

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GEOGRAFIA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM UBERABA-MG**

LÁZARO VINÍCIUS OLIVEIRA DA SILVA

UBERLÂNDIA/MG
2013

LÁZARO VINÍCIUS OLIVEIRA DA SILVA

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E PRODUÇÃO DE
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM UBERABA-MG**

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

Área de Concentração: Geografia e Gestão do Território

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares

Uberlândia/MG
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S586i
2013

Silva, Lázaro Vinícius Oliveira da, 1975-

Instrumentos de planejamento e produção de habitação de interesse social em Uberaba - MG / Lázaro Vinícius Oliveira da Silva.

-- 2013.

160 f. : il.

Orientador: Beatriz Ribeiro Soares.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.

1. Geografia - Teses. 2. Habitação - Teses. 3. Planejamento social - Teses. I. Soares, Beatriz Ribeiro. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 910.1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Lázaro Vinícius Oliveira da Silva

**Instrumentos de planejamento e produção de habitação de interesse social
em Uberaba-MG**

Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares (Orientadora – IG/UFU)

Profa. Dra. Iara Soares de França (UNIMONTES)

Prof. Dr. William Rodrigues Ferreira (IG/UFU)

Data: ____/____ de 2013

Resultado:_____

Aos meus filhos, Rafael e Sofia, para que se sintam motivados a estudar.

AGRADECIMENTOS

Aos meus familiares, especialmente a meu pai, homem simples do nordeste brasileiro que, muito cedo, migrou para Minas Gerais, onde constituiu família e trabalhou arduamente para sustentá-la. A ele devo não apenas a vida, mas os valores em relação ao trabalho e aos estudos. À minha mãe e à minha tia (*in memoriam*), exemplos de mulheres à frente de seu tempo, símbolos da perseverança e da superação humana.

À minha esposa, Lilian Dornelas, pelo amor e carinho, pela compreensão e capacidade de perdoar, pelo valioso exemplo de dedicação e disciplina na administração do tempo, dividindo-o entre os cuidados com o Rafael e a sua tese de doutorado.

Aos meus professores, cuja motivação me inspirou para seguir com os estudos. Ao professor Julio Cesar de Lima Ramires, com o qual desenvolvi meu primeiro projeto de iniciação científica e, sobretudo, à professora Beatriz Ribeiro Soares, com quem, desde 1999, compartilho ideias e experiências, tanto na condição de orientando, como na condição privilegiada de amigo.

A todos os amigos do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, com quem vivi intensas experiências ao longo dos cinco anos de graduação. Entre um trabalho de campo, um relatório de pesquisa, um evento da Associação dos Geógrafos Brasileiros, adquiri muito mais que conhecimento científico, adquiri saberes e práticas que me fizeram amadurecer intelectualmente.

RESUMO

No Brasil, desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, assiste-se à retomada do planejamento urbano e seus instrumentos básicos. É nesse contexto que este estudo se insere, analisando como o Plano Diretor e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Uberaba-MG trataram a questão habitacional, em que medida eles se articulam e qual o potencial deles face ao princípio do direito à moradia digna e, por conseguinte, à cidade. O estudo fundamenta suas premissas na história da Constituição Federal de 1988, que incorporou parte das demandas apresentadas pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). No âmbito da Geografia, o trabalho é flexível em relação ao método e ao conteúdo disciplinar. Como geógrafos, incluímos a variável espacial como recurso analítico, considerando a localização dos empreendimentos de habitação de interesse social como critério de avaliação da política habitacional enquanto vetor de inclusão social. Demostramos que os fundamentos da política urbana contidos na Constituição Federal de 1988 têm estreita relação com os ideais do MNRU. O Plano Diretor passou a ter novas funções, em especial, o condicionamento do princípio de função social de propriedade urbana. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2011 foi um marco importante, pois ratificou o novo papel do Plano Diretor. Em 2004, foi lançada a Nova Política Nacional de Habitação (PNH), reconhecendo a necessidade de articulação entre as políticas fundiária, urbanística e de assistência social. Como desdobramento da PNH foi criado o Plano Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Destacamos que a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 representou uma ruptura com a linha de atuação do Ministério das Cidades, que, entre 2003 e 2008, trabalhou na perspectiva de consolidar o desenho institucional previsto pela PNH, em especial o SNHIS. O PMCMV tem operado sobre uma lógica mercantil, afastando-se das premissas do SNHIS. Sobre o Plano Diretor de Uberaba verificamos que, pelos menos formalmente, ele incorporou os princípios contidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Contudo, em termos práticos, ao invés de instrumento de reforma urbana, ele representa um instrumento de legitimação das práticas especulativas do capital imobiliário, criando normas de uso e ocupação do solo que perpetuam a segregação socioespacial. A produção de HIS, especialmente a do PMCMV, revelou que, sobre novos discursos, materializam-se velhas práticas, reproduzindo o modelo do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH). As principais características dos recentes empreendimentos de HIS são a localização nas bordas do perímetro urbano, a concentração de muitas unidades numa mesma área e a produção massificada e homogeneizante de moradias. A respeito da correlação entre o planejamento urbano e habitacional de Uberaba e seu nível de convergência/divergência demonstramos que falta articulação entre as políticas fundiária, urbanística, social e habitacional. O PLHIS apresenta metas muito ousadas, construídas sobre cenários ideais, que exigirão uma conjuntura altamente favorável em relação a crédito.

Palavras-chave: Plano Diretor. Moradia Digna. Direito à Cidade.

ABSTRACT

In Brazil, since 2003, with the creation of the Ministry of Cities, it has been observed a return to urban planning and its basic tools. It is in this context that this study is part, analyzing how the Master Plan and the Local Plan for Social Housing Uberaba (PLHIS) – MG addressed the housing issue, the extent to which they are linked and what the potential of the same face to the principle of right to decent housing and therefore the city. The study bases its assumptions on the history of the Federal Constitution from 1988, which incorporated some of the demands presented by the national movement for urban reform. The work is flexible about the method and the disciplinary content within the Geography Science. As a geographer, it is included the variable space as an analytical resource, considering the location of the projects of social housing as a criterion for evaluation of housing policy as a mean of social inclusion. It is shown that the fundamentals of urban policy present in the Constitution of 1988 are closely related to the ideals of MNRU. The Plan has had new features, in particular the principle of conditioning of social function of urban property. The approval of the City Statute in 2011 was an important milestone because it ratified the new role of the Master Plan. In 2004, it was created the new national housing policy, recognizing the need for coordination between land policies, urban and social assistance. As an extension of PNH, it was created the national housing and the national social interest housing. It is necessary to emphasize that the creation of the Minha Casa Minha Vida (MCMV) in 2009 represented a break with the line of action of the Ministry of Cities, which between 2003 and 2008, worked aiming to consolidate the institutional design expected by the PNH, especially SNHIS. The program MCMV has operated over a mercantile logic away from the premises of SNHIS. About the Master Plan from Uberaba, it was found that, at least formally, it has incorporated the principles of the Federal Constitution from 1988 and the Statute of the City. However, in practical terms, rather than an instrument of urban reform, it is an instrument of legitimizing practices speculative real estate capital, creating standards for use and occupation of land that perpetuate socioespacial segregation. The production of HIS, especially the MCMV showed that on new discourses it is possible to see old practices, since the model reproduces the former BNH. The main features of the recent developments of HIS are the location on the edges of the urban area, the concentration of many units in the same area and mass production and the homogenizing houses. A about the correlation between urban planning and housing from Uberaba and its level of convergence / divergence it was observed a missing link between land tenure, urban, social and housing policies. Regarding PLHIS, it presents very bold goals, built on ideal scenarios, which require an environment highly favorable in relation to credit.

Keywords: Master Plan. Decent housing. Right to the city.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ilustração do processo de expansão urbana de Uberaba no século XX	72
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População dos municípios que se limitam a Uberaba e dos que compõem a sua microrregião.....	9
Tabela 2 - População residente por situação de domicílio em Uberaba-MG – 1970 a 2010 ...	67

LISTA DE FOTOS

Foto 1 - Uberaba-MG: Modelo de casa construída no Residencial Copacabana – 2011	115
Foto 2 - Uberaba-MG: Conjunto de casas padronizadas do Residencial Copacabana – 2011	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Pirâmide etária do município de Uberaba – 2010.....	11
Gráfico 2 - Uberaba-MG: distribuição dos domicílios particulares permanentes urbanos segundo a renda (em salários mínimos) – 2010	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Periodização das principais ações do Estado brasileiro em relação à produção Habitacional de Interesse Social	44
Quadro 2 - Contratações do PMCMV2 entre os estados brasileiros até 30/04/2013	62
Quadro 3 - População das microrregiões do Triângulo Mineiro-MG – 2010	65
Quadro 4 - Uberaba-MG: Histórico dos programas habitacionais 1997/2012 – lotes urbanizados	108
Quadro 5 - Uberaba-MG: Histórico dos programas habitacionais 1997/2012 – construção de novas moradias	109
Quadro 6 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade – domicílios cedidos e famílias conviventes por unidades de planejamento – 2010	123
Quadro 7 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade – comprometimento da renda com aluguel por unidades de planejamento – 2010	124
Quadro 8 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade - inadequação domiciliar por infraestrutura – unidades de planejamento – 2010.....	127
Quadro 9 – Uberaba-MG: Déficit por irregularidade fundiária – 2012	132
Quadro 10 - Uberaba-MG: Necessidades habitacionais até 2023	138
Quadro 11 - Uberaba-MG: Composição de custos – lotes urbanizados e unidades habitacionais – 2012	144

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do município de Uberaba-MG	65
Mapa 2 - Expansão urbana de Uberaba e vetores de crescimento	75
Mapa 3 - Macrozoneamento urbano de Uberaba conforme Plano Diretor de 2006.....	78
Mapa 4 – Uberlândia –MG: delimitação dos anéis territoriais criados pelo Plano Diretor de 2006	82
Mapa 5 - Uberaba-MG: Localização das Zonas Especiais de Interesse Social.....	104
Mapa 6 - Uberaba-MG: Localização dos Empreendimentos do MCMV conforme macrozoneamento urbano.....	112
Mapa 7 - Uberaba-MG: Localização da produção Habitacional de Interesse Social – 1997 a 2012	113
Mapa 8 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a água tratada – 2010.....	129
Mapa 9 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a rede de esgoto – 2010	130
Mapa 10 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a energia elétrica – 2010.....	131
Mapa 11 - Uberaba-MG: Domicílios sem acesso a banheiro exclusivo – 2010.....	134
Mapa 12 - Uberaba-MG: Distribuição do déficit qualitativo por irregularidade fundiária – 2012	135
Mapa 13 - Uberaba-MG: Enfretamento do déficit qualitativo por irregularidade fundiária – 2006 a 2012	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH - Banco Nacional da Habitação

COHAGRA - Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande

FAR - Fundo de Arrendamento Residencial

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

HIS - Habitação de Interesse Social

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

OGU - Orçamento Geral da União

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PLANHAB - Plano Nacional de Habitação

PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PNH - Política Nacional de Habitação

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SNH - Sistema Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UH - Unidades Habitacionais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 O PLANEJAMENTO URBANO E O DESAFIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BRASIL	26
1.1 O princípio de função social de propriedade urbana no Brasil.....	26
1.2 Síntese do Movimento Nacional de Reforma Urbana	28
1.3 O Estatuto da Cidade	32
1.4 O Plano Diretor.....	35
2 O PLANEJAMENTO HABITACIONAL E O DESAFIO DA MORADIA DIGNA NO BRASIL	39
2.1 Síntese da política e dos planos habitacionais no Brasil	39
2.2 A Nova Política Nacional de Habitação	45
2.3 O Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	47
2.4 O Novo Plano Nacional de Habitação	49
2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida	54
3 A CIDADE DE UBERABA-MG E A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANO DIRETOR DE 2006	64
3.1 Uberaba-MG: breve caracterização socioeconômica	64
3.2 A expansão urbana de Uberaba	71
3.3 O macrozoneamento urbano de Uberaba no Plano Diretor de 2006	76
3.4. A habitação no Plano Diretor de Uberaba de 2006	85

4 A PRODUÇÃO HABITACIONAL E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE UBERABA-MG	107
4.1 A Produção Habitacional de Interesse Social em Uberaba – 1997 a 2012.....	107
4.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberaba	118
4.2.1 O diagnóstico do setor habitacional: a questão do déficit quantitativo e qualitativo	120
4.2.2 O Plano de Ação do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberaba	139
4.3 Contradições entre a Política Nacional de Habitação e as estratégias de enfrentamento do déficit habitacional em Uberaba	145
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 151
 REFERÊNCIAS	 156

INTRODUÇÃO

A produção de Habitacional de Interesse Social (HIS) representa uma das mais significativas políticas sociais, colocando-se como condição para o desenvolvimento de uma nação. No Brasil, fala-se não apenas em direito à habitação, mas em direito à moradia digna, reconhecendo que a política habitacional deve articular-se com as demais políticas sociais, visando a garantir tanto o direito à habitação quando o direito à cidade.

A compreensão de que, no Brasil, o déficit habitacional é revestido de uma histórica dívida social e urbana está colocada na “Nova” Política Nacional de Habitação (PNH), que, por sua vez, ratifica o princípio constitucional de moradia digna. Nesse sentido, convém destacar a contribuição dada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que, desde meados da segunda metade do século XX, vem lutando para ver efetivados princípios como o da função social da propriedade urbana e da cidade.

A mobilização e a articulação social e política do MNRU contribuiu, significativamente, para a inclusão dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, para a sua regulamentação por meio da Lei Federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Assim, o planejamento urbano é colocado como condição essencial para o desenvolvimento urbano e o Plano Diretor como principal instrumento de reforma urbana.

No contexto criado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor tornou-se obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, passando a ser o responsável pela definição das diretrizes das principais políticas urbanas e sociais, incluindo a política municipal de habitação. Dessa forma, em termos teóricos e legais, a política municipal de habitação deve observar os princípios, as diretrizes, os objetivos e as metas traçadas no Plano Diretor.

Entretanto, em muitas cidades, a produção de HIS ocorre de forma desarticulada com o Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento, deixando de representar uma efetiva política habitacional, social e urbana. As intervenções urbanísticas relacionadas com a produção de HIS têm elevada capacidade de interferência na dinâmica urbana, promovendo a valorização imobiliária, a indução dos eixos de expansão urbana, o aumento da demanda por equipamentos e serviços sociais, a necessidade de alterações no sistema de mobilidade, entre outros. Geralmente, o bônus dessas transformações é apropriado pelo capital imobiliário e o ônus é deixado para a sociedade, invertendo o princípio da supremacia do interesse coletivo e público sobre o individual e privado.

Como dito, em tese, nas cidades com mais de 20 mil habitantes, estas intervenções deveriam ocorrer seguindo as diretrizes do Plano Diretor e em articulação com as demais políticas urbanas (saneamento, mobilidade, meio ambiente, etc.). Entretanto, essa premissa nem sempre é respeitada e, ao contrário do que deveria acontecer, a produção do espaço habitado nas cidades brasileiras se dá pela lógica mercantil da incorporação imobiliária, em detrimento de um modelo de planejamento urbano engajado com os ideais do direito à cidade.

Diante de tal evidência e reconhecendo o histórico de equívocos e descontinuidades das políticas nacionais de habitação ao longo do século XX, o Estado brasileiro, numa tentativa de reformulação de seu marco regulatório, iniciou entre 2004 e 2005 a elaboração da nova PNH e seu respectivo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB). Em consonância com a nova política foi criado pela Lei Federal 11.124/05 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

É importante ressaltar que o SNHIS é formado pela adesão dos estados e municípios, sendo exigido para cada nível de governo a elaboração de Planos Estaduais e/ou Locais (Municipais) de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Convém lembrar que o novo marco legal e técnico da questão habitacional no Brasil foi elaborado após a promulgação da Lei Federal 10.257/01, que ratificou a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para certas categorias de municípios. A ideia é que, em cada município, o Plano Diretor articule diretrizes para o desenvolvimento urbano, integrando políticas de habitação, saneamento e mobilidade. Assim, até 2006, todos os municípios deveriam ter elaborado e/ou revisado seus Planos Diretores, incorporando os instrumentos urbanísticos da Lei Federal 10.257/01 a fim de garantir a função social da propriedade e da cidade, visando a uma ampla reforma urbana.

Após a aprovação dos Planos Diretores, os municípios e os estados deveriam iniciar também a elaboração dos chamados planos setoriais de HIS, de saneamento e de mobilidade urbana. O governo federal, por meio do Ministério das Cidades, criou para cada modalidade de plano uma sistemática metodologia de elaboração.

Dessa forma, assiste-se no Brasil do início do século XXI à retomada e ao fortalecimento do discurso em defesa do planejamento urbano e de seus instrumentos básicos, com destaque para os planos citados anteriormente. É nesse contexto que este estudo se insere, buscando analisar como os dois principais instrumentos de planejamento urbano e habitacional, isto é, o Plano Diretor e o PLHIS de Uberaba trataram a questão habitacional, em que medida eles se articulam e qual o efetivo potencial deles face ao princípio do direito à moradia digna e, por conseguinte, à cidade. Como objetivos específicos, buscamos:

- Demonstrar que o tanto o Plano Diretor quanto o PLHIS têm suas histórias ligadas aos princípios de função social de propriedade urbana, reforma urbana e direito à cidade, tendo, por isso, novos papéis no planejamento urbano e habitacional do Brasil pós Constituição Federal de 1988;

- Analisar o capítulo do Plano Diretor de Uberaba que trata da política municipal de habitação e o seu PLHIS, verificando os níveis de convergência e divergência entre ambos e o grau de compatibilidade em relação aos princípios destacados acima;
- Analisar a produção da HIS em Uberaba, avaliando os seus resultados face aos princípios e diretrizes na nova PNH.

Em termos teórico-conceituais, este estudo considera a cidade como produto do modo de produção capitalista, refletindo em seu espaço as contradições inerentes à lógica do capital, como as desigualdades sociais e as diferenças de classes. Nesse sentido, buscaremos fazer para Uberaba contribuição semelhante à feita por Soares (1988) para Uberlândia-MG.

As duas cidades são vizinhas, distantes uma da outra apenas 100 km e, segundo Bessa (2007), exercem papéis complementares na rede urbana regional, especialmente no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Convém destacar que até 1970 as duas cidades tinham praticamente a mesma população, Uberaba com 124.490 habitantes e Uberlândia com 126.112 habitantes, passando, a partir de então, a apresentarem dinâmicas demográficas distintas, com o crescimento bem mais acelerado de Uberlândia, que em 2010 tinha 604.013 habitantes contra 295.988 habitantes de Uberaba. As diferenças entre essas dinâmicas são discutidas por Bessa (2007).

Soares (1988, p. 209), ao estudar o processo de produção social da habitação e da cidade em Uberlândia-MG no contexto do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), concluiu que “as transformações por que passou a cidade de Uberlândia” contribuíram para produzir “um espaço para o capital e a seu serviço”. Naquela época, a autora atribuiu os problemas decorrentes da intensa produção habitacional à ausência efetiva de planejamento urbano. Nas palavras de Soares (1988, p. 209):

A ausência de normas ou leis de ocupação do solo produziu graves sequelas, como por exemplo a existência de vazios urbanos próprios à especulação imobiliária, ampliando muito a área urbana, que se expandiu à vontade dos loteadores, sem nenhum planejamento. Esse processo gerou, também, a conseqüente subutilização de áreas que, além de distorcer a forma da cidade, onera os custos de urbanização.

Pelo exposto, nota-se que a referida autora considerava que, por meio de certos instrumentos de planejamento, seria possível conter a especulação imobiliária, fazendo-se cumprir a função social da propriedade urbana e da cidade. Para Soares (1988, p. 209), “uma regulamentação eficiente e racional do uso e ocupação do solo poderia resultar, sob vários aspectos, em uma contribuição efetiva para impedir a supervalorização da terra urbana, e possibilitar às classes trabalhadoras de baixa renda o acesso à moradia”.

É importante ressaltar que a visão da autora é coerente com o papel esperado do Plano Diretor a partir da Constituição Federal de 1988. É também corroborada pelo discurso do MNRU, que atribui ao plano a função de ordenar o pleno desenvolvimento da cidade.

Esta dissertação também considera como premissas a necessidade e a validade dos instrumentos de planejamento e regulação, mas demonstra que a simples existência deles não garante a efetiva função social da cidade. Ao contrário, evidencia, como fez Villaça (2000), que esses instrumentos poderão exercer função oposta, servindo para legitimar a ação especulativa do capital, promovendo espaços cada vez mais desiguais e socialmente injustos.

Mesmo assim, continuamos pensando que o Plano Diretor é um instrumento importante e que deve continuar a ser defendido. Do nosso ponto de vista, o problema maior está no ainda baixo grau de participação popular e controle social desse tipo de instrumento, premissa também defendida pelo MNRU.

É importante esclarecer que não é por utilizarmos um conceito de base marxista na interpretação da produção social da habitação e da cidade que teremos que pensar exclusivamente por esse viés. Neste estudo não desconsideramos a relação entre Estado e

capital na definição e gestão das políticas públicas de habitação, mas também não descartamos a possibilidade de uma relação promissora entre Estado e democracia, na perspectiva do potencial controle da sociedade sobre o Estado.

A relação entre Estado e democracia foi considerada no contexto do Estado Democrático de Direito, o que implica dar papel de destaque às leis que regulam a produção do espaço urbano, em especial o Plano Diretor. Convém salientar que, no Brasil, a legislação urbanística é contraditória, ora refletindo os interesses do capital, ora opondo-se a eles. O melhor exemplo é a própria Constituição Federal de 1988, que, ao garantir o direito de propriedade privada, atribui a ela o dever de função social (BRASIL, 1988). Tal situação é emblemática e revela a existência de certas polaridades no Estado que lhe dão duplo sentido: instrumento de reprodução dos interesses capitalistas e, ao mesmo tempo, de garantia de direitos sociais.

Nesse sentido, o presente estudo fundamenta suas premissas na história recente da democracia brasileira e, em especial, na história da Constituição Federal de 1988, que incorporou parte das demandas apresentadas por movimentos sociais, como os de reforma agrária e urbana. Para muitos, isso é ingenuidade, mas para nós é uma utopia necessária na busca por verdadeiras *polis* e suas *ágoras*.

Ainda discorrendo sobre os pressupostos metodológicos desta dissertação é importante nos posicionarmos no âmbito da geografia e suas categorias de análise. Dito isso, esclarecemos que o trabalho é bastante flexível em relação ao método e ao seu conteúdo disciplinar. Não nos preocupamos demasiadamente em enquadrá-lo neste ou naquele campo disciplinar, afinal, a discussão sobre planejamento é em si interdisciplinar. Contudo, como geógrafos, incluímos a variável espacial como recurso analítico, considerando especialmente a localização dos empreendimentos de HIS como critério de avaliação da viabilidade ou não da política habitacional enquanto vetor de inclusão e mobilidade social.

Os principais procedimentos metodológicos para alcançar os objetivos definidos acima foram:

- Identificação no Plano Diretor das diretrizes com a temática habitacional, observando o seu grau de objetividade (se há definição de metas e prazos), a eficácia jurídica e social, a compatibilidade vertical em relação à legislação superior e a compatibilidade horizontal em relação ao PLHIS;
- Quantificação e qualificação da produção habitacional de Uberaba, identificando a sua localização e os seus impactos sobre a dinâmica urbana no que diz respeito à inclusão ou à segregação socioespacial;
- Avaliação das metas do PLHIS, considerando a experiência recente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), os princípios e as diretrizes da PNH.

Acreditamos ser importante fazer uma breve consideração sobre o nosso objeto de estudo, que, neste caso, é representado de um lado pela análise do capítulo habitacional do Plano Diretor e do PLHIS de Uberaba e, de outro, pela análise da relação entre a recente produção habitacional da cidade e os citados instrumentos de planejamento. Nesse sentido, a cidade de Uberaba foi, sobretudo, o recorte espacial da análise dos dois instrumentos de planejamento citados e não propriamente o objeto de análise. Sobre o recorte temporal, a análise focou especialmente o período posterior a 2006, ano da aprovação legislativa do Plano Diretor. Entretanto, em alguns casos, utilizamos dados anteriores a 2006.

Faremos aqui uma breve apresentação sobre o recorte espacial de realização da pesquisa que resultou nesta dissertação. Uberaba está localizada na macrorregião do Triângulo Mineiro, tendo como vizinhas as cidades de Uberlândia e Indianópolis ao norte;

Nova Ponte e Sacramento a leste; Conceição das Alagoas e Veríssimo a oeste; Conquista, Água Comprida e Delta ao sul.

Uberaba destaca-se como a/o segunda/o cidade/município (295.988 habitantes em 2010) no contexto macrorregional, ficando atrás apenas de Uberlândia (604.013 habitantes em 2010), cuja população absoluta em 2010 foi 49% superior à população de Uberaba. A taxa de crescimento populacional de Uberaba entre 2000 e 2010 foi de 17,28% e a taxa de urbanização em 2010 era de 97,76%.

Do contingente populacional de 2010, 187.221 habitantes eram naturais de Uberaba (63,25% do total) e 108.767 eram não naturais (36,74% do total). Dentre os habitantes provenientes de outras localidades, 64.515 eram de Minas Gerais (59,32%), 43.908 (40,36%) eram naturais de outros Estados do Brasil e 344 (0,32%) eram de nacionalidade estrangeira.

A partir da análise da projeção de crescimento demográfico feita pela Fundação João Pinheiro para os municípios mineiros, verifica-se que não é esperada nenhuma nova explosão demográfica em Uberaba nos próximos anos. Sua população crescerá aproximadamente 1% ao ano, sendo que em 2020 deverá ser de 328.828 habitantes.

De acordo com o PLANHAB (BRASIL, 2009c), Uberaba enquadra-se no conjunto de cidades/municípios que abrangem os centros regionais do Centro-Sul, com elevados estoques de riqueza acompanhados de elevados padrões de desigualdade social. No capítulo 3 faremos uma melhor caracterização socioeconômica do município.

Para finalizar apresentamos a estrutura da dissertação, que foi dividida em quatro capítulos. No primeiro, discutimos o papel do Plano Diretor no contexto da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. Buscamos demonstrar a presença das ideias do MNRU na legislação brasileira e que, em tese, cabe ao Plano Diretor o papel de garantir a função social da propriedade urbana e da cidade.

No capítulo 2 tratamos da questão do planejamento habitacional brasileiro, resgatando o histórico das principais ações do Estado, desde a Fundação Casa Popular até o PMCMV.

Em seguida, no capítulo 3, apresentamos uma síntese dos indicadores sociais e econômicos de Uberaba, destacando também o seu processo de expansão urbana. Posteriormente, analisamos o Plano Diretor do município, especialmente os capítulos que tratam do macrozoneamento urbano e da política municipal de habitação.

Por fim, no capítulo 4, analisamos o PLHIS de Uberaba, verificando o seu grau de compatibilidade com o Plano Diretor e com os princípios e as diretrizes na nova PNH. Fizemos também uma avaliação da produção de HIS em Uberaba desde 1997, buscando avaliar a sua efetividade enquanto instrumento de inclusão socioespacial.

1 O PLANEJAMENTO URBANO E O DESAFIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE NO BRASIL

1.1 Princípio de função social de propriedade urbana no Brasil

De início, precisamos admitir que, nos países capitalistas, foi a consolidação do que se denomina Estado Democrático de Direito o contexto de afirmação do princípio de função social de propriedade. Segundo Bassul (2005), o paradigma desse modelo de organização sociopolítica busca, em detrimento dos postulados marxistas, conciliar liberdade econômica e justiça social. Contudo, não é nosso propósito avançar na discussão sobre as contradições do Estado capitalista e na sua pretensa inviabilidade democrática. Assim, partiremos da consideração já empregada por autores como Souza (2006) de que é difícil, mas não impossível conciliar o direito capitalista de propriedade e o princípio - por vezes, equivocadamente interpretado como socialista - de justiça social por meio da função social da propriedade.

No Brasil, o direito de propriedade foi, a partir de 1934, tornando-se, por excelência, um direito condicionado. Inicialmente, esse condicionamento aparece de modo difuso na forma da supremacia do interesse social e coletivo em detrimento do interesse individual e privado. Posteriormente, em 1946, a Carta Magna condicionou o uso da propriedade ao bem estar social, princípio que se manteve nas reformas constitucionais de 1967 e 1969 (BASSUL, 2005).

Para Ovando Júnior (2009), desde 1967 a função social da propriedade tornou-se um princípio constitucional. Entretanto, para Bassul (2005), isso só ocorreu com a Constituição de 1988, quando, pela primeira vez, o tema adquiriu potencial de eficácia jurídica ao tratar das

condições produtivas da propriedade agrária e ao submeter a propriedade urbana ao disposto nos Planos Diretores municipais.

Vale lembrar que o texto constitucional de 1988, entre os artigos 184 e 186, é explícito ao estabelecer as condições de cumprimento da função social da propriedade agrária. Entre as principais condições estão a obrigatoriedade de ser produtiva, utilizar adequadamente os recursos naturais e observar as leis trabalhistas, cabendo à União a competência de fiscalização e penalização dos casos de infrações. Em relação à propriedade urbana, a Constituição de 1988, entre os artigos 182 e 183, atribuiu ao município, por meio de seu Plano Diretor, a competência normativa e fiscalizadora do princípio de função social.

Desse modo, no nosso entendimento, por ser mais específico na regulamentação do princípio de função social da propriedade agrária, o texto constitucional deu maior potencial de eficácia jurídica a essa categoria de propriedade. Já no que diz respeito à propriedade urbana, como dito acima, caberá a cada município definir as condicionantes de sua efetiva função social.

É válido salientar que há autores que discordam da ideia de maior potencial de eficácia jurídica aplicada à propriedade agrária em detrimento da propriedade urbana. Mattos (2003) afirma que, embora o Plano Diretor seja o principal instrumento definidor da função social da propriedade urbana, esse não é o único. Para a autora, a própria Constituição Federal e o Estatuto da Cidade vinculam, por meio da supremacia do interesse coletivo ao privado, o direito de propriedade à sua função social. Assim, mesmo em municípios dispensados de possuírem Planos Diretores, esse princípio está garantido.

Apesar dos avanços nos marcos regulatórios, especialmente a partir do Estatuto da Cidade, a questão é como o princípio de função social da propriedade urbana de fato se materializará. Nesse sentido, a avaliação dos Planos Diretores elaborados e/ou revisados entre 2001 e 2006, à luz do Estatuto da Cidade, coloca-se como uma importante atividade de

observação dos caminhos tomados pelos municípios brasileiros no que diz respeito à temática em questão.

Em Minas Gerais, segundo o relatório estadual da Rede Nacional de Avaliadores de Planos Diretores, a maioria dos municípios avaliados até 2009 não apresentava qualquer diretriz para garantir a função social da propriedade. Ainda segundo o relatório, entre os que apresentam, observa-se que:

As definições são gerais: desenvolvimento sustentável, compatibilidade de ocupação do solo com a estrutura disponível; melhoria da paisagem urbana, recuperação e preservação dos recursos naturais; regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a ampliar a oferta de habitação para as faixas da população de baixa renda e melhorar a acessibilidade urbana. (BRASIL, 2009d, p. 23)

Enfim, conforme demonstra o relatório estadual, os Planos Diretores tendem a ser demasiadamente genéricos e prolixos, tornando-se socialmente ineficazes apesar da teórica eficácia jurídica imposta pelo princípio da compatibilidade vertical dos Planos Diretores ao Estatuto da Cidade e, sobretudo, à Constituição Federal.

1.2 Síntese do Movimento Nacional de Reforma Urbana

Diante do acelerado processo de urbanização brasileira iniciado na década de 1930 e acentuado na década de 1960, agravaram-se os problemas sociais originados no campo, mas reproduzidos à exaustão nas grandes cidades brasileiras durante a fase de industrialização espacialmente concentradora.

Entre os anos 1930 e 1960, marcados por governos como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, começa a se consolidar no país os primeiros modelos de planejamento estatal de industrialização e urbanização. Após 1964, com a ditadura militar, tais modelos são reforçados e a urbanização brasileira é intensificada. Os modelos de planejamento, incluindo

os de planejamento habitacional, foram insuficientes para prover as cidades brasileiras de estruturas institucionais e financeiras capazes de ofertarem moradia, infraestrutura e serviços urbanos em consonância com o crescimento da demanda.

Desse modo, o que se viu no país foi a reprodução de um modelo excludente de urbanização acelerada e agravadora/geradora de problemas sociais com forte dimensionamento espacial. As tentativas de planejamento via regulação urbanística (Planos Diretores, Leis de Parcelamento e Leis de Zoneamento) lograram resultados modestos, quando não pioraram os problemas por intensificar a segregação socioespacial, com destaque para a favelização.

Mas foi especialmente devido à tolerância e, às vezes, conivência do Estado brasileiro com as ações deliberadamente especulativas do capital imobiliário que, no final dos anos 1970, grupos de diferentes categorias profissionais e sociais aliaram-se à Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica, dando início à mobilização que culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Um marco importante que precedeu a organização do MNRU foi a realização, em 1963, do seminário de habitação e reforma urbana pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. Do seminário realizado em Petrópolis-RJ resultou um documento que defendia o direito à moradia e à justiça social urbana. Entretanto, apesar da importância histórica, o documento teve pouca repercussão, em parte devido à ausência de movimentos populares que o legitimassem, em parte devido ao seu conteúdo predominantemente técnico.

Ademais colaborou para o seu enfraquecimento o contexto de forte repressão política imposta ao país pelo regime militar. Assim, é apenas no final da década de 1970, já diante de certa fadiga do militarismo provocado pela falência do modelo econômico que lhes dava sustentação política, que as ideias de reformas de base lançadas no início de 1960 vão reaparecer.

Em meados dos anos 1980, com o movimento de redemocratização e a Assembleia Constituinte, o documento é apropriado e legitimado pelos movimentos sociais (em especial, o MNRU), incorporando um discurso mais político que técnico. Obviamente, devido à conjuntura da época, a ideia de democratização do planejamento e da gestão urbana torna-se uma de suas principais premissas.

Após o registro da gênese e evolução histórica no MNRU cabe-nos o dever de tentar sintetizar o conceito, os princípios e os objetivos da reforma urbana. Para isso, recorreremos às palavras de Souza (2006, p. 213):

Reforma urbana significa uma reforma social estrutural, de caráter redistributivista e universalista. Dotada, evidentemente, de uma nítida dimensão espacial, essa reforma estrutural se vale de táticas e instrumentos variados (canais e rotinas de participação popular, instrumentos de regularização fundiária, tributários, urbanísticos e informativos...), com as finalidades precípuas de reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e destecnocratizar o planejamento e a gestão urbana.

Em outra obra, Souza (2005, p113) define os objetivos mais importantes da reforma urbana:

[...] coibir a especulação imobiliária; reduzir o nível de disparidade sócio-econômica-espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano; garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes de regularização fundiária, tais como favelas e loteamentos irregulares; gerar emprego e renda para os pobres urbanos.

As citações de Souza (2005, 2006) evidenciam que os princípios norteadores do MNRU são o de justiça social e o de democratização do planejamento e da gestão urbana. Como justiça social espera-se a inversão de prioridades, privilegiando os espaços dos pobres em detrimento dos espaços dos ricos. A ideia é diminuir as disparidades sociais e espaciais por meio do redirecionamento dos investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, qualidade ambiental, etc.

A premissa que busca garantir a destecnocratização do planejamento, via sua democratização, alicerça-se no princípio do controle social do Estado, pois somente assim será possível alcançar níveis mais satisfatórios de justiça social. Dessa forma, a reforma urbana coloca-se como uma questão não apenas técnica, mas, sobretudo, política e ideológica.

Convém lembrar que é do MNRU, mais precisamente do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), criado em 1987, a origem do projeto de emenda constitucional que acabou por materializar-se na forma dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, tratando justamente do princípio de função social da propriedade.

É verdade que, na tramitação da emenda constitucional, ocorreram mudanças substanciais, interpretadas como expressivas perdas de conteúdo. A própria ausência do princípio de democratização do planejamento e da gestão urbana nos artigos que tratam justamente da política urbana é reveladora das alterações sofridas. Não obstante, mais de uma década depois, no ano de 1999, por ocasião da votação na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados do projeto de lei que culminou no Estatuto da Cidade, ocorreu, em paralelo, a I Conferência das Cidades, possibilitando a articulação entre os conteúdos originais da emenda constitucional apresentada pelo FNRU e o referido projeto de lei.

Assim, em 2001, é finalmente sancionado o Estatuto da Cidade, regulamentando aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e materializando os principais instrumentos de reforma urbana e função social da propriedade e da cidade.

Cabe destacar, como fez Souza (2005), que o MNRU é constituído de uma complexa variedade de indivíduos e instituições com interesses diversos. Sua trajetória é marcada por oscilações: há momentos de grande mobilização e outros de quase “hibernação”. Segundo o autor, o MNRU é ainda pouco conhecido pela opinião pública e, por isso, é preciso continuar difundindo seus ideais a fim de garantir os seus princípios e objetivos.

1.3 O Estatuto da Cidade

A Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, tem sua história profundamente marcada pelo ideário do MNRU (BRASIL, 2002). Nesse sentido, é importante considerar que a referida lei traz no seu bojo princípios jurídicos contrários a uma das principais características do mercado imobiliário brasileiro, ou seja, a especulação imobiliária urbana. Tal situação não é própria desse estatuto, pois está presente na Constituição Federal de 1988, bem como esteve presente em algumas das constituições que a antecederam no século XX. Referimo-nos ao princípio da função social da propriedade urbana e, por conseguinte, ao seu desdobramento, a função social da cidade.

O Estatuto da Cidade pode ser interpretado como o resultado de um processo de negociação envolvendo diferentes atores sociais, inclusive empresários ligados ao mercado imobiliário. Bassul (2005) demonstrou que, apesar da aparente oposição de interesses, durante os anos em que o projeto de lei tramitou no Congresso Nacional, foi possível alinhar certas ideias, favorecendo o movimento de convergência que permitiu a sua aprovação. Nas palavras do autor:

A maior parcela da responsabilidade, ou do mérito, a depender do ponto de vista, pela circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos de longo tempo, doze anos, decorridos entre a formulação e a aprovação da nova lei. Como vimos, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática pelos municípios anteriormente à aprovação da norma federal, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário; o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto. (BASSUL, 2005, p. 245)

Entre os diferentes atores sociais envolvidos na formulação e defesa do projeto de lei que, depois de aprovado, transformou-se no Estatuto da Cidade destacou-se a contribuição do MNRU. A sua mobilização permitiu a consolidação das ideias que se materializaram nos chamados instrumentos urbanísticos, muitos dos quais obrigatórios nos Planos Diretores Municipais.

De acordo com Cardoso (2003), podemos sintetizar o conteúdo do Estatuto da Cidade em quatro princípios básicos:

- Os equipamentos e serviços urbanos são reconhecidos como direitos de cidadania e dever do Estado;
- A propriedade urbana deve cumprir função social, sujeitando-se à supremacia do interesse coletivo sobre o privado;
- Os benefícios da urbanização devem ser estendidos a todos, garantindo-se o direito à cidade e à justiça social;
- A gestão urbana deve ser participativa e democrática, contribuindo para o controle social do Estado.

Para dar eficácia a tais princípios, o Estatuto dispõe de diferentes instrumentos urbanísticos com potencial para regular o uso e a ocupação do solo urbano de modo a garantir a justa distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização. Dentre os instrumentos, alguns estão mais diretamente relacionados com a questão da redução da especulação imobiliária e do déficit habitacional.

Em relação à redução da especulação imobiliária, o Estatuto apresenta três instrumentos, sendo eles: a notificação para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamentos da dívida pública.

A aplicação desses instrumentos segue um protocolo estabelecido pelo próprio Estatuto, mas depende substancialmente da regulamentação feita em cada município por meio do Plano Diretor. Em geral, os municípios subutilizam os instrumentos, regulamentando-os de forma genérica, fazendo com que padeçam de elevada ineficácia social.

Do ponto de vista habitacional, tais instrumentos poderiam ter grande eficiência, reduzindo a ociosidade dos imóveis não utilizados ou subutilizados, promovendo o aumento da oferta e, em tese, a consequente redução dos preços. Essa redução de preços tornaria o mercado imobiliário mais equilibrado, melhorando a compatibilidade entre preço e poder aquisitivo da maioria da população. Assim, haveria uma redução do próprio déficit habitacional, diminuindo a dependência de parte expressiva da população em relação às políticas de habitação de interesse social.

Outro importante instrumento com forte relação com a questão habitacional é a usucapião especial de imóvel urbano, que possibilita a regularização fundiária dos assentamentos precários ou loteamentos irregulares e clandestinos, dando-lhes segurança jurídica e título de propriedade. Esse instrumento relaciona-se com o chamado déficit habitacional qualitativo.

Ainda que não estejam contidos no texto original do Estatuto da Cidade, temos dois importantes instrumentos que, de certo modo, derivam do mesmo. Referimo-nos à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e à Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). No caso da Concessão de Uso Especial, o instrumento foi promulgado pela Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001, ocupando parcialmente a lacuna deixada pelos vetos presidenciais aos artigos 15 a 20 do estatuto. A concessão visa a dar segurança jurídica aos ocupantes dos imóveis sem, contudo, conferir-lhes a propriedade dos imóveis.

Já a ZEIS pode ser utilizada tanto para a regularização fundiária e urbanística de áreas já ocupadas e consolidadas como para o parcelamento e a edificação em condições especiais e distintas do restante da cidade. No primeiro caso, trata-se de reconhecer a existência de uma ocupação consolidada, demarcando-a e aprovando-a conforme levantamento cadastral. No segundo caso, o objetivo é reduzir os índices urbanísticos

usualmente praticados na cidade, promovendo maior adensamento e melhor aproveitamento do solo urbano.

Os demais instrumentos contidos do Estatuto da Cidade - o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, a Transferência do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança - também têm ligação com o ideário de reforma urbana, mas em menor grau. No que diz respeito à relação de casualidade entre especulação imobiliária e déficit habitacional, os instrumentos mais importantes são os tratados anteriormente.

1.4 O Plano Diretor

A elaboração de Planos Diretores no Brasil não é recente, sendo as primeiras experiências do final da década de 1930 e meados da década de 1940 (VILLAÇA, 2005). Os Planos Diretores desse período caracterizavam-se pela predominância de diretrizes físicas, utilizando-se do zoneamento e do desenho urbanístico, especialmente do sistema viário, como instrumentos de ordenamento territorial e urbano (MONTE-MÓR, 2007).

Apesar da ênfase nos aspectos físicos, alguns Planos Diretores da década de 1940 já manifestavam a preocupação com as questões sociais, incluindo conceitos relacionados à participação comunitária.

Na década de 1960, a concepção dos Planos Diretores modifica-se, diminuindo a ênfase das questões físicas e incorporando a ideia de planejamento integrado intersetorial. Para Monte-Mór (2007), essa ainda continua a ser a concepção utilizada pela maioria dos Planos Diretores no Brasil.

Diante dessa concepção, os Planos Diretores passaram a incorporar temáticas diversas e independentes das questões físicas, como educação, saúde, assistência social,

desenvolvimento econômico, dentre outras. Assim, houve uma ampliação de suas competências, que em muitos casos tornaram-se difusas, dificultando a elaboração de diretrizes e objetivos factíveis.

Com a Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor adquiriu maior importância, sendo responsabilizado pela tanto pela política de desenvolvimento e expansão urbana quanto pelas condições de cumprimento da função social da propriedade urbana. Para Xavier (2005, p. 21):

O caráter preconizado para os novos Planos Diretores é bastante distinto dos antigos, no sentido de sua metodologia hoje está baseada em um processo que envolve a participação dos agentes públicos, privados e comunitários na formulação das diretrizes e propostas para a cidade. Observados o marco jurídico e a nova concepção política e social, o plano diretor de desenvolvimento urbano tem assim reforçado o seu papel de promotor do planejamento municipal, constituindo-se em um instrumento que associa as questões de uso do solo e acesso à terra às demais políticas municipais – com destaque para habitação, meio ambiente e transporte, estas orientadas pelas políticas social e de desenvolvimento local.

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu uma série de condicionantes para os municípios em relação aos seus Planos Diretores, conforme veremos a seguir (BRASIL, 2002):

- A definição do ciclo orçamentário - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) - deve observar as diretrizes previstas no Plano Diretor;
- O Plano Diretor deve estabelecer diretrizes para o município como um todo, englobando, portanto, o urbano e o rural;
- O Plano Diretor deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos;
- O processo de elaboração do Plano Diretor deve ser participativo, envolvendo os diferentes segmentos da sociedade.

Com relação a essas condicionantes, alguns comentários são inevitáveis:

- Os ciclos orçamentários municipais ainda são instrumentos pouco articulados. O PPA raramente considera as diretrizes do Plano Diretor, que também não estabelece as suas diretrizes de acordo com os quadriênios dos ciclos orçamentários, e a LDO geralmente apresenta previsões completamente irreais quando comparadas aos valores efetivamente executados;
- A competência normativa sobre o solo rural é matéria mais que complexa, havendo muitas polêmicas e dúvidas a respeito da competência do município em regular o uso e a ocupação do imóvel rural. Há um entendimento de que esta competência é uma prerrogativa da União, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Assim, se o município não regula a propriedade rural, como regularia o uso e a ocupação do solo rural?;
- A ideia de que o Plano Diretor deve ser revisto a cada década tem gerado equívocos em relação ao seu sistema de avaliação, pois a maioria dos municípios deixa de avaliar e monitorar os seus Planos Diretores, acreditando que isso somente precisa ser feito quando da revisão;
- A participação da população nos processos de elaboração e execução dos Planos Diretores é ainda muito incipiente, servindo apenas como mecanismo de legitimação de interesses às vezes contrários aos princípios de função social da propriedade urbana e da cidade. Os zoneamentos urbanos, geralmente, são exemplos contundentes dessa prática.

Além dos condicionantes citados acima, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 42, exige ainda que os Planos Diretores contenham, no mínimo:

- A delimitação das áreas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Isso implica identificar os imóveis não utilizados ou subutilizados que estejam servindo para especulação imobiliária;
- A delimitação das áreas passíveis do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiário, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir, com a consequente regulamentação dos instrumentos na escala municipal.

Destacamos que a delimitação de áreas reforça o caráter espacial dos Planos Diretores, mas numa perspectiva diferente daquela verificada nas décadas de 1930/1940. Com a delimitação das áreas onde incidirão os instrumentos citados acima, o que se espera é uma inversão de prioridades, direcionando os recursos financeiros obtidos por meio de sua aplicação para atender a demandas como habitações de interesse social, por exemplo. É nesse sentido que os Planos Diretores pós Estatuto da Cidade teriam potencial para promover a reforma urbana.

Para terem efetividade em relação à política habitacional de interesse social, os Planos Diretores, além dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, deverão considerar outras questões, como veremos no capítulo 2 desta dissertação. É importante destacar que não analisaremos todo o Plano Diretor de Uberaba, pois nosso objetivo é avaliar apenas a relação entre ele e o planejamento/produção habitacional de interesse social, tendo como premissa o princípio de função social da propriedade urbana e a relevância da moradia digna como condições essenciais para a conquista do direito à cidade.

2 O PLANEJAMENTO HABITACIONAL E O DESAFIO DA MORADIA DIGNA NO BRASIL

2.1 Síntese da política e dos planos habitacionais no Brasil

A história da política habitacional brasileira é marcada por muitas descontinuidades (SANTOS, 2005). Uma das primeiras tentativas do Estado no sentido de produzir uma política nacional de habitação ocorreu em 1946, com a criação da Fundação Casa Popular. Nesse período, o país estava iniciando o seu processo de industrialização, logo após a profunda crise econômica desencadeada pela falência do ciclo agroexportador cafeeiro.

É importante lembrar que a crise da cafeicultura no começo da década de 1930 provocou um crescente desemprego no campo, promovendo grande êxodo rural no Brasil. Por isso, podemos dizer que a urbanização brasileira nasceu da crise econômica que se abateu sobre o país, marcando definitivamente a sua trajetória ao longo das próximas décadas.

Entre meados de 1950 e 1970, incluindo-se nesse período os governos de Juscelino Kubitschek e parte da ditadura militar, a industrialização foi acelerada, intensificando o êxodo rural e a urbanização. As cidades cresceram muito rapidamente do ponto de vista populacional sem, contudo, imprimir a mesma velocidade na oferta de solo urbanizado e habitação. Como resultado, a demanda por habitação, especialmente a de interesse social, cresceu muito acima da oferta, criando um significativo déficit quantitativo e qualitativo.

A Fundação Casa Popular mostrou resultados pouco satisfatórios diante da demanda por HIS. Tais resultados são atribuídos, sobretudo, à falta de recursos e às regras de financiamento. Estima-se que entre 1946 e 1964 tenham sido construídas apenas 16.964 unidades habitacionais voltadas para a população de menor poder aquisitivo (BONDUKI, 1994).

Em 1964 foram instalados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e um sistema de financiamento que permitia a captação de recursos subsidiados, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A importância do BNH até 1986 é indiscutível, pois apesar dos equívocos provocados principalmente pelas regras de financiamento, nesse período, foram construídos cerca de 2,4 milhões de moradias de interesse social com recursos do FGTS (BONDUKI, 2009).

Entre as críticas ao BNH e à sua atuação, destacam-se: o excesso de centralização e autoritarismo administrativo, a ausência de transparência e controle social e a utilização de critérios de financiamento que excluía parcela expressiva das famílias em situação de déficit habitacional. Do ponto de vista urbanístico, o maior equívoco foi:

[...] a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados. (BONDUKI, 2009, p. 74)

Segundo Bonduki (2009), apesar da expressiva produção do BHN, a oferta de moradias entre 1964 e 1986 foi insuficiente, atendendo a apenas 25% da demanda. Por isso, diante do crescimento populacional e da acelerada urbanização, formou-se no Brasil um vultoso déficit habitacional. Para o autor, faltou ao BNH à compreensão de que o déficit habitacional não pode ser enfrentado apenas com a produção habitacional propriamente dita, via programas nacionais, devendo existir alternativas que incorporem o esforço e a capacidade organizativa dos demais entes federados e, em especial, das próprias comunidades locais.

Após várias tentativas de adequação do modelo e diante do relativo insucesso no que diz respeito à produção de moradias para a população mais pobre do país, o BNH foi extinto em agosto de 1986 e as suas atribuições foram transferidas para Caixa Econômica Federal.

Sobre a extinção do BHN e as suas consequências, Bonduki (2011, p. 75) diz que “ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

Entre as razões para a extinção do BNH tem-se a inadimplência, que, com a crise econômica dos anos 1980, cresceu em função do descompasso entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários, os quais tiveram fortes perdas salariais com a inflação e a recessão. Outra razão foi à redução da capacidade de investimento, devido à retração das contas do FGTS e do SBPE, que também sofreram com a crise, em especial com o desemprego.

Ao longo da década de 1990, ocorreu uma espécie de vazio institucional no que diz respeito às políticas habitacionais voltadas para os mais pobres. A Caixa Econômica Federal continuou a manter programas habitacionais alicerçados em critérios de financiamento, sobretudo taxas de juros. Embora essas taxas fossem menores que a média do mercado, culminavam em prestações relativamente altas diante da renda da maioria das famílias que constituíam (e ainda constituem) o déficit habitacional no país.

Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando a descontinuidade e a ausência de estratégias para enfrentar o problema. Dentro desse período, no ano de 1994, o governo federal lançou os programas Habitar-Brasil e Morar-Brasil, tendo como principal fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU). Entretanto, os dois programas foram prejudicados pelo contingenciamento de recursos do Plano Real.

Entre 1995 e 2003 ocorreu uma retomada dos financiamentos com recursos do FGTS. A Caixa Econômica Federal centralizou, como gestora financeira, os programas habitacionais que foram criados nacionalmente, como o Programa de Arrendamento

Residencial (PAR), o Programa de Apoio à Produção e o Programa Carta de Crédito. Convém salientar que o PAR era financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que tem como fonte de recurso o OGU (BONDUKI, 2009). Sobre os programas desse período, Bonduki (2011, p. 80) diz que:

[...] a implementação desses programas não significou interferir positivamente no combate ao *deficit* habitacional, em particular nos segmentos de baixa renda. De uma maneira geral, pode-se dizer que se manteve ou mesmo se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, ou seja, um atendimento privilegiado para as camadas de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *deficit* quantitativo.

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades e na sua estrutura institucional, a Secretaria Nacional de Habitação, que conta com três departamentos: o de produção habitacional, o de desenvolvimento institucional e cooperação técnica e o de urbanização de assentamentos precários.

No ano seguinte é lançada a nova Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que por sua vez, é composto de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (HIS) e o de Habitação de Mercado.

No ano de 2005, como desdobramento do SNH (ou, mais precisamente, do subsistema de HIS), é criado, por meio da Lei Federal 11.124, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Ainda como consequência da nova PNH, é elaborado, entre 2007 e 2008, o novo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) e, em 2009, por meio da Lei Federal 11.977/09, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (BRASIL, 2009a), que em 2011 entrou na sua segunda edição, por meio da Lei Federal 12.424/11 (BRASIL, 2011a).

Considerando as referências utilizadas acima, elaboramos o Quadro 01 com periodização das principais ações do Estado brasileiro desde 1946. O propósito é tornar mais didática a exposição, apresentando uma síntese de cada período. Convém destacar que o quadro apresenta apenas o conjunto de informações disponíveis nas fontes pesquisadas, não representando o conjunto de todas as ações desenvolvidas no período considerado.

Quadro 1 – Periodização das principais ações do Estado brasileiro em relação à produção Habitacional de Interesse Social

Período	Principais características	Produção de HIS (em mil)
1946 a 1964	A Fundação Casa Popular era a instituição responsável pelos programas, que basicamente eram financiados com recursos do Orçamento Geral da União (AZEVEDO; ANDRADE, 1992).	17
1964 a 1986	O Banco Nacional da Habitação (BNH) e as Companhias de Habitação Popular (COHABs) foram os responsáveis pelos programas, sendo o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) a principal fonte de recursos. Esse período tem três fases: de 1964 a 1969, com a expansão das COHABs que focaram os investimentos na produção habitacional destinada à camada mais pobre da população; de 1970 a 1974, fase de retração da produção devido à crise das COHAB em função da inadimplência; e a partir de 1975, com a reestruturação das COHABs que redirecionaram a produção habitacional para as classes de renda média (MOTTA, 2011).	2.400
1986 a 1995	Período de retração dos programas federais devido ao rígido controle do crédito e à paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS, entre 1991 e 1995 (BONDUKI, 2009).	Nas fontes pesquisadas não encontramos dados.
1995 a 2003	Retomada dos financiamentos com recursos do FGTS. A Caixa Econômica Federal tornou-se a principal gestora financeira dos programas habitacionais, que foram criados nacionalmente, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que produziu 106 mil UH; o Apoio à Produção , que fez quatro mil UH; e a Carta de Crédito , responsável por 1.386 mil UH. Convém salientar que o PAR era financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial, que tem como fonte de recurso o Orçamento Geral da União (BONDUKI, 2009).	1.676
2003 a 2009	Criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação. Aprovação da Nova Política Nacional de Habitação , criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do seu respectivo Fundo, que tem no Orçamento Geral da União a sua principal fonte de recursos (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011)	Nas fontes pesquisadas não encontramos dados.
A partir de 2009	Criação do Programa Minha Casa Minha Vida , com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Com relação a HIS, esse programa tem como principal vantagem sobre os programas do BNH o modelo de financiamento, que, devido aos recursos não onerosos transferidos do OGU para o FAR, apresenta um inovadora política de subsídio. Em relação aos aspectos urbanísticos, o PMCMV e o BNH têm enormes semelhanças (NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012)	Aproximadamente 2.600

Fontes: Azevedo e Andrade (1982); Bonduki (2009); Cardoso, Aragão e Araújo (2011); Motta (2011); Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012)

2.2 A Nova Política Nacional de Habitação

Criada em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH), a exemplo do capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, também representa uma contribuição dos movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana, uma vez que:

Resgatando antigas reivindicações dos movimentos pela moradia e reforma urbana, a PNH trouxe avanços significativos no campo da habitação, promovendo a urbanização, regularização e integração urbana de assentamentos precários, a melhoria da qualidade habitacional e a provisão de novas unidades. (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 85)

Nesse sentido, a PNH rompe com a concepção de política habitacional do extinto BNH, que era focada apenas na provisão habitacional para enfrentamento do déficit quantitativo, e passa a considerar questões importantes como regularização fundiária e melhorias habitacionais, incluindo, portanto, o chamando déficit qualitativo. Além disso, a PNH vincula a provisão habitacional ao acesso a bens e equipamentos públicos, mobilidade, infraestrutura, etc. Assim, em outras palavras, a PNH reconhece que o déficit não é apenas de habitação, mas de cidade.

A abrangência desta nova concepção de política habitacional deriva do princípio constitucional de moradia digna, o que implica reconhecer a moradia como “vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (BRASIL, 2004b, p. 30).

Nascimento Neto, Moreira e Schussel (2012), ao avaliarem o fundamento teórico da PNH, concluíram que essa política foi elaborada considerando conceitos como o da produção social do espaço urbano. Os referidos autores citam Gottdiener (1997) ao afirmarem que: “o

espaço é elemento fundamental no processo de produção capitalista, não como substrato, mas como elemento ativo que estabelece uma relação dialética com a sociedade, na (re)produção de valores culturais, políticos e econômicos” (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 88).

Geógrafos como Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos também contribuem para a compreensão do espaço como objeto de produção social, o que implica uma multiplicidade de atores e permanente conflito de interesses.

Corrêa (1997) coloca que o espaço é tanto condicionante como condicionado socialmente. Para a análise das políticas, planos e programas habitacionais, a ideia de espaço como condicionante social é, do ponto de vista do método, muito importante, sobretudo quando se pretender avaliar a efetividade da produção de HIS à luz do princípio de moradia digna.

É importante lembrar que, durante o período de produção do extinto BNH, a provisão habitacional representou o agravamento dos processos de expansão periférica das cidades, com intensificação da segregação socioespacial, desvinculando o acesso à habitação do direito à moradia digna. Nesse sentido, a PNH, ao propor a sua integração com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tenta romper com velhas práticas de provisão habitacional, buscando fazer do acesso à habitação um vetor de inclusão social, garantindo assim o direito à moradia e à cidade.

A PNH foi concebida visando à criação de uma estrutura articulada que inclui: o Sistema Nacional de Habitação, o Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento e o Plano Nacional de Habitação.

Sobre os princípios da PNH destacam-se os seguintes aspectos: a ratificação do direito à moradia conforme preconizado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Constituição Federal de 1988; o reconhecimento de que a provisão de HIS é dever do

Estado e que este deve submeter-se ao controle da sociedade, criando mecanismos de participação e gestão democrática.

O objetivo geral da PNH é “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004b, p. 29).

Em relação aos instrumentos da PNH, o mais importante é o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que, como já dissemos, divide-se em dois subsistemas: o de habitação de interesse social e o de habitação de mercado. O SNH prevê a integração dos três níveis de governo e os agentes públicos e privados envolvidos com a questão, definindo as regras de articulação financeira dos recursos onerosos e não onerosos necessários à implantação da PNH (BRASIL, 2004b).

Nesta dissertação interessa-nos especialmente a criação do subsistema de HIS, junto ao qual foi criado o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), conforme veremos a seguir.

2.3 O Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

O Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS) foram criados por meio da Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005 e regulamentados pelo Decreto Federal 5.796 de 06 de junho de 2006. A referida lei foi um projeto de iniciativa popular, sob a liderança dos movimentos sociais de luta pela moradia e, por isso, também está fortemente marcado pelos princípios que norteiam a reforma urbana.

O principal objetivo do SNHIS é viabilizar terra urbanizada e moradia digna à população de menor renda, implementando programas de investimentos e subsídios que sejam capazes de oferecer moradias a preços abaixo do mercado.

Para alcançar esse objetivo, o SNHIS conta com os recursos do FNHIS, que, por sua vez, tem origem em repasses do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), do Orçamento Geral da União (OGU), de empréstimos externos e internos para programas habitacionais, de contribuições de pessoas físicas e jurídicas, de organismos de cooperação nacional e internacional e de receitas decorrentes da alienação de imóveis da União (BRASIL, 2004b).

Das fontes de recursos do FNHIS destacam-se as dotações do Orçamento Geral da União, por representarem a maior parcela dos recursos não onerosos utilizados nos programas de subsídio. Convém destacar que o FNHIS não é a única fonte de recursos do SNHIS, mas é, sem dúvida, a mais importante quando consideramos o objetivo exposto acima.

Além do FNHIS, o SNHIS conta com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS. Entretanto, mesmo tendo elevado potencial de capitalização, os recursos oriundos desses fundos são considerados secundários, pois são onerosos e inviáveis para programas de subsídios a fundo perdido. Convém destacar que, para o subsistema de habitação de mercado, os recursos do FAT e do FGTS constituem as principais fontes.

Entre os princípios do SNHIS, como já dissemos, é notória a influência dos ideais da reforma urbana, como a função social da propriedade e da cidade. Outro princípio relevante e coerente com a Constituição Federal de 1988 é o da descentralização dos procedimentos decisórios, dando ao município papel de protagonista na formulação e execução das políticas habitacionais. Nesse sentido, Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 2) afirmam que “o desenho institucional proposto reforça o papel estratégico das administrações locais”.

Para a institucionalização do novo sistema a lei propõe que os estados e municípios façam a adesão ao SNHIS, criando fundos estaduais e locais, conselhos gestores dos fundos e planos estaduais e locais de habitação de interesse social.

O fundo contábil criado em cada ente federado que aderiu ao sistema visa a permitir a transferência de recursos não onerosos da União aos estados e municípios, permitindo a

efetiva descentralização das políticas habitacionais. Os conselhos gestores visam a garantir a gestão democrática, a transparência e o controle social sobre os recursos.

Com os planos estaduais e locais de HIS busca-se a articulação das políticas habitacionais às demais políticas urbanas, dando maior racionalidade e sustentabilidade aos programas e projetos. Dito de outro modo, o que se pretende é “retomar o processo de planejamento do setor e garantir condições institucionais para promover o acesso à moradia digna” (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUSSEL, 2012, p. 87).

No capítulo 4 desta dissertação faremos uma análise do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberaba, verificando seu grau de articulação com o Plano Diretor. Assim, poderemos avaliar se um dos principais objetivos da nova PNH e do novo SNH vem se efetivando na escala municipal. Para Neto, Moreira e Schussel (2012, p. 86), a “histórica dificuldade dos municípios” em planejar e integrar as políticas habitacionais e urbanas representa uma ameaça à nova PNH, podendo levá-la a “incorrer em erros semelhantes aos ocorridos no BHN, produzindo e reproduzindo um modelo caracterizado pela segregação socioterritorial e pela precariedade urbana e ambiental”.

2.4 O Novo Plano Nacional de Habitação

O Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) é um dos instrumentos previstos para a implantação da nova PNH. O principal objetivo do PLANHAB é planejar ações públicas e privadas, em médio e longo prazo, com o propósito de formular uma estratégia do Governo Federal para enfrentar as necessidades habitacionais do país, considerando o perfil do déficit habitacional, a demanda futura por moradias e a diversidade do território nacional.

A elaboração do PLANHAB teve início em julho de 2007 e foi finalizada em dezembro de 2008, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

As principais propostas do PLANHAB se inserem em quatro grandes eixos estratégicos, a saber:

- 1) Financiamentos e subsídios;
- 2) Arranjos e desenvolvimento institucional;
- 3) Cadeia produtiva da construção civil;
- 4) Estratégias urbano fundiárias.

A estratégia de financiamentos e subsídios parte do objetivo de criar um novo modelo capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda em que se concentram as necessidades habitacionais.

Para o eixo Arranjos e Desenvolvimento Institucional, o PLANHAB adota o objetivo de implementar o SNHIS e consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social. Para alcançar esse objetivo é essencial que as instituições públicas e os demais agentes privados operem sob uma mesma ótica, em torno dos conceitos e foco de atuação comum, por meio de programas e ações articuladas a partir de diretrizes nacionais.

No que diz respeito à estratégia no eixo Política Urbana e Fundiária, o PLANHAB dá uma atenção especial ao acesso à terra urbanizada e à dinâmica urbana, considerando-se que não é possível produzir moradias sem uma base fundiária e que o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial,

mobilidade e saneamento. Por isso os aspectos urbanos e fundiários são estratégicos no PLANHAB, cabendo aos municípios um papel importantíssimo para o alcance dos objetivos traçados que são:

- Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PLANHAB;
- Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.

Outro eixo do PLANHAB que visa a potencializar o acesso à moradia digna relaciona-se às medidas para dinamizar a cadeia produtiva da construção civil. Trata-se de medidas que possibilitarão ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade na produção.

Diante do quadro de déficit apresentado em cada PLHIS, o PLANHAB aponta intervenções em diferentes linhas de ação, que são as seguintes:

- Linha de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários;
- Linha de Atendimento para Produção e Aquisição de Habitação;
- Linha de Atendimento para Melhoria Habitacional;
- Linha de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional.

De acordo com o PLANHAB, o objetivo Linha Programática e de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais é ofertar novas unidades habitacionais para reduzir o déficit habitacional e para responder à demanda habitacional

futura, através da promoção pública, privada e por autogestão popular. Os subprogramas apontados pelo PLANHAB para se alcançar este objetivos são:

- Promoção de novas Unidades Habitacionais (UH) urbanas;
- Promoção pública de loteamentos urbanos com oferta de materiais de construção e assistência técnica;
- Promoção pública ou por autogestão de Unidades Habitacionais (UH) rurais.

A Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição de Habitação abrange programas e subprogramas que se destinam ao atendimento das necessidades existentes no universo dos assentamentos precários e irregulares, compreendendo a abertura e/ou consolidação do sistema viário, implantação de infraestrutura completa, viabilização da regularização fundiária, construção (quando necessária) de equipamentos sociais e a promoção de melhorias habitacionais nas áreas objetos de intervenção.

Um dos subprogramas é o de Regularização Urbanística, cujo objetivo é promover a integração física dos assentamentos ao conjunto da cidade e melhorar os diversos aspectos das condições habitacionais, além de estabelecer padrões de ocupação urbana sem riscos e que sejam compatíveis com a proteção e recuperação do meio ambiente por meio das seguintes ações:

- Oferta de infraestrutura de saneamento básico e drenagem, articuladas com o sistema viário e de espaços públicos conectados com as vias do entorno;
- Implantação de equipamentos básicos de lazer, saúde e de educação.

Outro subprograma é o de Regularização Fundiária que, de acordo com o PLANHAB, consiste na promoção da regularização da posse e parcelamento do solo dos assentamentos precários. Seu objetivo é garantir a inclusão territorial e a segurança da posse aos moradores de assentamentos precários, localizados em terras públicas ou privadas. Esse objetivo deve ser alcançado por meio da regularização sustentável baseada em soluções jurídicas, físico-urbanísticas, sociais, administrativas, ambientais e de registro imobiliários.

A Linha Programática de Atendimento para Melhoria Habitacional objetiva viabilizar o acesso a materiais de construção e serviços de assistência técnica para execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais promovidas pela população, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado de materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada.

A Linha Programática de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional objetiva promover ações normativas e institucionais que viabilizem os programas e os projetos habitacionais dos Municípios. O PLANHAB aponta como exemplos as seguintes ações e projetos:

- Revisão ou elaboração dos marcos regulatórios: Plano Diretor, Lei de ZEIS, Planos Setoriais (área ambiental, mobilidade urbana e patrimônio histórico);
- Organização institucional: reforma administrativa ou disponibilização de técnicos para tratar da área habitacional e urbana;
- Capacitação profissional de técnicos dirigentes para gestão do PLHIS;
- Realização de estudos e pesquisas sobre o déficit habitacional;
- Elaboração de outros planos: Plano de Regularização Urbanística e Fundiária, Plano de Prevenção de Risco, Plano de Drenagem e Plano de Preservação do Patrimônio Histórico;

- Articulação Regional: Urbanização e regularização de assentamentos localizados em áreas de preservação permanentes;
- Elaboração de estudos para subsidiar a atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliários.

O PLANHAB se caracteriza simultaneamente como um plano estratégico de longo prazo e como um plano de ação, ou seja, uma ferramenta de planejamento com propostas que são operacionais e que devem ser implementadas no curto, médio e longo prazo. Por essa razão, suas propostas e estratégias de ação e suas etapas de implementação se articulam à elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) até o ano de 2023 (2011, 2015, 2019 e 2023), devendo ser revisto a cada quatro anos, a partir de uma avaliação do período anterior e das análises dos novos cenários e projeções, capazes de orientar o período seguinte.

O PLANHAB, portanto, é um desdobramento da PNH que vem sendo implementada desde 2004. O PLANHAB partiu de diretrizes consolidadas e propõe para o setor habitacional uma estratégia articulada a um conjunto de iniciativas com um horizonte de realizações que vão se consolidar até o ano de 2023.

2.5 O Programa Minha Casa Minha Vida

O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi criado em 2009 pela Lei Federal 11.977, sendo reformulado em 2011 pela Lei Federal 12.424. Está dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Nesta dissertação, interessa-nos apenas o PNHU.

O público-alvo do PNHU compreende famílias com renda até dez salários mínimos, sendo dividido em três subgrupos: as famílias que ganham até três salários mínimos, as que

ganham mais de três e menos de seis salários mínimos e as que ganham mais de seis e menos de dez salários mínimos.

Convém esclarecer que os grupos descritos acima são uma referência para distribuição do déficit, pois a operacionalização do programa trabalha com a divisão em três faixas: a Faixa 1, que atende às famílias com renda até R\$1.600,00; a Faixa 2, que atende às famílias com renda entre R\$1.601,00 e R\$3.275,00; e a Faixa 3, que atende às famílias com renda acima de R\$3.275,01 (BRASIL, 2013).

Para as famílias com renda abaixo de três salários mínimos, que se concentram na Faixa 1, a principal fonte de recursos é o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e, em menor grau, o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A origem dos recursos do FAR é o OGU, o que significa que os recursos são não onerosos, permitindo a realização de programas subsidiados em quase 100%.

É importante lembrar que o FAR já operava programas habitacionais, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que além dos recursos não onerosos do OGU recebia recursos onerosos do FGTS. Devido ao aporte de recursos do FGTS a capacidade de subsídio do PAR era modesta, tornando o programa impróprio para famílias com renda menor que três salários mínimos, nas quais se concentra o déficit habitacional.

No âmbito do FDS também existia o Programa Crédito Solidário (PCS), que financiava projetos em regime de autogestão por meio de cooperativas. Atualmente, o PCS corresponde a um componente do PNHU, denominado de PMCMV Entidades.

O componente do PNHU voltado às famílias com renda até três salários mínimos atende a, prioritariamente, capitais, regiões metropolitanas e cidades com mais de cem mil habitantes. As demais cidades são atendidas em condições especiais, de acordo com o perfil do seu déficit habitacional.

A operacionalização do PMCMV para famílias com renda menor que três salários mínimos é realizada pela União, que aloca os recursos e convoca os interessados em apresentar os projetos, os quais, na maioria das vezes, são elaborados e desenvolvidos pelas empresas da construção civil. A análise, a aprovação e a contratação do empreendimento são feitas pela Caixa Econômica Federal, que é a agente financeira do programa.

Aos municípios cabe a triagem das famílias e a seleção da demanda, papel estratégico do ponto de vista da assistência social, mas irrelevante em termos de política fundiária, habitacional e urbana. Os atuais procedimentos e critérios de seleção das famílias foram estabelecidos pela Portaria 610 de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades.

A Portaria 610/11 estabeleceu três critérios nacionais de seleção, sendo eles: famílias residentes em áreas de risco ou que tenham sido desabrigadas, famílias sob a responsabilidade de mulheres e famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Além desses critérios, os municípios podem eleger outros três, conforme as necessidades e as características locais.

O processo de seleção deve reservar cotas para idosos (3%) e deficientes (3%). Depois de descontados os percentuais acima, deverão ser formados dois grupos: um contendo as famílias que atenderem a cinco ou seis critérios (grupo I) e um com as demais famílias (grupo II). Dentro de cada grupo as famílias serão ordenadas por sorteio. Para o grupo I deverão ser destinadas 75% das unidades e para o grupo II, os 25% restantes.

O PMCMV para a faixa de renda com até três salários mínimos tem apenas duas tipologias habitacionais: a horizontal, com uma casa de 35m² composta por sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios; e a vertical, com um apartamento de 42m² e a mesma compartimentação. Convém destacar que, nesse sentido, o PMCMV é mais restrito que os extintos programas do BNH.

Considerando as características do programa em relação aos seus aspectos arquitetônicos, as correlações com o extinto BNH são válidas e coerentes, pois de fato há um

excesso de padronização nas tipologias. Por outro lado, com relação aos aspectos econômicos, o programa oferece condições especiais de financiamento, representando um marco social importante.

O tempo de financiamento da Faixa 1 é de dez anos, com pagamento de 5% da renda familiar ou prestação mínima de R\$50,00¹, corrigida pela Taxa Referencial (TR). Dessa forma, o comprometimento da renda familiar com a moradia é bastante reduzido, permitindo que o programa aproxime-se da premissa de que a política habitacional deve ser um vetor de inclusão social.

Já no PMCMV para famílias com renda acima de três salários mínimos, a maior parte dos recursos é proveniente do FGTS, o que implica um modelo de financiamento de mercado, com o diferencial de contar com o subsídio para famílias com renda entre três e seis salários. Esse subsídio ocorre devido ao aporte de recursos da União.

A operacionalização desse componente do programa se dá por meio da alocação de recursos do FGTS e da União. As construtoras apresentam os projetos, que após a aprovação são comercializados, sem a intermediação das prefeituras. Dessa forma, a seleção é feita pelo mercado e não pelo poder público, que fica ainda mais distante dos programas habitacionais, deixando de exercer o papel de protagonista defendido pelo PNH/SNH/SNHIS.

Para a faixa de renda entre três e seis salários, as regras sobre as tipologias são menos rígidas, podendo ocorrer uma maior diversidade de projetos. Entretanto, para a faixa entre três e seis salários mínimos o que se observa é a manutenção do padrão sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios. As diferenças consistem basicamente no tamanho e no acabamento dos imóveis.

¹ Em 2013, R\$50,00 correspondem a 7,37% do valor do salário mínimo de R\$ 678,00.

Em relação ao financiamento, os juros são de 8,0% ao ano mais taxa referencial (TR). O tempo de financiamento é definido pela renda familiar, podendo chegar a 360 meses. As prestações podem comprometer até 30% da renda familiar.

Voltando ao componente do programa destinado à população de menor renda, em abril de 2013, ele passou por uma nova reformulação. A Portaria 168 do Ministério das Cidades passou a permitir o financiamento a fundo perdido de equipamentos sociais ligados à habitação. Para os empreendimentos com mais de 500 unidades, o FAR libera recursos para a construção de escolas e, para empreendimentos com mais de 800 unidades, há a possibilidade de liberação de recursos para equipamentos de educação, saúde e assistência social.

A definição dos equipamentos é feita com base na projeção das demandas criadas pelo empreendimento, considerando a estimativa populacional por faixa etária, a existência de equipamentos num raio de 2.500 metros, a oferta de vagas e/ou a demanda reprimida. A quantidade de recursos do FAR fica limitada a 6% do valor investido no empreendimento com a infraestrutura e a edificação. Se o custo dos equipamentos for superior ao montante de recursos liberados pelo FAR, caberá ao município a contrapartida.

Essa medida é importante, pois representa a inclusão no PMCMV do princípio de que a política habitacional não pode se limitar à provisão de moradias, mas deve garantir o acesso aos principais serviços públicos colocados pela Constituição Federal de 1988 como direitos de cidadania.

Do ponto de vista da geografia é importante questionar alguns aspectos da metodologia de análise dos impactos gerados pelos empreendimentos. Por exemplo, o raio de 2.500 metros é adequado para todos os tamanhos de cidades? Como definir esse raio? Essa é uma questão de escala, sempre difícil e complexa, mas muito cara à ciência geográfica. Acreditamos que esse raio deva ser flexível, permitindo a sua definição conforme o contexto espacial de cada cidade.

A escala flexível permitirá trabalhar com mais variáveis, incluindo questões sociais, econômicas e ambientais. Por meio da sobreposição de diferentes mapas temáticos deverão ser identificadas áreas vulneráveis, próximas ao empreendimento, priorizando investimentos públicos a fim de melhorar as condições de habitabilidade do entorno e garantir a integração socioespacial.

Outro aspecto da metodologia que merece atenção é a estimativa populacional, que é feita por meio da multiplicação do número de unidades pela média de moradores por domicílio urbano. Esse procedimento desconsidera que a média de moradores por domicílio pode variar significativamente dentro da cidade, especialmente, entre os bairros ricos e os pobres, o que pode resultar em demandas subestimadas.

Com as observações sobre a metodologia não pretendemos desqualificar o mérito das mudanças realizadas pela Portaria 168/13, pois acreditamos tratar-se de um avanço do programa, que passou a exigir uma análise multidisciplinar da habitação e de sua relação com as demais políticas públicas e a cidade. Entretanto, apesar dos recentes avanços, o PMCMV ainda apresenta aspectos problemáticos quando analisado à luz da PNH/SNH/SNHIS/PLANHAB, pois a exemplo do extinto BHN, é muito centralizado na Caixa Econômica Federal e nas empresas da construção civil. Por essa razão, Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 4) afirmam que o PMCMV “ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do PLANHAB”.

Para os autores citados, o PMCMV provocou um deslocamento na centralidade do FNHIS na PNH, rompendo com as conquistas dos movimentos por moradia no que diz respeito ao papel da sociedade e do Estado na execução das políticas habitacionais. Afinal, se o FNHIS está submetido ao controle de um conselho gestor, o PMCMV está sob a gestão exclusiva do governo federal.

A maior facilidade na tomada de decisão sobre os recursos do PMCMV, no contexto do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), representou, em 2009, um diferencial importante, pois deu ao governo a liberdade para alocar recursos no setor da construção civil, aquecendo a economia interna e diminuindo os efeitos da crise financeira internacional iniciada em 2008 nos Estados Unidos e na Europa.

Cardoso, Aragão e Araújo (2011) comparam o PMCMV ao BNH, alegando que ambos foram criados para impulsionar a economia por meio dos efeitos multiplicadores do setor da construção civil, criação de empregos e renda para a população.

Os referidos autores, citando Rolnik e Nakano (2009), questionam a efetividade do PMCMV em termos de política habitacional. Para eles, dificilmente um programa regido pela lógica mercantil será capaz de transformar a produção de moradias num instrumento de redução das desigualdades socioespaciais, como preconiza a PNH.

Apesar das críticas ao PMCMV, é importante considerar que, desde a extinção do BNH em 1986, o país não assistia a uma produção habitacional tão expressiva. Em termos quantitativos é inegável o mérito do programa, tanto como estratégia de indução do crescimento econômico quanto como estratégia de provisão habitacional. Nesse sentido, as críticas ao programa referem-se à sua aderência às diretrizes da PNH, considerando especialmente seus aspectos qualitativos.

Segundo o Ministério das Cidades, o PMCMV, entre 2011 e abril de 2013, contratou 1.575.469 UHs. A distribuição das contratações entre as tipologias de cidades é relativamente equilibrada, sendo que 38% compreendem cidades metropolitanas ou capitais de estado, 30% envolvem cidades com mais de 100.000 habitantes e 32% abarcam cidades menores (sendo 21% para cidades com menos de 50.000 habitantes e 11% para cidades entre 50.000 e 100.000 habitantes).

Em relação à distribuição entre os estados, a priori, há uma concentração em parte do centro-sul do país, envolvendo São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Goiás (Quadro 2). Esses cinco estados concentram 49% da contratação total. Entretanto, não é possível dizer que essa é uma situação problemática, pois para fazer tal afirmação teríamos que comparar as contratações de cada estado com a sua respectiva população e o seu déficit habitacional. Como esse não é o objetivo deste trabalho, consideramos a hipótese de que, a princípio, a distribuição das contratações apresenta certa coerência com a distribuição da população e com os seus indicadores sociais.

Quadro 2 - Contratações do PMCMV2 entre os estados brasileiros até 30/04/2013

UF	Contratação Total UH			
	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total Geral
SP	77.500	150.354	58.062	285.916
MG	55.135	97.533	9.237	161.905
PR	29.420	79.235	7.938	116.593
RS	30.555	68.373	7.660	106.588
GO	22.191	64.383	14.091	100.665
BA	65.341	26.321	7.628	99.290
RJ	47.202	30.034	15.130	92.366
SC	12.043	43.977	3.779	59.799
MA	42.415	11.932	2.261	56.608
PA	43.699	9.310	2.806	55.815
PE	24.145	18.340	4.164	46.649
AL	23.461	19.810	725	43.996
MT	21.755	17.611	1.339	40.705
PB	16.891	19.057	4.216	40.164
CE	20.758	14.857	3.145	38.760
PI	26.748	7.404	1.254	35.406
RN	12.445	19.346	1.799	33.590
MS	14.878	15.124	739	30.741
ES	9.832	9.108	7.158	26.098
AM	15.669	2.385	2.233	20.287
SE	8.030	8.499	3.011	19.540
RO	12.007	4.775	935	17.717
DF	6.240	9.540	1.530	17.310
TO	10.159	1.810	303	12.272
AP	6.424	10	259	6.693
RR	5.494	154	16	5.664
AC	3.811	160	361	4.332
TOTAL	664.248	749.442	161.779	1.575.469

Fonte: Brasil (2013)

Outra questão que corrobora a nossa hipótese é a distribuição das contratações por faixa de renda. Observamos que, na maioria dos estados do norte e do nordeste, onde estão as grandes concentrações de pobreza, a incidência das contratações da Faixa 1 é maior que nos estados do sul e do sudeste. Reafirmamos que essas considerações tem caráter hipotético, pois a sua afirmação depende de análises estatísticas que pretendemos desenvolver em outro estudo.

No estado de Minas Gerais, a distribuição das contratações na Faixa 1 representam 34% do total, sendo os demais 66% distribuídos entre as Faixas 2 e 3. A contratação da Faixa 1 no estado é bem maior que em Uberaba, onde a participação da Faixa 1 foi de apenas 24,3%, conforme demonstraremos no capítulo 3.

Para finalizar, reforçamos a ideia de que o PMCMV, em muitos aspectos, assemelha-se aos programas do extinto BNH, tendo como grande diferença a política de subsídio oferecida para as famílias com renda menor que R\$1.600,00. Essa é uma diferença importante, que precisa ser considerada, pois se trata de uma inovação na história da política habitacional brasileira. É verdade que essa premissa também está colocada no FNHIS, que, em tese, deveria ser o responsável pela expressiva produção habitacional verificada desde 2009. Sobre isso, para Cardoso, Aragão e Araújo (2011), é nítida a influência da política econômica sobre a política habitacional, explicando as razões da predileção do governo federal pelo PMCMV em detrimento do FNHIS.

3 A CIDADE DE UBERABA E A QUESTÃO HABITACIONAL NO PLANO

DIRETOR DE 2006

3.1 Uberaba: breve caracterização socioeconômica

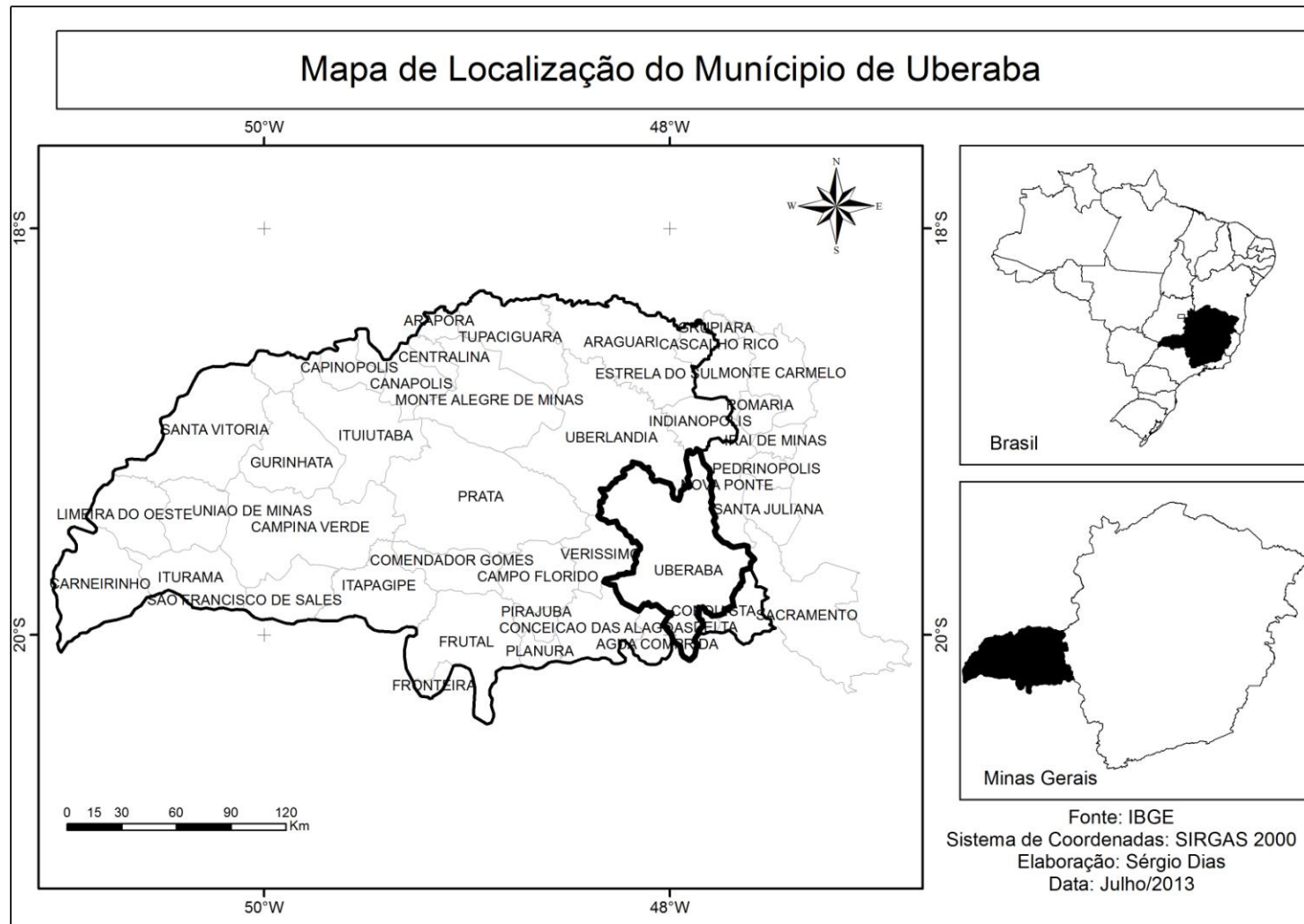
Uberaba está localizada na macrorregião do Triângulo Mineiro (Mapa 1), formada por quatro microrregiões que juntas abrangem 35 municípios. Na microrregião de Uberaba há mais seis municípios: Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta e Veríssimo. Além dessa, a macrorregião do Triângulo Mineiro é composta por mais três microrregiões: Frutal, Ituiutaba e Uberlândia. O Quadro 3 mostra a população dessas microrregiões em 2010.

Quadro 3 - População das Microrregiões do Triângulo Mineiro-MG - 2010

Microrregião	População
Frutal	179.512
Ituiutaba	143.348
Uberaba	346.024
Uberlândia	820.245
Total	1.489.129

Fonte: IBGE (2010)

Mapa 1 - Localização do município de Uberaba-MG



Com exceção de Uberaba, os municípios que compõem a sua microrregião são pouco populosos, a maioria com menos de 10.000 habitantes. Além disso, alguns municípios apresentam taxas de crescimento populacional negativas.

A Tabela 1 apresenta também a população dos municípios limítrofes a Uberaba, mas que não fazem parte de sua microrregião. A maior taxa de crescimento populacional observada foi a de Uberlândia, que teve sua população mais que triplicada entre 1970 e 2010.

Tabela 1 - População dos municípios que se limitam a Uberaba e dos que compõem a sua Microrregião

Município	Microrregião	População					Taxa de crescimento populacional
		1970	1980	1991	2000	2010	
Água Comprida	Uberaba	3.234	1.966	1.808	2.092	2.025	-37,38%
Campo Florido	Uberaba	4.881	4.962	4.519	5.447	6.870	40,74%
Conceição das Alagoas	Uberaba	12.024	13.549	14.054	17.156	23.043	91,64%
Conquista	Uberaba	7.682	7.244	7.048	6.101	6.526	-15,04%
Delta	Uberaba	-	-	-	5.065	8.089	59,70%
Indianópolis	Uberlândia	3.891	3.678	4.861	5.387	6.190	59,08%
Nova Ponte	Araxá	6.261	5.325	10.147	9.492	12.812	104,63%
Uberaba	Uberaba	124.490	199.208	211.824	252.365	295.988	137,76%
Uberlândia	Uberlândia	124.706	240.967	367.061	501.214	604.013	384,34%
Sacramento	Araxá	22.811	18.792	20.406	21.334	23.896	4,75%
Veríssimo	Uberaba	4.110	3.414	3.057	2.959	3.483	-6,49%

Fonte: IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010)

Uberaba se destaca como o município que possui a segunda maior taxa de crescimento populacional no período analisado, ficando atrás apenas de Uberlândia, cuja população absoluta em 2010 foi 49% superior à população de Uberaba.

Apesar da proximidade com Uberlândia, Uberaba coloca-se como um importante centro sub-regional, assumindo funções especializadas nas áreas de educação, saúde e biotecnologia (genética bovina). Devido ao seu tamanho, disponibilidade de serviços e melhores condições de trabalho e renda, os consumidores residentes nas cidades vizinhas são atraídos para Uberaba, potencializando a economia local.

Analisando a taxa de crescimento populacional de Uberaba, observa-se que o período mais expressivo foi de 1970 a 1980, coincidindo com a modernização da agricultura nas áreas de cerrado em Minas Gerais. Em relação ao índice de urbanização, pode-se dizer que Uberaba apresenta uma população urbana significativamente superior à rural desde a década de 1970, quando já era de 87%. Atualmente, o índice de urbanização do município é de 97,76%, conforme dados da Tabela 2.

Tabela 2 - População residente por situação de domicílio em Uberaba-MG – 1970 a 2010

Período	População				
	Urbana	Rural	Total	Taxa de crescimento populacional	Índice de urbanização
1970	108.313	16.177	124.490	-	87,0%
1980	182.501	16.707	199.208	60,01%	91,61%
1991	200.705	11.119	211.824	6,33%	94,75%
2000	244.171	8.194	252.365	19,13%	96,75%
2010	289.376	6.612	295.988	17,28%	97,76%

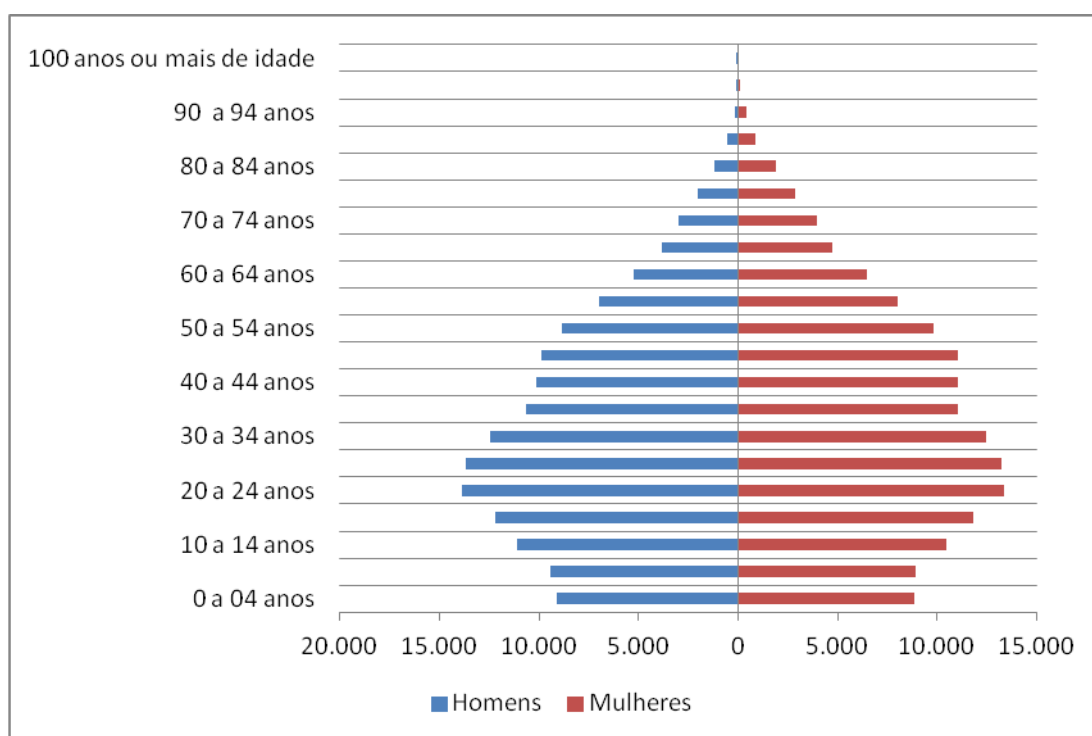
Fonte: IBGE (1970, 1980, 1991, 2000, 2010)

A pirâmide etária (Gráfico 1) elaborada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 nos permite afirmar que Uberaba apresenta uma predominância da população adulta sobre as demais faixas de idade, o que representa uma expressiva população economicamente

ativa, com destaque para a população cuja faixa de idade varia entre 20 e 29 anos. Além disso, podemos afirmar que essa população contribuirá, futuramente, para o aumento do déficit habitacional municipal, uma vez que formará famílias que demandarão novas habitações.

Observa-se que a pirâmide etária tem base estreita, revelando que já ocorreu uma redução da taxa de natalidade. Em 2010, a taxa de fecundidade era 1,6 filho por mulher, abaixo da taxa de reposição populacional. Em relação ao topo da pirâmide, que representa a população idosa, percebe-se um aumento da esperança de vida, sinalizando para a tendência de envelhecimento da população.

Gráfico 1 - Pirâmide etária do município de Uberaba-MG - 2010



Fonte: IBGE (2010)

Em relação aos dados sobre migração, como já dissemos na introdução, o Censo Demográfico de 2010 revelou que 187.221 habitantes são naturais do município (63,25% da população total) e 108.767 não são naturais de Uberaba (36,74% da população total). Dentre

os habitantes provenientes de outras localidades, 64.515 são de Minas Gerais (59,32%), 43.908 (40,36%) são naturais de outros Estados do Brasil e 344 (0,32%) são de nacionalidade estrangeira.

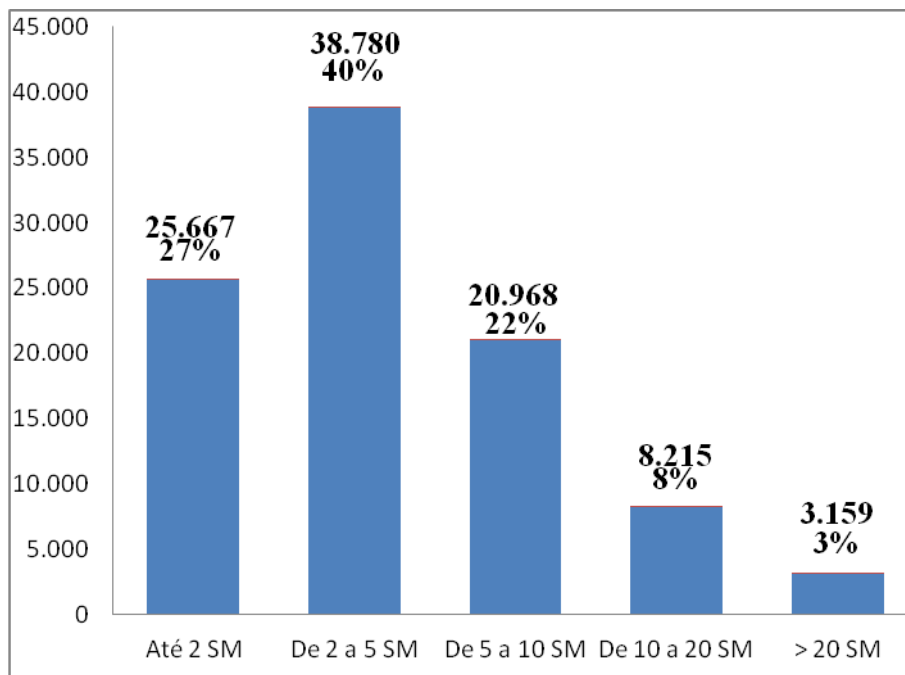
Com base na análise da projeção de crescimento demográfico feita pela Fundação João Pinheiro para os municípios mineiros, verifica-se que não é esperada nenhuma explosão demográfica em Uberaba nos próximos anos. Sua população crescerá aproximadamente 1% ao ano, sendo que em 2020 deverá ser de 328.828 habitantes (MINAS GERAIS, 2009).

Para abordar a qualidade de vida da população de Uberaba, utilizaremos apenas o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No período de 1991 a 2010, o IDH do município de Uberaba cresceu 34,49%, subindo de 0,574 para 0,772 respectivamente. Na análise do IDH são consideradas três variáveis: longevidade, educação e renda. Quanto à longevidade houve um aumento de 6,74 anos na expectativa de vida da população do município, que passou 68,97 anos para 75,71 anos entre 1991 e 2010.

Sobre o indicador de educação notamos uma queda da taxa de analfabetismo de 11,4% no ano de 1991 para 5,2% no ano 2010. O número esperado de anos de estudo da população adulta passou de 9,41 para 9,94 no mesmo período.

Em relação ao indicador de renda houve uma pequena melhora entre 1991 e 2010: o Índice de Gini caiu de 0,54 para 0,50. Os 20% mais pobres da população, que, em 1991, apropriavam-se de 3,81% da renda, passaram para 4,47% em 2010. Por outro lado, os 20% mais ricos, que em 1991 apropriavam-se de 58,92% da renda, passaram para 55,57% em 2010. Entretanto, a concentração da renda é ainda muito alta, conforme demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Uberaba-MG: distribuição dos domicílios particulares permanentes urbanos segundo a renda (em salários mínimos) – 2010



Fonte: IBGE (2010)

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município está entre aqueles considerados de alto desenvolvimento humano, ou seja, aqueles com IDH maior que 0,7. Em 2010, Uberaba era o 14º município de melhor IDH do Estado de Minas Gerais e o 210º do país (PNUD, 2013).

A respeito da economia uberabense, a cidade é reconhecida nacionalmente por sua tradição pecuária e por ser o maior centro de melhoramento genético de raças zebuínas do Brasil. No setor secundário, destacam-se as atividades do polo de fertilizantes fosfatados. O município possui três distritos industriais e o quarto está em implantação. Atuam indústrias de diversos segmentos: têxtil, elétrica, mecânica, móveis e eletrodomésticos, suprimentos, avicultura, dentre outros.

No setor terciário, existe uma boa rede de estabelecimentos comerciais, incluindo um *shopping center*. Na prestação de serviços, a cidade se destaca nas áreas de educação, tendo

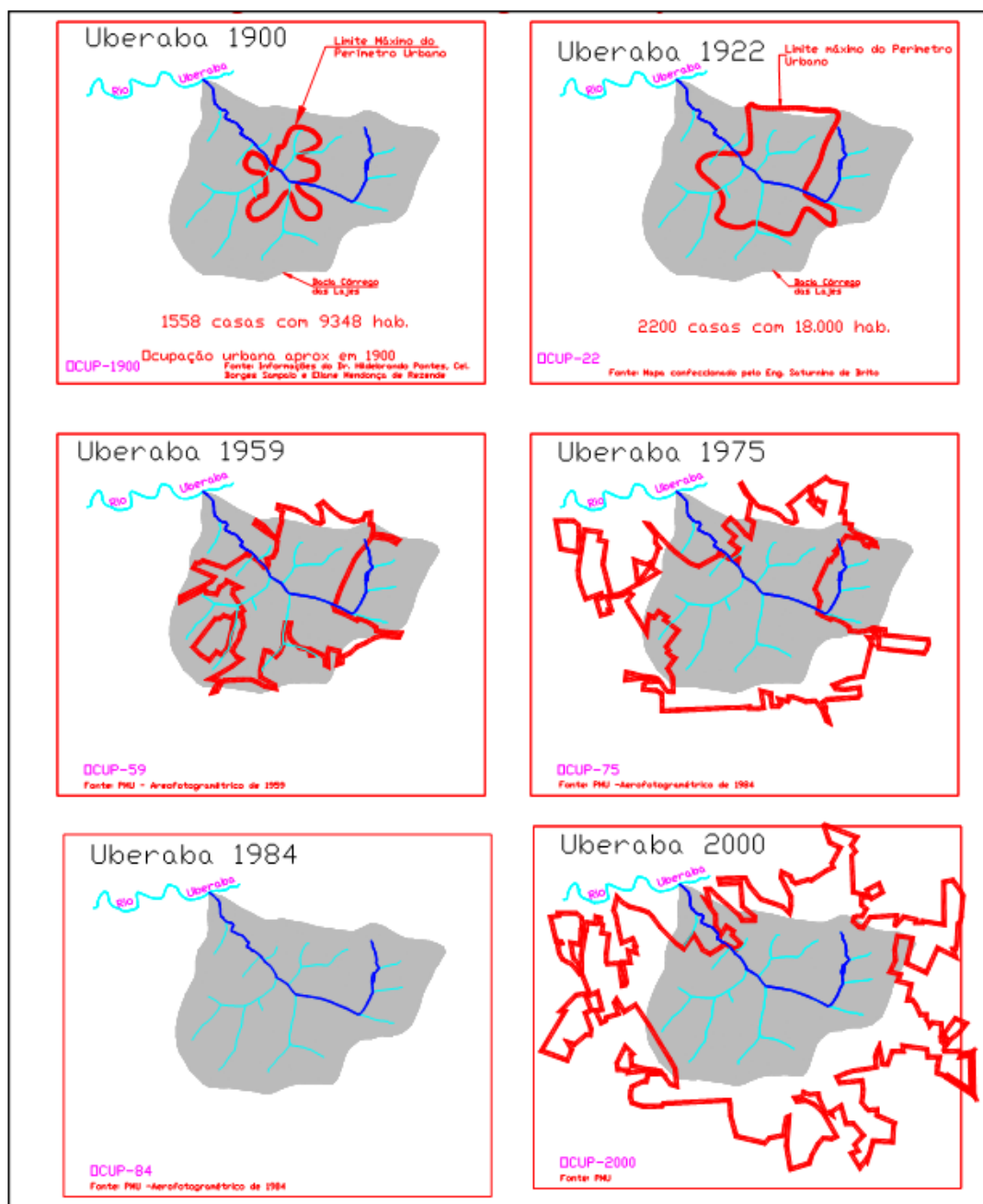
uma grande universidade privada, a Universidade de Uberaba (UNIUBE) e uma universidade pública, a Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM). A cidade é uma referência na área de saúde, com um hospital de clínicas conveniado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ligado à UFTM.

No item seguinte apresentaremos a periodização aproximada do processo de expansão urbana da cidade de Uberaba, demonstrando os seus atuais vetores de crescimento.

3.2 A expansão urbana de Uberaba

A Figura 1 ilustra o processo de expansão urbana de Uberaba no século XX e demonstra que, do final do século XIX até o ano de 1939, o sítio urbano de Uberaba ocupava basicamente a bacia do Córrego das Lajes, sendo que a principal avenida da cidade, a Leopoldina de Oliveira, ficava bem no fundo do vale. É interessante observar que, nesse período, o processo de ocupação do solo seguiu o traçado da rede hidrográfica, avançando sobre os afluentes do córrego principal. Desse modo, o sistema viário da área central, formado por grandes avenidas, corresponde também a um sistema de drenagem pluvial.

Figura 1 - Ilustração do processo de expansão urbana de Uberaba no século XX



Fonte: Município de Uberaba (2012b)

Entre 1940 e 1969 ocorreu uma expansão urbana em todas as direções, mas com destaque para o sul do núcleo histórico de Uberaba, onde se concentraram os loteamentos maiores, como o Leblon, o Parque das Américas e o São Cristóvão.

De 1970 até 1989, houve uma ampliação significativa da expansão urbana com a aprovação de novos loteamentos, sendo alguns distantes do núcleo central da cidade. Destaca-se, nesse sentido, a implantação do conjunto habitacional Alfredo Freire nas margens da rodovia BR-050.

O conjunto Alfredo Freire é um símbolo do modelo BNH em Uberaba, representando ainda hoje um exemplo de política habitacional excludente, que contribuiu para a especulação imobiliária e para a formação de periferias urbanas de baixa qualidade, concentração de baixos salários e poucas possibilidades de mobilidade social.

No período houve também a criação do Distrito Industrial a noroeste da cidade e loteamentos em área rural, destinados à implantação de “sítios de recreio” no sul e no sudoeste. Na direção leste, foram criados mais loteamentos residenciais, estabelecendo-se um dos vetores de expansão urbana de Uberaba.

Assim, com o crescimento da cidade no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, intensificaram-se os processos de fragmentação territorial e segregação socioespacial. As rodovias a oeste e sul passaram a representar um obstáculo à integração intraurbana, dificultando a circulação interbairros e o acesso ao centro e seus serviços.

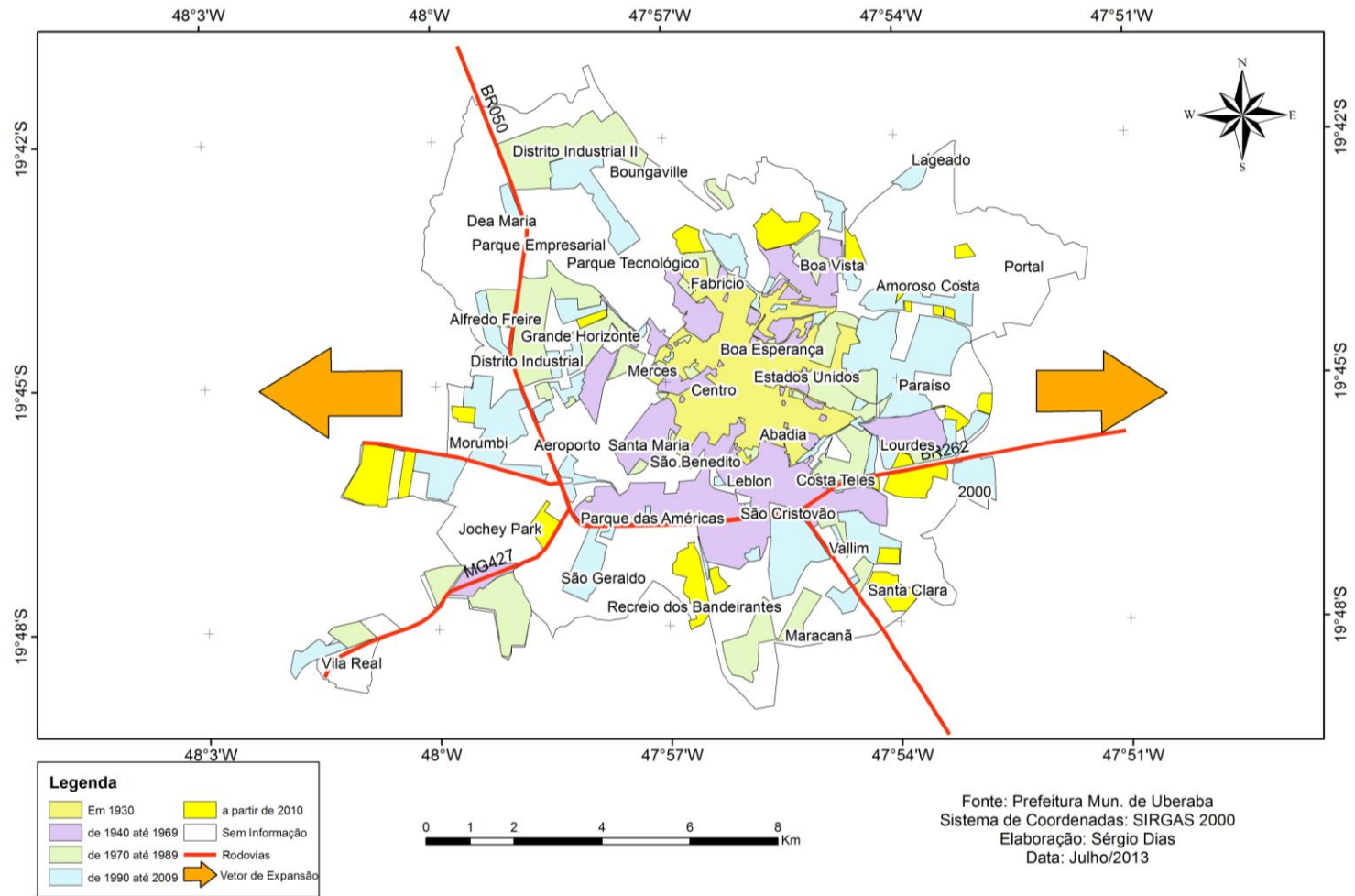
Entre 1990 e 2009, os loteamentos aprovados pelo poder público ratificaram a tendência de crescimento espacial no sentido leste-oeste. Os loteamentos a leste do núcleo central permaneceram, na maioria dos casos, contíguos à malha urbana, evitando a formação de grandes vazios urbanos. Aliás, como já dissemos, o setor leste destaca-se, desde então, como a principal frente de expansão urbana.

Na direção oeste, alguns vazios urbanos criados pelos loteamentos aprovados entre 1940 e 1989 foram ocupados por loteamentos mais recentes (1990 a 2009), principalmente aqueles que estavam próximos das rodovias. Entretanto, novos vazios urbanos, agora mais periféricos, foram criados pela expansão da malha urbana.

Os loteamentos aprovados a partir de 2010 concentram-se principalmente a leste, a sudeste e alguns a oeste, além de outros pequenos a nordeste. Houve uma consolidação do preenchimento de vazios urbanos que existiam a leste e a nordeste, mas por outro lado houve a expansão da malha urbana para o oeste, com loteamentos para implantação de habitação de interesse social. Na Figura 02 é possível observar a evolução urbana descrita nos parágrafos anteriores.

O quadro geral da evolução urbana de Uberaba no século XX é de uma cidade que cresceu e continuará crescendo prioritariamente no sentido leste-oeste. O Mapa 2 apresenta os dois grandes vetores de crescimento da cidade.

Mapa 2 - Expansão urbana de Uberaba e vetores de crescimento



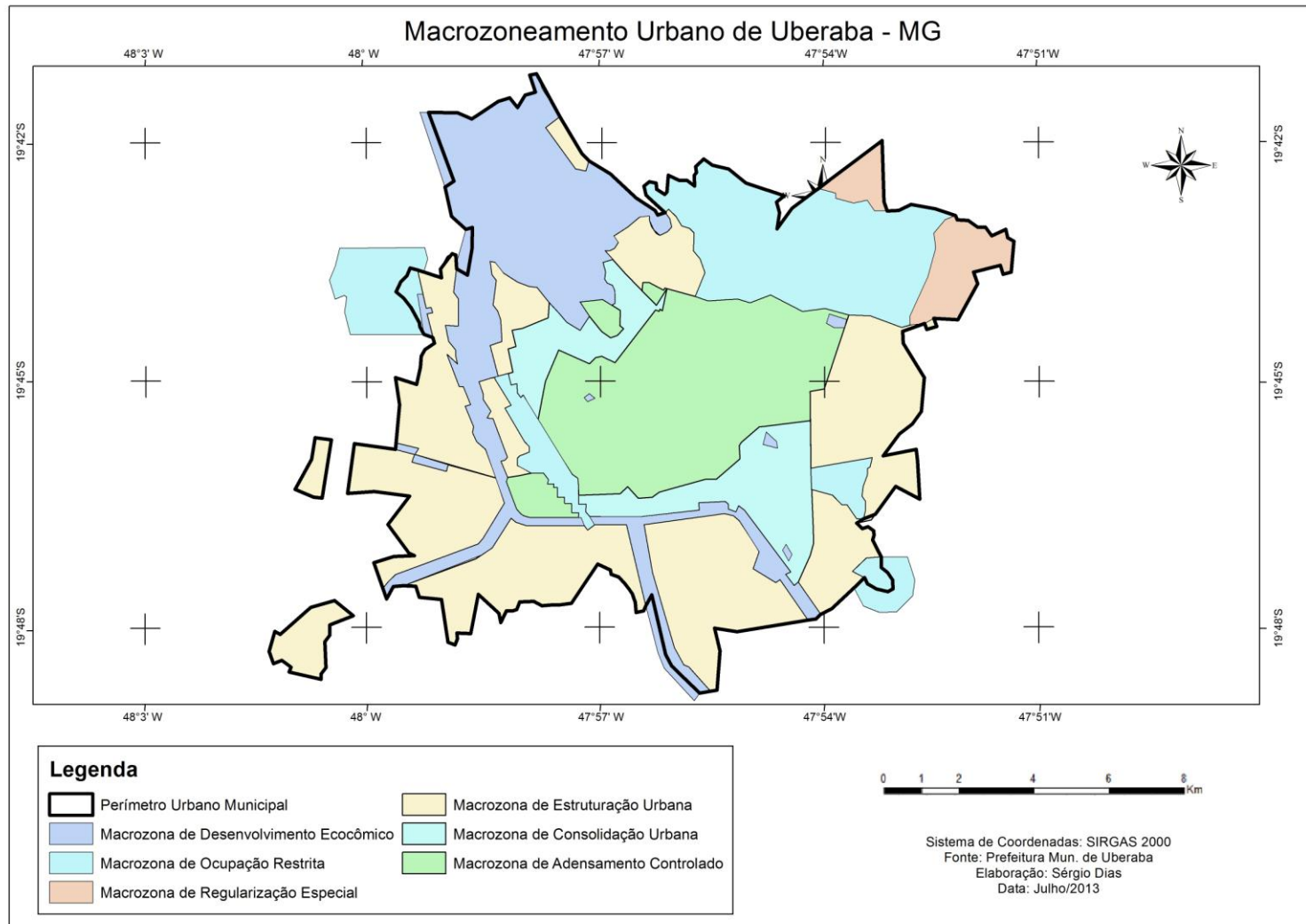
Nos próximos anos o sentido oeste/leste de expansão urbana será fortalecido com a requalificação dos eixos estruturais formado pelas avenidas Leopoldina de Oliveira e Guilherme Ferreira.

A proposta de requalificação urbana segue os eixos de desenvolvimento históricos da cidade, prevendo a instalação de dois terminais integrados por um corredor exclusivo para ônibus. Trata-se, na prática, de um sistema tronco-alimentador simplificado. A ideia é consolidar esse eixo como uma estrutura contínua de moradia e trabalho, onde seria estimulado o uso misto de habitação, comércio e serviços de pequeno porte. Vale registrar que a proposta está no Relatório de Mobilidade e Acessibilidade apresentado ao município em 2010, pelo Escritório Jaime Lerner e Associados.

3.3 O macrozoneamento urbano de Uberaba no Plano Diretor de 2006

O Plano Diretor dividiu a cidade de Uberaba em seis macrozonas, conforme Mapa 3. Além das macrozonas urbanas, há ainda a macrozona de transição urbana. Para cada uma delas, buscamos identificar e analisar as diretrizes com relação direta e/ou indireta com a questão habitacional.

Mapa 3 - Macrozoneamento urbano de Uberaba conforme Plano Diretor de 2006



A primeira macrozona é a de Adensamento Controlado, regulamentada pelos artigos 288 a 291 do Plano Diretor. A macrozona corresponde ao centro e aos bairros vizinhos, ocupando principalmente a bacia do Córrego das Lages. No item sobre a evolução urbana ressaltamos que o surgimento da cidade ocorreu no fundo do vale desse córrego, estendendo-se gradativamente sobre as suas vertentes. Por isso, como já dito, entre os maiores problemas da macrozona estão a captação e a drenagem de águas pluviais.

A principal diretriz do Plano Diretor para esta macrozona, conforme já indica o seu nome, é o controle do adensamento, mantendo-se restrições à ocupação por meio de taxas urbanísticas relativamente reduzidas para áreas centrais.

Em relação aos usos são priorizados os comerciais e de serviços, com destaque para a ideia de requalificação urbanística a fim de melhorar as condições de mobilidade (especialmente a acessibilidade), ambiência e paisagismo.

Relacionadas à temática habitacional existem quatro diretrizes, demonstrando que pelo menos do ponto de vista formal há interesse na integração socioespacial. A primeira diretriz estabelece que a área é passível da aplicação dos instrumentos de função social de propriedade, prevendo a utilização compulsória e o IPTU progressivo no tempo. A segunda diretriz prevê a utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada para incentivar o adequado aproveitamento da área, promovendo a sua requalificação. A terceira e quarta diretrizes associam as ZEIS 1 com a necessidade de regularização fundiária de imóveis localizados em bairros como Abadia, Fabrício, Leblon e São Benedito.

A segunda macrozona é a de Consolidação Urbana, regulamentada pelos artigos 292 a 295 do Plano Diretor. A macrozona “corresponde às áreas situadas em bairros consolidados de Uberaba, dotadas de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, com potencial para o adensamento populacional” (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006). De acordo com a definição acima, a Macrozona de Consolidação Urbana tem o maior potencial para receber os

empreendimentos verticais de produção habitacional, garantindo à população beneficiária dos programas não apenas o acesso à moradia, mas também à cidade.

Ainda para esta macrozona o Plano Diretor prevê a utilização compulsória dos lotes vagos e/ou a progressividade do IPTU com o objetivo de garantir a função social da propriedade e diminuir o déficit habitacional. O instrumento ZEIS é citado, mas sem a identificação das áreas passíveis de sua aplicação, especialmente, no que diz respeito às ZEIS 2 B.

Para a macrozona de Estruturação Urbana o Plano Diretor não fez nenhuma definição ou caracterização, estabelecendo apenas os bairros que a compõem. Com base nas diretrizes para essa macrozona, acreditamos que ela é destinada a HIS, afinal, é nela que estão concentradas as ZEIS 2 A e os principais empreendimentos do PMCMV.

As macrozonas de Regularização Especial e Ocupação Restrita, devido à sua localização junto a Área de Proteção Ambiental do Rio Uberaba, têm diretrizes especiais que visam a restringir o adensamento populacional. Logo, não apresentam potencial para a produção habitacional de interesse social.

A macrozona de Desenvolvimento Econômico, devido aos usos industriais e comerciais de médio e grande porte, apresenta restrição total ao uso residencial.

Na macrozona de Transição Urbana, o uso residencial, em tese, é restrito à ocupação por meio de sítios de recreio com lotes mínimos de 5.000 m². Trata-se de uma situação peculiar, pois a área não é propriamente urbana, tendo, a princípio, que observar as regras de parcelamento do solo rural definidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Entretanto, o município ao criar a Zona de Transição Urbana, uma espécie de Zona de Urbanização Especial - nem propriamente urbana, nem rural - acredita ter assumido a competência sobre o controle do parcelamento do solo. Tal situação tem sido verificada em outros municípios por meio da utilização da mesma estratégia.

Contudo, o maior problema a respeito da macrozona de Transição Urbana é o fato de o Plano Diretor não impedir a sua transformação em Urbana. A legislação de parcelamento do solo urbano permite a abertura de novos loteamentos em glebas contidas na referida macrozona, desde que contínuas à área já loteada, porém, não necessariamente ocupada. A legislação, dessa forma, não impõe uma restrição efetiva à expansão do perímetro urbano, permitindo a abertura de novos loteamentos sem que os vazios urbanos já tenham sido ocupados.

Conforme o exposto, verificamos que, em tese, o Plano Diretor incentiva o uso residencial da área central, denominada de macrozona de adensamento controlado. Entretanto, o uso residencial incentivado não é o de interesse social, pois os índices urbanísticos utilizados elevam o preço da terra, tornando-a inacessível para a população de menor poder aquisitivo. Situação semelhante ocorre com a macrozona de Consolidação Urbana.

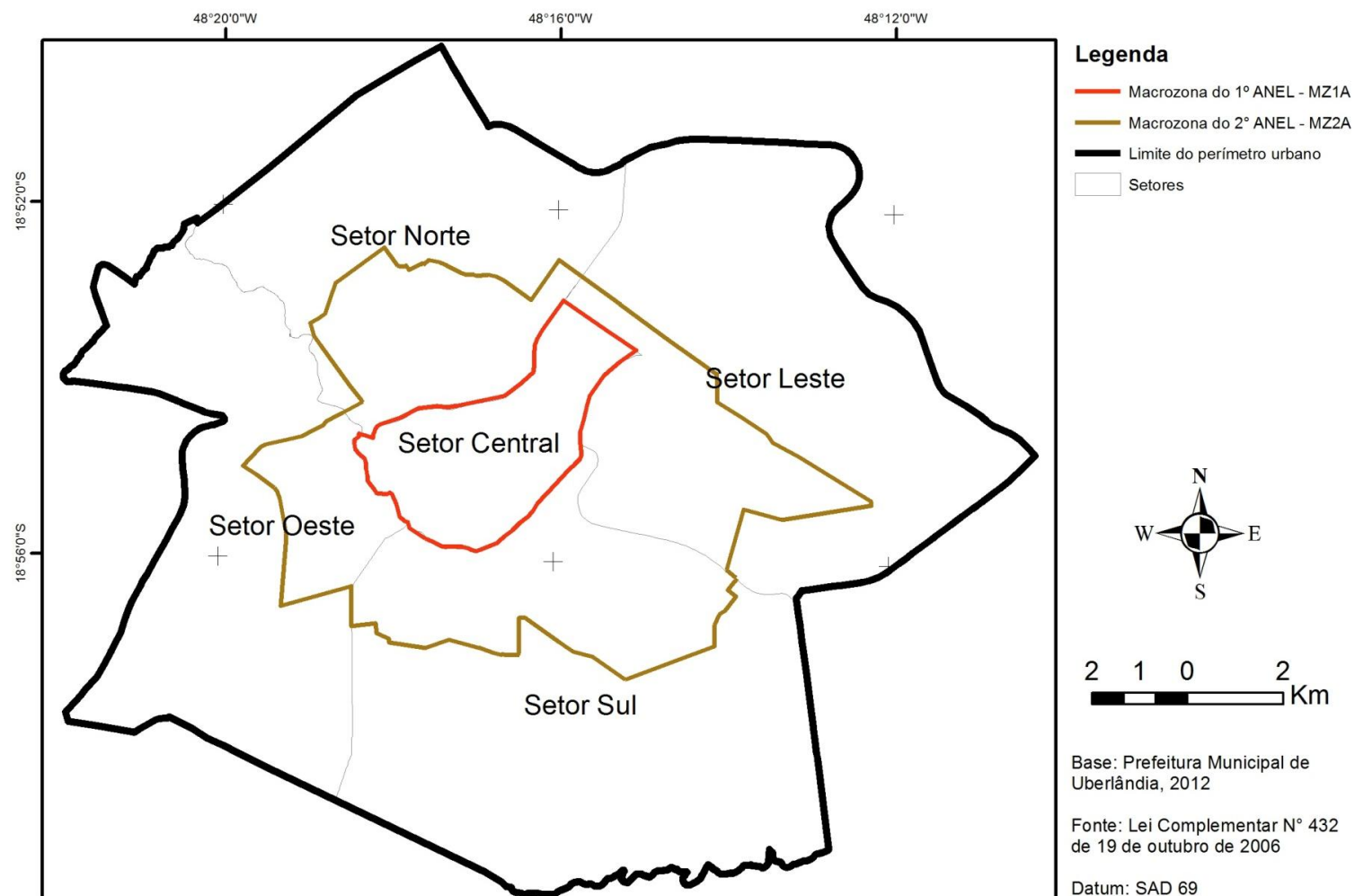
Assim, excluindo as macrozonas com restrições ao uso residencial, resta apenas a macrozona de Estruturação Urbana, onde estão concentrados os mais recentes empreendimentos habitacionais de interesse social. Dessa forma, podemos dizer que o Plano Diretor cumpre papel invertido ao preconizado pelo MNRU, corroborando a segregação socioespacial. A utilização da legislação urbana, como o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo Urbano, como instrumento de segregação já foi demonstrada por autores como Villaça (1999, 2005).

A título de comparação apresentaremos a seguir as principais características do Plano Diretor de Uberlândia, especialmente o capítulo que trata do macrozoneamento urbano. O propósito é demonstrar que, como em Uberaba, o macrozoneamento é utilizado para legitimar a segregação socioespacial ao invés de combatê-la.

O Plano Diretor de Uberlândia foi instituído por meio da Lei Complementar 432/06. Em seu Capítulo V, Seção II, o Plano Diretor trata do macrozoneamento e introduz uma

concepção de estruturação do espaço urbano a partir de três grandes anéis territoriais (Mapa 04). Na verdade, o texto não criou propriamente esses territórios, pois eles resultam da dinâmica intraurbana, sendo, portanto, heranças de um passado marcado por intensa especulação imobiliária. O que de fato ocorreu é que, por meio da caracterização territorial preexistente, o Plano Diretor criou uma nomenclatura nova e, a partir dela, estabeleceu diretrizes específicas para cada anel (MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 2006).

Mapa 4 - Uberlândia-MG: delimitação dos anéis territoriais criados pelo Plano Diretor de 2006



Como observado no Mapa 04, o território criado pelo primeiro anel inclui o hipercentro e os bairros mais antigos da cidade. A sua principal diretriz está relacionada à requalificação do centro e do Fundinho (bairro histórico e com a maior concentração de imóveis arquitetonicamente representativos do final do século XIX e meados do século XX). Essa diretriz não é nova, pois o Plano Diretor anterior (de 1994) já a apresentava. Todavia, até o presente momento (2013), apenas estudos técnicos foram realizados, sem nenhuma medida concreta de reformas urbanísticas e/ou reestruturação espacial. A não execução dessa diretriz ao longo dos últimos 19 anos tem gerado muitas críticas e insatisfação por parte dos comerciantes e moradores da área central.

Para o segundo anel, que corresponde ao território formado pelo traçado viário dos grandes eixos de circulação entre os terminais periféricos de transporte urbano, a diretriz é o aumento da densidade de ocupação no entorno dos terminais e ao longo dos eixos de transporte público (atuais e futuros corredores de linhas troncais de ônibus), além do reforço aos chamados subcentros.

Nesse sentido, é preciso destacar que, devido à sua localização estratégica, a ocupação dos eixos estruturais e das áreas dos chamados subcentros ocorre predominante por meio de usos comerciais. Tais usos provocam a valorização imobiliária dos terrenos, fazendo com que as ocupações para usos residenciais sejam caracterizadas por populações de melhor poder aquisitivo.

Ainda sobre o território contido no segundo anel é necessário ressaltar a existência de um número elevado de terrenos não edificadas que, devido à idade dos bairros (a maioria dos loteamentos são das décadas de 1960 e 1970), caracterizam a utilização da terra para fins especulativos.

Na regulamentação do Plano Diretor, a Lei Complementar 521/11 definiu os critérios para a identificação das propriedades que, em tese, são passíveis de aplicação dos

instrumentos urbanísticos de função social. Do nosso ponto de vista, a referida lei exclui a maioria dos lotes não edificadas da condição de lote vago, deixando de exigir a sua edificação. Segundo o artigo 4º da lei, “os lotes vagos de um único proprietário, contíguos ou não, com área total menor que 2.000m² ficam excluídos da aplicação dos instrumentos compulsórios previstos nesta Lei” (MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, 2011). Assim, cada proprietário poderá acumular até oito lotes de 250m², sem caracterizar a prática de especulação imobiliária, o que obviamente contradiz o princípio central do Plano Diretor que é o de garantir a função social da propriedade.

Para a Lei Complementar 521/11, apenas os vazios urbanos formados por glebas superiores a 6.000 m² são objeto de parcelamento compulsório, evidenciando a afirmação anterior a respeito da mais absoluta ineficácia social do Plano Diretor de Uberlândia no que diz respeito ao princípio de função social de propriedade urbana.

Sobre o terceiro anel, que corresponde ao território formado pelos eixos viários do segundo anel e o limite do perímetro urbano, o próprio texto do Plano Diretor o caracteriza como sendo uma área de bairros periféricos onde a diversificação de usos deve ser incentivada, incluindo os usos industriais e de logística. A diretriz mais relevante é a que prevê a criação de ZEIS, exclusivamente nesse território.

No nosso entender, a lógica de concentração das ZEIS no terceiro anel reflete a concepção de periferização no que tange à instalação dos empreendimentos imobiliários de interesse social. É notória na cidade a reprodução de velhas práticas na condução de políticas habitacionais: grande adensamento (concentração de imóveis), relativo isolamento espacial, distância do centro, padronização das tipologias arquitetônicas, ausência de equipamentos de lazer, dentre outros.

Diante do exposto, verifica-se, ainda que preliminarmente, que o Plano Diretor de Uberlândia, ao propor a interpretação do espaço urbano a partir de três anéis territoriais,

apenas ratifica a segregação socioespacial preexistente ao invés de estimular o uso efetivo dos instrumentos urbanísticos de garantia da função social da propriedade e da cidade previstos na Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Dessa forma, concluímos que, tanto em Uberaba como em Uberlândia, o macrozoneamento urbano é utilizado pelo Plano Diretor como instrumento de segregação socioespacial, servindo à lógica do capital imobiliário.

3.4 A habitação no Plano Diretor de Uberaba de 2006

No capítulo 1 fizemos uma discussão geral sobre o papel do Plano Diretor no planejamento urbano. Neste capítulo, faremos uma discussão mais focada na relação do Plano Diretor, como instrumento de planejamento habitacional, tendo como referência a proposta de Rolnik (2004). Nossa análise será elaborada segundo um modelo teórico de Plano Diretor e de sua relação com o desenvolvimento habitacional proposto pela autora e ratificado pelo Ministério das Cidades. Dessa forma, analisaremos apenas o capítulo do Plano Diretor de Uberaba que trata da questão da habitação, uma vez que já analisamos o capítulo que aborda o macrozoneamento urbano. A discussão sobre o macrozoneamento se justifica em função de sua característica estritamente locacional, o que é especialmente interessante do ponto de vista geográfico.

Para Rolnik (2004), o Plano Diretor deve conter como requisito mínimo as diretrizes específicas para o enfrentamento do déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Isso significa que, para tratar o déficit quantitativo, o Plano Diretor deve propor a criação de programas próprios de produção habitacional ou buscar incorporar programas externos que acolham as demandas locais (perfil social e econômico das famílias em situação de déficit, tipologias adequadas ao contexto da cidade, dentre outros). Da mesma maneira, para tratar o

déficit qualitativo, o Plano Diretor deve dispor de programas locais ou externos de regularização fundiária e/ou urbanística, ampliação e reformas, implantação de infraestrutura, etc.

Para que o Plano Diretor possa servir de base a uma política municipal de habitação de caráter inclusivo e reformista, garantindo o direito à cidade, ele deve conter estratégias que articulem três grandes frentes de atuação: recursos para subsídios locais, mecanismos de isenções fiscais e tarifárias e, por último, instrumentos de integração socioespacial.

No caso dos recursos para subsídios locais, o Plano Diretor deverá indicar as fontes e os mecanismos de captação de recursos próprios e/ou a fundo perdido, que possam ser utilizados nos programas habitacionais de interesse social, atendendo a famílias sem capacidade de financiamento nos moldes do mercado imobiliário/habitacional. É importante que o município tenha, em seu planejamento orçamentário, previsão de recursos para essa finalidade.

Em relação aos mecanismos de isenções fiscais e tarifárias, o Plano Diretor deverá conter diretriz que objetive uma melhor distribuição de renda. Isso poderá ser realizado de forma direta, com a isenção total ou parcial do IPTU para famílias de baixo rendimento, por exemplo, ou de forma indireta, com a utilização de um zoneamento do uso e ocupação do solo urbano, que permita o deslocamento de recursos gerados por instrumentos como solo criado de áreas ricas para áreas pobres. Enfim, as possibilidades são inúmeras e dependerão das características locais. O importante é o Plano Diretor conter algum tipo de mecanismo de redistribuição dos rendimentos do solo urbano.

Os instrumentos de integração socioespacial deverão conter a segregação e a periferização, combatendo a especulação imobiliária e os vazios urbanos. É preciso considerar também a necessidade de monitorar os imóveis desocupados, dando-lhes função social. As relações entre o centro e os bairros também deverão ser pensadas, evitando a formação de

periferias problemáticas. Essa é a frente mais abrangente de atuação do Plano Diretor na sua relação com o desenvolvimento urbano e habitacional. É nela que os instrumentos do Estatuto da Cidade deverão ser utilizados com criatividade, a fim de buscar alcançar os objetivos de uma autêntica reforma urbana.

Destacamos que as estratégias relacionadas à captação de recursos para subsídios e as de isenção fiscal com finalidade redistributiva da renda do solo urbano constituem a dimensão econômica do Plano Diretor na sua relação com a política habitacional. Já as estratégias e instrumentos de integração socioespacial constituem a sua dimensão territorial. É importante que tais estratégias sejam articuladas a fim de atingirem resultados mais significativos.

É importante ressaltar que, para a Geografia, é a frente que Rolnik (2004) chamou de dimensão territorial o principal objeto de discussão. Como geógrafos, neste trabalho, buscamos destacar a questão locacional das habitações de interesse social, tentando demonstrar que a variável espacial tem sido desconsiderada no planejamento habitacional, o que tem dificultado o êxito dos programas habitacionais enquanto políticas sociais de combate à pobreza e diminuição das desigualdades sociais. Focando na questão locacional, delimitamos metodologicamente nossa análise, deixando registrada a contribuição da Geografia nas discussões sobre políticas sociais e urbanas.

As estratégias elencadas acima devem ser complementares às de produção habitacional propriamente dita e as de regulação fundiária e/ou urbanística. No seu conjunto, o que se busca são políticas habitacionais que possibilitem maior justiça social e espacial.

Tendo como referência o exposto acima, analisaremos a seguir o capítulo habitacional do Plano Diretor de Uberaba, tendo antes o cuidado de fazer uma breve descrição da estrutura e do escopo desse texto.

O Plano Diretor de Uberaba (Lei 359/06) está estruturado em cinco títulos e treze capítulos, sendo esses divididos em seções e subseções. O plano tem 385 artigos, a maioria com parágrafos e incisos, tornando-o um documento extenso e bastante detalhado (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006).

O título I, conceitualmente, estrutura-se em princípios e objetivos. A diferença entre ambos, se existe, é sutil. Os princípios são apresentados no artigo 2º, que tem onze incisos. Os três primeiros incisos fundamentam-se no texto constitucional, reproduzindo localmente os princípios da supremacia do interesse coletivo sobre o individual, a função social da propriedade e o direito à moradia. Os demais incisos buscam articular aleatoriamente princípios relacionados ao desenvolvimento municipal e à democratização do planejamento e da gestão.

Os objetivos, por sua vez, são definidos no artigo 3º, que tem sete incisos e um parágrafo. A redação de cada inciso não permite a identificação de metas e prazos. O verbo que inicia cada inciso indica ação genérica (aumentar, buscar, favorecer) e não mensurável no tempo ou espaço. O parágrafo único do artigo 3º, em tese, estabelece as estratégias para se alcançar os objetivos. Entretanto, inicia-se, novamente, uma confusa apresentação de diretrizes e objetivos específicos, carentes da objetividade que deve caracterizar um plano.

O título II está dividido em oito capítulos, a saber: desenvolvimento econômico e sustentável, inclusão social, política ambiental, saneamento básico, mobilidade, habitação, desenvolvimento urbano e planejamento e gestão democrática. Desse título, analisaremos, em detalhes, o capítulo VI, que trata da habitação e construção da cidade.

O título III está dividido em três capítulos: macrozoneamento municipal, macrozoneamento urbano e instrumentos de política urbana. O título IV organiza-se em dois capítulos: organização institucional e unidades de planejamento e gestão urbana. O título V trata das disposições finais e transitórias.

O capítulo do Plano Diretor que trata da questão habitacional em Uberaba está estruturado em seis seções, sendo que a última está dividida em três subseções. A primeira seção estabelece conceitos e objetivos, a segunda define as condições institucionais da política habitacional, a terceira trata da produção habitacional e do enfrentamento de déficit quantitativo por incremento de estoque, a quarta e a quinta abordam o enfrentamento do déficit qualitativo, visando à regularização fundiária e às melhorias habitacionais, respectivamente. E por fim, a sexta seção e suas subseções discorrem sobre as diferentes Zonas Especiais de Interesse Social.

Como dito, a primeira seção define conceitos e objetivos. O artigo que a inicia é o 153, que diz: “toda habitação deverá dispor de condições de higiene e segurança que permita saúde e bem-estar à população, e ser atendida por infraestrutura urbana, serviços urbanos e equipamentos sociais básicos”.

É possível observar que o artigo 153 reproduz um princípio constitucional, vinculando o direito à moradia às condições de salubridade, infraestrutura e equipamentos/serviços sociais. Por observar o princípio jurídico de compatibilidade vertical, o artigo é pertinente, mas sem efeito prático, servindo apenas de referência jurídica, o que é, em última análise, desnecessário, pois tal princípio e direito já estão garantidos pela Constituição.

O artigo 154 traz a definição de HIS, entendendo-a como “aquela destinada a famílias com renda de até 6 (seis) salários mínimos mensais, para atendimento prioritário por programas habitacionais, podendo ou não, se tratar de habitações situadas em assentamentos precários”. O referido artigo, ao conceituar HIS, extrapola os programas nacionais, como o PMCMV e o FNHIS, caracterizados por incluírem famílias com renda mensal de até três salários mínimos. É verdade que a definição da faixa de renda para conceituação da HIS pode variar segundo a localidade, mas, levando em consideração o perfil social e econômico das famílias que constituem o déficit habitacional em Uberaba, tal conceito torna-se inadequado.

O artigo 155 conceitua o assentamento precário, definindo-o como “loteamento ou assentamento irregular sob o ponto de vista urbanístico e jurídico-fundiário, carente de infraestrutura urbana e serviços sociais, onde em diversos casos estão localizadas moradias rústicas e improvisadas”. Trata-se de uma definição adequada, pois permite caracterizar o assentamento precário utilizando-se dos dados do IBGE para definição dos chamados aglomerados subnormais. Essa é uma condição importante, pois facilita a aquisição de informações para cálculo e estimativa do déficit habitacional por meio dos dados censitários, diminuindo custos com levantamentos locais.

O artigo 155 tem ainda estas definições:

§ 1º - Consideram-se assentamentos precários em Uberaba as áreas que apresentam as seguintes situações:

I – moradias situadas em áreas de risco passíveis de serem regularizadas ou não, quais sejam:

- a) sujeitas a inundações;
- b) às margens de rios e outros cursos d’água;
- c) de influência de rodovias e ferrovias;
- d) sob linhas de transmissão de energia elétrica;
- e) em áreas de preservação ambiental ou preservação permanente, conforme definidas na legislação ambiental;

II – moradias irregulares sob o ponto de vista urbanístico ou fundiário, em uma ou mais das seguintes condições:

- a) ausência ou insuficiência de infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais;
- b) ausência de titularidade;

III – moradias precárias que necessitam de melhorias por apresentarem uma das seguintes características:

- a) não dispor de unidade sanitária e de instalações hidráulicas e elétricas adequadas;
- b) serem construídas com materiais rústicos e improvisados, de modo a apresentarem inadequação à segurança, às condições térmicas, à salubridade e aos materiais utilizados;
- c) estarem sujeitas à coabitação;
- d) estarem sujeitas ao adensamento habitacional excessivo.

§ 1º - Considera-se adensamento excessivo da moradia aquela que possua mais de 3 (três) pessoas utilizando como dormitório um mesmo cômodo.

§ 2º - Considera-se coabitação mais de 1 (uma) família residindo em uma moradia. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

Sobre as definições acima temos estas considerações: o inciso I do parágrafo 1º, ao tratar de moradias em áreas de risco, refere-se simultaneamente ao déficit quantitativo e qualitativo. Quando prevê a possibilidade de regularização, o inciso trata do déficit

qualitativo. Por outro lado, quando prevê a impossibilidade de regularização, o inciso trata do déficit quantitativo por reposição de estoque.

O inciso II do parágrafo 1º trata exclusivamente de déficit qualitativo. Já o inciso III refere-se novamente às duas categorias de déficit. Isso não chega a ser um problema, embora dificulte o entendimento do tema. O único problema conceitual de fato está na alínea do inciso III, pois coabitação implica necessariamente déficit quantitativo por incremento de estoque. Convém salientar que ainda neste capítulo conceituaremos os diferentes tipos de déficit habitacional.

O artigo 156 diz que a política habitacional de Uberaba tem como objetivos “ampliar o atendimento habitacional de qualidade e melhorar as condições da moradia, visando à inclusão social da população”. Nesse caso, o problema é a falta de metas claras e mensuráveis, ficando apenas a indicação de ações genéricas, sem rebatimento no tempo e no espaço.

É justo registrar que, embora de maneira difusa, este objetivo está sendo parcialmente alcançado, sobretudo se considerarmos a ideia de ampliação do atendimento, pois o município tem uma expressiva produção habitacional e regularização fundiária. Entretanto, como veremos no capítulo 3, a produção habitacional parece ainda não ter alcançado a condição de política social inclusiva e reformista. Ademais, tal ampliação tem sido realizada de forma pouco sistemática, sem caracterizar um sistema de planejamento, especialmente devido à falta de mecanismos de aferição e avaliação.

O artigo 157 trata de programas correlatos e complementares à questão habitação:

Artigo 157 - São considerados programas socioeconômicos de apoio aos programas habitacionais:

I - programas de geração de trabalho e renda;

II - programas de capacitação de mão de obra;

III - programas de conscientização ambiental;

IV - programas de acompanhamento social às comunidades e aos projetos implantados. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

Convém destacar que, em termos teóricos, a correlação entre produção habitacional e os programas previstos no Plano Diretor constituem um avanço de paradigma e colocam-se como condição para que a política habitacional sirva de vetor de inclusão social. Entretanto, sobre a responsabilidade direta do órgão responsável pela política habitacional de Uberaba, a Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (COHAGRA), nenhum programa municipal vem sendo realizado.

Como vimos nos artigos 153 a 157, o Plano Diretor fez uma série de definições conceituais e traçou, ainda que de maneira difusa, o que seria o objetivo da política habitacional.

Entre artigos 158 e 160, deveriam constar as formas de institucionalização da política municipal de habitação. Contudo, como veremos, ocorre novamente o que é de praxe em muitos Planos Diretores: ao invés de clareza e precisão, a clássica confusão entre diretrizes e objetivos.

O esperado era que o texto tratasse da institucionalização da política municipal, definindo os seus atores, as suas fontes de recursos, os seus sistemas de financiamentos, os seus instrumentos de gestão e controle. Entretanto, ao contrário dessa expectativa, o que ocorre é a introdução de mais diretrizes, que não avançam na configuração de um sistema municipal de habitação que seja capaz de operacionalizar a política municipal de habitação. As diretrizes do artigo 158 são as seguintes:

- I - promoção de política habitacional participativa, includente e integrada às demais políticas setoriais e em especial à política social e urbana;
- II - atendimento prioritário às famílias de renda mensal até 6 (seis) salários mínimos, em situações de risco, de precariedade da moradia ou de irregularidade urbanística e fundiária;
- III – incremento na captação de recursos financeiros e aumento de áreas para fins habitacionais;
- IV - fortalecimento institucional do setor habitacional do Município, em especial voltado para regularização fundiária, assistência técnica e desenvolvimento de novas alternativas habitacionais inovadoras. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

O artigo 158, ao definir as diretrizes no seu inciso II, estabelece os critérios de prioridade no atendimento. Em relação a esses critérios, duas observações são necessárias: 1) os critérios não estão hierarquizados, portanto, não definem a ordem de priorização e, novamente, incluem a faixa de renda acima de três salários mínimos; 2) não foi incluído critério relacionado a gênero (mulheres que são arrimo de família). Assim, pelo menos no que diz respeito ao PMCMV, o Plano Diretor deixa de observar a normatização federal, tornando os seus critérios de seleção inadequados ao principal programa habitacional implantando no município e no Brasil desde 2009. Em função da expressiva produção habitacional vinculada ao PMCMV em Uberaba, os critérios do Plano Diretor deveriam ser revisados e adequados às normas federais. Esse desajuste entre os critérios de seleção praticados e os critérios do Plano Diretor sugere que a COHAGRA não utiliza plenamente o Plano Diretor como instrumento de gestão.

Aliás, outro destaque deve ser dado à COHAGRA, que, conforme o inciso IV do artigo 158, deveria oferecer assistência técnica como forma de programa habitacional, como preconiza a legislação federal, e propor novas alternativas habitacionais. Contudo, como veremos no capítulo 3, não existe um programa de assistência técnica e os programas existentes são padronizados e homogeneizadores, como no extinto BHN.

O artigo 159 estabelece os objetivos e as ações a serem implantadas:

Art. 159 - As diretrizes relativas à gestão da habitação em Uberaba deverão ser implementadas mediante:

I - associação entre as iniciativas habitacionais e os programas sociais e de geração de trabalho e renda;

II - estabelecimento de parcerias com órgãos públicos estaduais e federais, organizações não governamentais, entidades educacionais, fundações, instituições e associações comunitárias para promoção de soluções inovadoras que otimizem os recursos e respeitem a cultura local;

III - implantação de programas habitacionais que atendam as necessidades e o déficit do setor, através da oferta de lotes urbanizados, construção de novas moradias, regularização fundiária, melhorias habitacionais e eliminação do risco na moradia;

IV - implantação de programas de construção de moradias acessíveis a pessoas idosas ou portadoras de necessidades especiais, conforme previsto na legislação pertinente;

V – apoio à atuação do Conselho do Bem Estar Social em conformidade com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma a ampliar o processo de participação da sociedade no estabelecimento de critérios para priorizar o atendimento às necessidades habitacionais;

VI - adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;

VII - integração do Fundo do Bem Estar Social ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, para ampliar os recursos para a área habitacional;

VIII - destinação de recursos obtidos com a aplicação de instrumentos da política urbana previstos nesta Lei, para o Fundo do Bem Estar Social de forma a subsidiar os programas de produção de novas moradias e regularização fundiária e urbanística nas áreas definidas como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS;

IX - implantação de programas de melhorias nas habitações em áreas que já foram objeto de regularização fundiária;

X - identificação das moradias em áreas de risco passíveis de serem recuperadas e das que necessitam de remanejamento;

XI - readequação da estrutura física e organizacional do setor responsável pela política habitacional do Município.

Parágrafo único - A identificação das moradias em áreas de risco a serem recuperadas e das que necessitem de remanejamento mencionadas no inciso X deste artigo, deverá se dar no prazo de 1 (um) ano contado a partir da data de publicação desta Lei.

Art. 160 - No prazo de 1 (um) ano contado a partir da data de publicação desta Lei, deverá ser readequada a estrutura física e organizacional do setor responsável pela política habitacional. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

Ocorre que os objetivos deveriam ter sido definidos entre os artigos 153 e 157, fazendo nos artigos 158 a 160 a institucionalização propriamente dita da política municipal de habitação. Pela sua estrutura, para cada diretriz do artigo 158, deveria existir um objetivo (indicando uma ação) no artigo 159. Entretanto, tal correspondência não é observada, evidenciando a desarticulação entre as diretrizes e os objetivos.

A maioria dos objetivos do artigo 159 é genérica, confundindo-se com diretrizes. A associação direta entre programas habitacionais e programas de geração de trabalho e renda (inciso I) ainda não saiu do papel. As situações em que tal associação ocorre, ainda que indiretamente, estão relacionadas aos chamados trabalhos sociais, que são desenvolvidos complementarmente aos programas habitacionais e envolvem cursos rápidos de “qualificação profissional”. A efetividade de tais cursos no que diz respeito à sua capacidade de inclusão no mercado de trabalho é bastante duvidosa.

Em relação ao inciso II, especialmente ao objetivo “promoção de soluções inovadoras que otimizem recursos e respeitem a cultura local”, como já dissemos, o que se

observa é a reprodução em escala local de tipologias habitacionais implantadas de um canto a outro do país, promovendo uma paisagem monótona e sem identidade própria.

Quanto aos incisos III e IV, tais objetivos vêm, de certa forma, sendo alcançados, afinal, a produção habitacional e a regularização fundiária foram expressivas nos últimos anos, pelo menos em termos quantitativos. Apenas os programas de “melhorias habitacionais” têm resultados pouco satisfatórios.

Os incisos V, VI e VII tratam da adesão do município ao SNHIS. Entretanto, há um equívoco na identificação do conselho e do seu respectivo fundo financeiro, pois a legislação federal exige a criação de uma estrutura específica (Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social) e o Plano Diretor utiliza-se de um conselho/fundo existente previamente no município (Conselho e Fundo de Bem Estar Social). Em 2007, o município extinguiu esse último conselho/fundo (artigo 12 da lei 10.315/07), deixando uma lacuna na estrutura de aplicação dos instrumentos urbanísticos e na de captação de recursos específicos à habitação, pois era para o referido fundo que tais recursos eram destinados.

Quanto ao objetivo do inciso X, identificação das moradias em áreas de risco, o município já o atendeu plenamente, tendo realizado inclusive o remanejamento das famílias.

O inciso XI do artigo 159 e o caput do artigo 160 tratam da readequação física e organizacional da COHAGRA. O objetivo foi parcialmente atendido, especialmente no quesito readequação física. Vale esclarecer que a COHAGRA foi criada em 24 de agosto de 1987 por meio da Lei nº 3.920. Trata-se de sociedade de economia mista, com a finalidade de produzir e comercializar unidades habitacionais de interesse social. Ela concentra e coordenada todas as ações habitacionais do município de Uberaba. Para enfrentar o déficit habitacional, o Plano Diretor, em seu artigo 161, diz que:

Para que Uberaba reduza seu déficit habitacional - qualitativo e quantitativo - através da oferta de novas moradias no Município, serão adotadas as seguintes diretrizes:

- I - aumento da oferta de novas alternativas habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e equipamentos sociais;
- II - produção de habitação de interesse social com qualidade e garantia de acessibilidade, segurança e salubridade;
- III - desenvolvimento do social da população beneficiada. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

Ao definir as diretrizes para a produção habitacional, o referido artigo tenta, novamente, vincular os programas habitacionais aos programas sociais. Essa é uma premissa muito interessante e coerente, mas de difícil aplicabilidade. A intersectorialidade prevista nesse artigo deve, de fato, ser uma diretriz, para a qual se devem ter objetivos e ações claras - situação não verificada no Plano Diretor de Uberaba.

O artigo 162, nos incisos I, II e III, tem como objetivo a utilização dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para ampliar a oferta de moradias. Especificamente são citados o parcelamento e a edificação compulsória e as operações urbanas consorciadas. Veja abaixo o texto dos referidos incisos:

Art. 162 - As diretrizes para aumento da oferta de novas habitações de interesse social de qualidade em Uberaba deverão ser implementadas mediante:

- I - aplicação dos instrumentos da política urbana previstos nesta Lei, para ampliar a oferta de novas moradias;
- II - estabelecimento de critérios para regulamentação do parcelamento e edificação compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, para aumentar a oferta de áreas para fins de moradia;
- III - estabelecimento de critérios para regulamentação das Operações Urbanas Consorciadas, condicionando contrapartidas à promoção da habitação de interesse social. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

Sobre a efetividade da aplicação de tais instrumentos, já verificamos que ocorre um problema, pois os recursos obtidos com eles deveriam ser destinados ao Fundo de Bem Estar Social, que foi extinto. Além disso, apesar da previsão, na prática tais instrumentos ainda não foram efetivamente aplicados, deixando de servir aos propósitos da reforma urbana.

Os incisos IV e V do artigo 162 discorrem sobre assistência técnica, autoconstrução e mutirão. Em termos práticos, junto à COHAGRA, não existem programas de mutirão e/ou assistência técnica. Desse modo, a autoconstrução praticada pela população de interesse social provavelmente resulta no aumento dos casos de irregularidade urbanística, aumentando o hiato entre a cidade legal e a real.

O artigo 163 define os programas habitacionais, prevendo três grandes frentes de atuação que provocariam uma diversificação das tipologias. Entretanto, devido ao programa Minha Casa Minha Vida, tem ocorrido uma hegemonia quase absoluta do programa de construção de novas moradias com projetos padronizados e tipologias homogeneizadoras. Apresentamos a seguir o texto do artigo:

Art. 163 - Para redução do déficit habitacional por novas moradias serão implantados os seguintes programas:

I - programa de lotes urbanizados;

II - programa de aquisição de materiais de construção com assistência técnica aos moradores;

III - programa de construção de novas moradias.

Parágrafo único - Os programas habitacionais serão desenvolvidos ou fomentados pela Prefeitura em parceria com órgãos da esfera federal e estadual e com a iniciativa privada, e serão subsidiados ou financiados em função do perfil socioeconômico da demanda beneficiada. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

A inclusão da diretriz que prevê subsídio ou financiamento conforme perfil socioeconômico da demanda atende a, parcialmente, uma das estratégias defendidas por Rolnik (2004). Para torná-la efetiva, ainda é necessário avançar na aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, criando uma fonte de recursos que permita redistribuir a renda da terra urbana, promovendo maior justiça socioespacial.

O artigo 165, ao discorrer sobre regularização fundiária, adota os instrumentos de usucapião especial e ZEIS. É importante destacar que, embora a lei fale em regularização urbanística, em Uberaba, via programas habitacionais, apenas os casos de irregularidade fundiária estão sendo enfrentados. A seguir, reproduzimos os incisos I e II do artigo 165:

Art. 165 - Para a regularização urbanística e fundiária serão adotadas as seguintes medidas:

I - aplicação dos instrumentos da política urbana previstos nesta Lei, para a regularização urbanística e fundiária;

II - delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, para fins de regularização urbanística e fundiária e para definição de parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo, desde que garantido o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

O artigo 166 lista as características das áreas irregulares, incluindo entre elas os casos de ausência de infraestrutura total ou parcial. Além disso, estabelece prazo de dois anos para a conclusão dos estudos complementares de identificação das áreas irregulares. Salientamos que tais estudos, iniciados pela COHAGRA no 1º semestre de 2013, ainda não foram concluídos. Na sequência, citamos o artigo 166:

Art. 166 - Caracterizam-se em Uberaba as seguintes situações de irregularidade urbanística ou fundiária:

I – áreas de posse em fase de regularização fundiária via usucapião;

II – áreas públicas ou privadas ocupadas irregularmente por moradias;

III - áreas públicas ou privadas ocupadas irregularmente por moradias e sob ação judicial;

IV - áreas sem infra-estrutura urbana;

V - áreas com infra-estrutura urbana parcial.

Parágrafo único - No prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da data de publicação desta Lei, deverão estar concluídos os estudos de identificação das áreas públicas e privadas ocupadas irregularmente por moradias e feitos os levantamentos necessários para a regularização fundiária e urbanística, quando for o caso.

O artigo 167 define os critérios para a caracterização das áreas de risco, vinculando os casos de regularização ou remanejamento à consulta junto ao Conselho de Bem Estar Social. Mais uma vez, verifica-se a lacuna deixada pela extinção do referido conselho, pois o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social não incorporou plenamente as suas atribuições. Nesse caso, o Plano Diretor legisla sobre matéria que não está mais em vigência, tornando-o juridicamente ineficaz.

Art. 167 - Caracterizam-se em Uberaba as seguintes situações de risco, sujeitas à regularização ou remanejamento, dependendo do caso:

I – áreas sujeitas a inundações;

II – áreas situadas às margens de rios e outros cursos d’água;

III – áreas sob influência de rodovias e ferrovias;

IV – áreas sob linhas de transmissão de energia elétrica;

V – áreas de preservação ambiental ou preservação permanente conforme definidas na legislação ambiental;

VI – moradias precárias sob o ponto de vista de segurança.

Parágrafo único - Para regularização ou remanejamento das moradias em situações de risco deverá ser consultado o Conselho do Bem Estar Social. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

O artigo 168 diz que os programas de regularização deverão estar associados a “programa de oferta de materiais de construção a preços subsidiados e assistência técnica”. Entretanto, apesar da eficácia jurídica e da pertinência técnica, a diretriz acima não tem tido nenhuma efetividade, pois o município não dispõe de programa de subsídios de preços para materiais de construção nem de programa de assistência técnica.

O artigo 169 identifica as áreas que deverão ser objeto de regularização fundiária. Destacamos que esse artigo tem um aspecto importante, que o difere de muitos outros, pois inclui a variável espacial, identificando os principais locais a serem regularizados, conforme apresentaremos no capítulo 4.

A questão das melhorias habitacionais é tratada no artigo 170, que tem a seguinte redação:

Art. 170 - Para melhoria das condições das moradias nos assentamentos precários de Uberaba serão implementados os seguintes programas e incentivos:

I - programa de reforma e ampliação das moradias, incluindo:

a) oferta de materiais de construção;

b) assistência técnica aos moradores, no caso de autoconstrução e mutirão;

c) parcerias com a iniciativa privada, organizações não governamentais, órgãos governamentais estaduais e federais;

d) adequações de projeto para proporcionar abrangência de atendimento às pessoas idosas ou deficientes;

e) reaproveitamento de material de construção.

II - programa de melhoria da infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais;

III - incentivos fiscais voltados para aplicação em melhorias habitacionais.

Parágrafo único - No prazo de 2 (dois) anos contados a partir da data de publicação desta Lei, deverão estar concluídos os estudos de identificação dos locais onde há moradias precárias, para a aplicação dos programas mencionados nesta seção e promoção das melhorias habitacionais. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

O artigo acima, ao tratar das melhorias habitacionais, incorreu em certo equívoco conceitual, pois o caput vinculou a execução dos programas de melhorias à existência de assentamentos precários. Apesar de o parágrafo único referir-se à moradia precária (unidade isolada) e não ao assentamento, abrindo precedente para execução dos programas, há a questão jurídica, que nesse caso está invertida, pois o estabelecido pelo caput do artigo é superior ao seu parágrafo. Esses detalhes técnicos, apesar de parecerem pormenores, não devem ser desconsiderados. Afinal, o Plano Diretor, como instrumento legal, precisa de eficácia jurídica para ter efetividade social. Como diz Souza (2006), a lei não é garantia, mas é uma condição para a execução das políticas públicas.

A concepção geral dos programas de melhorias habitacionais é interessante, incluindo as questões de assistência técnica e oferta de materiais. Observa-se que o Plano Diretor tentou articular e integrar os programas habitacionais, o que é tecnicamente recomendado. A questão é, mais uma vez, de ordem prática e está diretamente associada à falta de aplicabilidade e efetividade dos Planos Diretores Municipais.

Entre os artigos 171 e 180, o Plano Diretor trata das ZEIS:

Art. 171 - Zonas Especiais de Interesse Social são as áreas públicas ou privadas destinadas prioritariamente ao atendimento qualificado da habitação de interesse social para a população.

Parágrafo único - As prioridades para o desenvolvimento de programas e ações nas Zonas Especiais de Interesse Social serão definidas no processo de planejamento dos programas habitacionais a serem implementados, ouvido o Conselho do Bem Estar Social.

Art. 172 - Zonas Especiais de Interesse Social 1 – ZEIS 1 correspondem a terrenos públicos e particulares já ocupados irregularmente pela população nos quais deverão ser promovidas ações de urbanização e de regularização fundiária.

Art. 173 - Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 são as áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas, destinadas à promoção da habitação de interesse social e ao atendimento de famílias com renda mensal de até 6 (seis) salários mínimos.

Art. 174 - Toda e qualquer intervenção urbanística para implantação de Zona Especial de Interesse Social deverá ser submetida à análise e aprovação do Município, ao Conselho do Bem Estar Social e ser implementada em parceria com o órgão municipal responsável pela habitação.

Art. 175 - O Mapa 6, no Anexo I desta Lei, representa graficamente a localização das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS 1 e 2.

Parágrafo único - A instituição de novas ZEIS, além das previstas no Mapa 6 será feita a partir da aprovação por ato do Executivo Municipal, ouvido o Conselho do Bem Estar Social e o Conselho de Planejamento e Gestão Urbana previsto nesta Lei.

Art. 176 - São critérios para identificação das ZEIS 1 os assentamentos que apresentem as seguintes condições:

I – situados em áreas de risco, com moradias passíveis de serem recuperadas, urbanizadas e regularizadas;

II – situados em áreas públicas ou de preservação ambiental já comprometidas pela ocupação e de fácil integração à malha urbana, em situação que não coloque em risco a segurança de vida dos moradores e de terceiros;

III - loteamentos irregulares ou clandestinos destinados à população de baixa renda, carentes de infra-estrutura e equipamentos urbanos, melhorias habitacionais ou titularidade.

Art. 177 - Na instituição das ZEIS 1 serão demarcados os seus limites a partir de estudos específicos, com a participação da população envolvida.

Art. 178 - Serão definidos parâmetros específicos de urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano para cada ZEIS 1, de acordo com o estabelecido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras e Edificações de Uberaba.

Art. 179 - A implantação de uma ZEIS 1 deverá ser precedida de cadastro social da população residente e diagnóstico com análise socioeconômica, urbanística e fundiária.

§ 1º - Deverá ser utilizado o cadastro do Banco de Dados Social para identificar as famílias que necessitem de moradia e de regularização urbanística e fundiária, não podendo a mesma família ser beneficiada mais de uma vez.

§ 2º - Somente o órgão responsável pela habitação no Município poderá promover projetos habitacionais nas ZEIS 1, podendo realizar parcerias com órgãos das esferas estadual e federal e com a iniciativa privada.

Art. 180 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 – ZEIS 2 subdividem-se em 2 (duas) categorias:

I - ZEIS 2 – A, áreas próprias para ocupação de baixa densidade, com uso residencial unifamiliar, de acordo com parâmetros estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Uberaba;

II – ZEIS 2 – B, áreas próprias para ocupação de alta densidade, com uso residencial multifamiliar, de acordo com parâmetros estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Uberaba.

Art. 182 - A lei municipal de parcelamento do solo urbano deverá definir parâmetros específicos para dimensionamento dos lotes, bem como as exigências mínimas de infra-estrutura urbana e de equipamentos sociais nos empreendimentos localizados nas ZEIS 2.

§ 1º - Na provisão de moradias nas Zonas Especiais de Interesse Social 2, deverá ser utilizado o cadastro do Banco de Dados Social para identificar as famílias que necessitam de moradia.

§ 2º - Cada família só será beneficiada por programa habitacional uma única vez.

§ 3º - Somente o órgão responsável pela habitação no Município poderá promover projetos habitacionais nas ZEIS 2, podendo fazer parcerias com órgãos das esferas estadual e federal e com a iniciativa privada. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2006)

O artigo 171, ao destinar as ZEIS para o atendimento prioritário da habitação de interesse social, criou uma situação conflitante, pois priorizar nesse caso pode tanto ser positivo quanto negativo. A ideia de priorizar significa que, além das habitações de interesse social, outras modalidades habitacionais poderão ser contempladas com os benefícios de criação de ZEIS (nesse caso, a do tipo 2), incluindo-se os incorporadores imobiliários ávidos

por índices urbanísticos menos restritivos, que resultem em custos menores e lucros maiores. A situação torna-se mais complexa pela ausência de regulação efetiva, pois os critérios de priorização mencionados no caput serão definidos segundo cada programa habitacional. O Conselho de Bem Estar Social e o Conselho de Planejamento Urbano, que teriam papéis consultivos, não existem de fato.

Do ponto de vista conceitual foram criados dois tipos de ZEIS. O artigo 172 criou a ZEIS 1 e o artigo 173 a ZEIS 2. A diferença entre elas é expressiva: a primeira é constituída por áreas ocupadas irregularmente e passíveis de regularização; a segunda é constituída de áreas não ocupadas destinadas à produção habitacional. Desse modo, pode-se associar a ZEIS 1 ao déficit habitacional qualitativo e a ZEIS 2 ao déficit quantitativo.

O artigo 175, no seu parágrafo único, criou uma situação juridicamente delicada. Ao definir que novas ZEIS serão criadas por ato do Poder Executivo, abriu-se precedente para criação de ZEIS por decreto, o que implicará a mudança de índices urbanísticos definidos por lei, como as de parcelamento e zoneamento do solo urbano. Geralmente, ZEIS são e devem ser criadas por lei.

Os artigos 176 a 178 tratam das ZEIS 1, que, como já dissemos, destinam-se ao atendimento do déficit qualitativo. Entre os critérios de identificação desse tipo de ZEIS destaca-se o fator baixa renda. Os índices urbanísticos serão diferenciados, devendo ter como referência a demarcação das áreas e a legislação correlata.

O artigo 179 prevê a realização de estudos técnicos e cadastro social das famílias e dos imóveis que serão beneficiados pelo estabelecimento da ZEIS 1.

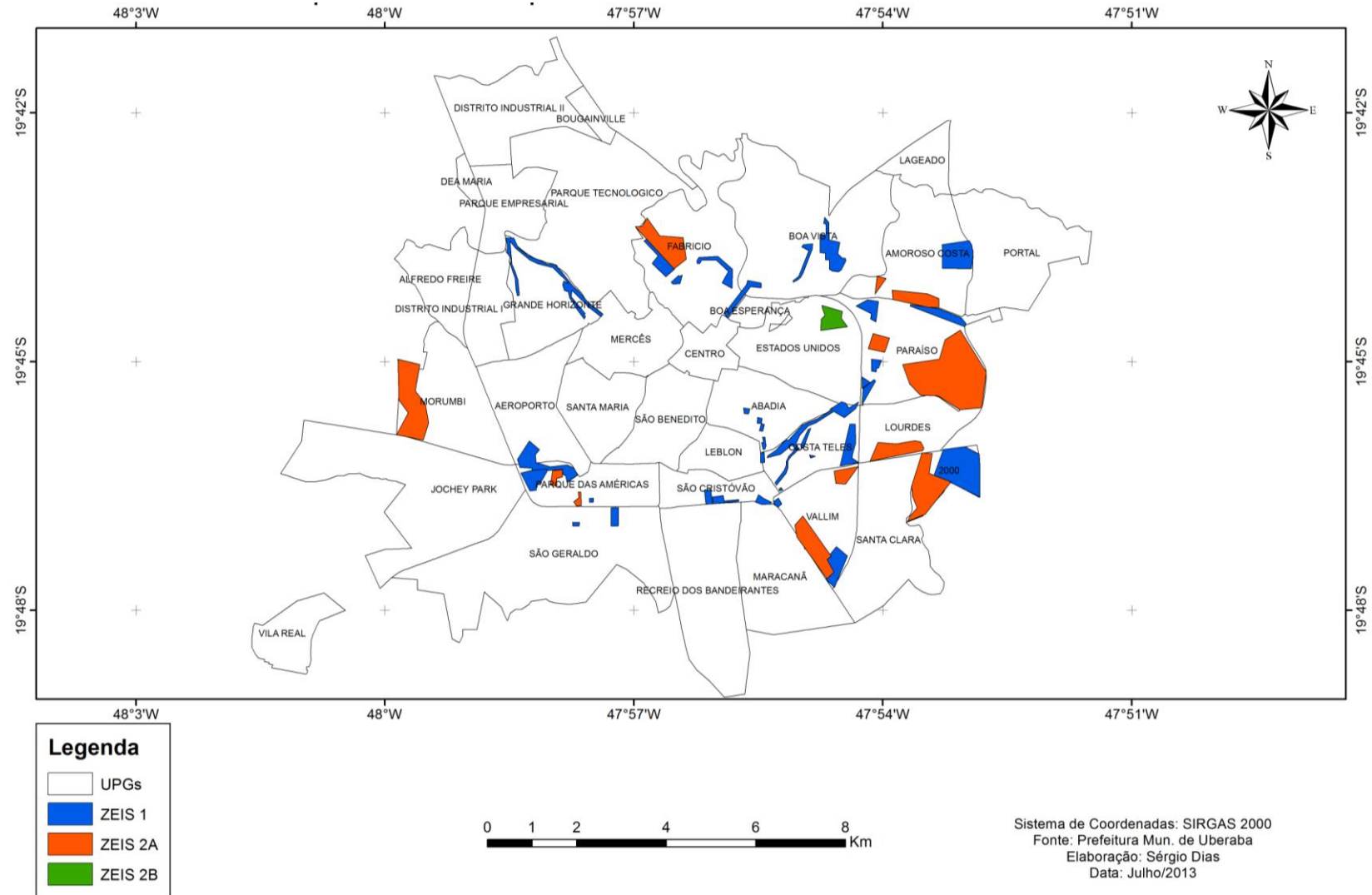
O artigo 180 divide a ZEIS 2, caracterizada como áreas não ocupadas destinadas à produção habitacional, em ZEIS 2 A e ZEIS 2 B. A diferença entre ambas é o grau de densidade e a tipologia residencial. A primeira é de baixa densidade e unifamiliar e a segunda,

de alta densidade e multifamiliar. Desse modo, verifica-se a intenção de induzir o processo de verticalização das ZEIS 2 B, otimizando o aproveitamento da infraestrutura urbana.

A criação de ZEIS do tipo 2 tem provocado algumas situações técnica e socialmente equivocadas, a começar pelo público-alvo (famílias com renda de até seis salários mínimos), passando pelo tamanho dos lotes e largura de vias.

Sobre a localização das ZEIS, verificamos no Mapa 05 que as do tipo 1 são, a maioria, pequenas, representando áreas de urbanização relativamente consolidada. Já as ZEIS do tipo 2 são maiores e geralmente localizadas na borda do perímetro urbano. Como nas ZEIS 2 ocorrerá a produção de novas moradias, fica evidenciada a tendência à periferização dos empreendimentos habitacionais de interesse social. A localização das ZEIS 2 também revela outra tendência espacial: a expansão da cidade para o leste.

Mapa 5 - Uberaba-MG: Localização das Zonas Especiais de Interesse Social



A partir do exposto acima, faremos uma síntese dos principais problemas do capítulo habitacional do Plano Diretor de Uberaba e, posteriormente, das suas principais qualidades. As considerações abaixo se baseiam, sobretudo, nos aspectos formais do documento, avaliando o seu mérito como instrumento técnico e jurídico de planejamento urbano e habitacional.

- Principais problemas:

- Conceito muito abrangente de HIS (famílias com renda de até seis salários mínimos);
- Desarticulação entre as diretrizes e os objetivos, sendo alguns demasiadamente genéricos;
- Ausência de mecanismos de avaliação e monitoramento do planejamento habitacional;
- Desrespeito pontual à norma legislativa, criando situações de ineficácia jurídica.

- Principais qualidades:

- Conceito de assentamento precário correlato ao de aglomerado subnormal, facilitando a obtenção de dados censitários;
- Vinculação entre os programas habitacionais e os programas sociais;
- Previsão de subsídios em alguns programas habitacionais;
- Previsão de utilização de alguns instrumentos urbanísticos e da renda gerada por eles em favor dos programas habitacionais.

Lembramos que as qualidades destacadas acima correspondem a aspectos formais do capítulo habitacional do Plano Diretor, o que não garante a sua efetividade.

Pensado na aplicabilidade e na efetividade do capítulo Habitação e Produção da Cidade e tendo como base os critérios de avaliação propostos por Rolnik (2004),

consideramos que o Plano Diretor de Uberaba atende muito precariamente aos requisitos indispensáveis ao estabelecimento de um planejamento urbano e habitacional capaz promover efetivo desenvolvimento.

Vejamos as razões para isso. A previsão de subsídio municipal restringe-se ao programa de oferta de material de construção. Ocorre, contudo, que esse programa não está sendo desenvolvido e, ainda que tivesse, somente teria resultado expressivo no enfrentamento do déficit quantitativo se estivesse vinculado a um programa de subsídio para aquisição de lote. A política redistributiva da renda do solo urbano criada pela possibilidade de aplicação dos instrumentos urbanísticos e pela destinação dos recursos ao Fundo de Bem Estar Social foi amplamente comprometida pela extinção do respectivo fundo. Nesse caso e, pelos menos por enquanto, a criação do FLHIS representou um retrocesso, pois ele ainda não incorporou essas prerrogativas.

Em relação à integração socioespacial da cidade, conforme veremos no capítulo 4, a produção das novas moradias segue o modelo do PMCMV, que, em muitos aspectos, reproduz o modelo do extinto BNH. Portanto, a variável espacial, ao invés de representar um fator de inclusão e de diminuição das desigualdades sociais, continua a gerar segregação e periferização. Isso não significa que a variável espacial seja desconsiderada; pelo contrário, significa que ela é considerada, sobretudo, pelo mercado na busca do chamado lucro imobiliário.

4 A PRODUÇÃO HABITACIONAL E O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE UBERABA

4.1 A Produção Habitacional de Interesse Social em Uberaba – 1997 a 2012

Neste subcapítulo apresentamos a produção habitacional quantitativa de Uberaba para o período de 1997 a 2012. Os dados foram obtidos junto à COHAGRA (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2012a). A coleta dos dados foi um procedimento demorado, pois o referido órgão não dispõe de banco de dados sistematizado. O recorte temporal foi feito em função da própria disponibilidade dos dados.

Buscaremos, com auxílio de mapas, fazer uma leitura espacial das políticas habitacionais, avaliando questões geográficas importantes, tais como: localização dos empreendimentos e/ou inserção/segregação urbana.

A primeira modalidade de programa habitacional analisada será a produção de lotes urbanizados. Com base no Quadro 4 verificamos que foram ofertados 4.024 lotes no período considerado, sendo que 84,6% deles estão concentrados em dois grandes loteamentos, o Residencial 2000 no setor leste e o Jardim Primavera.

Quadro 4 - Uberaba-MG: Histórico dos programas habitacionais 1997/2012 – lotes urbanizados

Localização	Modalidade	Número de famílias atendidas
Jardim Brasília	Lotes urbanizados	113
Jardim Primavera	Lotes urbanizados	1.238
Residencial 2000	Lotes urbanizados	2.169
Residencial Mangueiras	Lotes urbanizados	504
Total	4.024	

Fonte: MUNICÍPIO DE UBERABA (2012a)

A oferta de lotes urbanizados para fins de habitação social foi impulsionada pelo programa nacional Operações Coletivas, que era regulamentado pela Resolução 460/518 da Caixa Econômica Federal e utilizava recursos do FGTS.

Em Uberaba, a oferta de lotes urbanizados com base em Operações Coletivas terminou em 2009, já diante do surgimento do PMCMV. Das 4.024 famílias atendidas, 1.238 foram beneficiadas com o financiamento de material de construção, ficando a edificação sob a responsabilidade do mutuário, e 1.428 foram beneficiadas com o financiamento da edificação propriamente dita (material e mão de obra). As demais 1.358 famílias receberam apenas o lote.

Das famílias beneficiadas com os lotes, 46,9% tinham renda inferior a um salário mínimo, 43,2% entre um e dois salários e 9,9% entre dois e três salários mínimos.

A produção de lotes urbanizados como uma modalidade de programa habitacional foi utilizada por muitos municípios, como forma de tentar suprir a demanda por moradias. Essa prática foi relatada no estudo de Castro, Vieira e Silva (2010) como uma alternativa ao vazio institucional existente entre o fim do BNH e a criação do PMCMV.

Para esses autores, o resultado desta modalidade de programa habitacional é duvidoso, pois, na maioria dos casos, as famílias não conseguem construir as moradias, perpetuando a situação de déficit habitacional. Essa situação foi verificada em Uberaba, onde, mesmo para aqueles que tiveram financiamento para compra de material e contratação de mão de obra, o custo das construções ficou bem acima do orçamento, levando as famílias a residirem por anos em domicílios inacabados. Outra situação ainda pior é o número elevado de lotes não edificadas, que são indevidamente comercializados, criando um déficit qualitativo.

Essa modalidade de programa só terá resultados efetivos se for acompanhada de assistência técnica adequada, como prevê a lei federal sobre engenharia e arquitetura pública.

A segunda modalidade de programa verificada em Uberaba corresponde à produção de moradias propriamente ditas. Por meio do Quadro 5 observamos que, no período, foram construídas 5.340 unidades, sendo que as operações coletivas foram responsáveis pela oferta de 26,8%, o Arrendamento Residencial (PAR) por 12,4%, o FNHIS por 2,6% e o PMCMV por 58,2%.

Quadro 5 - Uberaba-MG: Histórico dos programas habitacionais 1997/2012 – construção de novas moradias

Localização/Ano	Modalidade	Número de famílias atendidas
Antônia Candida (2007)	Operação Coletiva	22
Baixa (2009)	Operação Coletiva	20
Capelinha do Barreiro (2009)	Operação Coletiva	20
Ponte Alta (2009)	Operação Coletiva	72
Jardim Brasília (2008)	Operação Coletiva	31
Loteamento das Américas (2007)	Operação Coletiva	34
Residencial 2000 (1997/98)	Operação Coletiva	1.229
Francisco Angotti I e II (2004)	PAR	212
Morada do Park (2005)	PAR	270
Residencial João Bichuette (2005)	PAR	176
Gameleiras (2011)	FNHIS	141
Alvorada 2012)	MCMV I	331
Copacabana (2011)	MCMV I	500
Girassóis I e II (2011)	MCMV I	926
Jardim Itália I e II (2012)	MCMV I	200
Morumbi III (2012)	MCMV I	265
Pacaembu (2011)	MCMV I	299
Tancredo Neves (2009/12)	MCMV I	592
Total		5.340

Fonte: MUNICÍPIO DE UBERABA (2012A)

Nesta dissertação interessa-nos muito a comparação entre a produção do FNHIS e a produção do PMCMV para famílias com renda menor que três salários mínimos. Esse interesse é justificado pelo fato de que os dois programas foram criados depois da nova PNH/SNH, sendo mantidos com recursos do OGU. A comparação releva um expressivo desequilíbrio, pois a produção do FNHIS representa apenas 6% da produção do PMCMV para famílias com renda até R\$ 1.600,00. Esse desequilíbrio nos leva aos seguintes questionamentos: que entraves justificam a baixa produção do FNHIS se a fonte primária de recursos é a mesma? Que vantagens oferece o PMCMV que o tornam tão produtivo?

Antes de avançarmos nessa discussão convém esclarecer que os dados referentes ao PMCMV descritos na tabela acima, correspondem apenas aos empreendimentos que tiveram a participação da COHAGRA, sendo que, do total de 3113 moradias, 784 foram destinadas a famílias com renda entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.600,00 e 2329 moradias para famílias com renda até R\$ 1.600,00, público-alvo também do FNHIS.

É importante registrar que, segundo a Caixa Econômica Federal, em Uberaba, foram construídas mais 6.471 moradias voltadas à população com renda acima de R\$ 1.600,00, sendo esses empreendimentos realizados sem a participação do poder público. Desse modo, a produção total do PMCMC em Uberaba foi de 9.587 unidades habitacionais (UH), sendo que 24,3% refere-se a HIS e 75,7% a habitação de mercado.

No capítulo 2 iniciamos a discussão sobre o PMCMC, especialmente o seu componente financiado com recursos do FAR, e sobre o FNHIS. Destacamos que autores como Cardoso, Aragão e Araújo (2011) acreditam que o PMCMV representa um retrocesso em termos de política habitacional, quando comparado ao FNHIS.

O posicionamento desses autores fundamenta-se no fato de que, para eles, o PMCMV é muito mais uma política econômica que uma política habitacional. Essa

interpretação sobre o programa é corroborada por diversos autores, como Bonduki (2009), Shimbo (2010), Andrade (2011), Nascimento Neto, Moreira e Schuessel (2012).

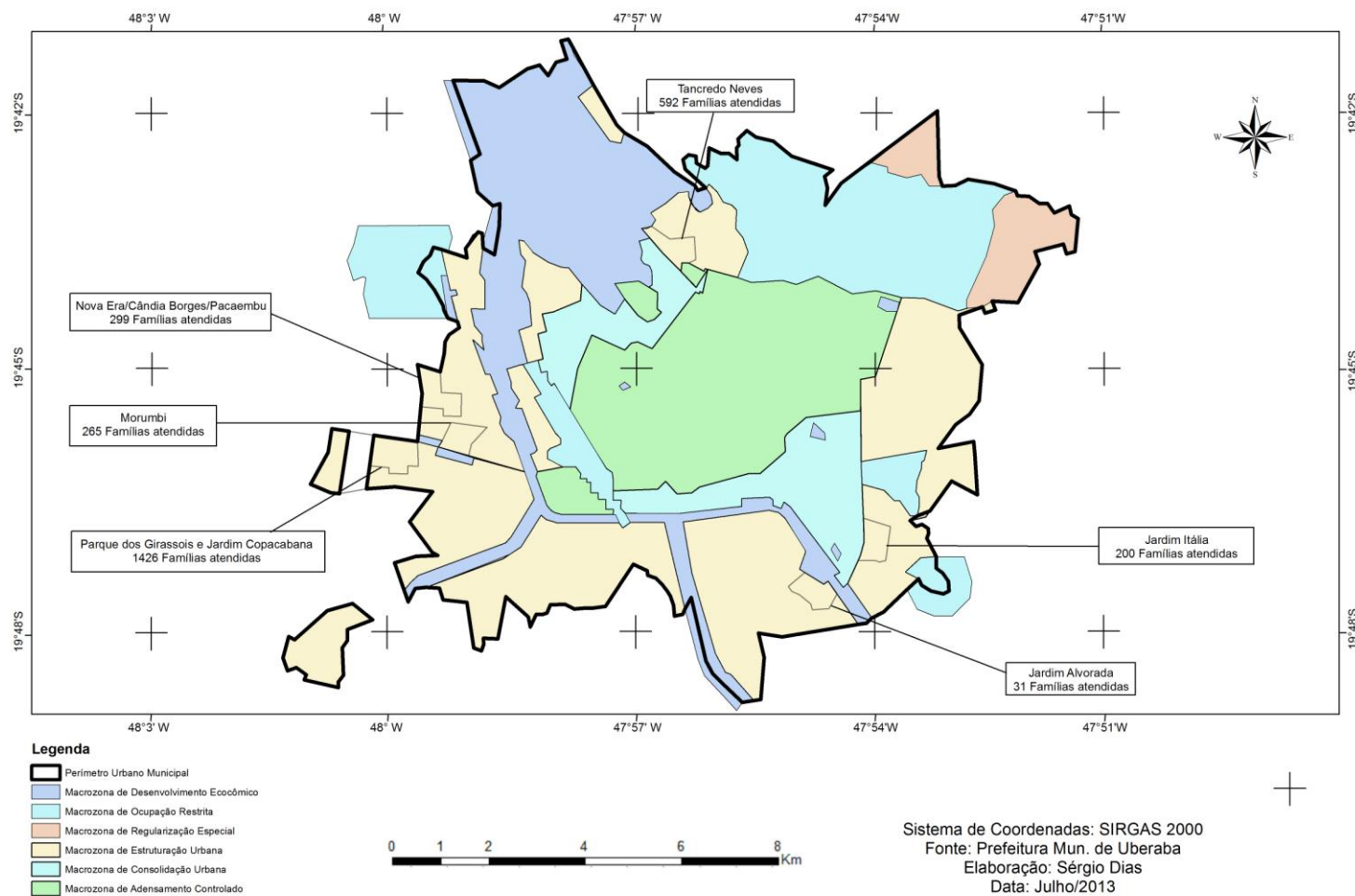
Na visão de todos esses autores, o PMCMV é um programa de mercado que, por ter os preços finais predeterminados, tem apenas duas possibilidades para aumentar seus lucros: diminuir o custo de produção ou o preço da terra. Em Uberaba, segundo a Portaria 168/13, o valor máximo pago por unidade tipo casa ou apartamento é de R\$ 60.000,00. Dessa forma, para que as empresas tenham maior lucro, não é o custo de produção que define o preço de venda, mas o inverso, ou seja, o preço de venda determina o custo de produção.

Com essa inversão de lógica, o preço da terra tornou-se o principal fator de variação, pois reduzir o custo de produção com materiais ou mão de obra mais baratos é mais difícil devido aos padrões construtivos mínimos da Caixa Econômica Federal e ao encarecimento da mão de obra em função do crescimento da demanda. Assim, apesar do elevado preço da terra, é mais fácil conseguir aumentar o lucro por meio da aquisição de terras menos valorizadas, obtendo o que se chama de lucro imobiliário.

Essa é uma estratégia que interfere negativamente sobre a cidade e determina um padrão periférico para os empreendimentos do PMCMV, especialmente os voltados para as famílias com renda menor que três salários mínimos. Geralmente, esse padrão periférico ocorre por meio da expansão do perímetro urbano das cidades, que transforma solo rural em urbano.

Trata-se de uma característica do PMCMV nitidamente presente em Uberaba, conforme se verifica no Mapa 6: a maioria dos empreendimentos está localizada na periferia no perímetro urbano, no limite da chamada Macrozona de Estruturação Urbana.

Mapa 6 - Uberaba-MG: Localização dos Empreendimentos do MCMV conforme macrozoneamento urbano

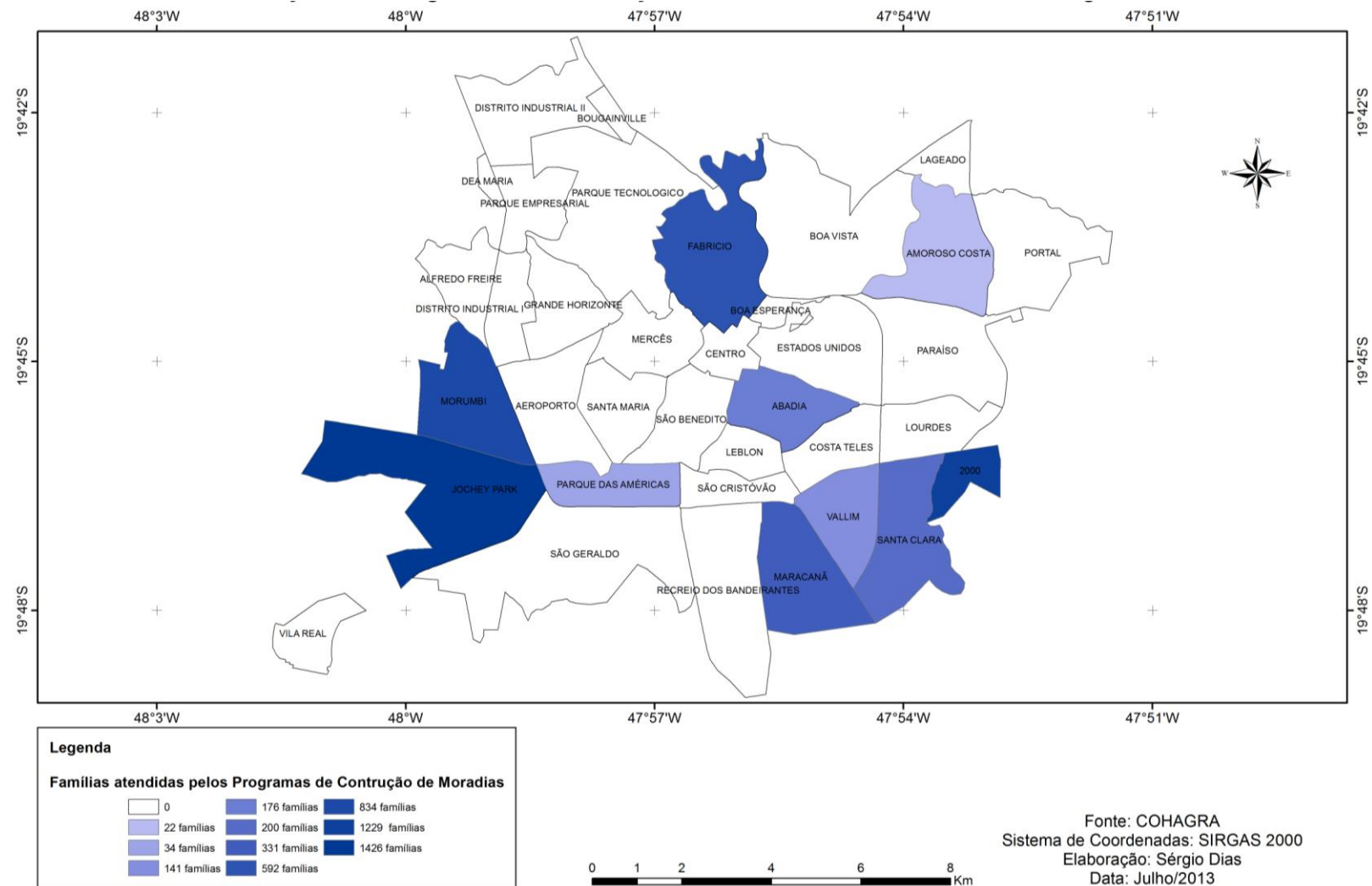


Para a Geografia, esta é uma questão importante, pois dependendo da configuração espacial, a localização pode ser um fator de inclusão ou de exclusão social. Villaça (2001) demonstra como a localização pode ser fator de mobilidade, tanto espacial, quanto social.

O que denominamos de padrão periférico considera a localização como forma e observa o perfil social e econômico das famílias residentes como conteúdo. Esse conteúdo é tão ou mais problemático que a forma, pois representa uma concentração de baixos níveis de escolaridade, qualificação profissional e salários. Assim, o que se tem é um circuito de concentração e, por conseguinte, reprodução de pobreza, o qual é difícil de ser rompido porque não incluiu a variável espacial, como componente da política habitacional (Torres e Marques, 2004), mas ao contrário, incluiu a variável espacial apenas como componente do mercado imobiliário.

A distribuição dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba (Mapa 7) permite inferir que, além da localização nas bordas do perímetro urbano, também ocorre uma concentração das unidades nas direções sudeste (Jardim Alvorada com 331 UH e Jardim Itália com 200 UH) e oeste da cidade (Jardim Copacabana com 500 UH, Parque dos Girassóis com 926UH e Pacaembu com 299 UH). Essa concentração também está relacionada à busca de maior lucro, por meio da redução de custos de produção via ganhos de escala.

Mapa 7 - Uberaba-MG: Localização da produção Habitacional de Interesse Social – 1997 a 2012



Desse modo, observamos que a variável espacial das moradias foi definida por uma questão meramente econômica, tendo o lucro das empresas como fator determinante da localização. Assim, por meio do PMCMV, repete-se, em Uberaba, a experiência do BNH com o residencial Alfredo Freire, conforme destacamos no item sobre a evolução urbana.

Outra característica do PMCMV bastante semelhante ao modelo BNH diz respeito à padronização das tipologias, assunto que já discutimos no capítulo 1. Em Uberaba, todos os empreendimentos são horizontais, com casas de 35m², criando um processo de homogeneização das necessidades objetivas e subjetivas das famílias e da própria paisagem urbana (Fotos 1 e 2).

Foto 1 - Uberaba-MG: Modelo de casa construída no Residencial Copacabana – 2011



Fonte: Município de Uberaba (2012a)

Foto 2 - Uberaba-MG: Conjunto de casas padronizadas do Residencial Copacabana – 2011



Fonte: Município de Uberaba (2012a)

A estratégia utilizada para redução dos custos, como destacamos acima, associa a busca de terras localizadas nas periferias urbanas, ou mesmo em áreas rurais que possam ser transformadas em urbanas, com a concentração de muitas unidades na mesma área para garantir os ganhos de escala no canteiro de obras. Essa associação já foi observada em muitas cidades metropolitanas, por exemplo, Campinas, Fortaleza e Rio de Janeiro (SILVA, 2012; ROSA; ANJO, 2012).

Nesta dissertação, verificamos que tal processo ocorre também em cidades não metropolitanas, como Uberaba e Uberlândia. Nessa última, o processo é notório, tendo sido construída em um mesmo bairro 3.632 casas geminadas, em lotes de 200m^2 e testada de oito metros. Além disso, o perímetro urbano foi ampliado visando a atender ao PMCMV. Com a ampliação, cerca de 19.000 lotes serão acrescidos ao mercado imobiliário da cidade.

Convém destacar que a concentração exagerada verificada em Uberlândia não deveria acontecer, pois o programa estabelece o limite de 500 unidades por empreendimento, justamente para evitar que se repita o ocorrido nos anos 1989 com o modelo BNH, quando

foram construídos enormes conjuntos habitacionais. Mas se o programa restringe a construção de bairros tão grandes, como eles têm surgido?

A resposta é simples: as empresas adotam a estratégia de desmembrar uma gleba em várias menores, elaborando um projeto para cada. Assim, a Caixa Econômica Federal aprova o empreendimento, mesmo que contíguo a outro. Esse é o caso de Uberlândia, com o bairro Shopping Park, onde foram aprovados e construídos oito residenciais de forma contínua. É também o caso de Uberaba, com o residencial Parque dos Girassóis, que foi aprovado com dois empreendimentos, totalizando 926 unidades.

Essa situação releva a dificuldade do programa em fazer cumprir as suas regras e demonstra a força das empresas perante a Caixa Econômica Federal e o próprio Ministério das Cidades. Nesse sentido, convém destacar que, em abril de 2013, por meio da Portaria 168/13, o programa estabeleceu como limite de unidades contíguas o total de 5000 unidades, retrocedendo e permitindo uma concentração absurda de famílias com baixos salários, conforme já discutimos.

Retomemos, agora, a questão inicial: que entraves justificam a baixa produção do FNHIS se a fonte primária de recursos é a mesma? Que vantagens oferece o PMCMV que o torna tão produtivo?

Do nosso ponto de vista, a resposta é bastante simples: o FNHIS está sujeito a um controle social que não interessa ao Estado e, menos ainda, ao mercado. Além disso, há a questão econômica, que tem no PMCMV um importante instrumento de transferência de recursos públicos para o mercado, capitalizando-o e induzindo-o ao crescimento. Trata-se, de certo modo, da retomada do modelo desenvolvimentista.

Para finalizar, salientamos que, no subcapítulo 4.2, apresentaremos uma tabela com a estimativa do déficit qualitativo por irregularidade fundiária, tendo como referência o número total de domicílios e o número de domicílios regularizados entre 1997 e 2012. As

regularizações fundiárias foram ações viabilizadas com recursos dos próprios interessados, contando apenas com o suporte técnico e jurídico da COHAGRA. Os casos de regularização e usucapião, na sua maioria, apenas reconhecem o direito de propriedade gerado por décadas de posse efetiva de áreas densamente urbanizadas. Não se trata de regularização de ocupações clandestinas e/ou irregulares de áreas impróprias à urbanização.

4.2 O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberaba

A partir de 2005, ainda aprendendo a lidar com o “Novo” Plano Diretor e seus desdobramentos, os municípios viram-se diante de outro desafio com a criação do SNHIS e seu respectivo fundo (SNHIS/FNHIS). Para aderir ao SNHIS/FNHIS, os municípios tiveram que criar um Conselho Gestor e um Fundo Local de Habitação de Interesse Social e, em seguida, dar início à elaboração do chamado PLHIS.

O PLHIS de Uberaba foi elaborado em 2012, utilizando a metodologia sistematizada pelo Ministério das Cidades, que se divide em três etapas:

a) Proposta metodológica local:

Nesta etapa foi realizado o ajuste da metodologia proposta pelo Ministério das Cidades à realidade local. Assim, buscou-se:

- Identificar os atores institucionais e sociais que atuam ou influenciam na questão habitacional;
- Selecionar as bases de dados que foram utilizadas para subsidiar e fundamentar o diagnóstico do setor habitacional;
- Avaliar, preliminarmente, a capacidade administrativa para a elaboração do PLHIS.

Para coordenar a elaboração do PLHIS foi formada uma comissão composta por técnicos das áreas de planejamento e habitação do município. Esses técnicos foram os responsáveis pelo trabalho, sendo assessorados por consultores externos. É importante salientar que o Ministério das Cidades disponibilizou crédito a fundo perdido para que o município contratasse a consultoria.

A referida comissão definiu a estrutura de organização dos trabalhos, distribuindo atribuições e determinando as estratégias de comunicação e mobilização social para os momentos de discussão dos problemas habitacionais e de seus possíveis encaminhamentos.

b) Diagnóstico do setor habitacional

Esta foi a etapa maior e a mais demorada. Nela, a Comissão realizou a coleta, tabulação e análise de dados primários e secundários que serviram para a elaboração do diagnóstico. Esse, a exemplo da proposta metodológica, também seguiu a estrutura básica recomendada pelo Ministério das Cidades. Trata-se de um documento dividido em duas partes: a primeira é chamada de Contexto e a segunda, de Necessidades Habitacionais.

Na parte denominada Contexto foi feito um conjunto de análises, que envolveram os seguintes temas: inserção regional e características do município, atores sociais e institucionais, condições institucionais e administrativas, marcos legais e regulatórios e oferta habitacional. Na parte denominada Necessidades Habitacionais foi estimado o déficit habitacional quantitativo e qualitativo (demanda reprimida) e projetado o incremento populacional a fim de estimar a demanda habitacional futura correspondente ao período do respectivo plano.

c) Plano de ação

Este é o produto final, o plano propriamente dito. Nele foram identificados os programas de produção habitacional para o enfrentamento do déficit quantitativo e os programas de regularização fundiária, implantação de infraestrutura, reformas e ampliações para o enfrentamento do déficit qualitativo.

Dessas três etapas, nesta dissertação, analisaremos apenas parte do diagnóstico e o plano de ação, buscando relacionar o PLHIS com o Plano Diretor e a experiência recente do município com a produção habitacional.

4.2.1 O Diagnóstico do Setor Habitacional: a questão do déficit quantitativo e qualitativo

O Diagnóstico do Setor Habitacional é um documento relativamente complexo, que busca avaliar desde a inserção do município na região até a sua capacidade financeira e administrativa. Entretanto, de todas as análises realizadas no diagnóstico, a única que de fato foi utilizada no plano de ação foi a que tratou da estimativa do déficit habitacional. Por isso, destacaremos, nesta dissertação, apenas essa discussão.

A primeira questão a ser colocada sobre a estimativa do déficit habitacional de Uberaba diz respeito aos conceitos utilizados. O PLHIS utilizou parte dos conceitos elaborados pela Fundação João Pinheiro em 2005, destacando que eles são importantes porque servem de referência para o país, sendo considerados oficiais pelo Ministério das Cidades. Diz o diagnóstico:

No Brasil, o conceito mais amplamente utilizado de déficit habitacional quantitativo parte da metodologia elaborada pela Fundação João Pinheiro em 2005. Entende-se por déficit quantitativo aquele que implica no incremento ou na reposição de domicílio. Assim, tomando como base os dados censitários do IBGE, a FJP agrupou os dados correspondentes à coabitação familiar, domicílios rústicos, domicílios cedidos e os chamou de déficit habitacional básico. Além dos dados citados anteriormente, o déficit habitacional quantitativo envolve no plano conceitual e metodológico as famílias que moram em imóveis alugados e que comprometem mais de 30% da renda com o pagamento mensal do aluguel. (MUNICÍPIO DE UBERABA, 2012, p. 132b).

Seguindo com a exposição sobre a metodologia da Fundação João Pinheiro para mensuração do déficit habitacional, o PLHIS de Uberaba reforçou a sua importância como referência conceitual, destacando a necessidade de adaptá-la à realidade local e aos dados primários ou secundários disponíveis.

Na citação acima há a indicação de que o déficit quantitativo é dividido em déficit de incremento de estoque e déficit de reposição de estoque. Esclarecemos que o primeiro caso ocorre quando há a necessidade de construir novas moradias para atender às famílias em situação de coabitação, ônus excessivo com aluguel e/ou imóveis improvisados. O segundo caso provém das situações das famílias residentes em imóveis inadequados, geralmente localizados em assentamentos precários não consolidáveis, que demandam a remoção das famílias para outros imóveis.

Para estimar o déficit quantitativo o PLHIS de Uberaba foram utilizados os dados censitários de 2010, os quais foram interpretados de acordo com as definições conceituais e metodológicas da Fundação João Pinheiro. Em relação aos dados sobre domicílios alugados foi preciso tratá-los da seguinte maneira:

- Agruparam-se os dados dos setores censitários por unidade de planejamento (conforme definido pelo Plano Diretor Municipal);
- Calculou-se a renda domiciliar média para cada unidade de planejamento;
- Consideraram-se apenas os domicílios localizados em setores com renda menor que três salários mínimos.

Dessa forma, utilizando os números sobre domicílios cedidos e conviventes, juntamente com a seleção dos domicílios alugados, chegou-se a um refinamento dos dados que foram considerados no cálculo do déficit quantitativo por incremento de estoque.

Abaixo apresentamos os quadros com os dados totais referentes aos domicílios alugados, cedidos e conviventes na área urbana da cidade de Uberaba. Destacamos que os setores censitários urbanos da cidade estão agrupados segundo as unidades de planejamento criadas por lei municipal (Plano Diretor).

Quadro 6 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade – domicílios cedidos e famílias conviventes por unidades de planejamento – 2010

UPG	Cedidos	Conviventes	UPG	Cedidos	Conviventes
2000	70	24	Lourdes	131	19
Abadia	430	87	Maracanã	57	79
Aeroporto	105	104	Mercês	264	87
Alfredo Freire	86	42	Morumbi	55	27
Amoroso Costa	159	24	Paraíso	213	42
Boa Esperança	57	17	Parque das Américas	302	113
Boa vista	709	62	Parque Empresarial	0	0
Bougainville	6	0	Parque Tecnológico	15	0
Centro	102	51	Portal	0	0
Costa Teles	376	55	Recreio dos Bandeirantes	66	31
Dea Maria	1	0	São Benedito	266	94
Distrito Industrial I	0	0	São Cristóvão	113	40
Distrito Industrial II	0	0	São Geraldo	39	1
Estados Unidos	277	50	Santa Clara	15	4
Fabricio	357	48	Santa Maria	217	318
Grande Horizonte	154	126	Vallim	309	92
Jochey Park	34	2	Vila Real	25	9
Lageado	3	0	Zona de Transição	106	9
Leblon	160	61	Total	3086	753

Fonte: Município de Uberaba (2012b)
Adaptado pelo autor

Quadro 7 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade – comprometimento da renda com aluguel por unidades de planejamento – 2010

UPG	Domicílios	Alugados	Renda média (R\$)	UPG	Domicílios	Alugados	Renda média (R\$)
Residencial 2000	1836	83	739,09	Lourdes	3085	553	1.026,46
Abadia	6617	1933	1.551,38	Maracanã	992	183	1.200,59
Aeroporto	2672	887	1.734,83	Mercês	4528	1416	2.880,09
Alfredo Freire	1902	340	927,33	Morumbi	3392	426	1.011,34
Amoroso Costa	3226	427	982,70	Paraíso	5210	762	999,98
Boa Esperança	1152	389	2.458,37	Parque das Américas	5426	1712	1.046,74
Boa Vista	7737	1730	1.067,60	Parque Empresarial	2	0	1.005,00
Bougainville	45	8	827,00	Parque Tecnológico	21	5	651,68
Centro	2634	937	4.115,61	Portal	79	0	720,85
Costa Teles	5538	1275	962,45	Recreio dos Bandeirantes	594	171	928,17
Dea Maria	12	2	1.080,00	São Benedito	5174	2139	1.955,75
Distrito Industrial I	1	0	510,00	São Cristovão	2458	676	1.247,69
Distrito Industrial II	4	0	790,00	São Geraldo	79	8	1.890,46
Estados Unidos	5730	1316	1.930,08	Santa Clara	32	6	1241,50
Fabício	5984	1507	1.914,98	Santa Maria	5008	2273	2.160,56
Grande Horizonte	3496	874	2.047,92	Vallim	4550	1010	899,68
Jockey Park	284	23	1.792,07	Vila Real	79	13	1.119,72
Lageado	26	2	669,23	Zona de Transição	142	7	947,35
Leblon	3541	1077	1.164,03	Total	93288	24170	1.356,71

Fonte: Município de Uberaba (2012b)
Adaptado pelo autor

Com base nos dados do Censo Demográfico de 2010, o PLHIS estimou que o déficit quantitativo por incremento de estoque urbano é de 17.150 unidades habitacionais. Vale lembrar que esse valor corresponde à soma das 753 famílias conviventes (coabitação), das 3.086 famílias que residem em imóveis cedidos e das 13.311 famílias que pagam aluguel e residem em unidades de planejamento onde a renda média é menor que três salários mínimos.

O PLHIS considerou que o déficit quantitativo por reposição de estoque é inexistente, uma vez que não há em Uberaba assentamentos precários não consolidáveis, isto é, que possam ser urbanizados e regularizados.

Quanto ao déficit habitacional qualitativo, o PLHIS também considerou os conceitos da Fundação João Pinheiro, para a qual o referido déficit representa uma inadequação domiciliar, ou seja, qualquer tipo de situação específica que compromete o princípio de moradia digna por deixar de oferecer um ou mais tipos de serviço ou direito, como infraestrutura ou escritura pública do imóvel. Os critérios considerados para mensuração dos casos de inadequação domiciliar foram os seguintes:

- Adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório);
- Carência de infraestrutura (iluminação elétrica, rede abastecimento de água tratada, rede de esgotamento sanitário ou fossa séptica);
- Inexistência de banheiro exclusivo no domicílio;
- Irregularidade fundiária.

A combinação das situações de ausência de infraestrutura e irregularidade fundiária consiste no critério básico de caracterização dos assentamentos precários (ou aglomerados subnormais). Esses, por sua vez, são classificados em consolidados, consolidáveis ou não consolidáveis. Em Uberaba, conforme dito acima, não existem áreas (setores censitários)

consideradas como assentamentos precários. Para retratar o déficit qualitativo, o PLHIS utilizou os dados que apresentamos no Quadro 8:

Quadro 8 - Uberaba-MG: Área urbana da cidade - inadequação domiciliar por infraestrutura – unidades de planejamento – 2010

Unidade de Planejamento	Energia elétrica	Rede de distribuição de água	Rede coletora de esgoto	Sem banheiro	Unidade de Planejamento	Energia elétrica	Rede de distribuição de água	Rede coletora de esgoto	Sem banheiro
2000	6	0	0	1	Leblon	0	12	1	13
Abadia	1	31	3	23	Lourdes	7	20	10	48
Aeroporto	1	15	13	15	Maracanã	1	21	17	2
Alfredo Freire	2	1	3	4	Mercês	0	33	4	7
Amoroso Costa	9	24	13	3	Morumbi	2	6	2	3
Boa Esperança	0	1	0	3	Paraíso	13	20	17	50
Boa Vista	17	30	29	31	Parque das Américas	4	31	34	24
Bougainville	0	45	43	0	Parque Empresarial	0	0	0	0
Centro	0	54	2	5	Parque Tecnológico	0	20	12	0
Costa Teles	12	27	12	58	Portal	0	0	0	0
Dea Maria	0	12	0	0	Recreio dos Bandeirantes	0	16	10	12
Distrito Industrial I	0	0	0	0	Santa Clara	0	30	32	0
Distrito Industrial II	0	0	0	0	Santa Maria	2	33	5	11
Estados Unidos	1	3	4	0	São Benedito	3	125	6	29
Fabício	4	30	7	34	São Cristóvão	4	31	3	9
Grande Horizonte	2	13	21	1	São Geraldo	0	78	2	0
Jochey Park	2	114	35	2	Vallim	8	44	35	38
Lageado	1	26	25	2	Vila Real	0	79	54	0
TOTAL						102	1025	400	428

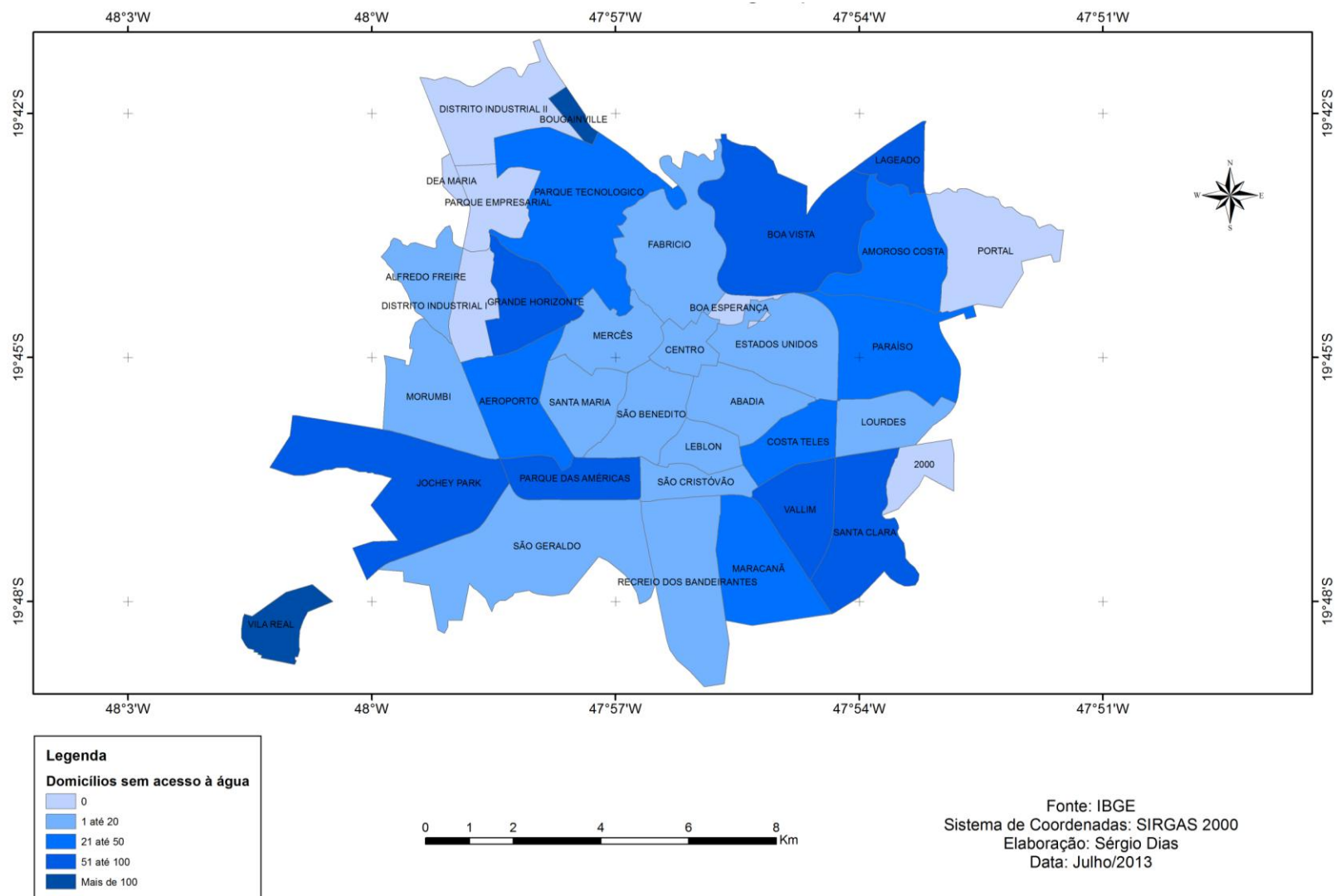
Fonte: Município de Uberaba (2012b)

Adaptado pelo autor

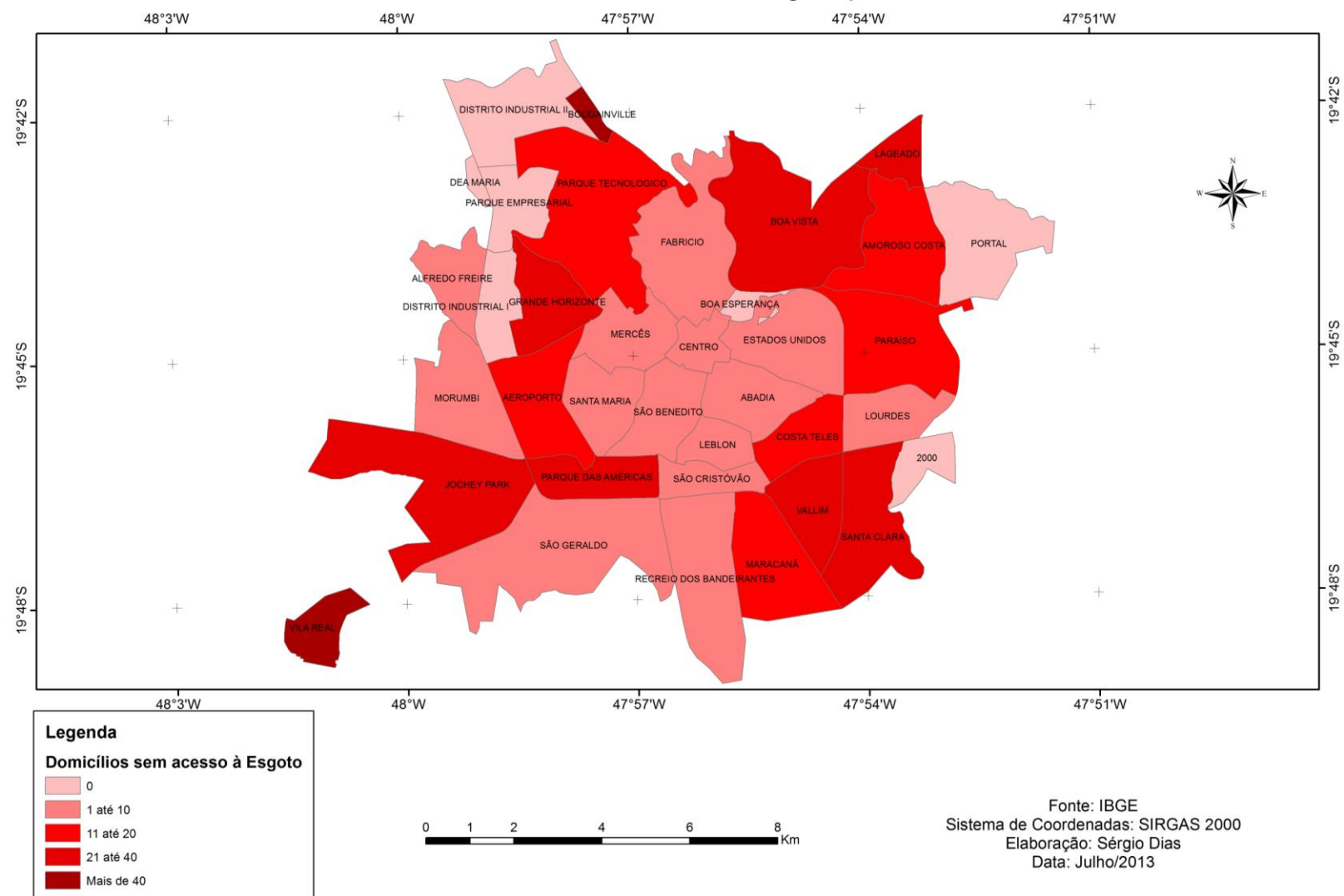
Os dados presentes no Quadro 8 foram espacializados, gerando os mapas 7, 8, 9 e 10. A respeito destes mapas o PLHIS fez as seguintes considerações:

- As informações sobre distribuição de água tratada revelam que as carências são isoladas (imóveis que usam cisterna em detrimento da rede de distribuição);
- As informações sobre coleta de esgoto estão baseadas no número de domicílios sem acesso à rede (domicílios que usam fossas sépticas) e não na ausência da rede de coleta. Como no caso anterior, também são casos isolados que não demandam ações de implantação de infraestrutura, mas ações de educação ambiental e rigorosa fiscalização sanitária;
- A ausência de energia elétrica também representa uma demanda localizada. Em todo caso, o número de domicílios foi considerado no déficit qualitativo;
- A ausência de banheiro exclusivo no domicílio é pouco expressiva, sua distribuição é relativamente dispersa e os números foram de igual modo considerados.

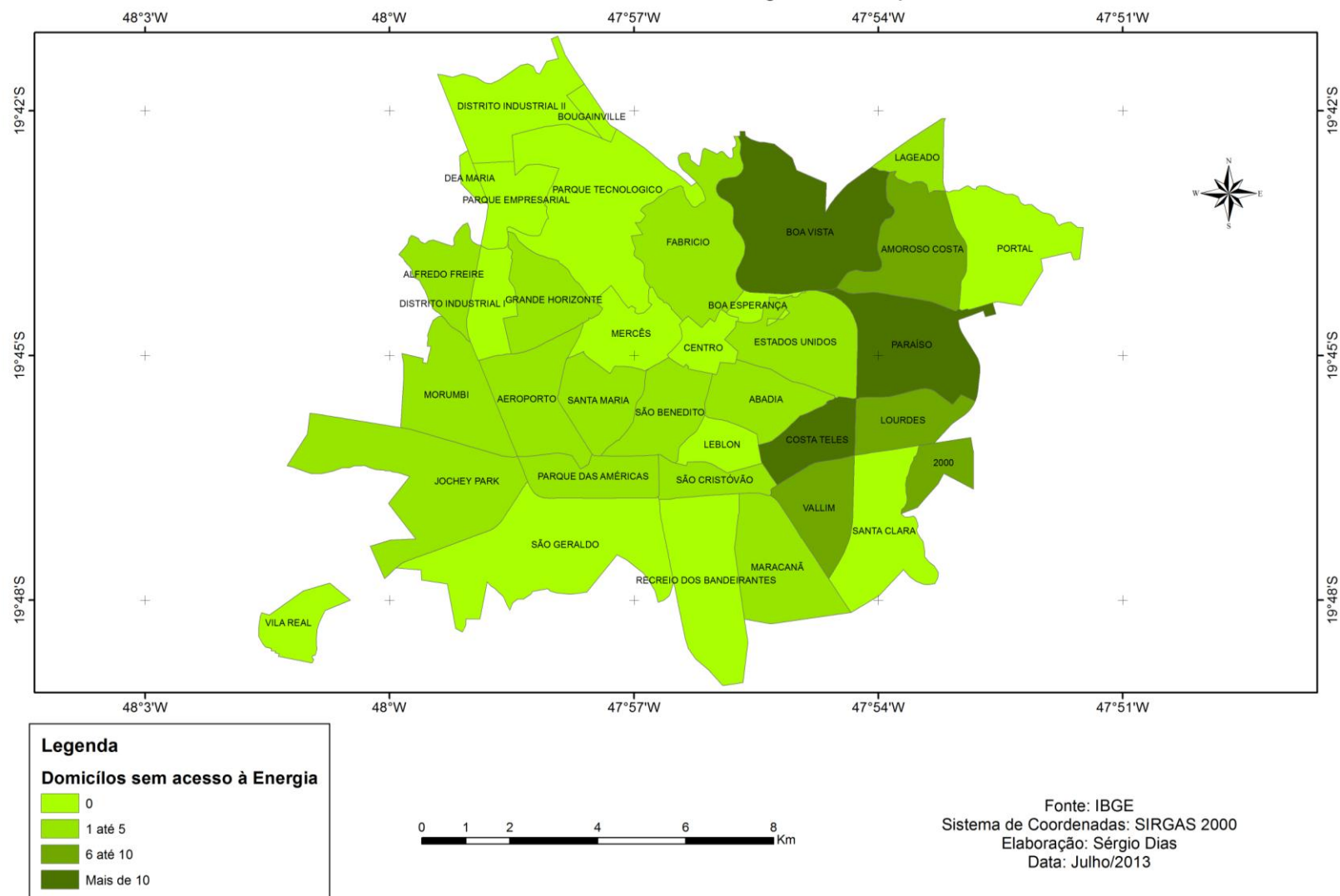
Mapa 8 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a água tratada – 2010



Mapa 9 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a rede de esgoto – 2010



Mapa 10 - Uberaba-MG: Domicílios urbanos sem acesso a energia elétrica – 2010



Em relação ao déficit qualitativo urbano por irregularidade fundiária, o PLHIS estimou o número em 7.996 unidades, distribuídas em diversos bairros, conforme demonstra o Quadro 9 a seguir.

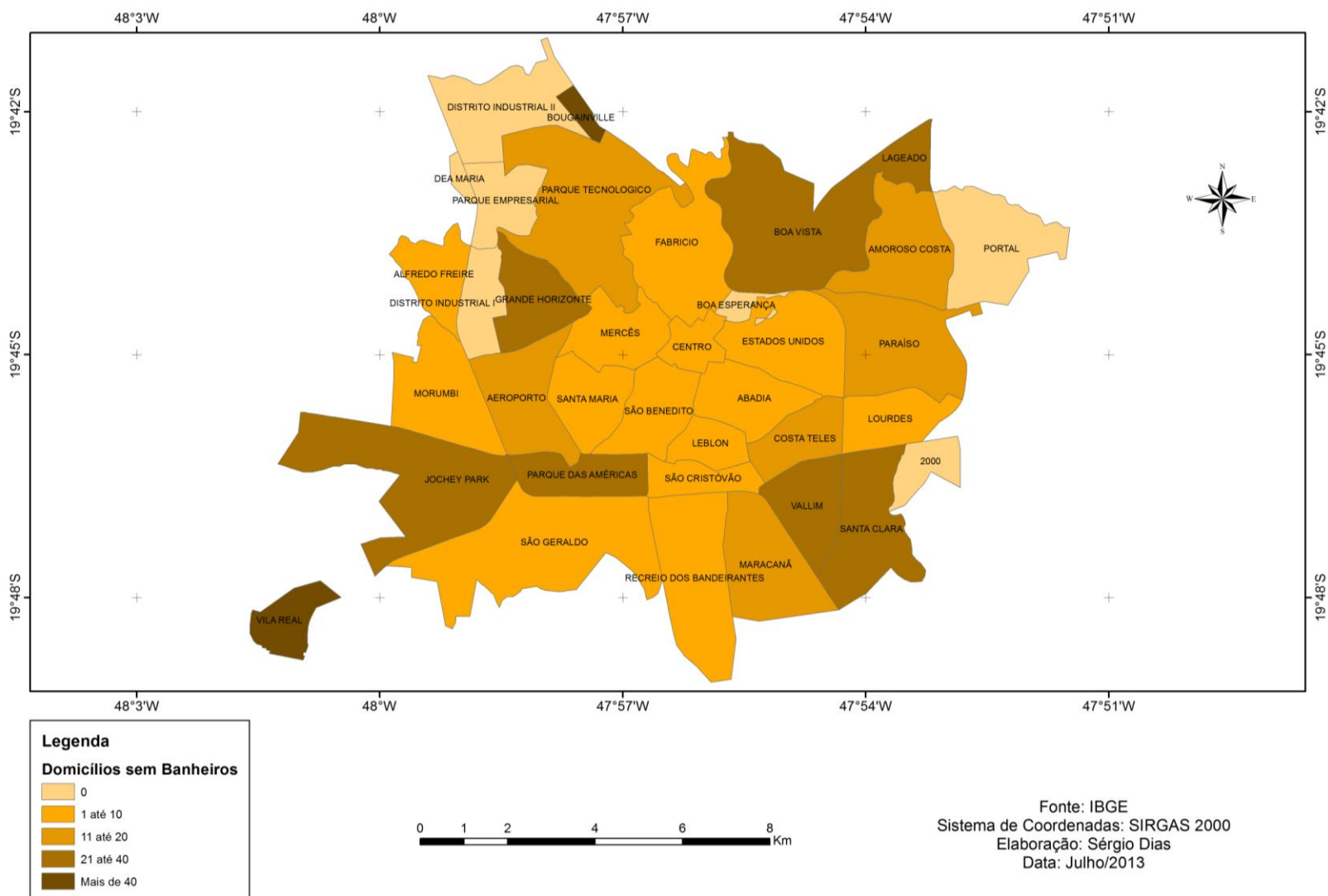
Quadro 9 – Uberaba-MG: Déficit por irregularidade fundiária – 2012

Bairro	Regularizados	Domicílios	Déficit por irregularidade fundiária
Leblon	3	122	119
Rua dona Laura	1	123	122
Fabricio	17	140	123
Boa Vista	69	209	140
Abadia	208	417	209
São Benedito	26	443	417
Parque das Américas	13	456	443
Parque das Gameleiras	21	477	456
Vila Militar	18	495	477
Santa Marta	5	500	495
Av. Djalma Castro Alves	93	593	500
Bairro de Lourdes	23	616	593
Rua Rosa Manzan	5	621	616
Jardim Esplanada	35	656	621
Terra Santa	10	666	656
Bairro da Capelinha	4	670	666
Vila São Cristóvão	3	673	670
Vila Paulista	44	717	673
Total	598	8713	7996

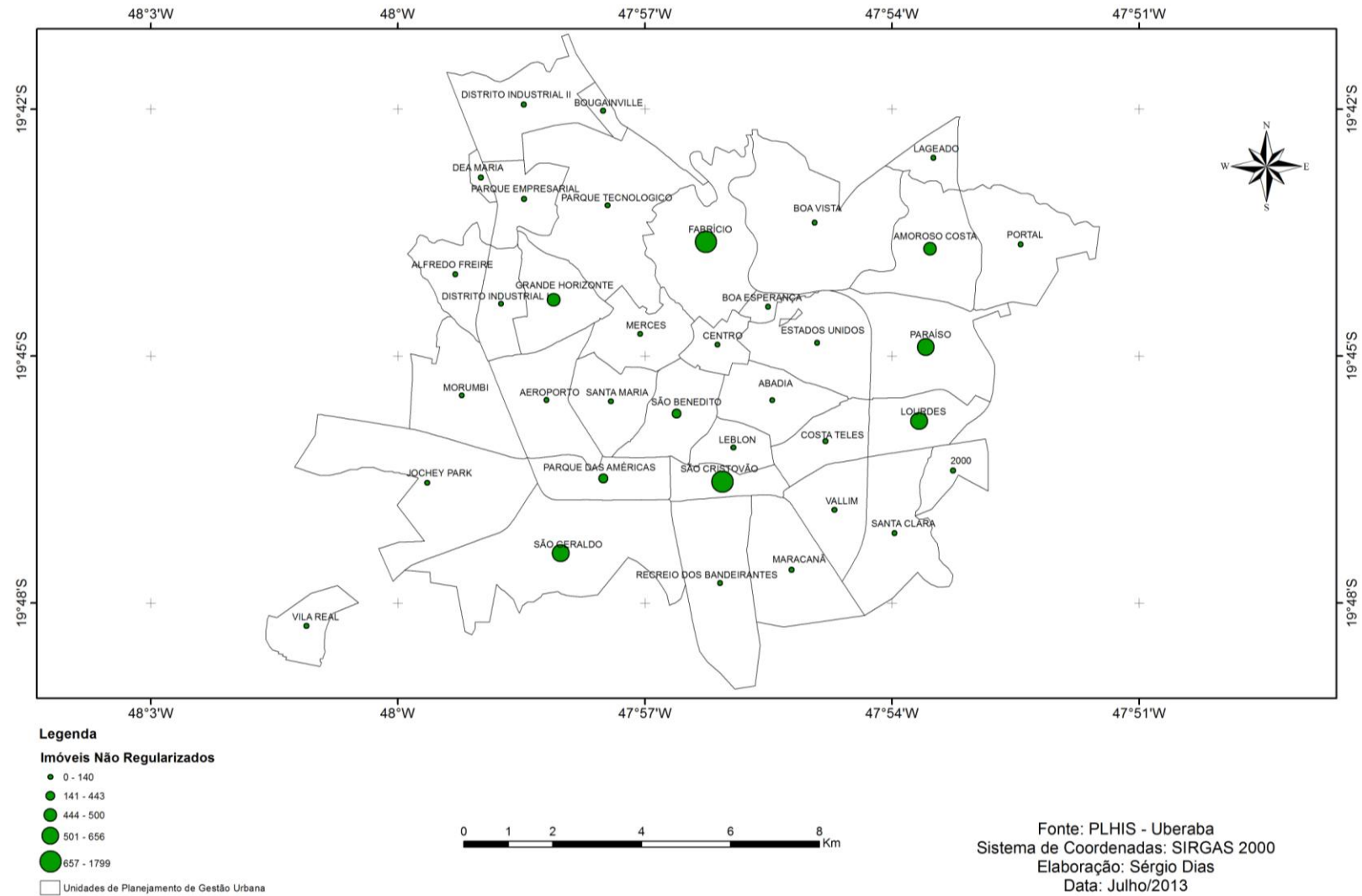
Fonte: Município de Uberaba (2012b)

Com base nos dados do Quadro 9 geramos os mapas 12 e 13. Por meio do Mapa 12 verificamos que a ocorrência do déficit qualitativo por irregularidade fundiária não apresenta uma concentração específica, incluindo bairros com diferentes perfis socioeconômicos.

Mapa 11 - Uberaba-MG: Domicílios sem acesso a banheiro exclusivo – 2010

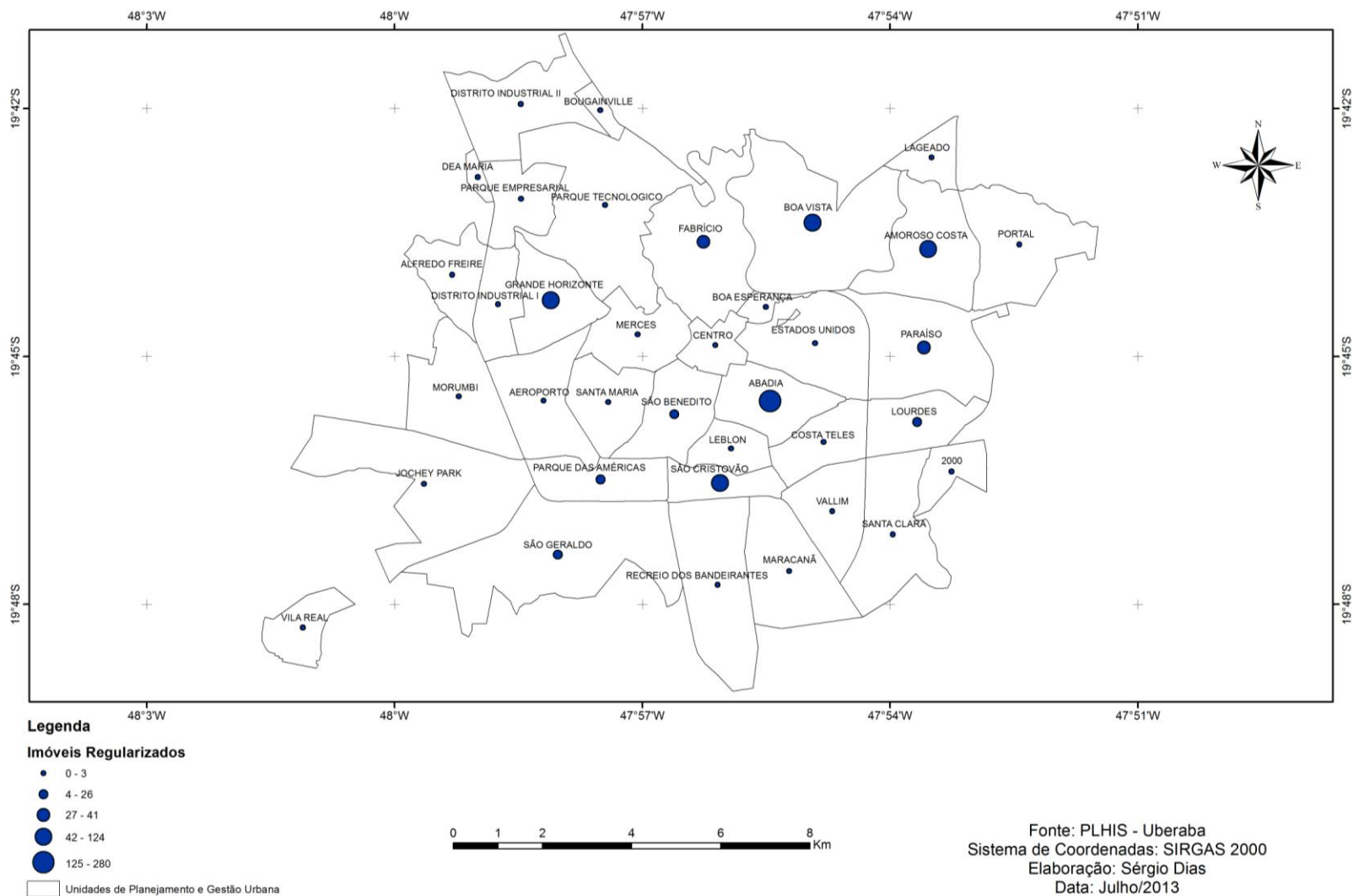


Mapa 12 - Uberaba-MG: Distribuição do déficit qualitativo por irregularidade fundiária – 2012



O Mapa 13 revela que o processo de regularização fundiária tem atingido, ainda que modestamente, diferentes bairros. A exceção é o bairro Abadia, onde se verifica um maior número de imóveis regularizados.

Mapa 13 - Uberaba-MG: Enfretamento do déficit qualitativo por irregularidade fundiária – 2006 a 2012



Os dados sobre o déficit quantitativo e qualitativo apresentados acima constituem, para o PLHIS, uma demanda reprimida, por isso, para fins de planejamento, foi preciso considerar a projeção da demanda demográfica até 2023, ano em que o PLHIS deverá ser revisado. Dessa forma, apresentamos na sequência a projeção de domicílios para 2023.

A projeção populacional do PLHIS usou dados do Ministério das Cidades, que, por meio da Secretaria Nacional de Habitação, divulgou um estudo sobre a projeção de demanda futura por moradias no Brasil, realizando projeções entre os anos de 2003 a 2023 (Brasil, 2003). Desse modo, o PLHIS estima uma demanda de 28.843 domicílios até o ano 2023, sendo que 12.341 domicílios serão ocupados por famílias com renda até três salários mínimos, caracterizando-se como demanda por habitação de interesse social.

Para finalizar, apresentamos a seguir a síntese do déficit habitacional total de Uberaba, segundo o PLHIS.

Quadro 10 - Uberaba-MG: Necessidades habitacionais até 2023

Tipos de Déficit	Demandas	Quantidade
Quantitativo	Incremento do estoque urbano (demanda reprimida em 2010):	17.568
	Incremento de estoque urbano (demanda futura 2011 a 2023)	12.341
	Total	30.009
Qualitativo	Inexistência de sanitário	436
	Energia elétrica	110
	Abastecimento de água tratada	1.456
	Coleta de esgoto	806
	Irregularidade Fundiária	7.996

Fonte: Município de Uberaba (2012b)
Adaptado pelo autor

4.2.2 O Plano de Ação do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberaba

A partir do levantamento do déficit habitacional de Uberaba, o PLHIS estabeleceu os seguintes objetivos:

- a) Estimular, por meio do Subprograma para Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas, a produção de HIS pelos agentes de produção habitacional da iniciativa privada;
- b) Ofertar, no período de 2013 a 2025, 30.009 novas unidades habitacionais, dotadas de toda a infraestrutura e servidas por equipamentos urbanos como creches, escolas, postos de saúde e policiais;
- c) Equacionar o déficit qualitativo por meio de investimentos na regularização fundiária, construção de banheiros exclusivos e provimento de infraestrutura de saneamento ambiental e energia elétrica até o ano de 2025;
- d) Garantir a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos programas habitacionais por sua articulação com o Plano Diretor e com as políticas de desenvolvimento social, econômico e de gestão ambiental;
- e) Incentivar a construção de novas unidades habitacionais nos loteamentos já aprovados e pouco adensados, atendendo a uma demanda de famílias com renda superior a três salários mínimos, podendo assim priorizar os investimentos para as famílias com renda até três salários mínimos nas ZEIS 2;
- f) Introduzir, nas novas habitações, avanços tecnológicos que visem à conservação de energia e dos recursos naturais como: equipamentos coletores de energia solar, reaproveitamento das águas pluviais, utilização de madeira certificada e/ou engradamento das coberturas com estrutura metálica e ventilação cruzada nos ambientes;

- g) Introduzir novas formas de projeto de loteamento, em pequenos e médios assentamentos, privilegiando-se a boa localização das áreas públicas institucionais e de recreação, a acessibilidade universal, a arborização urbana, a preferência para a circulação de pedestres e ciclistas;
- h) Introduzir novas tipologias arquitetônicas, promovendo a diversidade de projetos, evitando-se a homogeneidade das soluções até agora utilizadas;
- i) Implantação de novas unidades habitacionais agrupadas de uma forma esparsa pela cidade, evitando-se a concentração de grandes conjuntos habitacionais segregados.

O PLHIS tem ainda como objetivo geral ampliar a produção habitacional do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), tendo como referência as ações propostas pelas linhas programáticas do PLANHAB, ofertando subsídio para construção e reformas de unidades habitacionais e implantação de novos loteamentos de interesse social.

Sobre os objetivos do PLHIS, a exemplo do que fizemos com o Plano Diretor, faremos algumas considerações, destacando suas qualidades e seus principais problemas, tendo como referência a PNH/SNH/SNHIS.

De início, destacamos que a maioria dos objetivos tem propostas positivas, buscando equacionar questões como: a produção habitacional e a oferta de equipamentos e serviços urbanos (b); a articulação com o Plano Diretor (d); a articulação da política habitacional com as demais políticas sociais (d); a introdução de novas tecnologias visando a garantir maior qualidade ambiental e urbana (f) e (h). Na nossa linha de pensamento - que busca incluir a variável espacial como elemento indispensável para a qualidade da produção habitacional, fazendo dessa produção um vetor de mobilidade social -, os objetivos (g) e (i) são os mais importantes, pois privilegiam a questão locacional, buscando evitar a segregação socioespacial, a formação de enclaves e a produção massificada de moradias.

Contudo, ao confrontar os objetivos (g) e (i) com os (a) e (e), verificamos inconsistências e conflitos de interesses, pois o objetivo (a), ao incentivar a participação da iniciativa privada na produção de habitação de interesse social, desconsidera que essa iniciativa privada condiciona seus projetos à lógica do lucro, especialmente o lucro imobiliário, buscando sempre terras mais baratas e, portanto, localizadas nas bordas das cidades. Além disso, como veremos no capítulo 3, as empresas da construção civil, quando produzem para a população de menor poder aquisitivo, buscam aumentar o lucro por meio do chamado ganho de escala, em que a produção massificada é estratégica para a redução dos custos.

Entre o objetivo (e) e o (i) verificamos outra contradição, pois o primeiro reserva as terras com as melhores localizações à população com renda acima de três salários mínimos, destinando à população com menor renda as terras localizadas nas ZEIS 2, que, como vimos, estão localizadas na periferia da cidade, em áreas que o Plano Diretor denominou de macrozona de estruturação urbana, impossibilitando a proposta do objetivo (i) que é implantar novas moradias de uma forma esparsa pela cidade, evitando-se a concentração de grandes conjuntos habitacionais segregados.

Voltando à exposição do conteúdo do plano de ação do PLHIS, trataremos agora das linhas programáticas identificadas pelo plano como prioritárias para alcançar os objetivos propostos. Nesse sentido, diante do quadro de déficit apresentado no diagnóstico, o plano de ação adotou as seguintes linhas programáticas em consonância com o PLANHAB:

- Linha Programática e de Atendimento para Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais (LPA 1);
- Linha Programática e de Atendimento para Produção e Aquisição de Habitação (LPA 2);
- Linha Programática de Atendimento para Melhoria Habitacional (LPA 3);
- Linha Programática de Atendimento para o Desenvolvimento Institucional (LPA 4).

Lembramos que, no capítulo 2, já discorremos sobre o PNH e, conseqüentemente, sobre estas linhas programáticas. Logo, faremos abaixo apenas uma breve contextualização dessas linhas, relacionando-as com o déficit habitacional de Uberaba, conforme estimado pelo diagnóstico do PLHIS.

Nesse sentido, segundo o plano de ação, na LPA 1, enquadram-se 2.372 domicílios que apresentam algum tipo de carência quanto à infraestrutura necessária de abastecimento de água, esgotamento sanitário e rede de energia elétrica. Entretanto, apesar de o plano de ação incluir essa linha programática, no diagnóstico há a afirmação de que os casos de ausência de água ou esgoto são isolados, não caracterizando demanda por implantação de redes. Assim, fica revelada outra inconsistência no PLHIS.

O PLHIS também inseriu na LPA 1 a demanda por regularização fundiária que, de acordo com o PLANHAB, consiste em garantir a inclusão territorial e a segurança jurídica por meio de usucapião, autodemarcação urbanística, dentre outros. Para o plano de ação devem ser regularizados 7.996 imóveis, conforme apresentamos anteriormente.

Na LPA 2, o plano de ação identificou dois subprogramas urbanos do PLANHAB e recomendou a criação de um programa municipal:

- Subprograma para Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas;
- Subprograma para Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas;
- Programa Municipal de Habitação de Interesse Social para a População Idosa.

O Diagnóstico do Setor Habitacional apontou um déficit habitacional quantitativo urbano de 30.009 unidades domiciliares. Desse total, o PLHIS espera que pelo menos 7.590 unidades sejam produzidas por meio do subprograma Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas, utilizando recursos onerosos (não subsidiados) do FGTS, FDS, BNDES, COHAB-MG e instituições financeiras privadas. O restante deverá ser produzido por intermédio do subprograma Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas, com recursos não onerosos do FNHIS e do FAR.

Com relação ao Programa Municipal de Habitação de Interesse Social para a População Idosa, o plano de ação apenas indicou a necessidade de criá-lo em função da tendência de envelhecimento populacional, mas não avançou em maiores detalhes.

A respeito da LPA 3, o plano de ação inclui a demanda para construção de 436 sanitários.

Por fim, o plano de ação incluiu a LPA 4, destinada a buscar recursos a fim de promover o desenvolvimento institucional da COHAGRA e das secretarias municipais relacionadas com a política habitacional. Entre os objetivos dessa linha destacam-se:

- Capacitação de técnicos para a gestão do PLHIS;
- Elaboração do Plano de Regularização Urbanística e Fundiária;
- Elaboração de estudos para subsidiar a atualização da Planta Genérica de Valores Imobiliários.

Voltando à LPA 2, que trata da produção propriamente dita de habitação, principal tema de nossa discussão nesta dissertação, o PLHIS de Uberaba prevê a construção de 30.009 moradias, com um custo unitário estimado em R\$ 59.838,00 (Quadro 11). Lembramos que o limite do PMCMV para Uberaba é de R\$ 60.000,00, portanto, podemos inferir que a estimativa do PLHIS apenas atualizou a planilha de custos dos empreendimentos do PMCMV realizados na cidade entre 2011 e 2012.

Quadro 11 - Uberaba-MG: Composição de custos – lotes urbanizados e unidades habitacionais – 2012

Custos lotes urbanizados com 200m²		
Preço da terra	Infraestrutura	Custo total por lote
R\$10.000,00/lote	R\$12.500,00/lote	R\$22.500,00
Custos para unidades habitacionais		
Área construída	Custo p/ m ²	Custo p/ unidade
42,00 m ²	R\$889,00	R\$37.338,00

Fonte: Município de Uberaba (2012b)
Adaptado pelo autor

Conforme o exposto, o PLHIS estabeleceu como estratégia o enfrentamento de aproximadamente 5% do déficit quantitativo em 2013, o que equivale a 1.500 unidades, deixando para o período de 2014/2017 a meta de 10.503 unidades (35%); para 2018/2021, mais 12.003 unidades (40%); e para 2022 a 2025, as 6.003 unidades restantes, que correspondem a cerca de 20%.

A seguir, faremos uma comparação entre a capacidade de enfrentamento do déficit habitacional verificada em Uberaba nos últimos anos, em especial, a partir de 2009, devido à criação do PMCMV, e as metas traçadas pelo PLHIS até 2025. Dessa forma, tentaremos

verificar se as metas foram traçadas com base na experiência recente ou se foram definidas segundo cenários ideais, sem amparo na realidade.

4.3 Contradições entre a Política Nacional de Habitação e as estratégias de enfrentamento do déficit habitacional de Uberaba

A análise da produção habitacional para superação do déficit quantitativo por incremento de estoque em Uberaba revelou a imponência do PMCMV em detrimento do FNHIS. Considerando que a criação do SNHIS/FNHIS representou um avanço em relação à política de provisão habitacional do extinto BNH, a discrepância entre os dois programas exige uma avaliação do PMCMV à luz da “Nova” PNH.

Nossa tese é de que a produção do MCMV em Uberaba revela sérias contradições entre o programa e a “Nova” PNH. A primeira contradição é a falta de articulação entre a produção habitacional e uma política fundiária e urbanística capaz de impedir a especulação imobiliária e a segregação espacial. Como vimos, nenhum dos dois problemas estão sendo enfrentados. Ao contrário, a terra rural, ao ser transformada em urbana, passa por grande valorização, permitindo a majoração dos lucros tanto para o proprietário quanto para o construtor.

Tendo como referência o lote de 200m^2 , conforme previsto no Plano Diretor para as ZEIS 2, um hectare (10.000m^2) de terra rural, ao ser convertido em urbano, excluindo-se cerca de 35% da área que é doada ao município, resulta em aproximadamente 32 lotes. Como o PLHIS estima que cada lote custe R\$ 10.000,00, será pago à gleba de um hectare R\$ 320.000,00. Convém salientar que os valores previstos no PLHIS foram baseados nas planilhas de custos dos empreendimentos do PMCMV, correspondendo, portanto, a valores efetivamente praticados no mercado imobiliário de Uberaba.

Com relação à segregação espacial vimos que a produção de HIS em Uberaba reproduz este velho problema, ratificando o modelo do extinto BNH. Esse problema é consequência direta da lógica mercantil de localização dos empreendimentos, que não só é determinada pelo mercado, como legitimada pelo Estado, por meio de seus instrumentos de planejamento. Demonstramos que tanto o Plano Diretor como o PLHIS contribuem para a reprodução do padrão periférico e excludente de produção de HIS.

A segunda contradição é a desarticulação do PMCMV em relação ao PLHIS. Observamos que o PLHIS sequer citou o PMCMV entre as modalidades de programas visando à produção de HIS. Autores como Nascimento Neto, Moreira e Schuessel (2012, p. 93) afirmam que “ao não criar uma vinculação entre o PLHIS e o PMCMV, o próprio governo federal enfraquece o principal mecanismo de compatibilidade entre as diretrizes no PLANHAB e a realidade local”.

A terceira contradição é a ausência dos mecanismos de participação e controle social previstos na PNH e no FNHIS, que, mesmo na escala local, exigem que as decisões sobre a produção habitacional passem pelo Conselho Gestor do Fundo Local de HIS. No caso do PMCMV não há qualquer instância de participação popular ou controle social, podendo os próprios empreendedores acessar os recursos e decidir sobre a tipologia e a localização dos empreendimentos e perfil social e econômico do público-alvo.

A quarta, mas não necessariamente a última contradição está relacionada à constatação de que o PMCMV está voltado mais à dinamização da economia que ao enfrentamento da questão habitacional, como em tese, estaria o FNHIS. A produção do FNHIS em Uberaba foi muito modesta e pontual, impedindo uma comparação com bases empíricas. Desse modo, as qualidades do FNHIS em detrimento do PMCMV são absolutamente teóricas.

Ao contrário do que ocorre com o FNHIS, as avaliações sobre o PMCMV têm embasamento empírico e revelam que o referido programa tem se materializado espacialmente como um processo de urbanização corporativa e um elemento garantidor do padrão de acumulação de capital, opondo-se à lógica da “Nova” PNH (NASCIMENTO NETO; MOREIRA; SCHUESSEL, 2012).

A produção de HIS, especialmente a do PMCMV, em Uberaba tem três características muito marcantes: localizam-se nos dois grandes vetores de expansão urbana, os setores leste e oeste da cidade, servindo de estratégia de indução do crescimento e de valorização imobiliária; concentram muitas unidades, criando um potencial circuito de reprodução de baixos salários e pobreza; e por fim, produzem unidades padronizadas, que homogeneízam as necessidades das famílias e a própria paisagem urbana, tornando-a monótona e sem identidade própria.

Por meio da análise do Plano Diretor, vimos que pelos menos as duas primeiras características da produção de HIS de Uberaba têm relação direta com as diretrizes definidas por esse instrumento de planejamento urbano. Nesse sentido, exercendo papel inverso ao estabelecido constitucionalmente, o Plano Diretor legitima o padrão periférico e excludente de produção de HIS. Assim, ao invés de garantir a função social da propriedade urbana e da cidade, promovendo justiça socioespacial e reforma urbana, o Plano Diretor de Uberaba perpetua a lógica capitalista de produção da cidade, colaborando para a manutenção da desigualdade e da injustiça socioespacial.

O principal mecanismo utilizado pelo Plano Diretor para perpetuar o modelo excludente de produção da cidade é o macrozoneamento urbano, o qual criou três macrozonas que permitem o uso residencial, mas apenas uma voltada para HIS: a mais periférica e carente de equipamentos públicos e comunitários. Dessa forma, combinando o macrozoneamento com a localização das ZEIS 2, o Plano Diretor contribui para a reprodução das práticas

especulativas do capital imobiliário, reservando as localizações mais privilegiadas para as classes mais abastadas e as menos privilegiadas ao público-alvo dos programas habitacionais.

Na mesma direção estão alguns dos objetivos do PLHIS, que também corroboram o padrão periférico e excludente de produção de HIS. O objetivo (a), ao estimular a participação da iniciativa privada, contribui para a manutenção da lógica mercantil, que faz da localização periférica mecanismo de majoração do lucro imobiliário. O objetivo (e) reserva as terras urbanizadas e pouco adensadas para a população com renda acima de três salários mínimos.

O PLHIS revela outras contradições e inconsistências. A primeira delas está associada ao estabelecimento das metas de produção e as fontes de recursos. Para 2013, por exemplo, a meta é produzir 1500 unidades, valor bem acima da média anual dos últimos 15 anos, que foi de 356 UH. Mesmo para a média de produção do PMCMV, que foi de 1037 UH, a meta é ousada, mas, como a conjuntura é ainda bastante favorável, é provável que seja alcançada.

O desafio aumenta no período de 2014 a 2017, sendo a meta anual elevada para aproximadamente 2.625 UH, o que exigirá a manutenção de uma conjuntura extremamente favorável em termos de fontes de recursos. Essa conjuntura é pouco provável, pois, devido ao efeito do próprio PMCMV, tem-se observado em Uberaba, como em muitas cidades brasileiras, um aumento expressivo do preço da terra urbana, o que dificultará a execução das metas com base no valor estimado de custo, que é de R\$ 10.000,00 para o lote e R\$ 59.838,00 para o todo (terra, infraestrutura e edificação). Esse valor foi baseado na atualização das planilhas do próprio programa em Uberaba, mas é importante lembrar que, até 2011, não era exigida a reserva de 1,5% do valor total para a realização do chamado Trabalho Técnico Social. Assim, o valor de referência do imóvel diminui, passando para R\$ 58.940,43. Trabalhamos com a tese de que o preço da terra será um dos maiores entraves ao PMCMC

nos próximos anos, sobretudo, devido à falta de articulação com uma política fundiária capaz de conter a especulação imobiliária.

Se o preço da terra continuar aumentando, a lógica aplicada ao período de 2014 a 2017 aplica-se ao período posterior, tornando a conjuntura ainda mais crítica devido ao crescimento da meta anual, que passou de 2.625 para cerca de 3.000 UH. Somente entre 2022 e 2025 o cenário torna-se mais realista, mas ainda assim trabalha com metas elevadas, da ordem de 1.500 UH ano.

Além dos desafios impostos por metas tão ousadas, baseadas em cenários ideais, sem nenhum amparo na realidade da produção de HIS verificada em Uberaba nos últimos anos, temos ainda o problema das fontes de recursos, pois o PLHIS não incluiu o FAR, e sim, o FNHIS como principal fonte de financiamento. Como esse último vem sendo rigorosamente preterido pelo governo federal na alocação dos recursos do OGU, a capacidade de investimento dele é bem menor. A produção do FNHIS em Uberaba é sintomática nesse sentido, pois, como demonstramos, ela representa apenas 4,5% da produção do PMCMV.

A contradição entre as fontes de recursos indicadas pelo PLHIS justifica-se no campo teórico pela necessidade do referido instrumento em alinhar-se com o PLANHAB, formando um sistema nacional/local de planejamento habitacional. O problema, nesse caso, está na predileção do governo federal em relação ao PMCMV em detrimento do FNHIS. Trata-se, portanto, de grave falha na implementação e na gestão da PNN/SNH/SNHIS.

Por fim, mesmo compreendendo que ele tenha que estar articulado com o PLANHAB, acreditamos que o PLHIS pode e deve avançar em relação ao seu conteúdo mínimo (proposto pelo Ministério das Cidades e rigorosamente exigido pela Caixa Econômica Federal) e criar condições para diminuir o nível de dependência em relação aos programas federais, buscando maior autonomia.

É importante destacar que o PLHIS pouco se articulou com o Plano Diretor e, no caso da articulação existente, seria melhor que não tivesse existido, pois ela ocorreu apenas no sentido de garantir a inclusão da variável espacial como estratégia do capital imobiliário, deixando de contribuir com os propósitos da reforma urbana.

Destaca-se, também, que o PLHIS não incentivou a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e regulamentados pelo Plano Diretor, como mecanismo de capitalização do FLHIS, garantindo-lhe uma capitalização com recursos locais. Lembramos que o PLHIS deveria propor a alteração do Plano Diretor, fazendo o FLHIS incorporar as competências do extinto Fundo de Bem Estar Social.

No mesmo sentido, o PLHIS deveria propor ações concretas no sentido de garantir a articulação entre a política habitacional e a política fundiária, visando a combater a especulação imobiliária e inverter o padrão de produção de HIS herdado do BNH.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No capítulo 1 demonstramos que os fundamentos da política urbana contidos na Constituição Federal de 1988 resultaram, em boa medida, da influência dos ideais de luta do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que conseguiu incluir no texto ou ratificar princípios como o da moradia digna e o da função social de propriedade urbana e da cidade.

Vimos que, no Brasil, a sistematização das ideias articulando estes princípios surgiu no bojo das discussões sobre as reformas de base iniciadas nos anos 1960, sendo interrompidas pelo golpe militar de 1964 e retomadas no final da década de 1970 já diante da crise econômica e política imposta pela ditadura. Foi no contexto da redemocratização do país que se desenvolveu mais intensamente os objetivos da reforma urbana, passando a considerar a necessidade de tornar o planejamento urbano menos tecnocrático e mais democrático.

Após a redemocratização estabelece-se a Assembleia Constituinte, permitindo o afloramento de ideias progressistas, que marcaram profundamente a Constituição Federal de 1988. Uma série de direitos sociais é reconhecida como condição de dignidade e dever do Estado, que deve provê-los em favor da cidadania. Entre esses direitos está o de moradia digna, que além de reconhecer a necessidade da moradia em si, reconhece que essa deve ser provida de infraestrutura e equipamentos sociais, garantindo o acesso a outros direitos, como educação, saúde, mobilidade, assistência social, lazer, dentro outros. Tem-se, assim, o reconhecimento de que o déficit não é apenas de moradia, mas de cidade.

É importante esclarecer que a Constituição Federal de 1988 deu ao Plano Diretor papel totalmente novo, exigindo dele o condicionamento do princípio de função social de propriedade urbana. Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2011 foi um marco importante, pois ratificou o novo papel do Plano Diretor, impondo-lhe a obrigatoriedade de inclusão e regulamentação dos chamados instrumentos urbanísticos.

O Estatuto da Cidade, a exemplo da Constituição Federal de 1988, também materializou ideias do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), colocando-se como uma conquista rumo a cidades mais justas e democráticas. Posteriormente, em 2004, foi lançada a atual Política Nacional de Habitação, também carregada das mesmas ideias, ou seja, de que a HIS é dever do Estado e direito do cidadão, a habitação deve garantir o acesso à cidade e, para isso, é necessário articular as políticas fundiária, urbanística e de assistência social à de habitação. Somente assim, a política de HIS terá potencial de diminuir as desigualdades socioespaciais, tornando-se vetor de inclusão e desenvolvimento urbano.

Como desdobramento da nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi criado o Plano Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), dando continuidade à lógica que começou a se institucionalizar em 1988. Com a elaboração do PLANHAB e a criação do SNHIS, o município de Uberaba, para aderir ao novo sistema, criou o seu fundo local de HIS e elaborou o seu plano local de HIS.

Destacamos, no capítulo 2, que a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, representou uma ruptura com a linha de atuação do Ministério das Cidades, o qual, entre 2003 e 2008, trabalhou na perspectiva de consolidar o desenho institucional descrito acima. Essa ruptura tem criado sérios descompassos entre as diretrizes e propostas da Política Nacional de Habitação e as estratégias de superação do histórico déficit habitacional brasileiro. Como vimos, o PMCMV, mesmo no seu componente de HIS, tem operado sobre uma lógica mercantil, afastando-se das premissas do SNHIS/FNHIS.

No capítulo 3, fizemos uma análise do Plano Diretor de Uberaba, considerando particularmente o macrozoneamento urbano e a política municipal de habitação. Nossa análise buscou verificar se esse instrumento de planejamento serve aos princípios da reforma urbana, como espera os seus idealizadores e a própria legislação que o regulamenta.

Pelo que conseguimos avaliar, o Plano Diretor de Uberaba, pelos menos formalmente, incorporou os principais princípios contidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, reconhecendo a função social da propriedade e da cidade e o direito à moradia digna.

No campo teórico, o Plano Diretor, no capítulo que trata da habitação e da construção da cidade, apresenta um importante avanço jurídico ao vincular os recursos obtidos com os instrumentos urbanísticos à política habitacional por meio do Fundo de Bem Estar Social. Com a extinção desse para a criação do Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS), contraditoriamente, ocorreu um retrocesso, pois foi criada uma lacuna no Plano Diretor e na estrutura institucional do sistema de destinação de recursos próprios para as políticas habitacionais. O PLHIS não identificou esse problema e, conseqüentemente, não o enfrentou.

Em termos práticos, o Plano Diretor e também o PLHIS, ao invés de instrumentos de reforma urbana, de combate à especulação imobiliária e de reversão do modelo excludente de produção de cidade, representam instrumentos de legitimação das práticas especulativas de reprodução e acumulação do capital imobiliário, criando normas de uso e ocupação do solo que perpetuam a segregação socioespacial.

Em relação à produção habitacional, o capítulo 4 revelou que a cidade apresenta uma tendência muito forte de expansão nos sentidos oeste e leste. Tal tendência não é recente, mas será ratificada com a requalificação prevista para as avenidas Leopoldina de Oliveira e Guilherme Ferreira no sentido de transformá-las no principal eixo de transporte coletivo, formando um sistema tronco-alimentador.

A produção de HIS, especialmente a do PMCMV, revelou que sobre novos discursos materializam-se velhas práticas, reproduzindo o modelo do extinto BNH, com um padrão periférico e excludente. As principais características dos recentes empreendimentos de HIS

são a localização nas bordas do perímetro urbano, a concentração de muitas unidades numa mesma área e a produção massificada e homogeneizante.

Em nossa análise consideramos a premissa de que a combinação entre localização periférica e exagerada concentração de unidades habitacionais colabora para a criação de potenciais circuitos de reprodução de pobreza, impedindo que a produção de HIS se transforme em vetor de inclusão e mobilidade social. Logicamente, não somos deterministas, mas acreditamos que a variável espacial pode ser um obstáculo a mais no cotidiano destas famílias, já castigadas pela baixa remuneração do trabalho, impondo-se, em alguns casos, como uma barreira difícil de ser rompida.

A respeito da correlação entre o planejamento urbano e habitacional de Uberaba e seu nível de convergência/divergência, acreditamos ter demonstrado que falta articulação efetiva entre as políticas fundiária, urbanística, social e habitacional. Considerando a efetividade do Plano Diretor, percebemos que ele é omissos em relação ao seu principal papel constitucional, ou seja, o de promover uma ampla reforma urbana. O PLHIS apresenta metas muito ousadas, construídas sobre cenários ideais, que exigirão a manutenção de uma conjuntura altamente favorável em relação à disponibilidade de crédito.

Nesse sentido, vimos que o próprio PMCMV impõe seu maior obstáculo, pois os seus efeitos têm provocado sobre o mercado imobiliário expressiva valorização do preço da terra urbana, dificultando a manutenção da atual conjuntura.

Além disso, temos o problema das fontes de recursos, que exigirão uma inversão das prioridades na alocação das dotações do OGU, priorizando o FNHIS em detrimento do PMCMV, sob pena de condenar o PLHIS de Uberaba e das demais cidades brasileiras ao descaso e à inércia.

Para finalizar, queremos nos posicionar em relação a uma premissa desta dissertação, que nunca negou a força do capital e de sua capacidade de envolver o Estado, colocando-o a

seu serviço, mas insiste no potencial de transformação de nossas cidades a partir da adoção de instrumentos de planejamento coerentes com os princípios do MNRU, presentes em nossa Constituição Federal de 1988.

Mesmo diante das duras constatações a que chegamos, continuamos pensando que tais instrumentos de planejamento são necessários e que nossa sociedade continuará ampliando a compreensão do seu papel político, passando a atuar de forma cada vez mais cidadã, garantindo as conquistas do nosso Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. S. J. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**. Da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BESSA, Kelly Cristine Fernandes de Oliveira. **Convergências e divergências da urbanização em áreas de cerrado**: a dinâmica urbano-regional de Uberaba e Uberlândia (MG). 2007. 376 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. In: **Teoria e debate**, ano 22, n. 82 – maio/junho 2009.

_____. **Habitação e Arquitetura Moderna no Brasil**: a produção dos IAPs (1937/1964). In: III SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. São Carlos: Mimeo, 1994.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, 2011a. Disponível em <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em 22 abr. 2013.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Estatuto da cidade (2002). **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadão: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p.

_____. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257/htm>. Acesso em 30 jun. de 2013.

_____. Lei 11.977, de 07 de Julho de 2009a. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 20 mai. 2013.

_____. Lei 12.424, de 16 de junho de 2011a. Altera a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/L12424.htm>. Acesso em 20 mai. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Caracterização dos Tipos de Municípios**. Brasília, 2009b.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004a.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009c. 211p. Disponível em <http://cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/publicacao_PlanHab_capa.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004b. 103p. Disponível em <<http://cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4politicanacionalhabitacao.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____. Ministério das Cidades. **Rede de Avaliação e Capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos**: relatório estadual de Minas Gerais. Brasília, 2009d.

_____. Ministério das Cidades. Portaria 168, de 12 de abril de 2013. Brasília, 2013. Disponível em <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Portaria_M_Cidades_168.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

_____. Ministério das Cidades. Portaria 610, de 26 de dezembro de 2011b. Brasília, 2011c. Disponível em <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/mcmv/Portaria_M_Cidades_610_26_12_2011.pdf>. Acesso em 25 mai. 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. A Cidade e o seu Estatuto. In: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: Fase. IPPUR/UFRJ. 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Themis Amorim; ARAUJO, Flávia de Souza. Habitação de interesse social: Política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: **Anais ENANPUR**, Rio de Janeiro, 2011.

CORREA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censos demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010). Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=6&uf=00>>. Acesso em 20 de mar. 2013.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Projeção da População Municipal de Minas Gerais – 2009 a 2020**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento Urbano no Brasil: emergência e consolidação. ETC, Espaço, Tempo e Crítica. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**. Junho de 2007, n. 14, v. 1, p. 71-96.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em 07 ago. 2013.

MUNICÍPIO DE UBERABA. **Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande**. Uberaba, 2012a. Disponível em <<http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,260>>. Acesso em 30 mar. 2013.

_____. Lei Complementar 359, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Uberaba. Uberaba, 2006. Disponível em <<http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,27036#>>. Acesso em 20 nov. 2012.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Uberaba, 2012b.

MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA. Lei 432 de 19 de outubro de 2006. Aprova o Plano Diretor do Município de Uberlândia. Uberlândia, 2006. Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/2273.pdf> Acesso em 20 nov. 2012.

_____. Lei Complementar n.º 521, de 16 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em regulamentação ao art. 47 da Lei Complementar n.º 432, de 19 de outubro de 2006 que “aprova o plano diretor do município de Uberlândia” e dá outras providências. Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/2275.pdf>. Acesso em 07 ago. 2013.

NASCIMENTO NETO, P., MOREIRA, T., SCHUSSEL, Z. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 14 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907/1870>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

OVANDO JÚNIOR, Altivo. Política Habitacional: erro genético. In: **Enciclopédia Biosfera**. Goiânia, v. 5, n.8, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>. Acesso em 01 ago. 2013.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor e Política Habitacional. In: **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: CONFEA e Ministério das Cidades, 2004. p. 73-78.

ROSA, S.; ANJOS, F. A. Habitação de Interesse Social na Dinâmica Socioespacial do Sistema Urbano de Itajaí, Santa Catarina – Brasil. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2012.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 316 f. Tese (Doutorado) - Programa de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS, Mauricleia Soares de. Atual Política Nacional de Habitação: garantia de direito. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Anais...** São Luiz, Maranhão, 2005. Disponível em <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/mauricleia_Soaredos_Santos322.pdf>. Acesso em 07 ago. 2013.

SILVA, J. M. P. Investigação sobre relações entre investimento público e habitação de interesse social e o planejamento territorial: municípios da região metropolitana de Campinas. In: 2º Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2012. **Anais...** Porto Alegre, PUCRS, 2012.

SOARES. Beatriz Ribeiro. **Habitação e Produção do Espaço em Uberlândia**. 236 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 190 p.

_____. **A Prisão e a Ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 - 247.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2000.

_____. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 2001.

_____. **A Ilusão do Plano Diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/paginas/artigos.php>>. Acesso em 10 jul. 2011.

XAVIER, Hélia Nacif. **Desafios da Nova Política Urbana**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. 115 p.