosse distribuído entre a população moradora dos conjuntos.

Assim, a pesquisa permitiu compreender que as análises decisórias de alocação de habitação de interesse social na cidade de Uberlândia não devem ser entendidas como exclusivamente pontuais, mas sim como parte de um *modus operandi* estrutural, evidenciando a implantação de tais empreendimentos como momentos de um processo territorial mais amplo e contínuo de reprodução espacial das desigualdades, justamente pela configuração específica dos agentes produtores do espaço urbano que, ao mesmo tempo em que são os proprietários fundiários e promotores imobiliários, também compõem a elite política municipal.

Quanto ao papel da habitação de interesse social na lógica capitalista de produção do espaço urbano, seu entendimento permitiu situar essa modalidade habitacional para além de sua dimensão de política social. Dento de um contexto de urbanização como processo vinculado à circulação e à valorização do capital, o estudo evidenciou como a habitação social participa de circuitos de produção territorial nos quais coexistem demandas sociais e interesses mercantis, possibilitando compreender a tensão permanente entre valor de uso e valor de troca que atravessa a política habitacional, nos moldes em que foi conduzida até o momento no Brasil.

O Estado, em sua configuração já apresentada, ao passo que viabiliza, seja por meio do arcabouço jurídico flexibilizado, seja pelo investimento de dinheiro público para levar a infraestrutura urbana necessária até os novos limites do perímetro urbano, onde se

localizarão os conjuntos habitacionais, acaba por absorver parte do ônus decorrente dessa urbanização desigual, uma vez que toma como compromisso a contínua provisão de serviços públicos que surgem com a demanda populacional, como de saúde, educação e transporte público e que, de uma forma ou de outra, serão repassados à população através da cobrança de impostos ou da precarização de tais serviços.

A localização periférica e a distância em relação a equipamentos e serviços públicos e mesmo de centros de bens de consumo revelaram a transferência sistemática do ônus da urbanização para os grupos sociais mais vulneráveis, convertendo a solução habitacional em mecanismo de redistribuição desigual das condições de reprodução cotidiana. Nesse sentido, a política habitacional consolida um padrão urbano marcado pela dissociação entre residência, infraestrutura e acesso à cidade, o que impacta diretamente na diminuição da qualidade de vida dos moradores dos conjuntos.

Ademais, durante a pesquisa, foi possível perceber um movimento de dupla especulação imobiliária, ou seja, além do uso da habitação de interesse social por parte dos agentes produtores do espaço urbano como mecanismo de valorização fundiária na escala do conjunto habitacional como elemento constitutivo da cidade fragmentada, geradora de especulação, percebe-se que na escala do projeto de loteamento, ou seja, na escala da quadra, também são reservados lotes com maior potencial especulativo à valorização, enquanto os lotes cujo potencial é menor, são destinados às unidades habitacionais. Essa dinâmica também transfere aos moradores as externalidades negativas da vida no conjunto habitacional, dificultando o acesso aos, já limitados, bens de consumo e serviços públicos disponíveis localmente.

Tais resultados indicam que os prejuízos observados não constituem efeitos colaterais ou distorções pontuais, mas expressam a própria lógica de produção capitalista do espaço urbano, na qual a alocação periférica de populações de menor renda viabiliza a preservação de hierarquias territoriais e a continuidade dos circuitos de valorização fundiária. Dessa forma, a habitação de interesse social revela-se parte integrante do processo de reprodução das desigualdades socioespaciais, reafirmando que a urbanização contemporânea se estrutura por mecanismos que deslocam custos coletivos para determinados segmentos sociais enquanto mantêm intactas as racionalidades que orientam a organização do território.

Um papel importante que também foi possível observar durante a pesquisa é a atuação da ideologia da casa própria, que ainda se apresenta na atualidade, principalmente

junto às classes sociais com menor renda, e a contabilização do déficit habitacional. Conforme observado ao longo do trabalho, o PMCMV teve maior atuação junto à Faixa 2 do programa e, dentro da parcela atendida na Faixa 1, a população que conseguiu se beneficiar da política estava mais próxima ao limite superior de renda permitido. Assim, mesmo com a produção habitacional massiva apresentada, os números das pesquisas referentes ao déficit habitacional no Brasil não apresentam melhora. Isso se explica porque a população na qual a maior parcela do déficit habitacional relativo se encontra, não consegue acesso à política habitacional, ficando relegada às ocupações irregulares e favelas ou mesmo à coabitação por meio do pagamento de aluguel.

Assim se forma a "indústria do déficit habitacional", que, junto das políticas públicas de habitação, produz moradia para uma população que não necessariamente se encontra nos números do déficit habitacional, mas que consome a moradia para satisfazer o "sonho da casa própria", enquanto a porção mais economicamente vulnerável continua embasando os dados nacionais de falta de moradia para possibilitar a continuidade de programas de habitação de interesse social que tem por objetivo a construção de novas unidades habitacionais, perpetuando a lógica de produção do espaço urbano que analisamos até então, em benefício da cadeia produtiva da construção civil.

Os resultados alcançados suscitam, entretanto, questões que extrapolam o escopo imediato do estudo e que demandam questionamento. Entre elas, destaca-se a tensão entre a possibilidade de ocupação de vazios urbanos e a estrutura de poder que regula sua disponibilidade, na qual o Estado — potencial agente de intervenção — frequentemente se encontra imbricado nas mesmas relações fundiárias que sustentam a retenção estratégica da terra enquanto ativo de valorização. Tal contradição evidencia limites estruturais da ação pública e recoloca o debate sobre a função social da propriedade, a efetividade dos instrumentos urbanísticos e a viabilidade de políticas públicas habitacionais em contextos nos quais o valor de troca orienta a produção do espaço. Reconhece-se, ainda, que o recorte metodológico adotado delimita o alcance da investigação, abrindo possibilidades para aprofundamentos futuros que explorem comparações interurbanas, por exemplo.

Ao evidenciar a articulação entre política habitacional, agentes produtores do espaço e expansão urbana, esta dissertação reafirma a habitação de interesse social como instrumento estratégico da urbanização contemporânea e como chave interpretativa para a compreensão das desigualdades territoriais. Mais do que encerrar a análise, o trabalho busca contribuir para o questionar o planejamento urbano em sua dimensão estatal, indicando que

o enfrentamento das contradições urbanas exige não apenas aperfeiçoamentos instrumentais, mas reflexões sobre as racionalidades que orientam a própria produção social do espaço.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marlon Altavini de. **Produção imobiliária e os espaços da financeirização:** entre o abstrato da riqueza financeira e o concreto da cidade produzida**.** 2019. 232 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/d980add3-af5f-471e-b970-7b23daafc5ee . Acesso em: 28 jul. 2025.

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar/IPLAMRIO, 1997.

ALCANTARA, Danilo Marcondes de. Discutindo o papel dos agentes na produção do espaço de cidades médias brasileiras: uma análise acerca da atuação das imobiliárias. **Ateliê Geográfico**, v. 9, n. 2, p. 190–202, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.5216/ag.v9i2.31589 . Acesso em: 29 jun. 2025.

AMORIM, Wagner Vinicius. **A produção social do espaço urbano em Londrina - PR**: a valorização imobiliária e a reestruturação urbana. 2011. 287 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP, 2011. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/35db3f1c-04d6-403a-a63d-9a0a433dc873. Acesso em: 29 jun. 2025.

ARAÚJO, José Arimatéia da Silva. **Imagens Sedutoras da Cidade**: uma arqueologia das marcas imagéticas na produção do espaço urbano em Campina Grande/PB. 2019. 207 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19318?locale=pt_BR . Acesso em: 08 ago. 2025.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e Poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.7476/9788579820557 Acesso em: 10 ago. 2025.

BATISTA, Ivone Tavares. **Transformações socioespaciais recentes no setor leste da cidade de Uberlândia-MG**. 2018. Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2018. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/35db3f1c-04d6-403a-a63d-9a0a433dc873 . Acesso em: 29 jun. 2025.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Pereira Passos: um Haussmann tropical.** A renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1990.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o Problema e o Falso Problema. *In*: MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. Biblioteca Alfa-Omega de Ciências Sociais. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.Urb**, v. 1, p. 70–104, 2008.

BONFIM, Letícia Barbosa. **Entre o Papel e a Prática**: as incongruências na produção do espaço da área central de Campina Grande-Paraíba. 2024. 136 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/32069?mode=full. Acesso em 08 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei n° 6.766, de 16 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/publicacoes/plana-nacional-de-habitacao/view . Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm . Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 6.818, de 13 de abril de 2009.** Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV [...]. Brasília, DF: Presidência da

República. 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6818.htm . Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm . Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades. **Exposição de Motivos Interministerial n° 33/2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 2009c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm. Acesso em: 03 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 139, de 13 de abril de 2009**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009d. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/04/2009&jornal=1000&pagina=3&totalArquivos=4 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 93, de 24 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/02/2010&jornal=1&pagina=55&totalArquivos=72 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 7.499, de 7 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm. Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 325, de 7 de julho de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/07/2011&jornal=1&pagina=76&totalArquivos=208 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 465, de 3 de outubro de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011c. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/10/2011&jornal=1&pagina=31&totalArquivos=216 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 7.825, de 11 de outubro de 2012**. Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7825.htm . Acesso em: 02 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 435, de 28 de agosto de 2012.** Dispõe sobre os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais contratadas com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=29/08/2012&jornal=1&pagina=50&totalArquivos=128 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n° 477, de 16 de outubro de 2013.** Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/10/2013&jornal=1&pagina=36&totalArquivos=84 . Acesso em: 04 dez. 2025

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 168, de 12 de abril de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/04/2013&jornal=1&pagina=101&totalArquivos=148 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n° 96, de 30 de março de 2016.** Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=52&data=31/03/2016&captchafield=firstAccess . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n° 98, de 30 de março de 2016**. Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 409, de 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144 . Acesso em: 04 dez. 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n° 99, de 30 de março de 2016.** Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016c. Disponível em:

https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=31/03/2016&jornal=1&pagina=53&totalArquivos=144 . Acesso em 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 146, de 26 de abril de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016d. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=27/04/2016&jornal=1&pagina=44&totalArquivos=148 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 158, de 6 de maio de 2016**. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016e. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/05/2016&jornal=1&pagina=107&totalArquivos=216 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial n° 528, de 31 de agosto de 2017**. Dá nova redação à Portaria Interministerial nº 409, 31 de agosto de 2011, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/09/2017&jornal=1&pagina=149&totalArquivos=208 . Acesso em 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 267, de 22 de março de 2017.** Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=111&totalArquivos=336 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 269, de 22 de março de 2017**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/03/2017&jornal=1&pagina=119&totalArquivos=336 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n° 114, de 9 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/02/2018&jornal=515&pagina=36&totalArquivos=72 . Acesso em: 04 dez. 2025.

BRASIL. **Ministério das Cidades. Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida**. **gov.br**, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida . Acesso em: 25 nov. 2025.

CABNH - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Resolução do Conselho de Administração nº 63/66, de 14 de abril de 1966.** Regula as condições para registro e concessão de financiamentos das Companhias de Habitação (COHABs). Rio de Janeiro: Banco Nacional de Habitação, 1966a. Disponível em: https://prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-63-66.htm . Acesso em: 12 ago. 2025.

CABNH - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Resolução do Conselho de Administração nº 100/66, de 17 de novembro de 1966.** Fixa o valor da Unidade Padrão de Capital do BNH, estabelece normas de correção monetária e dá outras providências. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Habitação, 1966b. Disponível em: https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-106-66.htm . Acesso em: 12 ago. 2025.

CABNH - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Resolução do Conselho de Administração nº 1/73, de 30 de janeiro de 1973.** Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP). Rio de Janeiro: Banco Nacional de Habitação, 1973. Disponível em: https://prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-01-73.htm . Acesso em: 12 ago. 2025.

CALIXTO, Maria José Martinelli Silva *et al.* Do BNH ao PMCMV: o processo de conformação de novas periferias urbanas em cidades médias brasileiras. **GEOgraphia**, v. 24, n. 53, 2022. https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2022.v24i53.a52452

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. v. 48

CHAVES, Gabriel Augusto da Silva. **Segregação Socioespacial e Programa "Minha Casa, Minha Vida"**: uma análise do Residencial Pequis em Uberlândia-MG. 2020. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29019 . Acesso em: 20 fev. 2026.

CMAP - CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. **Relatório de Avaliação: Programa Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio_avaliacao-cmas-2020-pmcmv.pdf . Acesso em: 14 ago. 2025.

CMN - CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução n° 1464, de 26 de fevereiro de 1988.** Limitar aos saldos existentes em 31.12.87, corrigidos mensalmente, segundo o índice de variação das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), os empréstimos [...] as

empresas estatais de que trata o artigo 2º do Decreto nº 84.128, de 29.10.79, governos estaduais, municipais e suas entidades da administração indireta. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 1988. Disponível em: https://prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-01-73.htm . Acesso em: 13 ago. 2025.

CONGRESS FOR THE NEW URBANISM (CNU). **The Charter of the New Urbanism**. **Congress for the New Urbanism**, 1996. Disponível em: https://www.cnu.org/who-we-are/charter-new-urbanism. Acesso em: 27 nov. 2025

CONSÓRCIO CIDADANIA. **Revisão do Plano Diretor Municipal de Uberlândia.** Produto 4: Diagnóstico Técnico. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2024. Disponível em: https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2024/10/E2_P4_PD_Uberlandia_Diagnostico-Tecnico_Final-1.pdf . Acesso em: 20 ago. 2025.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri, SOUZA, Marcelo Lopes de, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A Produção do Espaço Urbano**: agentes e processos, escalas e desafios**.** 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2012. p. 41–52.

DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. *In*: DEÁK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 19–48.

DireitoNET. **Dicionário Jurídico - Enfiteuse**., 17 fev. 2025. Disponível em: https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/730/Enfiteuse . Acesso em: 29 jun. 2025

DOS SANTOS, Danilo Brich. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-12012018-111023/publico/CorrigidaDaniloBrich.pdf . Acesso em: 29 jun. 2025.

DUARTE, Murizete Pimentel Loureiro. **Perspectivas das políticas de habitação de interesse social entre 1988 e 2002:** a dinâmica da política municipal na cidade de Vitória. 2016. 364 f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2016.

EMBRAPA - EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Área de Reserva Legal (ARL)**. **EMBRAPA**, [s.d.]. Disponível em: https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl . Acesso em: 5 fev. 2026

ENGELS, Friederich. **A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. *In*: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. 4–24, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202228pt . Acesso em: 02 set. 2025.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2B1 - Residencial Pequis**, 2013a.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2B2 - Residencial Pequis**, 2013b.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2B3 - Residencial Pequis**, 2013c.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2B5 - Residencial Pequis**, 2013d.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C1 - Residencial Monte Hebron**, 2013e.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C2 - Residencial Monte Hebron**, 2013f.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2A1 - Residencial Pequis**, 2014a.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2A2 - Residencial Pequis**, 2014b.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2A4 - Residencial Pequis**, 2014c.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2A5 - Residencial Pequis**, 2014d.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 2A6 - Residencial Pequis**, 2014e.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C3 - Residencial Monte Hebron**, 2014f.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C4 - Residencial Monte Hebron**, 2014g.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C5 - Residencial Monte Hebron**, 2014h.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C6 - Residencial Monte Hebron**, 2014i.

FINOTTI, Luiz Humberto de Almeida. **Projeto urbanístico de loteamento convencional PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida. Área 3C7 - Residencial Monte Hebron**, 2014j.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico de Uberlândia**: Programa Estadual de Centros Intermediários. Belo Horizonte: FJP, 1980. Disponível em: https://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=48916 . Acesso em: 20 ago. 2025

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Anuário Estatístico de Minas Gerais: 1990/1993**. Belo Horizonte: FJP, 1994. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=51563 . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Anuário Estatístico de Minas Gerais: 2000/2001**. Belo Horizonte: FJP, 2002. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=51564 . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Relatório metodológico: déficit habitacional**. Belo Horizonte: FJP, 2009. Disponível em: https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/20992940-725a-4228-9fcc-198a68cd481e/full . Acesso em: 20 ago 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0381ec98-51ba-4bbf-9f44-8593498af4db . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: FJP, 2015. Disponível em: https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0e919036-cefb-444c-bc73-ff3cf2ae49e0/full . Acesso em 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: FJP, 2016. Disponível em: https://repositorio.fjp.mg.gov.br/items/0e88b4da-13cd-4ac0-940d-f4be63a684ac/full . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil-2015-no-6/ . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021a. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil-2016-2019/ . Acesso em: 20 ago. 2025.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021b. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Relatorio-Metodologia-do-Deficit-Habitacional-e-da-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-v-1.0_compressed.pdf . Acesso em: 18 jul. 2025.

FRESCA, Tânia Maria. A área central de Londrina: uma análise geográfica. **Revista Geografia (Londrina)**, v. 16, n. 2, p. 143–166, 2007.

G1 TRIÂNGULO MINEIRO. **Prefeito apresenta novo secretário de Planejamento Urbano de Uberlândia**. **G1 Triângulo Mineiro**, 1 jun. 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2015/06/prefeito-apresenta-novo-secretario-de-planejamento-urbano-de-uberlandia.html . Acesso em: 01 fev. 2026

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950. Disponível em: http://memoria.org.br/pub/meb000000361/censo1940vol13t2mg/censo1940vol13t2mg.pdf . Acesso em: 20 ago. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base de informações do Censo Demográfico 2010: resultados da Sinopse por setor censitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=resultados . Acesso em: 03 jan. 2026.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/ . Acesso em: 18 ago. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010. Tabela 185 - Domicílios particulares permanentes por situação e número de moradores**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/185#resultado . Acesso em: 04 jan. 2026.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010. Tabela 1310 - Domicílios recenseados, por espécie e situação do domicílio - Sinopse**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1310#resultado . Acesso em: 04 jan. 2026.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023a. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/ . Acesso em: 18 ago. 2025.
IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2022. Tabela 4711 - Domicílios recenseados, por espécie**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023b. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4711/#resultado . Acesso em: 04 jan. 2025.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Taxa de câmbio - R$ / US$ - comercial - venda - média**. **IpeaDATA**, 13 jan. 2025. Disponível em: https://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924 . Acesso em: 10 dez. 2025.

ITV URBANISMO. **Empresário Helvécio Alves Carneiro morre aos 90 anos.** 05 mai. 2020. Disponível em https://www.itvurbanismo.com.br/empresario-helvecio-alves-carneiro-morre-aos-90-anos/ . Acesso em: 10 jan. 2026.

JESUS, Vinícius Lino Rodrigues de. **Do Centro à Zona Sul: análise dos espaços de consumo e lazer em Uberlândia**. 2014. 529 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia ,Uberlândia, MG, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15987 . Acesso em 23 nov. 2025.

JUNIOR, Dirceu Piccinato; SALGADO, Ivone. Terra urbana aforada: estrutura, forma e transformação do espaço urbano original de fundação da cidade de Ribeirão Preto/SP. **Revista de Arquitetura IMED**, v. 7, n. 2, p. 3–22, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.18256/2318-1109.v7i2.2994 . Acesso em: 28 jun. 2025.

KRAUSE, Cleando *et al.* **Programa Minha Casa Minha Vida**: avaliações de aderência ao déficit habitacional e de acesso a oportunidades urbanas. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/648356d4-7b49-4bc6-964e-48a3681f21c4/content . Acesso em: 11 dez. 2025.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte, MG: Editora UFMG, 2002.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a Arquitetura Possível. *In*: MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. Biblioteca Alfa-Omega de Ciências Sociais. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: do Milagre Brasileiro à Crise Econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

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

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. *In*: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à Critica Da Economia Política**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2008.

MENDONÇA, Lycia de. A política habitacional a partir de 1964. **Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 3, p. 141–161, 1980. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/59990 . Acesso em: 18 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Superintendência de Estatística e Informações. **Anuário Estatístico de Minas Gerais: 1982**. Belo Horizonte: FJP, 1982. Disponível em: http://www.bibliotecavirtual.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=51559 . Acesso em: 20 ago. 2025.

MOURÃO, Maria da Graça Menezes. Manoel Rodrigues da Cunha Matos, vulgo Capitão "Manoel Pólvora" e a Água Santa de Luminárias - MG. **Revista da ASBRAP**, v. 23, 2016. Disponível em: https://asbrap.org.br/artigos/rev23_art4.pdf . Acesso em: 12 dez. 2025.

O GRANJA MARILEUSA. **Granja Marileusa**, [s.d.]. Disponível em: https://www.granjamarileusa.com.br/granja-marileusa/ . Acesso em: 27 nov. 2025.

OpenAI. **ChatGPT**, versão GPT-4o. Inteligência artificial. Disponível em: https://chatgpt.com/ . Acesso em: 12 dez. 2025.

PORANGABA, Alexsandro Tenório. A Habitação para a População de Baixa Renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, p. 1–19, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202038 . Acesso em: 12 ago. 2025

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Alan Roberto dos. **Configuração de comunidade sustentável no residencial Pequis: o uso do tempo associado à qualidade de vida**. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/26899 . Acesso em: 05 jan. 2026.

SANTOS, Raphael Albuquerque dos. **O Novo Açude Velho**: a produção de empreendimentos multifamiliares habitacionais no centro de Campina Grande - PB (1990 - 2017). 2018. 180 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/19173?locale=pt_BR . Acesso em: 14 jul. 2025

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

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo, SP: Edusp, 2020.

SEPLAN - SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO. PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **Mapas e Bairros**. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2025. Disponível em:

https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/planejamento-urbano/mapas-e-bairros/ . Acesso em: 20 nov. 2025.

SEPLAN - SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO. PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA. **Bairros integrados com seus respectivos loteamentos, [...] do Distrito Sede e Distrito de Miraporanga**. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2026. Disponível em: https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2026/02/TBI-02-FEVEREIRO-2026-Tabela-Bairros-Integrados-Autalizacao-A.pdf . Acesso em: 02 jan. 2026.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado**: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Carlos, SP, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04082010-100137/en.php . Acesso em: 08 ago. 2025.

SILGUEIRO-DOS SANTOS, Felipe César Augusto. Ribeirão Preto/SP: De la Villa de São Sebastião de Ribeirão Preto a la Ciudad Mediana Fragmentada (1850 - 2020). **Anuario de Historia Regional y de las Fronteras**, v. 27, n. 2, p. 59–77, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.18273/revanu.v27n2-2022003 . Acesso em: 28 jun. 2025.

SILVA, João Paulo Gomes da. **As políticas públicas de planejamento e o desenvolvimento urbano de Uberlândia (MG)**. 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2014a. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/16186/1/PoliticasPublicasPlanejamento.pdf . Acesso em: 20 ago. 2025.

SILVA, Joyce Reis Ferreira da. **Zoneamento e forma urbana**: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. 297 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2014b. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-30062014-114611/pt-br.php . Acesso em: 28 ago. 2025.

SINGER, Paul. O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, p. 77–92, 1980. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/boletim-paulista/article/view/1044 . Acesso em: 08 jun. 2025.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 13ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

SME - SECRETARIA MUNCIPAL DE EDUCAÇÃO. **Lista de Escolas Municipais de Educação Infantil.** Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2025a. Disponível em: https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/Lista-Escolas-2025-Escolas-Municipais-de-Educacao-Infantil-06.10.2025.pdf . Acesso em: 4 fev. 2026.

SME - SECRETARIA MUNCIPAL DE EDUCAÇÃO. **Lista de Escolas Municipais de Ensino Fundamental.** Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2025b. Disponível em: https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/Lista-

Escolas-2025-COM-VICE-DIRETOR-EXTERNA-06.10.2025.pdf . Acesso em: 4 fev. 2026.

SME - SECRETARIA MUNCIPAL DE EDUCAÇÃO. **Lista de Escolas Municipais de Ensino Infantil Conveniadas - OSCs**. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2025c. Disponível em: https://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2025/10/Lista-Escolas-2025-OSCS-06.10.2025.pdf . Acesso em: 4 fev. 2026.

SMGAS - SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE. **Parques Municipais**. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2025. Disponível em: https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/gestao-ambiental-e-sustentabilidade/parques-municipais/ . Acesso em: 1 dez. 2025.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Habitação e Produção do Espaço em Uberlândia**. Dissertação (Mestrado em Geografia). 1988. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1988.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Uberlândia: da Cidade Jardim ao Portal do Cerrado - imagens e representações no Triângulo Mineiro**. 1995. Tese (Doutorado em Geografia Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1995.

SOARES, Beatriz Ribeiro *et al.* Uberlândia (MG): leituras geográficas de uma cidade média em transição. *In*: Elias, Denise, SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão, SOARES, Beatriz Ribeiro. **Agentes Econômicos e Reestruturação Urbana e Regional: Tandil e Uberlândia**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 157–285.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcus Vinicius Mariano de; FILHO, Vitor Ribeiro. O subcentro Luizote de Freitas em Uberlândia (MG): novas centralidades no contexto das cidades médias. **OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 1, n. 2, p. 74–89, 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 16. ed. São Paulo: Contexto, 2024.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 7, de 26 de fevereiro de 1948.** Dispõe sobre loteamento de imóveis e medidas urbanísticas. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1948. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1948/1/7/lei-ordinaria-n-7-1948-dispoe-sobre-loteamento-de-imoveis-e-medidas-urbanisticas?q=%22C%C3%B3digo+de+obras%22 . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 110, de 29 de maio de 1950.** Fixa os limites urbanos e suburbanos da cidade. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1950. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1950/11/110/lei-ordinaria-n-

110-1950-fixa-os-limites-urbanos-e-suburbanos-da-cidade?q=%22Regulamento%20de%20Obras%22 . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 551, de 25 de agosto de 1955.** Fixa os limites urbano e suburbano da cidade. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1955a. Disponível em: leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1955/56/551/lei-ordinaria-n-551-1955-fixa-os-limites-urbano-e-suburbano-da-cidade?q="Regulamento%20de%20Obras" . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 556, de 05 de dezembro de 1955.** Estabelece condições para aprovação de loteamentos. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1955b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1955/55/556/lei-ordinaria-n-556-1955-estabelece-condicoes-para-aprovacao-de-loteamentos . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 870, de 2 de setembro de 1960.** Fixa os limites urbano e suburbano da cidade. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1960. Disponível em: leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1960/87/870/lei-ordinaria-n-870-1960-fixa-os-limites-urbano-e-suburbano-da-cidade?q=chácara . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Decreto n° 552, de 30 de dezembro de 1969.** Fixa os limites urbano e suburbano da cidade. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1969. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/1969/56/552/decreto-n-552-1969-fixa-os-limites-urbano-e-suburbano-da-cidade?q=%22zona+suburbana%22 . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Decreto n° 618, de 1º de setembro de 1970.** Dispõe sobre parcelamento de lotes e dá outras providências. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1970. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/decreto/1970/62/618/decreto-n-618-1970-dispoe-sobre-parcelamento-de-lotes-e-da-outras-providencias?q=%22C%F3digo%20de%20obras%22 . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 2.584, de 9 de dezembro de 1976**. Institui o regulamento dos processos de parcelamento do solo. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1976. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1976/259/2584/lei-ordinaria-n-2584-1976-institui-o-regulamento-dos-processos-de-parcelamento-do-solo-2000-11-30-versao-compilada . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 3.596, de 27 de maio de 1982.** Dispõe sobre o parcelamento do solo para loteamentos populares no município de Uberlândia. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1982. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1982/360/3596/lei-ordinaria-n-3596-1982-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-para-loteamentos-populares-no-municipio-de-uberlandia?q=%22PARCELAMENTO+DO+SOLO%22

UBERLÂNDIA. **Lei n° 4.790, de 4 de outubro de 1988.** Estabelece o perímetro urbano da sede do município de Uberlândia. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1988. Disponível em: leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1988/479/4790/lei-ordinaria-n-4790-1988-estabelece-o-perimetro-urbano-da-sede-do-municipio-de-uberlandia?q=%22per%EDmetro%20urbano%22 . Acesso em 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 78, de 27 de abril de 1994.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1994a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/1994/7/78/lei-complementar-n-78-1994-dispoe-sobre-o-plano-diretor-do-municipio-de-uberlandia . Acesso em: 20 ago. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 6.022, de 24 de maio de 1994.** Delimita e denomina os Setores Territoriais Urbanos do distrito sede do município de Uberlândia. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 1994b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/1994/603/6022/lei-ordinaria-n-6022-1994-delimita-e-denomina-os-setores-territoriais-urbanos-do-distrito-sede-do-municipio-de-uberlandia?q=%22setores+territoriais%22 . Acesso em: 26 ago. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 245, de 30 de novembro de 2000.** Dispõe sobre o parcelamento e zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2000. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2000/25/245/lei-complementar-n-245-2000-dispoe-sobre-o-parcelamento-e-zoneamento-do-uso-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-revoga-a-lei-complementar-n-224-de-23-de-dezembro-de-1999-e-suas-alteracoes-posteriores?q=245%2F2000 . Acesso em: 20 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 436, de 19 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2006. Disponível em: leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2006/44/432/lei-complementar-n-432-2006-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-uberlandia-estabelece-os-principios-basicos-e-as-diretrizes-para-sua-implantacao-revoga-a-lei-complementar-n-078-de-27-de-abril-de-1994-e-da-outras-providencias . Acesso em: 24 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 9.571, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a Política Municipal de Habitação de Interesse social, institui o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – CMHIS [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2007. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2007/958/9571/lei-ordinaria-n-9571-2007-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-institui-o-fundo-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-fmhis-o-conselho-municipal-de-habitacao-de-interesse-social-cmhis-revoga-a-legislacao-que-menciona-e-da-outras-providencias?q=9571+2007 . Acesso em: 26 ago. 2025

UBERLÂNDIA. **Lei n° 10.064, de 15 de dezembro de 2008.** Autoriza o recebimento de antecipação de áreas que menciona para fins de implantação das vias de acesso ao aeroporto [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2008. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2008/1007/10064/lei-ordinaria-n-10064-2008-autoriza-o-recebimento-de-antecipacao-de-areas-que-menciona-para-fins-de-implantacao-das-vias-de-acesso-ao-aeroporto-e-da-outras-providencias?q=%22antecipadamente%22 . Acesso em: 29 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 496, de 2 de julho de 2009.** Dispõe sobre a implementação do programa federal de habitação "Minha Casa, Minha Vida" no município de Uberlândia e dá outras providências. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2009a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2009/50/496/lei-complementar-n-496-2009-dispoe-sobre-a-implementacao-do-programa-federal-de-habitacao-minha-casa-minha-vida-no-municipio-de-uberlandia-e-da-outras-providencias?q=496%202009 . Acesso em: 29 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 10.181, de 19 de junho de 2009.** Autoriza o recebimento de antecipação de áreas que menciona para fins de implantação e pavimentação do Anel Viário de Uberlândia Contorno Norte e complemento do Contorno Leste [...]. . Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2009b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2009/1019/10181/lei-ordinaria-n-10181-2009-autoriza-o-recebimento-de-antecipacao-de-areas-que-menciona-para-fins-de-implantacao-e-pavimentacao-do-anel-viario-de-uberlandia-contorno-norte-e-complemento-do-contorno-leste-e-da-outras-providencias-2013-02-15-versao-compilada . Acesso em: 29 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 523, de 7 de abril de 2011.** Dispõe sobre o parcelamento do solo do município de Uberlândia e de seus distritos [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2011a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/53/525/lei-complementar-n-525-2011-dispoe-sobre-o-zoneamento-do-uso-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-revoga-a-lei-complementar-n-245-de-30-de-novembro-de-2000-e-suas-alteracoes-posteriores?q=525%2F2011 . Acesso em: 25 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar n° 525, de 14 de abril de 2011.** Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2011b. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/53/525/lei-complementar-n-525-2011-dispoe-sobre-o-zoneamento-do-uso-e-ocupacao-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-revoga-a-lei-complementar-n-245-de-30-de-novembro-de-2000-e-suas-alteracoes-posteriores?q=525%2F2011 . Acesso em: 25 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Decreto n° 14.209, de 9 de julho de 2013.** Institui a Comissão de Análise dos Empreendimentos Habitacionais de Interessa Social, vinculados ao programa Minha Casa Minha Vida e designa membros**.** Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2013a. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/mg/u/uberlandia/decreto/2013/1421/14209/decreto-n-14209-2013-institui-a-comissao-de-analise-dos-empreendimentos-habitacionais-de-

interesse-social-vinculados-ao-programa-minha-casa-minha-vida-e-designa-membros?q=14209+2013 . Acesso em: 04 dez. 2025.

UBERLÂNDIA. Decreto s/nº. Nomeia Delfino Eurípedes Marques Rodrigues para exercer o cargo de Secretário Municipal de Habitação - AP-S. **Diário Oficial do Município**, v. Ano XXV, n. 4063- A, p. 2, 2 jan. 2013b.

UBERLÂNDIA. Decreto s/nº. Nomeia José Caldeirani Filho para exercer o cargo de Secretário Municipal de Planejamento Urbano - AP-S. **Diário Oficial do Município**, v. Ano XXV, n. 4063- A, p. 4, 2 jan. 2013c.

UBERLÂNDIA. Edital de chamamento de proprietários interessados no cadastramento de áreas localizadas no perímetro urbano e na área de expansão urbana, para implantação de unidades habitacionais de interesse social. **Diário Oficial do Município**, v. Ano XXV, n. 4109, p. 6, 11 mar. 2013d.

UBERLÂNDIA. **Lei n° 12.056, de 19 de dezembro de 2014.** Delimita e denomina de bairro Morada Nova [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2014. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-ordinaria/2014/1206/12056/lei-ordinaria-n-12056-2014-delimita-e-denomina-de-bairro-morada-nova-a-area-urbana-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=miraporanga . Acesso em: 30 nov. 2025.

UBERLÂNDIA. **Lei Complementar nº 632, de 14 de dezembro de 2017.** Altera a lei complementar nº 523, de 7 de abril de 2011 [...]. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2017. Disponível em: https://leis.org/municipais/mg/uberlandia/lei/lei-complementar/2017/632/lei-complementar-n-632-2017-altera-a-lei-complementar-n%C2%BA-523-de-07-de-abril-de-2011-que-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-de-seus-distritos-e-da-outras-providencias . Acesso em: 08 fev. 2026.

UBERLÂNDIA. Secretaria de Governo e Comunicação. **Prefeitura participa de marco inicial das obras e ampliação e modernização do Aeroporto de Uberlândia**. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, 14 jan. 2025. Disponível em: https://www.uberlandia.mg.gov.br/2025/01/14/prefeitura-participa-de-marco-inicial-das-obras-e-ampliacao-e-modernizacao-do-aeroporto-de-uberlandia/ . Acesso em: 18 ago. 2025

UBERLÂNDIA. Secretaria de Saúde. **Unidades de Atendimento**. **Prefeitura de Uberlândia**, *[S.d.]*. Uberlândia, MG: Prefeitura Municipal de Uberlândia, Disponível em: https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/saude/unidades-de-atendimento-em-saude/. Acesso em: 4 fev. 2026.

VALENÇA, Márcio Moraes. Poor politics - poor housing. Policy under the Collor government in Brazil (1990-92). **Environment & Urbanization**, v. 19(2), p. 391–408, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0956247807082820 . Acesso em: 20 out. 2025.

VARGAS, Rosane Marizeti Brum. **Direito à cidade e à moradia**: análise socioespacial das ocupações irregulares na área urbana de Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. 2025.

Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, 2025.

VILLA, Simone Barbosa *et al.* A habitação social redesenhando a cidade: o caso da cidade de Uberlândia - Brasil. **UR CARDERNOS FA / UL / (re)Inventar a Cidade em Tempos de Mudança**, v. 1, p. 74–83, 2015. Disponível em: https://morahabitacao.com/wp-content/uploads/2015/07/1071-a-habitacao-social-redesenhando-a-cidade1.pdf . Acesso em: 26 ago. 2025.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, SP: Edição do autor, 2005.

APÊNDICE A – RELAÇÃO DE NORMAS REFERENTES AO PMCMV

NORMATIVA	DATA DOU*	ASSUNTO
Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009	13/04/2009	Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.
Portaria MCidades n° 139, de 13 de abril de 2009	13/04/2009	Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17 da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto no 6.819, de 13 de abril de 2009.
Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009	08/07/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...].
Portaria MCidades nº 93, de 24 de fevereiro de 2010	25/02/2010	Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.
Portaria MCidades nº 325, de 7 de julho de 2011	08/07/2011	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
Portaria MCidades nº 465, de 3 de outubro de 2011	04/10/2011	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.
Portaria MCidades n° 435, de 28 de agosto de 2012	29/08/2012	Dispõe sobre os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais contratadas com recursos advindos 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 MCidades nº 168, de 12 de abril de 2013	15/04/2013	Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos 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 Interministerial n° 477/MCidades/MF/MPOG, de 16 de outubro de 2013	17/10/2013	Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).
Portaria MCidades n° 146, de 26 de abril de 2016	27/04/2016	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.
Portaria Interministerial n° 99/MCidades/MF/MPOG, de 30 de março de 2016	31/03/2016	Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).
Portaria MCidades nº 158, de 6 de maio de 2016	09/05/2016	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos 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 MCidades nº 267, de 22 de março de 2017	24/03/2017	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos 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 MCidades n° 269, de 22 de março de 2017	24/03/2017	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.
Portaria MCidades nº 114, de 9 de fevereiro de 2018	14/02/2018	Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos 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), e dá outras providências.

*Refere-se à data de publicação no Diário Oficial da União (DOU), disponível para consulta em https://www.in.gov.br/consulta.
Fonte: Diário Oficial da União, de 2009 a 2019. CEF, 2018. Elaborado pela autora.

APÊNDICE B – RELAÇÃO DE NORMAS MUNICIPAIS MENCIONADAS

NORMATIVA	DATA DOM*	ASSUNTO
Lei Complementar n° 432, de 19 de outubro de 2006	Edição nº 2541-A Especial do DOM, de 23 de outubro de 2006.	Aprova o Plano Diretor do Município de Uberlândia, estabelece os princípios básicos e as diretrizes para sua implantação [...]
Lei Complementar nº 519, de 16 de dezembro de 2010	Edição nº 3563 do DOM, de 17 de outubro de 2010.	Regulamenta instrumentos da política urbana que menciona, previstos na lei complementar nº 432 de 19 de outubro de 2006 [...]
Lei Complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011	Edição nº 3606 do DOM, de 18 de fevereiro de 2011.	Dispõe sobe o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em regulamentação ao art. 47 da lei complementar nº 432, de 19 de outubro de 2006 [...]
Lei Complementar nº 640, de 5 de janeiro de 2018	Edição nº 5291 do D.O.M., de 5 de janeiro de 2018.	Altera a lei complementar nº 521, de 16 de fevereiro de 2011 [...]
Lei Complementar nº 525, de 14 de abril de 2011	Edição nº 3643-A Especial do DOM, de 14 de abril de 2011.	Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia [...]
Lei Complementar nº 567, de 1º de julho de 2013	Edição nº 4187 do DOM, de 3 de julho de 2013.	Altera a lei complementar nº 525, de 14 de abril de 2011 [...]
Lei Complementar nº 523, de 7 de abril de 2011	Edição nº 3638-A Especial do DOM, de 7 de abril de 2011.	Dispõe sobre o parcelamento do solo do município de Uberlândia e de seus distritos [...]
Lei Complementar nº 632, de 14 de dezembro de 2017	Edição nº 5277 do DOM, de 14 de dezembro de 2017.	Altera a lei complementar nº 523, de 7 de abril de 2011 [...]
Lei nº 10.575, de 20 de setembro de 2010	Edição n° 3505, de 22 de setembro de 2010	Estabelece o perímetro urbano da sede do município de Uberlândia [...]
Lei nº 11.412, de 19 de junho de 2013	Edição nº 4179, de 21 de junho de 2013	Estabelece o perímetro urbano da sede do município de Uberlândia [...]
Lei nº 11.819, de 9 de junho de 2014	Edição nº 4416, de 9 de junho de 2014	Estabelece o perímetro urbano da sede do município de Uberlândia [...]
Portaria nº 46.338, de 4 de junho de 2019	Edição nº 5636 do DOM, de 4 de junho de 2019.	Aprova o manual de orientação de análise e aprovação de loteamento no município de Uberlândia
Portaria SEPLAN nº 27, de 14 de setembro de 2023	Edição nº 6692 do DOM, de 15 de setembro de 2023.	Aprova o manual de orientação de análise e aprovação de loteamento no município de Uberlândia [...]
Lei Complementar nº 812, de 9 e janeiro de 2026	Edição nº 7269-A Suplementar do DOM, de 9 de janeiro de 2026	Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia [...]

Lei Complementar nº 813, de 19 de janeiro de 2026	Edição nº 7275-A Suplementar do DOM, de 19 de janeiro de 2026	Altera as leis complementar nº 811, de 9 de janeiro de 2026 e 812, de 9 de janeiro de 2026 [...] [1]

*Refere-se à data de publicação e edição do Diário Oficial do Município (DOM) de Uberlândia, disponível para consulta em https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/orgaos-municipais/procuradoria-geral-do-municipio/diario-oficial-uberlandia/

Com exceção às últimas duas portarias, as leis também podem ser consultadas em sua versão consolidada ou conforme o versionamento desejado por consulta em https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/uberlandia

1 A alteração na Lei Complementar nº 812, de 9 de janeiro de 2026, se deu pois, mediante o veto do prefeito (ver Mensagem nº 002/2026 na Edição nº 7269-A Suplementar do DOM, de 9 de janeiro de 2026, pg.2) na proposta de alteração de seu Anexo II, referente ao mapa do zoneamento e perímetro urbano, realizada pela Câmara de Vereadores do Município, a referida lei ficou sem aplicabilidade, uma vez que toda a legislação está vinculada ao Anexo II e, mediante o veto, aprovou-se a lei, mas sem o seu anexo. Assim, em seção extraordinária, no dia 19 de janeiro de 2026, a Câmara de Vereadores votou a Lei nº 813/2026, que recolocou o Anexo II na Lei Complementar nº 812/2026, mas com as alterações anteriormente vetadas pelo prefeito, ou seja, com a ampliação do perímetro urbano proposta pela câmara.

Fonte: Diário Oficial do Município de Uberlândia, de 2006 a 2023. Elaborado pela autora.

ANEXO A – EDITAL DE CHAMAMENTO DE PROPRIETÁRIOS

EDITAL DE CHAMAMENTO DE PROPRIETÁRIOS INTERESSADOS NO CADASTRAMENTO DE ÁREAS LOCALIZADAS NO PERÍMETRO URBANO E NA ÁREA DE EXPANSÃO URBANA, PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL.

O MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, pessoa jurídica de direito público, com sede na av. Anselmo Alves dos Santos, nº 600, bairro Santa Mônica, inscrito no CNPJ sob nº 18.431.312/0006-20, representado, neste ato, pelo Prefeito Municipal, Sr. Gilmar Machado, pelo Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Sr. José Caldeirani Filho e pelo Secretário Municipal de Habitação, Sr. Delfino Eurípedes Marques Rodrigues, dando continuidade aos trabalhos iniciados na reunião realizada no dia 14/01/2013 e noticiados na imprensa local, C O N V I D A os interessados a participarem do cadastramento de áreas para implantação de aproximadamente 11.000 (onze mil) unidades habitacionais de interesse social – faixa 1 – renda até R$1.600,00 (Um mil e seiscentos Reais).

Serão objeto de cadastramento as áreas localizadas no perímetro urbano e na área de expansão urbana, estando de acordo com as diretrizes do plano diretor do Município, desde que contíguas ao perímetro urbano ou com acesso pelo sistema viário.

Os interessados deverão apresentar para o cadastramento a matrícula da área, a metragem destinada à habitação de interesse social (HIS), o número de unidades habitacionais a serem construídas no local e a área total da gleba a ser analisada. Será objeto de análise, pelo Município de Uberlândia, os aspectos técnicos, bem como a qualidade ambiental da área.

Será exigida dos interessados no presente cadastramento a construção de equipamentos públicos necessários ao local, conforme definição do Município de Uberlândia à época da aprovação do loteamento, bem como a observância à legislação urbanística e ambiental vigente.

Com referência às áreas localizadas na área de expansão urbana, somente haverá a inclusão no perímetro urbano das áreas aprovadas pelo Município de Uberlândia.

A decretação da destinação como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social da(s) área(s) selecionada(s) poderá ser parcial ou total.

O cadastramento será realizado na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, no período de 11/03/2013 à 15/03/2013.

Uberlândia, 08 de março de 2013 (Uberlândia, 2013d).

ANEXO B – QUADRO SOCIETÁRIO DAS CONSTRUTORAS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS PEQUIS E MONTE HEBROM

Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Quadro de Sócios e Administradores

NOME EMPRESARIAL

MARCA REGISTRADA ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA

CNPJ	CAPITAL SOCIAL
38.531.729/0001-67	R$ 408.000,00 (quatrocentos e oito mil reais).

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome / Nome Empresarial:	Qualificação:
GRUPO PEDRO SPINA PARTICIPACOES LTDA	Sócio
PEDRO CESAR SPINA	Administrador

Emitido no dia **23/01/2026** às **10:33:51** (data e hora de Brasília).

Fonte: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Quadro de Sócios e Administradores

NOME EMPRESARIAL

GRUPO PEDRO SPINA PARTICIPACOES LTDA

CNPJ	CAPITAL SOCIAL
26.252.709/0001-78	R$ 326.399,00 (trezentos e vinte e seis mil e trezentos e noventa e nove reais).

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome / Nome Empresarial:	Qualificação:
PEDRO CESAR SPINA	Sócio-Administrador
MONICA FERREIRA SPINA	Administrador

Emitido no dia **23/01/2026** às **10:35:16** (data e hora de Brasília).

Fonte: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Quadro de Sócios e Administradores

NOME EMPRESARIAL

ELGLOBAL CONSTRUTORA LTDA

CNPJ	CAPITAL SOCIAL
05.743.389/0001-89	R$ 10.990.000,00 (dez milhões e novecentos e noventa mil reais).

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome / Nome Empresarial:	Qualificação:
ROGERIO FERREIRA FUNARO	Sócio-Administrador
PAULO SERGIO FERREIRA	Sócio

Emitido no dia **23/01/2026** às **10:39:08** (data e hora de Brasília).

Fonte: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Quadro de Sócios e Administradores

NOME EMPRESARIAL

CASTROVIEJO CONSTRUTORA LTDA

CNPJ	CAPITAL SOCIAL
00.493.352/0001-26	R$ 1.800.000,00 (um milhão e oitocentos mil reais).

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome / Nome Empresarial:	Qualificação:
ULYSSES MAURICIO NERY	Sócio
REGES CASTROVIEJO FRANCO	Sócio-Administrador

Emitido no dia **23/01/2026** às **10:42:53** (data e hora de Brasília).

Fonte: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Redesim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

Quadro de Sócios e Administradores

NOME EMPRESARIAL

PDCA ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA

CNPJ	CAPITAL SOCIAL
00.818.020/0001-74	R$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais).

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome / Nome Empresarial:	Qualificação:
CASSIA REGINA MARTINS	Sócio-Administrador
WAGNER DE OLIVEIRA JUNIOR	Sócio-Administrador

Emitido no dia **23/01/2026** às **10:47:35** (data e hora de Brasília).

Fonte: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).