

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS DO PONTAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

Layane Lopes do Espírito Santo

Habitação e moradia popular em Ituiutaba-MG: um estudo sobre o conjunto
habitacional Gilca Vilela Cancellia

Ituiutaba (MG)
Dezembro de 2019

Layane Lopes do Espírito Santo

Habitação e moradia popular em Ituiutaba-MG: um estudo sobre o conjunto
habitacional Gilca Vilela Cancellla

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Geografia do Instituto de
Ciências Humanas do Pontal da
Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Vitor Koiti Miyazaki

Ituiutaba (MG)
Dezembro de 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Instituto de Ciências Humanas do Pontal

Layane Lopes do Espírito Santo

Habitação e moradia popular em Ituiutaba-MG: um estudo sobre o conjunto
habitacional Gilca Vilela Cancelli

Prof. Dr. Vitor Koiti Miyazaki (Orientador)

Prof. Dr. Antonio de Oliveira Júnior (ICHPO/UFU)

Profa. Suellen Batista dos Santos Parreira (PPGEP/ICHPO/UFU)

Data: 18/12/2019

Nota: _____

Resultado: _____

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar esse trabalho agradecendo primeiramente a toda minha família, em especial meu pai, que nunca me deixou faltar nada nesses anos de faculdade e sempre me apoiou, me deixando livre para tomar as minhas escolhas, mesmo quando são contra as ideias dele. Agradeço também a minha mãe, que eu considero uma das mulheres mais encantadoras que posso vir a conhecer, sempre esteve presente na minha vida e nunca me deixou faltar amor, afeto e carinho, fazendo eu me sentir sempre bem independente dos problemas. Agradeço também minha irmã mais velha, Lidiane, que em toda vida sempre foi um exemplo para mim. E claro que não poderia deixar de agradecer a minha irmã mais nova, Lívia, a pessoa mais incrível que tenho a sorte de ter em minha vida, se não fosse pelo apoio, paciência, até conselhos dela não teria conseguido chegar até aqui.

Agradeço também a todos os meus amigos, tanto os que a UFU me proporcionou quanto outros que já estavam presentes na minha vida e mais alguns que surgiram ao longo do tempo, o apoio de vocês foram de extrema importância, tanto para executar as atividades acadêmicas quanto para conseguir se distrair e deixar a vida mais leve, dessa forma agradeço em especial meus amigos da Geografia e a minha república, pois nos momentos difíceis foram os que mais me deram apoio e estiveram presente em diversos momentos.

Por último agradeço a todos os professores que sempre demonstraram uma grande compreensão para comigo e auxiliaram no processo de aprendizagem fazendo com que fosse possível chegar até aqui.

RESUMO

Compreender a relação entre a produção do espaço urbano e a questão da moradia é fundamental para os estudos urbanos, inclusive para a Geografia. Nesse contexto, é importante também abordar o papel do Estado e as políticas habitacionais, frente aos problemas urbanos existentes no país. Diante disso, nesta pesquisa procuramos analisar o tema do acesso à moradia por meio das políticas habitacionais e seus impactos na produção da cidade, considerando-se o Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli, implantado na cidade de Ituiutaba-MG, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre os temas ligados à moradia, políticas habitacionais e produção da cidade, além de levantamento de dados e visitas de campo para a caracterização do conjunto habitacional e avaliar como se deu as condições de acesso à moradia. Os resultados reforçam que o simples acesso à casa própria não é suficiente para se garantir a melhoria das condições de vida da população, uma vez que o direito à moradia deve ser tratado de maneira mais ampla, envolvendo o acesso a um conjunto de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos em geral.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano; Moradia; Políticas habitacionais; Ituiutaba-MG.

ABSTRACT

Understanding a relationship between the production of urban space and the theme of housing is fundamental for urban studies, including geography. In this context, it is also important to address the state's actions and the housing policies, given the urban problems that exist in the country. Therefore, in this study we tried to analyze the theme of access to housing through housing policies and their impacts on the city's production, considering the Gilca Vilela Cancellia Housing Project, located in the city of Ituiutaba-MG through the Minha Casa Minha Vida Program. Thus, bibliographical research was conducted on the themes related to housing, housing policies and production of the city, as well as data collection and field visits to characterize the housing project and the analysis of how it occurred as conditions of access to housing. The results reinforce that simple access to own home is not enough to guarantee the improvement of the living conditions of the population, since the right to housing must be treated more broadly, considering the access to a set of services, the infrastructure and public facilities in general.

Keywords: Urban space production; Housing; Housing policies; Ituiutaba-MG.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ituiutaba-MG: localização do município – 2010	29
Figura 2 – Ituiutaba-MG: localização dos conjuntos habitacionais implantados a partir dos anos 2000	33
Figura 3 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli e entorno - 2019	37
Figura 4 – Vista parcial dos muros do Condomínio Ituiutaba, nas proximidades do Conj. Habitacional Gilca V. Cancelli	38
Figura 5 – Vista do muro do Condomínio Ituiutaba, ao final de uma rua do Conjunto Habitacional Gilca V. Cancelli	38
Figura 6 – Ituiutaba-MG: rendimento nominal médio mensal do responsável pelo domicílio por setores censitários – 2010, com destaque para a área onde foi implantado o Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli (em verde)	39
Figura 7 – Ituiutaba-MG: número de estabelecimentos de saúde, ensino e outras finalidades por setor censitário - 2010, com destaque para a área onde foi implantado o Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli (em verde) e o eixo da Avenida José Gouveia Franco (em azul)	40
Figura 8 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: localização de alguns equipamentos no entorno	41
Figura 9 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: área institucional sem uso	43
Figura 10 - Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: áreas de APP com deposição de resíduos	43
Figura 11 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: rua sem pavimentação no entorno	44
Figura 12 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: imóvel com características originais	45
Figura 13 - Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: imóvel com adaptações (construção de muro)	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ituiutaba: população urbana, rural, total e taxa de urbanização (1950-2010)	30
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Parâmetros de habitação adequada (CEDESC/ONU) e análise do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli	35
--	----

LISTA DE SIGLAS

BNH - Banco Nacional de Habitação

CDESC - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

COHAB – Companhia de Habitação

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

FCP – Fundação Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP - Fundação João Pinheiro

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFTM - Instituto Federal do Triângulo Mineiro

INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

ONU - Organização das Nações Unidas

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PSF - Programa Saúde da Família

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

UAITEC - Universidade Aberta e Integrada de Minas Gerais

UBS - Unidade Básica de Saúde

UEMG - Universidade do Estado de Minas Gerais

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

UNOPAR - Universidade Norte do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I	
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A MORADIA	10
CAPÍTULO II	
O ESTADO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS	16
CAPÍTULO III	
ANÁLISE DO CONJUNTO GILCA VILELA CANCELLA	27
3.1 Alguns aspectos sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa	27
3.2 Breve contextualização da cidade de Ituiutaba-MG	28
3.3 Análise do Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancella	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

O tema referente à moradia e seu acesso constituiu-se em questão muito importante e se constitui em um dos aspectos fundamentais para estudo e análise no âmbito da Geografia. Tal importância é reforçada sobretudo a partir da intensificação da urbanização ao longo das últimas décadas e o agravamento dos problemas sociais e econômicos.

Para iniciarmos o debate, torna-se fundamental contextualizar o tema no intuito de ter clareza das definições e conceitos que serão tratados neste estudo.

Primeiramente, ressaltamos uma primeira abordagem, mais etimológica, ao se consultar, por exemplo, o significado da palavra moradia em dicionários da língua portuguesa. Neste caso, nota-se que moradia é apresentada como um substantivo que significa “lugar onde se mora ou habita, casa, moradia, residência” (MICHAELIS, 2015). Embora esta definição do dicionário nos permita uma primeira aproximação com o tema, torna-se necessário aprofundar esta discussão numa abordagem teórica e acadêmica. Além disso, quando vamos falar do direito à moradia, por exemplo, outros fatores são envolvidos para além do fato do morar ou habitar. A questão da moradia também aborda a sensação de segurança, conforto, pertencimento e estabilidade no indivíduo, afinal a moradia é uma ligação ao ambiente em que está localizada e a vida do indivíduo.

Na Constituição Federal de 1988, por exemplo, o direito à moradia não aparece de maneira isolada, sendo sempre associado a outros direitos e, portanto, a ideia não se restringe apenas ao fato de morar, pois o acesso a uma casa em si não é o único componente necessário para uma vida digna. Isto porque para além do acesso à moradia, é necessário também que a população tenha acesso a diversos outros serviços, infraestrutura e equipamentos, como veremos mais adiante.

Portanto, morar não diz respeito apenas ao abrigo em si, pois deve contemplar também todo o conjunto de equipamentos e infraestrutura urbana, ou seja, para que o morador tenha acesso à cidade.

Porém, a realidade brasileira mostra que grande parte da população ainda não possui sequer uma moradia, vivendo em ruas ou mesmo em dormitórios

públicos. Acrescenta-se ainda uma grande quantidade de pessoas que vive em moradias em más condições, ou ainda, vivem de aluguel ou favor, criando-se uma situação de déficit habitacional. Esse cenário problemático relativo ao acesso à moradia por parte significativa da população não é recente no Brasil. A título de exemplo, autores como Rodrigues (2003) e Maricato (1997) já demonstraram como a questão da moradia envolve uma problemática relevante em nossas cidades ao longo da história.

Diante deste cenário, o papel do Estado é fundamental para buscar alternativas para que essas pessoas possam ter acesso à moradia, como é garantido na Constituição Federal de 1988. Neste contexto, as políticas públicas tornam-se fundamentais para o enfrentamento dos problemas, inclusive aqueles de cunho habitacional, como o tema deste trabalho.

Ressalta-se que as políticas públicas possuem um papel importante na vida da sociedade, pois é por meio delas que o governo entra em ação. Para Souza (2006, p.24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Mas a autora ressalta que

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

Dessa maneira, é por meio das políticas públicas que os governos podem implementar ações e medidas que possam trazer melhorias para a população. Sendo assim, as políticas públicas habitacionais são fundamentais para atender as demandas relativas à moradia, combatendo o déficit habitacional, além de diversas outras questões que contemplam o combate às desigualdades sociais e espaciais que marcam as nossas cidades.

Ao longo da história de nosso país, após a intensificação da urbanização ao longo do século XX, o Estado passou a atuar neste tipo de políticas, sobretudo na construção de conjuntos habitacionais para a população de mais baixa renda com o intuito de diminuir o déficit habitacional. Porém, o que temos visto é que tais políticas focam apenas no acesso à moradia, muitas vezes não contemplando outras dimensões importantes que garantam o direito mais amplo à cidade. Mesmo políticas habitacionais mais recentes acabaram reproduzindo esta perspectiva na qual, ao se privilegiar o acesso à moradia, outros direitos

foram sendo deixados em segundo plano, como o acesso à infraestrutura e aos equipamentos urbanos.

Diante do exposto, este trabalho busca analisar o tema em questão, considerando-se o acesso à moradia e aos demais aspectos da vida urbana, ou seja, o acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos.

Esse estudo se justifica pela necessidade de se compreender melhor a questão habitacional, dada a sua importância na sociedade urbana contemporânea, além de se observar questões práticas resultantes, por exemplo, da implementação de políticas públicas habitacionais e suas implicações.

Sendo assim, após uma breve discussão teórica sobre moradia, habitação e políticas habitacionais no Brasil, posteriormente analisamos o bairro Gilca Vilela Cancelli, que é um conjunto habitacional localizado na cidade de Ituiutaba, Minas Gerais, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

CAPÍTULO I

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A MORADIA

Nesta parte inicial do trabalho trataremos sobre os aspectos teóricos que embasam este trabalho. Inicialmente, neste capítulo apresentaremos uma revisão de literatura sobre temas atinentes à produção do espaço urbano e a relação com o principal tema desta pesquisa, que é a questão da moradia.

Para iniciarmos esta parte do trabalho, deixamos claro que partimos da perspectiva já apresentada por Corrêa (1989), de que o espaço urbano é produzido constantemente por diferentes agentes que, a partir de seus interesses e lógicas diversas, transformam constantemente as cidades.

Conforme ressalta o autor:

Eis o que é o espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais (CORRÊA, 1989, p.9).

Consideramos que tal ponto de vista é adequado para se compreender as contradições que caracterizam a cidade capitalista, incluindo-se as desigualdades sociais e espaciais, além do acesso à moradia. Por ser o espaço urbano constantemente produzido, Corrêa (1989) aponta a relevância da atuação de um conjunto de agentes produtores, sendo eles os proprietários de terras e dos meios de produção, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Ressalta-se que é a complexa combinação de interesses e lógicas destes diferentes agentes é que resultam na produção de nossas cidades. Mas, como veremos mais adiante, ao se abordar a questão habitacional e o acesso à moradia, certos agentes possuem maior peso neste processo, dado o poder político e econômico, impondo suas lógicas e interesses individuais sobre aqueles que deveriam ser públicos e de proveito coletivo. Assim, a produção do espaço urbano diz respeito a um processo mais amplo, não restrito apenas às formas, uma vez que leva em consideração toda a dinâmica que contempla a vida nas cidades.

Neste sentido, concordamos também com a perspectiva apresentada por Souza (2007, p.63), quando afirma que a cidade é “uma entidade sócio-espacial complexa”, dada as características que marcam a organização interna de cada uma delas. Dentro deste contexto é que temos, por exemplo, a constituição de diferentes partes da cidade que estão, ao mesmo tempo, fragmentadas e articuladas (CORRÊA, 1989), não só por meio de diversos usos, como também em relação à situação social e econômica de seus habitantes.

Sobre este aspecto, Santos (2012) ressalta as tipologias existentes em diferentes setores da cidade, classificando-os em bairros ricos, bairros pobres da periferia, as favelas e o centro. Assim, nota-se que a cidade não se constitui em uma forma homogênea, já que apresenta muitas desigualdades sociais e espaciais.

Também nesta direção, compreendendo-se a cidade para além de suas formas espaciais, a abordagem de Corrêa (1989) leva em consideração as contradições, os símbolos e as lutas entre os diferentes interesses e agentes. É neste emaranhado complexo que caracteriza o espaço urbano que a discussão sobre moradia e o seu acesso torna-se relevante.

Na cidade capitalista, as práticas territoriais das classes dominantes se sobressaem frente aos interesses públicos, uma vez que o processo de acumulação de capital, promovido no âmbito da produção imobiliária, articula-se aos interesses ligados aos processos de controle social através da reprodução segregada das diferentes classes sociais (CORRÊA, 1989).

Nesta cidade, produzida a partir dos interesses destes agentes, verifica-se que ao longo da história a moradia tem se tornado um tema relevante. Isto porque nem todos têm acesso à moradia e, além disso, o acesso à ela, quando ocorre, se dá de maneira seletiva e desigual.

Para a população de baixa renda, por exemplo, acabou restando as piores áreas das cidades, sejam elas periféricas e distantes do centro, ou ainda, aquelas com as piores condições topográficas, de saneamento e acesso à equipamentos e serviços urbanos. Além disso, ressalta-se que a grande maioria dos conjuntos habitacionais implementados por meio de políticas públicas foram implantados em áreas menos privilegiadas das cidades. Tudo isso é resultado, portanto, das lógicas inerentes ao processo de produção do espaço urbano.

A propósito, ao tratar da produção da cidade, Rodrigues (2003, p.28) afirma que “Na produção da cidade, insere-se também a produção da casa”, uma vez que tais dimensões se encontram totalmente relacionadas. Ainda para a autora, há uma diversidade do processo de construção da casa e da cidade, dada as diferentes características ligadas ao perfil socioeconômico e capacidade de cada indivíduo no acesso à terra urbana e a construção de suas moradias.

Portanto, estamos nos referindo ao contexto da cidade capitalista, no qual o “acesso à moradia está ligado ao seu preço, que, por sua vez, depende de sua localização na cidade” (MARICATO, 1997, p.43). A questão que destacamos é que nem todos têm a mesma capacidade de acesso à diversas mercadorias, entre elas a terra urbana e a moradia. E neste cenário de interesses capitalistas prevalecendo sobre os demais, há uma preocupação constante na geração da renda imobiliária, a partir de variáveis como localização, investimentos, legislação urbana, entre outros, como também já ressaltado por Maricato (1997). Tem-se assim uma diversidade de formas de ocupação e produção do espaço urbano, resultando em “uma cidade com vários bairros segregados entre si, uns pela riqueza e a grande maioria pela pobreza” (RODRIGUES, 2003, p.29).

No caso brasileiro, é importante ressaltar que muito dos problemas existentes em nossas cidades foi resultado da rápida e intensa urbanização verificada no país no século XX, sobretudo em sua segunda metade. Ao tomarmos os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possuía em 1940 cerca de 69% da população residindo no campo, restando apenas 31% nas cidades. Este cenário se inverte na década de 1970, quando pela primeira vez o percentual de população urbana supera o rural, sendo uma proporção de 44% no campo e 56% nas cidades. A partir de então, a urbanização brasileira se intensificou ainda mais, até alcançar uma taxa de urbanização superior a 80% já a partir dos anos 2000.

É nesta circunstância que Monteiro e Veras (2017, p.4) afirmam que “a urbanização brasileira é um fenômeno recente, com o aumento significativo das taxas de urbanização no país a partir de 1940, ocasionando mudanças na estrutura urbana das cidades brasileiras e na constituição da sociedade”.

Neste contexto, a urbanização no Brasil, assim como em outros países subdesenvolvidos, ocorreu de maneira tardia, rápida e intensa, gerando vários problemas que caracterizam as cidades. Santos (1993) já ressaltou estas características da urbanização brasileira que, a partir de sua intensificação, passou a estar associada à pobreza. Esse contexto da urbanização brasileira, portanto, gerou diversos problemas na estrutura das cidades, principalmente no que diz respeito às desigualdades sociais e o acesso à moradia.

Sobre este assunto, Kohara, Uemura e Ferro (2012, p.6) explicam que:

As condições precárias de moradia, que atingem milhões de brasileiros, são resultado do modelo de desenvolvimento econômico e político desigual do país, adotado há décadas pelos governos que se sucedem no poder. O modelo é responsável por alimentar e aprofundar a concentração de renda nas mãos de poucos, fazendo prevalecer o interesse privado e a obtenção de lucros em detrimento dos interesses público e coletivo.

Nota-se que mesmo diante do contexto de um rápido, intenso e desordenado processo de urbanização, fica evidente a adoção parte dos governos de um modelo que aprofunda ainda mais as desigualdades e os problemas urbanos.

No caso do tema em questão nesta pesquisa, é importante ressaltar que o crescimento das cidades, sobretudo por meio do aumento populacional que se intensificou a partir da década de 1970, gerou uma demanda significativa por mais moradias. Diante desse cenário, parte expressiva da população procurou, dentro de suas condições, o estabelecimento de ações para a obtenção de suas moradias, por meio da autoconstrução ou ocupações, além da constituição de favelas e cortiços, como já demonstrado por Rodrigues (2003).

De qualquer forma, embora parte da população busque alternativas à esta situação, o que fica evidente é a grande demanda existente por uma moradia adequada e, por isso, o país possui um déficit habitacional expressivo. Segundo informações da Fundação João Pinheiro - FJP, esse déficit no Brasil correspondia a 6.355.743 milhões de domicílios em 2015, o que correspondia a 9,3% dos domicílios particulares permanentes improvisados.

Cabe ressaltar que o déficit habitacional corresponde “a quantidade de moradia digna que falta para atender as necessidades da população

brasileira” (KOHARA, UEMURA e FERRO, 2012, p.8). Ainda para estas autoras, o déficit habitacional pode ser qualitativo ou quantitativo. No primeiro caso, inclui-se a “quantidade de moradias que já existem, mas que necessitam de reforma, de melhorias no seu entorno ou regularização da posse” e o segundo diz respeito a “quantidade de novas moradias que precisam ser construídas” (KOHARA, UEMURA e FERRO, 2012, p.8). Portanto, o déficit habitacional é bem mais amplo do que simplesmente a ausência de moradias, uma vez que considera os domicílios improvisados ou irregulares. Acrescenta-se ainda parte expressiva da população que moram com familiares ou de favor, situação em que também reforça a necessidade de mais moradias.

Porém, toda esta discussão sobre moradia deve ser realizada de maneira mais ampla, não restringindo toda a análise apenas à construção e acesso à casa própria, por exemplo.

Maricato (1997, p.43) afirma que muitos:

[...] referem-se frequentemente à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa forma simplista de tratar o tema ignora que a habitação urbana vai além dos números e das unidades. Ela deve estar conectada às redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e ter o apoio dos serviços urbanos (transporte coletivo, coleta de lixo, educação, saúde, abastecimento, etc)”.

Portanto, a questão da moradia não se resume apenas aos números, ao déficit habitacional, mas também à inserção dos moradores na cidade por meio do acesso à infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Neste ponto, cabe ressaltar aqui a definição de moradia digna, apresentada por Kohara, Uemura e Ferro (2012), ao afirmarem que:

A moradia digna não é apenas um abrigo formado por paredes e telhados. Significa também que a família deve morar perto do trabalho e de equipamentos públicos como escola, creche, posto de saúde, além de ter acesso a opções de lazer. Assim, todos devem ter uma moradia com boa estrutura física, localizada próxima à infraestrutura urbana e, fundamentalmente, dispor da documentação do imóvel (KOHARA, UEMURA e FERRO, 2012, p.7).

Esta definição de moradia digna demonstra como o tema em análise é bem mais amplo do que o simples acesso à casa do ponto de vista material. É fundamental que a moradia esteja associada às demais dinâmicas da cidade, do ponto de vista de seus serviços, equipamentos e infraestrutura.

Além disso, no âmbito da cidade capitalista, com todas as problemáticas abordadas ao longo desta parte do trabalho, o interesse do capital na produção da cidade acaba se sobressaindo em relação às demais demandas da população. A moradia na sociedade urbana acaba por se tornar algo inacessível para a população de baixa renda, fazendo com que sejam necessárias políticas públicas para diminuir o déficit habitacional e garantir uma moradia digna, nos termos já expostos anteriormente.

Essa conjuntura só reforça a importância do papel do Estado no provimento da moradia, bem como a inserção dos moradores no âmbito da cidade, considerando-se também o acesso aos serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos. Retomando a discussão feita no início deste capítulo, sobre o processo de produção do espaço urbano, no âmbito da atuação dos diferentes agentes produtores do espaço urbano, o Estado deve desempenhar ações importantes para assegurar uma cidade mais justa e equilibrada. Neste sentido, na próxima parte do trabalho trataremos sobre as políticas públicas habitacionais no Brasil, que tiveram e continuam tendo relevância na produção de nossas cidades.

CAPÍTULO II

O ESTADO E AS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Como já tratado anteriormente, os problemas que envolvem a questão do acesso à moradia são bastante expressivos no contexto da urbanização brasileira. Rodrigues (2003), referindo-se à realidade da década de 1980, já mencionou a existência de uma “crise da habitação” naquela conjuntura.

Maricato (1997) lembra que o problema da habitação como questão social surge no final do século XIX. Portanto, tal tema já se faz presente há muito tempo no contexto brasileiro. Diante disso, o acesso à moradia passou a se constituir em uma das frentes de atuação dos governos.

Bonduki (2014), por sua vez, divide a história da política de habitação social no Brasil em cinco períodos, sendo: a produção rentista da habitação (1889-1930); as origens da habitação social (1930-1964); a política habitacional e urbana no regime militar (1964-1986); décadas perdidas (1986-2002) e as políticas do século XXI (2003-2010). Tentaremos abarcar alguns aspectos desta longa trajetória, claro, sem o nível de detalhamento aprofundamento apresentado por Bonduki (2014). Procuraremos ressaltar apenas alguns aspectos principais que possam auxiliar na compreensão das políticas habitacionais do país por meio de uma breve contextualização histórica.

Retomando a cronologia do tema, a primeira fase diz respeito ao período marcado pela “Abolição da Escravatura e a constituição de um mercado de trabalho livre, que praticamente coincidem com a República”, quando “alguma ação pública, embora ainda muito tímida, pode ser notada” (BONDUKI, 2014, p.13). Maricato (1997, p.33), ao tratar já do período inicial do século XX, ressalta que mesmo com “incentivos do governo brasileiro para que empresas capitalistas produzissem habitação popular no início do século [XX], isso não aconteceu”. Ainda para a autora, questões como a concorrência com a produção informal de moradias, o baixo poder aquisitivo da população e o desinteresse por parte das empresas pesaram no insucesso desta primeira tentativa.

Para Azevedo (1988, p.107), o “grande marco do surgimento de uma legislação e de políticas públicas no Brasil foi a Revolução de 1930, que

significou o fim do poder político exclusivo da oligarquia e a aparição das ‘massas urbanas’ na arena política” (AZEVEDO, 1988, p.107). Até então, as questões de âmbito social não eram tratadas como prioritárias para o governo. A título de exemplo, podemos citar os impactos gerados pelas reformas urbanas, no início do século XX, quando medidas tomadas pelo poder público privilegiaram aspectos ligados ao embelezamento das cidades em detrimento das condições de vida da população.

Ainda para contextualizar melhor as mudanças ocorridas a partir de 1930, vale destacar as considerações feitas por Maricato (1997), ao relacionar a origem da política social de habitação ao populismo. Para a autora, a “essência do populismo consistirá em reconhecer a questão social, mas dando a ela um tratamento paternalista e simbólico, que nega a auto-organização dos trabalhadores” (MARICATO, 1997, p.35). Portanto, embora se tenha tido avanços importantes, como a criação da previdência, das leis trabalhistas, do salário mínimo, entre outros, constituiu-se em uma fase marcada por um populismo expressivo diante das contradições e problemas a serem enfrentados.

De qualquer forma, o “período de Vargas marca o surgimento da habitação social no Brasil” (BONDUKI, 2014, p.41). Rodrigues (2003, p.56) também chama atenção para o fato de que a partir da década de 1930, “o Estado assumiu a responsabilidade da produção e da oferta de casas populares, com a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)”. Segundo Maricato (1997), a política de habitação promovida por meio dos IAPs financiou em 27 anos (1937 a 1964) a construção de 140 mil moradias, constituindo-se ainda em uma resposta modesta por parte do Estado.

Foi somente em 1946 que foi criada a primeira agência nacional voltada para a construção de casas populares, a partir da institucionalização da Fundação Casa Popular - FCP (AZEVEDO, 1988). Além de se constituir no primeiro órgão de âmbito nacional para tratar do tema, Rodrigues (2003) ressalta que tal fundação foi criada no dia primeiro de maio, revelando o alcance político que se pretendia com essa iniciativa. Ainda para a autora:

De 1946 a 1964, ano em que a Fundação da Casa Popular foi extinta, foram construídas 19 mil unidades, pouco mais de novecentas unidades por ano, concentradas principalmente na região sudeste. Resultados tão modestos demonstram que a Fundação da Casa Popular limitou-se a construir onde os

recursos permitiam e os interesses determinavam (RODRIGUES, 2003, p.56).

Portanto, as ações implementadas até aquele momento foram bastante modestas e estavam vinculadas a interesses específicos, não necessariamente na resolução dos problemas ligados à moradia no país.

Posteriormente, em 1964, após o golpe militar, foram criados novos organismos governamentais que tinham como função tornar viável a implementação e a operação das políticas habitacionais. Foram eles: o Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o Banco Nacional de Habitação – BNH. Segundo Rodrigues (2003, p.57), tais instituições tiveram como objetivos:

coordenar a política habitacional dos órgãos públicos e orientar a iniciativa privada, estimulando a construção de moradias populares; financiar a aquisição da casa própria, melhoria do padrão habitacional e do ambiente; eliminar favelas; aumentar o investimento da indústria de construção e estimular a poupança privada e o investimento.

Apesar disso, vale ressaltar que, conforme exposto por Maricato (1997), o “golpe de Estado fecha qualquer espaço de participação política”, embora tenha se iniciado um período de forte intervenção estatal na produção da habitação. Além disso, “a escolha da habitação como eixo da política urbana, deveu-se à tentativa de diminuir as tensões nas áreas urbanas” (RODRIGUES, 2003, p.57) em busca de uma “estabilidade social” e “manutenção da ordem” no âmbito do regime militar.

Como inicialmente a fonte dos recursos para o funcionamento do Banco Nacional de Habitação eram insuficientes, em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. O BNH passou a ser designado como gestor financeiro deste fundo e passa a contar com maior capacidade de investimento, pois além disso, passa a contar com recursos oriundos das cadernetas de poupança (RODRIGUES, 2003).

A partir desse período o BNH torna-se o protagonista no âmbito da produção habitacional no país, impactando significativamente na produção e reestruturação de diversas cidades brasileiras. Mesmo assim, “não se tratou de ruptura em relação às tendências anteriores”, uma vez que a:

[...] ideologia da casa própria se tornou absoluta, o mercado de produção de apartamentos se ampliou para atender a classe

média (consolidação do capital de promoção imobiliária), os materiais de construção se diversificaram, em especial os de acabamento, o mercado de terras se ampliou graças ao crescimento do sistema viário aberto para a circulação do automóvel (MARICATO, 1997, p.49).

A atuação do BNH se dava por meio de segmentos, sendo um para a baixa renda (de um a três salários mínimos – posteriormente ampliado para cinco), executado pelas Companhias Habitacionais – COHABs estaduais ou municipais; outro para a população com renda de três a seis salários mínimos – limite também ampliado posteriormente – de responsabilidade das Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, apud RODRIGUES, 2003).

Ao longo da atuação do SFH e do BNH, muitas unidades habitacionais foram construídas. Segundo Rodrigues (2003, p.59), de 1964 a 1984 “foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, sendo 2 milhões e 557 mil na faixa de interesse social, o que representa 58,5% do total de unidades financiadas”. Sobre este aspecto, Maricato (1997, p.49) afirma que os “investimentos favoreceram predominantemente as classes médias emergentes e classes altas, sustentáculos do regime ditatorial”. Isto porque, quando se considera os valores de financiamentos, houve um maior percentual de recursos para os sistemas de financiamento voltados para a classe média (RODRIGUES, 2003).

Ainda sobre este aspecto, vale ressaltar a constatação de Monteiro e Veras (2017, p.10), quando afirmam que:

Apesar de melhorias no setor habitacional as COHABs não podem ser enquadradas como uma política de inclusão social, pois embora inicialmente tenham focado no atendimento das famílias com renda de menos de três salários mínimos, posteriormente passou a priorizar a população com rendimento acima de três a cinco salários mínimos desvirtualizando assim a sua meta inicial.

Este aspecto pode ser complementado pela análise feita por Cymbalista e Moreira (2006, p.35), quando afirmam que:

Fazendo um balanço da atuação do BNH, o desempenho social foi muito fraco. Apenas 33,6% das unidades habitacionais foram destinadas aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre um e três salários mínimos foi contemplada com menos de 6% dos totais de unidades habitacionais.

Fica evidente, desta maneira, que embora tenha havido um esforço no sentido de atender as demandas de moradia para a população de mais baixa renda, os resultados alcançados não contemplaram apenas as demandas da habitação de interesse social, ou ainda, pelo contrário, acabou beneficiando mais outros segmentos da sociedade.

Com o aprofundamento da crise econômica nos anos 1980, houve uma redução dos investimentos públicos ligados à habitação, no âmbito do congelamento de investimentos públicos. Nesse contexto, em 1986 o “BNH foi extinto, deixando como herança uma dívida espetacular para o Tesouro nacional” (MARICATO, 1997, p.50) e, a partir de então, a Caixa Econômica Federal passou a ser responsável pela gestão do FGTS.

Segundo Rodrigues (2003, p.60), “o BNH deixa, após 22 anos, um grande déficit habitacional e uma carência de recursos para poder produzir novas unidades”. Diante deste cenário, nota-se que se constituiu uma situação muito desfavorável, uma vez que a simples construção de unidades habitacionais estava comprometida, pior ainda estaria as condições para a garantia de moradia digna à população, nos termos já abordados anteriormente, que diz respeito ao acesso aos serviços, infraestruturas e equipamentos urbanos.

Ainda vale acrescentar o que Maricato (1997) aponta com um grande problema da política do SFH/BNH, que diz respeito ao “desprezo em relação ao desenvolvimento urbano”, uma vez que:

muitos conjuntos habitacionais construídos em todo o país trouxeram mais problemas para o desenvolvimento urbano do que soluções. A má localização na periferia, distante das áreas já urbanizadas, isolando e exilando seus moradores, foi mais regra que exceção (MARICATO, 1997, p.51).

Ou seja, durante o período das políticas ligadas ao SFH/BNH, o foco esteve atrelado apenas à visão restrita de acesso à moradia, sem considerar os demais aspectos da vida urbana, sobretudo no que diz respeito ao acesso aos equipamentos e infraestrutura urbana, nos moldes da moradia digna compreendida por Kohara, Uemura e Ferro (2012).

Após a extinção do SFH/BNH, houve no país um período de instabilidade no âmbito político e administrativo no que diz respeito à questão habitacional, conforme relatado por Cymbalista e Moreira (2006), prejudicando a consolidação

de uma política habitacional efetiva em nível federal. Os autores relataram, de maneira resumida, este cenário:

Seguindo o desmonte do SFH, o órgão responsável pela política habitacional no nível federal experimentou um período de alta instabilidade: originário do Ministério do Interior, o BNH vinculou-se em 1985 ao Ministério do Desenvolvimento Urbano. Em 1987, este ministério transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano. Em 1988, o Ministério foi renomeado Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, que foi extinto em 1989. Nesse momento, a política de habitação fica novamente sob responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, é criado o Ministério da Ação Social, posteriormente renomeado Ministério do Bem-estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Durante o governo FHC foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada à presidência da República, que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, no qual se alocou a Secretaria Nacional de Habitação.

Diante disso, as dificuldades para o combate aos problemas referentes ao acesso à moradia se ampliaram, frente à falta de organização por parte do Estado. Ainda referindo-se a este período, Bonduki (2014, p.83) ressalta que:

[...] nesse período de transição, deixou de existir uma estratégia nacional para enfrentar a questão da habitação, vazio ocupado de forma fragmentária, mas criativa, por alguns municípios e estados, uma vez que a Constituição de 1988 tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo.

Dessa maneira, dentro das limitações e restrições orçamentárias, algumas ações foram sendo implementadas de maneira isolada. Porém, num ritmo insuficiente, o que acabou agravando ainda mais o cenário habitacional nas cidades brasileiras.

Shimbo (2012), por sua vez, menciona que houve um vácuo nos rumos da política habitacional brasileira, criado após o desmanche do BNH e, posteriormente, ampliou-se a presença da lógica privada na provisão e na produção de habitação, sobretudo a partir de 1995. A autora ressalta que a “produção habitacional promovida diretamente pelo Estado se retraiu – atingindo, sobretudo, as COHABs – e se iniciou o processo de canalização direta dos recursos públicos para promotores e agentes financeiros privados” (SHIMBO, 2012, p.32).

Já no início do século XXI, mudanças importantes marcam o período. Bonduki (2014) destaca aspectos como a inclusão do direito à moradia na Constituição (2000), aprovação do Estatuto da Cidade (2001), criação do Ministério das Cidades (2003) e a formulação de uma nova Política Nacional de Habitação (2004) e o Plano Nacional de Habitação (2008).

No âmbito da Política Nacional de Habitação, Shimbo (2012) destaca o Sistema Nacional de Habitação, que estabelece as bases do desenho institucional da política, além de prever a integração entre os três níveis de governo e os agentes públicos e privados. Este sistema foi separado em dois subsistemas: um de Habitação de Interesse Social (para garantir recursos públicos para subsídio à população de baixa renda) e outro de Habitação de Mercado (para reorganizar o mercado privado de habitação e ampliar as formas de captação de recursos para a promoção imobiliária) (SHIMBO, 2012).

Diante de uma situação econômica mais favorável, ampliou-se a capacidade de investimentos para a construção de moradias, possibilitando a implementação de ações como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC com foco na habitação (BONDUKI, 2014). Porém, a “lentidão na execução do PAC como um todo, em todas as áreas de atuação previstas, influenciou diretamente a idealização de um programa específico para a área habitacional” (SHIMBO, 2012, p.54), resultando na criação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

Tal programa foi lançado em 2009, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O PMCMV consiste na promoção privada de unidades habitacionais, tendo como reponsabilidade do poder público o repasse de recursos. O programa visava atender famílias de até 10 salários mínimos, sendo:

[...] 400 mil unidades habitacionais (uhs) para famílias que se enquadram na faixa de renda 1 (um) que é de zero a 3 salários mínimos; 400 mil uhs para famílias que se inserem na faixa de renda 2 (dois) que é acima de 3 a 6 salários mínimos e 200 mil uhs para as famílias da faixa de renda 3 (três) que é acima de 6 a 10 salários mínimos (MONTEIRO e VERAS, 2017, p.10).

Essa segmentação segundo as faixas de renda constitui-se no que ficou conhecido como as faixas de atuação do programa: faixas um, dois e três.

Posteriormente, em 2011, já no governo da presidente Dilma Rousseff, foi lançada a segunda fase do PMCMV, com novas metas, conforme descrevem Monteiro e Veras (2017, p.10):

O PMCMV 2 (dois), 2011 a 2014, teve como meta a construção de 2 milhões de moradias com um investimento de R\$71,7 bilhões até 2014, sendo R\$ 62,2 bilhões do Orçamento Geral da União e R\$9,5 bilhões do FGTS. Ele abrange as capitais estaduais e suas respectivas regiões metropolitanas, o Distrito Federal e os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Eventualmente municípios de menor porte demográfico puderam ser contemplados, desde que atendidas certos critérios definidos pelo programa.

Destaca-se ainda que na segunda fase do PMCMV foram alteradas as faixas de renda:

Nesta segunda fase do PMCMV houve mudanças quanto as faixa de renda que agora passam a ser relacionada a valores fixos: faixa de renda 1 (um) - contempla as famílias com renda de até R\$1.600,00, que na fase 1 (um) do programa era de zero a três salários mínimos; faixa de renda 2 (dois) - famílias com renda acima R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00, que na fase 1 (um) era acima de três a seis salários mínimos; e faixa de renda 3 (três) - famílias com renda acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00, que na fase 1 (um) do PMCMV era acima de seis a dez salários mínimos. Houve mudanças também acerca da distribuição das uhs por faixa de renda. Do montante de 2 milhões de moradias: 60% do total, ou seja, 1,2 milhões vão atender as famílias da faixa 1 (um) - até R\$ 1.600,00; 30% do total, ou 600 mil uhs, vão contemplar as famílias da faixa 2 (dois) - acimande R\$ 1.600,00 até R\$ 3.100,00 e 10% ou 200 mil uhs vão beneficiar as famílias da faixa 3 (três) - acima de R\$ 3.100,00 até R\$ 5.000,00 (MONTEIRO e VERAS, 2017, p.10).

Em 2016 foi lançada a terceira fase do programa, com o intuito de contratar até 2018 mais de 2 milhões de moradias. Nesta fase, houve alterações nos segmentos de renda, sendo a faixa 1 limitada a famílias com renda até R\$ 1.800; a faixa 2 limitada para rendas de até R\$ 3.600; e a faixa 3 para renda de até R\$ 6.500.

Atualmente, conforme consta no sítio eletrônico da Caixa Econômica Federal (2019), existem quatro faixas de atuação do PMCMV, sendo elas: faixa 1, para famílias com renda de até R\$ 1.800; faixa 1,5, para famílias com renda de até R\$ 2.600; faixa 2, para famílias com renda de até R\$ 4.000; e faixa 3, para famílias com renda de até R\$ 7.000 (CAIXA, 2019).

Ainda de acordo com Monteiro e Veras (2017), o PMCMV apresentou avanços na questão habitacional no Brasil, mesmo considerando-se que é um programa recente, principalmente porque num curto período de atuação aumentou o montante de subsídio para o setor habitacional e possibilitou a construção de um número significativo de moradias.

No entanto, o programa não trouxe apenas aspectos positivos. Mesmo com os benefícios importantes resultantes de uma política habitacional desta abrangência, limites e problemas também se fizeram presentes.

Shimbo (2014, p.207), por exemplo, ressalta que o PMCMV potencializou o “favorecimento do mercado na política habitacional, tornando ainda mais tênue a distinção entre aquilo que historicamente se configurou como ‘habitação social’ e o que hoje se considera como ‘habitação de mercado’”.

Já Bonduki (2014, p.125), por sua vez, afirma que:

A própria expansão do crédito imobiliário, em especial para os segmentos de mercado, gerou forte processo de valorização das moradias, com a elevação dos aluguéis em níveis extraordinários que tem gerado um crescimento das necessidades habitacionais. Com o mercado aquecido, a disputa pela terra tornou-se ainda mais aguerrida, resultando em maior exclusão socioterritorial.

Diante deste cenário, em muitas cidades, o acesso à moradia se tornou mais difícil e seletivo, dada as condições do aquecimento do mercado imobiliário.

Os impactos deste programa em escala local ao nacional foram bastante significativos, o que tem demandado a realização de vários estudos sobre uma avaliação dos resultados em relação aos avanços e aos problemas desta política pública. Vários estudiosos têm se debruçado neste tema, tais como Amore, Shimbo e Rufino (2015), Rolnik et al. (2015), Pequeno e Rosa (2015), Melazzo (2015 e 2016), entre outros, partindo-se de diferentes realidades empíricas.

Dentre os diversos estudos sobre o tema, destacamos o livro organizado por Amore, Shimbo e Rufino (2015), cujo título é bastante representativo: “Minha casa... e a cidade?”. Este questionamento mostra como o programa acabou se limitando, muitas vezes, na produção de moradia, deixando de lado outras ações importantes, além de repetir erros cometidos por outras políticas habitacionais passadas, como, por exemplo, a produção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas e distantes do tecido urbano já consolidado. O que se tem

notado é que, por meio do PMCMV, embora tenha ocorrido a produção e o acesso à moradia por parte da população, há uma dificuldade em garantir o direito destes moradores à serviços públicos e infraestrutura urbana adequada.

Diante disso, nesta pesquisa procuraremos contribuir por meio da análise de um conjunto habitacional produzido no âmbito do PMCMV na cidade de Ituiutaba, Minas Gerais, como veremos mais adiante.

De qualquer forma, diante dos elementos aqui expostos, nota-se que o papel do Estado é fundamental para a elaboração e implementação de políticas habitacionais. No entanto, a trajetória histórica deste tipo de políticas demonstra grandes desafios e dificuldades a serem superadas. A política habitacional deve ser tratada como algo muito mais ampla, para além da simples construção de unidades habitacionais, além de estar articulada à outras frentes de atuação do governo, sobretudo em relação à política urbana em geral.

Sobre essa questão, Rodrigues (2003, p.54) lembra que um dos aspectos da atuação do Estado na questão da habitação contempla também a definição do “valor do salário mínimo pelas necessidades da acumulação e não da reprodução da força de trabalho. Por maior que sejam as medidas e projetos realizados, a carência por moradias permanecerá uma constante”. Isto significa que a política habitacional por si só não dá conta de dar respostas às demandas da sociedade.

Nesta perspectiva, se consideramos a ideia de moradia digna, já tratada no item anterior, os desafios se ampliam, uma vez que para além da carência por moradias, torna-se fundamental atender também a demanda por serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos. Para reforçar esta perspectiva já apresentada anteriormente, apresentamos abaixo o ponto de vista do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU:

[...] o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade (BRASIL, 2013, p.34).

Verifica-se, portanto, que se trata de algo muito mais amplo, o que lança mais desafios para o poder público. Vale lembrar o que já foi apontado por

Bonduki (2014, p.125), quando afirma que “para enfrentar o problema, é necessário muito mais do que um programa de produção massiva, é essencial estruturar uma política habitacional e urbana que aborde os diferentes aspectos da questão”. Ou seja, para além do acesso à moradia, deve-se pensar no âmbito do direito à cidade que todo morador deveria ter.

Para verificar as questões aqui abordadas ao longo deste capítulo, a seguir trataremos especificamente da análise de um conjunto habitacional produzido a partir do PMCMV no município de Ituiutaba, no interior de Minas Gerais. Cientes de que este recorte trata apenas de um caso específico, procuraremos levantar as características principais verificadas neste empreendimento para se pensar a questão habitacional a partir da realidade empírica em questão.

CAPÍTULO III

ANÁLISE DO CONJUNTO GILCA VILELA CANCELLA

Diante de toda a problemática que envolve a questão da moradia, assim como o papel do Estado e as políticas habitacionais, neste capítulo analisaremos o caso do Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli, que é resultado das ações do PMCMV na cidade de Ituiutaba-MG.

Para melhor organizar esta parte do trabalho, subdividimos este capítulo em três partes: primeiramente, apresentamos alguns aspectos sobre os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa. Em seguida, realizamos uma breve contextualização sobre Ituiutaba, município onde está localizado o conjunto habitacional analisado. Por fim, exploramos os resultados obtidos pela pesquisa.

3.1 Alguns aspectos sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa

Para a realização desta pesquisa, adotamos um conjunto de procedimentos metodológicos que contemplou desde a fase inicial de levantamento bibliográfico e pesquisa de dados, até a análise realizada no âmbito do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli.

Inicialmente, foram realizadas pesquisas bibliográficas para o levantamento de livros, artigos e trabalhos acadêmicos que tratam dos temas ligados à produção do espaço urbano, moradia e políticas habitacionais, bem como sobre o contexto de Ituiutaba. Para tanto, foram realizadas pesquisas junto à biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia, além de levantamento *online* pela internet.

Além disso, optamos por realizar um levantamento de dados que pudessem auxiliar na caracterização dos temas e recortes a serem analisados, seja em relação ao Programa Minha Casa Minha Vida em si (por meio do banco de dados disponibilizado *online* pelo Ministério do Desenvolvimento Regional), quanto sobre a caracterização geral de Ituiutaba, como no caso dos dados demográficos e

socioeconômicos oferecidos por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Fundação João Pinheiro- FJP, entre outros.

Por fim, para a análise do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli, foram realizadas pesquisa de dados e informações sobre o empreendimento, obtidos tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional quanto da Prefeitura Municipal de Ituiutaba. Em seguida, realizamos pesquisa de campo para verificação e análise das condições de habitação e acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Complementarmente, realizamos registros fotográficos da área e do entorno onde está situado o conjunto. Além disso, utilizando-se de ferramentas do Google Earth, levantamos dados sobre distâncias do conjunto habitacional em relação a alguns equipamentos urbanos. Como se trata de um conjunto habitacional implantado mais recentemente, não há dados censitários disponíveis e, por isso, utilizamos apenas algumas variáveis para contextualizar a área onde foi implantado o conjunto habitacional.

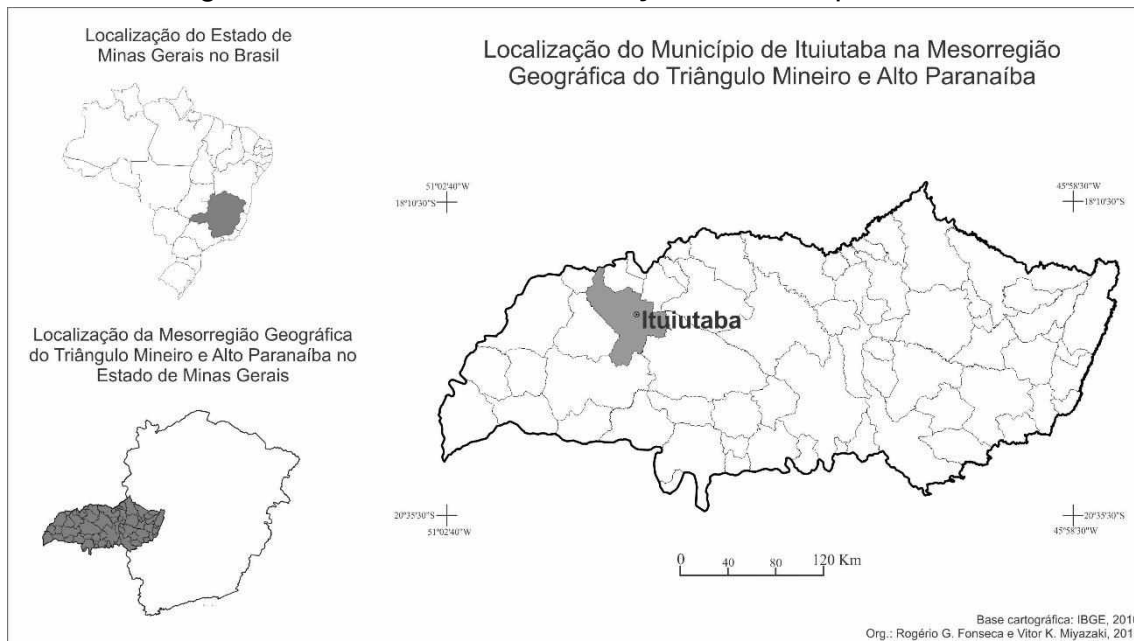
A partir deste conjunto de procedimentos, procuramos relacionar as análises realizadas no âmbito do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli com a discussão sobre produção da cidade, moradia e políticas habitacionais. Cientes das limitações que esta análise pode apresentar, consideramos importante como um ponto de partida para estudos futuros e uma leitura, mesmo que ainda preliminar, dos resultados de uma parte das ações do PMCMV em Ituiutaba.

Antes de iniciarmos a análise dos aspectos constatados no conjunto Gilca Vilela Cancelli, acreditamos que seja importante contextualizar a cidade de Ituiutaba, sobretudo a partir dos impactos do PMCMV no âmbito da produção da cidade e de moradias, conforme abordaremos no item a seguir.

3.2 Breve contextualização da cidade de Ituiutaba-MG

O recorte espacial de estudo desse trabalho se encontra na cidade de Ituiutaba, sede do município de mesmo nome, localizado na Mesorregião Geográfica do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (figura 1). Se consideramos a proposta de regionalização mais recente apresentada pelo IBGE, Ituiutaba faz parte da Região Geográfica Intermediária de Uberlândia, onde está a Região Imediata de Ituiutaba, que contempla outros cinco municípios.

Figura 1 – Ituiutaba-MG: localização do município - 2010



Segundo os dados do último levantamento censitário do IBGE, o município de Ituiutaba possuía 97.171 habitantes em 2010. Destes, 93.125 pessoas residiam na área urbana naquele ano, o que corresponde a mais de 95% do total de moradores do município. Já se consideramos os dados de estimativas populacionais, também do IBGE, o município de Ituiutaba apresenta 104.671 em 2019.

Ituiutaba foi fundada em 1901, quando foi elevado à categoria de vila, ainda com a denominação de Vila Platina, a partir do desmembramento do município de Prata. Em 1915 foi elevada à condição de cidade com a denominação atual de Ituiutaba.

Podemos dizer que as principais mudanças significativas em Ituiutaba-MG se deram a partir de 1950, graças ao desenvolvimento da rizicultura, quando a cidade chegou a ser considerada a capital do arroz. A dinâmica econômica gerada por essa cultura possibilitou um crescimento populacional significativo, com impactos na produção da cidade. Sobre este período, Oliveira (2003, p.63) afirma que a “prosperidade vivida durante os anos do auge das lavouras de arroz, milho e algodão e a chegada do fluxo de trabalhadores, fizeram com que a cidade ganhasse dinâmica”. De acordo com Oliveira (2013), Ituiutaba já era o principal centro urbano de sua microrregião na década de 1950, uma vez que

possuía mais de 20% da população ocupada nos setores secundário e terciário da economia.

Ainda tomando como base o estudo elaborado por Oliveira (2003), podemos verificar que após 1970, a rizicultura entrou em declínio, fazendo com que os proprietários rurais do município mudassem suas atividades, quando a maior parte optou por se especializar no setor pecuarista, uma vez que essa atividade já era conhecida e praticada por boa parte dos mesmos, além de envolver um menor gasto de investimento financeiro.

Segundo dados do IBGE, após 1970 o processo de urbanização se intensificou no país e, em Ituiutaba, não foi diferente. Com o tempo, a população urbana ultrapassa a rural, conforme é possível visualizar na tabela 1.

Oliveira (2013) ressalta que em 1970 somente o município de Ituiutaba possuía população urbana maior que a rural no âmbito de sua microrregião, o que já demonstrava o destaque deste município no contexto regional.

Tabela 1 – Ituiutaba: população urbana, rural, total e taxa de urbanização (1950-2010)

	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
Total	52.472	70.706	64.656	74.240	84.577	87.751	89.091	92.727	97.171
Rural	48.065	42.452	17.635	9.107	6.372	6.538	5.238	4.595	4.046
Urbana	4.407	28.254	47.021	65.133	78.205	81.213	83.853	88.132	93.125
Tx.urb.	8,4	40,0	72,7	87,7	92,5	92,5	94,1	95,0	95,8

Fonte: IBGE, 2010. Org.: Espírito Santo, 2019.

A partir de 1980 Ituiutaba passa a receber empresas de diversos setores, como o comercial, agroindustrial e de serviços, ganhando importância no cenário regional. De 2000 em diante o município passa a receber instituições de ensino superior e tecnológico, nesse momento também se instalaram empresas do setor sucroalcooleiro. Tais atividades influenciaram no crescimento econômico local, pois passou a atrair população que passa a demandar por mais moradias. Tal cenário teve como consequência um encarecimento do aluguel ou do próprio valor dos imóveis. Oliveira (2013) deixa claro que:

Ituiutaba (MG) se consolidou com o principal centro urbano regional, visto que absorveu os excedentes de capital procedente das atividades agrícolas resultando na reestruturação da cidade. A industrialização da região, mesmo que limitada, tem com o suporte produtivo e econômico a atividade agropecuária, posto que as principais empresas são de

processamento de produtos de origem animal (laticínios e frigoríficos) e beneficiamento de grãos, além das usinas ligadas ao setor agroindustrial canavieiro, produtoras de açúcar e etanol. Essas transformações produtivas possibilitaram o desenvolvimento do setor terciário das cidades, no entanto, houve concentração comercial em Ituiutaba (MG), com destaque para os serviços de saúde e educação técnica e superior, projetando essa cidade à condição de centro regional da parte noroeste do Triângulo Mineiro” (OLIVEIRA, 2013, p.274-275).

Sobre este aspecto, cabe ressaltar o que já foi exposto por Parreira (2018), quando afirma que a cidade de Ituiutaba se apresenta como principal centro urbano da sua microrregião ou região geográfica imediata. Podemos citar, como exemplos desta centralidade, o oferecimento de cursos no ensino superior, apresentando duas instituições de ensino superior federais (sendo o campus da Universidade Federal de Uberlândia - UFU e o campus do Instituto Federal do Triângulo Mineiro – IFTM, ambos instalados já a partir dos anos 2000), um campus da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, além de outras instituições privadas, tais como a Faculdade Mais, além de unidades de ensino a distância, como da Universidade Norte do Paraná - Unopar e da Universidade Aberta e Integrada de Minas Gerais - UAITEC. Com essas instituições de ensino superior, houve um reforço na centralidade regional do município, atraindo estudantes que veem de fora, tanto de cidades vizinhas como de outros estados e regiões (PARREIRA, 2018).

Ainda, com o desenvolvimento do setor sucroalcooleiro, muitos migrantes chegaram na cidade para atuarem como trabalhadores nas usinas e também passaram a demandar por mais moradias. Esse cenário colaborou expressivamente para o aumento da demanda por moradias e impactou no preço dos aluguéis da cidade.

Além disso, é importante ressaltar que mesmo antes destas transformações mais recentes, Ituiutaba, assim como diversos outros municípios brasileiros, já apresentava um déficit habitacional que demandava atenção por parte das políticas públicas do Estado. Segundo dados da Fundação João Pinheiro – FJP (2013), Ituiutaba possuía um déficit habitacional de 3.773 moradias no ano de 2010. Porém, segundo informações da Prefeitura Municipal de Ituiutaba (2018), há mais de 11 mil pessoas cadastradas à espera de moradia.

Ao longo da história da cidade de Ituiutaba, a atuação dos governos federal, estadual e municipal foram importantes no âmbito das políticas habitacionais, como demonstrado por Nascimento (2011). O autor mostra que mesmo antes do PMCMV, vários outros programas foram responsáveis pela construção de conjuntos habitacionais no município, por meio da iniciativa de ações da COHAB/MG, INOCOOP, entre outros.

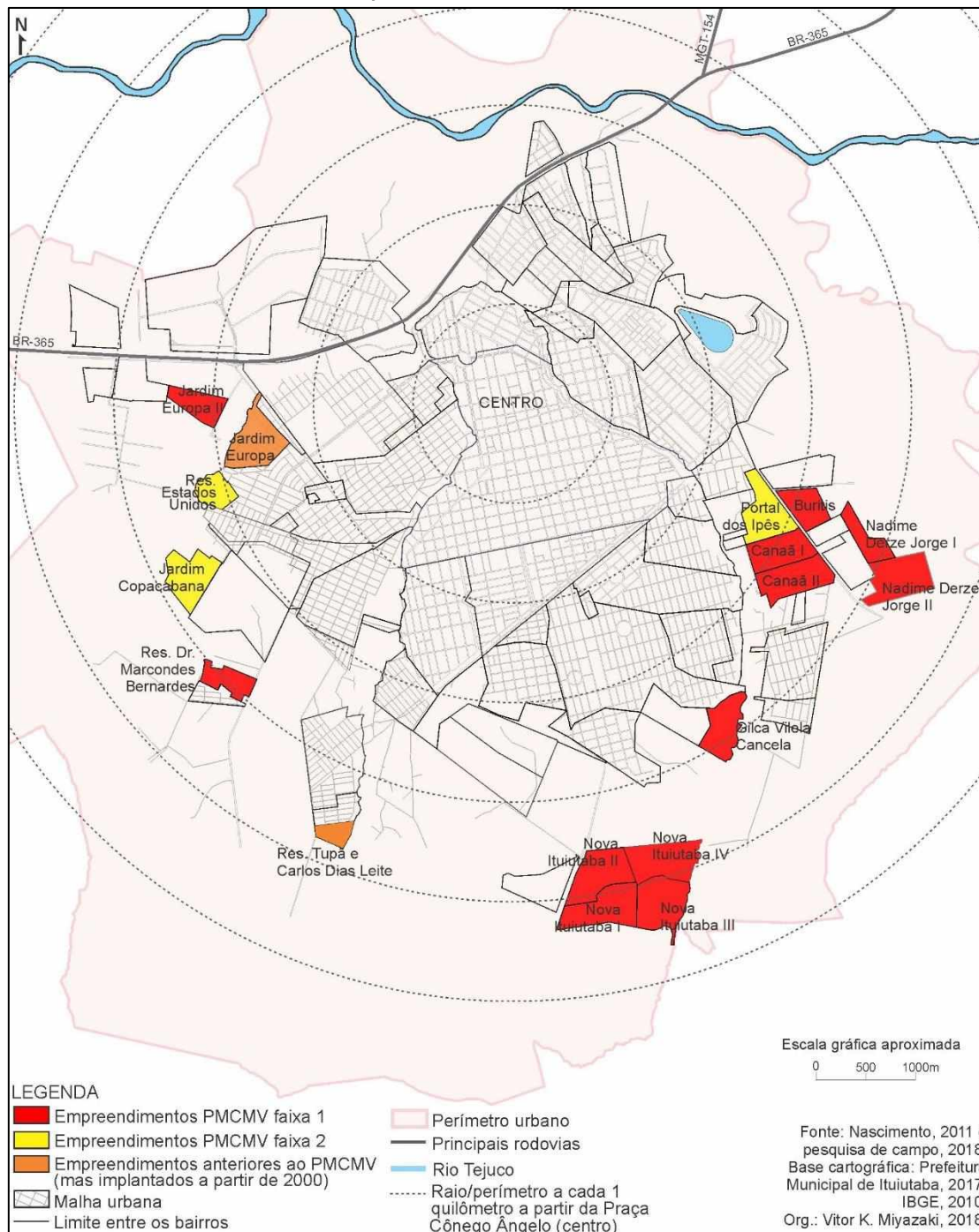
Mais recentemente, após a criação do PMCMV, Ituiutaba passou a receber investimentos bastante expressivos em relação à produção habitacional. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), até 2019 foram entregues em Ituiutaba 4.139 unidades habitacionais somente na faixa 1, com mais 691 unidades atrasadas previstas para serem concluídas futuramente. Na faixa 2, mais 1.619 unidades foram concluídas. Pela faixa 3, foram 58 unidades entregues e, por fim, pela faixa 1,5 (mais recente), mais 153 unidades concluídas. No conjunto do PMCMV, nota-se que há um número bastante expressivo de moradias entregues, correspondendo a quase 6 mil unidades habitacionais concluídas no município, somente na área urbana, onde havia, em 2010, 30.875 domicílios e 93.125 habitantes.

Este cenário tem despertado estudos sobre o tema, como já demonstrado por Parreira e Miyazaki (2019), Parreira (2018), Miyazaki (2018), Teodoro, Miyazaki e Oliveira (2016), entre outros. Destaca-se que desde o início do PMCMV, somente na faixa 1, destinada à população de baixa renda, foram mais de 4 mil unidades habitacionais entregues, distribuídos em dez conjuntos. Trata-se de um impacto bastante considerável frente ao porte da cidade, sobretudo pela localização periférica deste tipo de empreendimento, o que promoveu uma expansão territorial significativa da cidade, conforme podemos visualizar na figura 2.

Na figura, as áreas delimitadas em vermelho correspondem a todos os conjuntos habitacionais da faixa 1. Com exceção dos conjuntos Nova Ituiutaba I e III, todos os demais já foram entregues e ocupados. Retomando a figura, destaca-se a localização periférica de tais empreendimentos, contemplando deste o setor leste da cidade (onde há maior concentração), passando pelo sul e estendendo-se até a oeste. Neste ponto, retomando a discussão teórica e a análise feita sobre as políticas habitacionais no Brasil, nota-se que a atuação do PMCMV em Ituiutaba reproduziu um dos problemas já evidenciados em políticas anteriores, que é a produção de grande quantidade de moradias populares em

áreas periféricas, distantes dos locais de maior oferta de serviços e equipamentos urbanos.

Figura 2 – Ituiutaba-MG: localização dos conjuntos habitacionais implantados a partir dos anos 2000



Fonte: Miyazaki, 2018.

Diante disso, na próxima seção analisaremos especificamente as características do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli, que se constitui em um dos conjuntos habitacionais implantados pelo PMCMV em Ituiutaba.

3.3 Análise do Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancellla

O bairro Gilca Vilela Cancellla é um conjunto habitacional recente resultante da expansão promovida pelo Programa Minha Casa Minha Vida, entregue em 2014. O conjunto está localizado no setor sul da cidade, conforme pôde ser visualizado na figura 2.

O conjunto foi implantado por meio da faixa 1 do PMCMV, a partir de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, com obras executadas pela construtora Realiza, totalizando 364 unidades de tipologia casa/loteamento. As obras foram iniciadas em julho de 2013 e concluídas em novembro de 2014, com contrato que envolveu R\$ 21.840.000, conforme dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

No âmbito local, o Decreto nº 7.217, de 28 de setembro de 2012, da Prefeitura Municipal de Ituiutaba, estabeleceu o plano de loteamento para dar origem ao atual bairro Gilca Vilela Cancellla. Neste decreto, numa área de cerca de 17 hectares, o loteamento foi aprovado para fins residenciais, com exceção de cinco lotes de uma quadra que devem ser destinados à atividade comercial ou de serviços. Na divisão da área, ficou estabelecido 5,01% para áreas públicas de uso institucional, 10,30% para áreas públicas destinadas a áreas verdes, 27,13% para vias de circulação, 14,34% para a Área de Preservação Permanente – APP (em decorrência da presença do Ribeirão São José), sendo o restante (56,78%) para os lotes.

Além disso, o referido decreto atribuiu ao loteador a execução de um conjunto de “melhoramentos públicos”, tais como implantação de rede energia, de drenagem pluvial, de água e de esgoto, pavimentação, guias, sarjetas, rebaixamento de meio fio para construção de rampas, entre outros.

Em linhas gerais, o que se nota, ao analisarmos o Decreto nº 7.217, de 28 de setembro de 2012, é que há uma série de exigências, critérios e parâmetros a serem seguidos e atendidos para a viabilização do loteamento, antes da implantação do conjunto habitacional. Se do ponto de vista legal tais exigências se fazem presentes, é importante verificarmos na prática se tudo isso é efetivamente aplicado.

No caso do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli, realizamos um levantamento de campo para a verificação das condições de moradia no seu sentido amplo, observando-se também outras variáveis.

Para termos um parâmetro para a nossa análise, organizamos as nossas observações a partir dos parâmetros de habitação adequada do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - CEDESC da ONU (DHNET, 2019 e UNITED NATIONS, 1992). Sendo assim, a partir dos parâmetros apontados por este comitê, organizamos o quadro abaixo no qual foram feitas as análises sobre os aspectos verificados no conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli.

Quadro 1: Parâmetros de habitação adequada (CEDESC/ONU) e análise do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli

Parâmetros (CEDESC/ONU)	Aspectos observados
Segurança legal de posse	Por se uma política pública habitacional, pressupõe-se que há uma segurança jurídica da posse, desde que os contemplados mantenham em dia o pagamento das prestações e cumpram o contrato habitacional. Dados de 2016 levantados pelo governo (G1, 2016) apontou um índice de 25% de inadimplência entre os beneficiários do PMCMV faixa 1 no país, o que é representativo e preocupante.
Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura	Como vimos, o projeto de loteamento para a implantação do conjunto habitacional exigiu uma série de benfeitorias que, durante os levantamentos de campo, constatou-se adequadas no que se refere à infraestrutura, como ruas, calçadas, água encanada, drenagem pluvial, entre outras. Por se tratar de bairro novo, boa parte da infraestrutura apresenta-se em condições boas de conservação. No entanto, em relação aos serviços, nota-se a ausência de atividades comerciais e de serviços, bem como de equipamentos urbanos no bairro e até mesmo no seu entorno. Embora todo o bairro possua ruas pavimentadas, o acesso ao conjunto se dá por meio de algumas vias asfaltadas (no início, apenas uma rua fazia a ligação do conjunto com o restante da cidade).
Custo acessível	Os beneficiários do PMCMV da faixa 1 contam com subsídios e o valor da prestação procura respeitar a renda de cada família. Pelas regras do PMCMV até a fase 2, os beneficiários da faixa 1 tinha o valor da prestação equivalente a 5% da renda, com valor

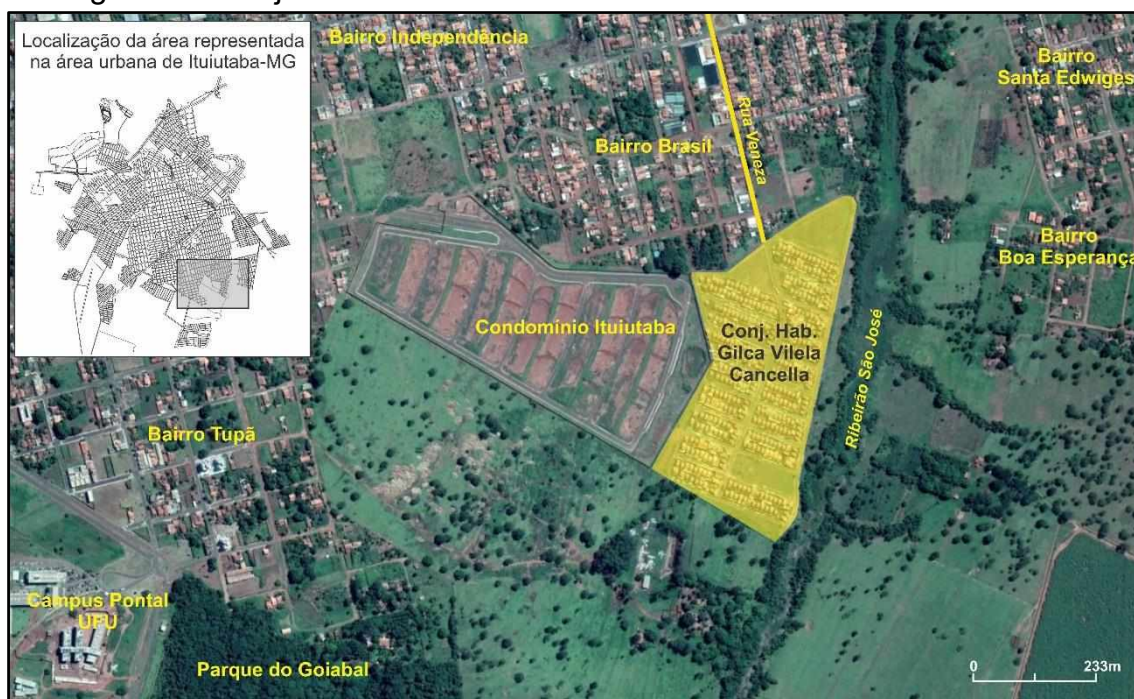
	mínimo de R\$ 25. Mesmo apresentado um cenário de custo acessível, como vimos, há ainda uma taxa de inadimplência considerável.
Habitabilidade	O fato das unidades habitacionais terem sido construídas e entregues há pouco tempo, fica evidente uma certa qualidade no padrão construtivo das moradias. No entanto, é importante ressaltar que as habitações da faixa 1 apresentam área construída bastante limitada, de aproximadamente 50m ² que, muitas vezes, não se adequa ao tamanho das famílias. Pelo padrão e tamanho das janelas e portas, assim como pela ausência dos muros (no padrão entregue), a circulação e a qualidade ambiental parecem boas, com exceção da presença ainda muito reduzida da arborização no bairro. Um sistema de aquecimento da água para o banho se faz presente nas habitações.
Acessibilidade	No âmbito do PMCMV, está previsto que a demanda de cotas deve ser atendida, estabelecendo no mínimo 3% das unidades habitacionais para pessoas idosas, com idade igual ou superior a 60 anos, além de pessoas com deficiência ou famílias de que façam parte pessoas com deficiência. Ao analisarmos o Decreto Municipal nº 7.217, nota-se a exigência da construção de guias rebaixadas para a construção de rampas por parte do loteador. Durante os levantamentos de campo, foi constatada a existência deste tipo de equipamento.
Adequação cultural da habitação	As unidades habitacionais entregues pelo PMCMV seguem um certo padrão imposto pelo programa. São imóveis cujas áreas construídas são pequenas, nem sempre condizentes com a demanda de famílias mais numerosas. Durante as pesquisas de campo, foi constatada alterações significativas nos imóveis, o que pode indicar certa incompatibilidade do padrão construtivo e as demandas e hábitos culturais da população. Entre as intervenções mais observadas estão: construção de muros, construção de garagem e ampliação do imóvel, por meio de anexos. Outro aspecto relevante é o fato de que as famílias, ao serem contempladas pelo programa, têm origens bem diversificadas, o que pode criar, num primeiro momento, algumas dificuldades em relação à sociabilidade e interação entre os moradores do bairro.

Fonte: DHNET, 2019 e pesquisa de campo, 2019. Org.: Espírito Santo, 2019.

Para avançarmos na descrição e caracterização das informações apresentadas no quadro, bem como agregar outros elementos à esta análise, exploraremos a seguir algumas figuras referentes tanto a fotografias do bairro quanto mapas e imagens de satélite.

Primeiramente, para melhor contextualizar a localização e sua integração em relação ao tecido urbano já existente, apresentamos a figura 3.

Figura 3 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancellla e entorno – 2019



Fonte: Google Earth, 2019. Org.: Miyazaki e Espírito Santo, 2019.

Na figura, estão destacados alguns aspectos mais relevantes do entorno do conjunto habitacional. Primeiramente, destaca-se a rua Veneza, situada no Bairro Brasil e que foi, por muito tempo, a única via pavimentada que dava acesso ao bairro. Mais recentemente, no ano de 2019, outras ruas foram pavimentadas, principalmente aquelas situadas no entorno do Condomínio Ituiutaba, que se trata de um empreendimento voltado para a população de renda elevada, ainda em construção, mas que já possui todo o seu perímetro murado e vigiado por câmeras. A implantação deste empreendimento é algo que se destaca na paisagem urbana do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancellla e de seu entorno, conforme se verifica nas imagens 4 e 5.

Figura 4 – Vista parcial dos muros do Condomínio Ituiutaba, nas proximidades do Conj. Habitacional Gilca V. Cancell



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Figura 5 – Vista do muro do Condomínio Ituiutaba, ao final de uma rua do Conjunto Habitacional Gilca V. Cancell



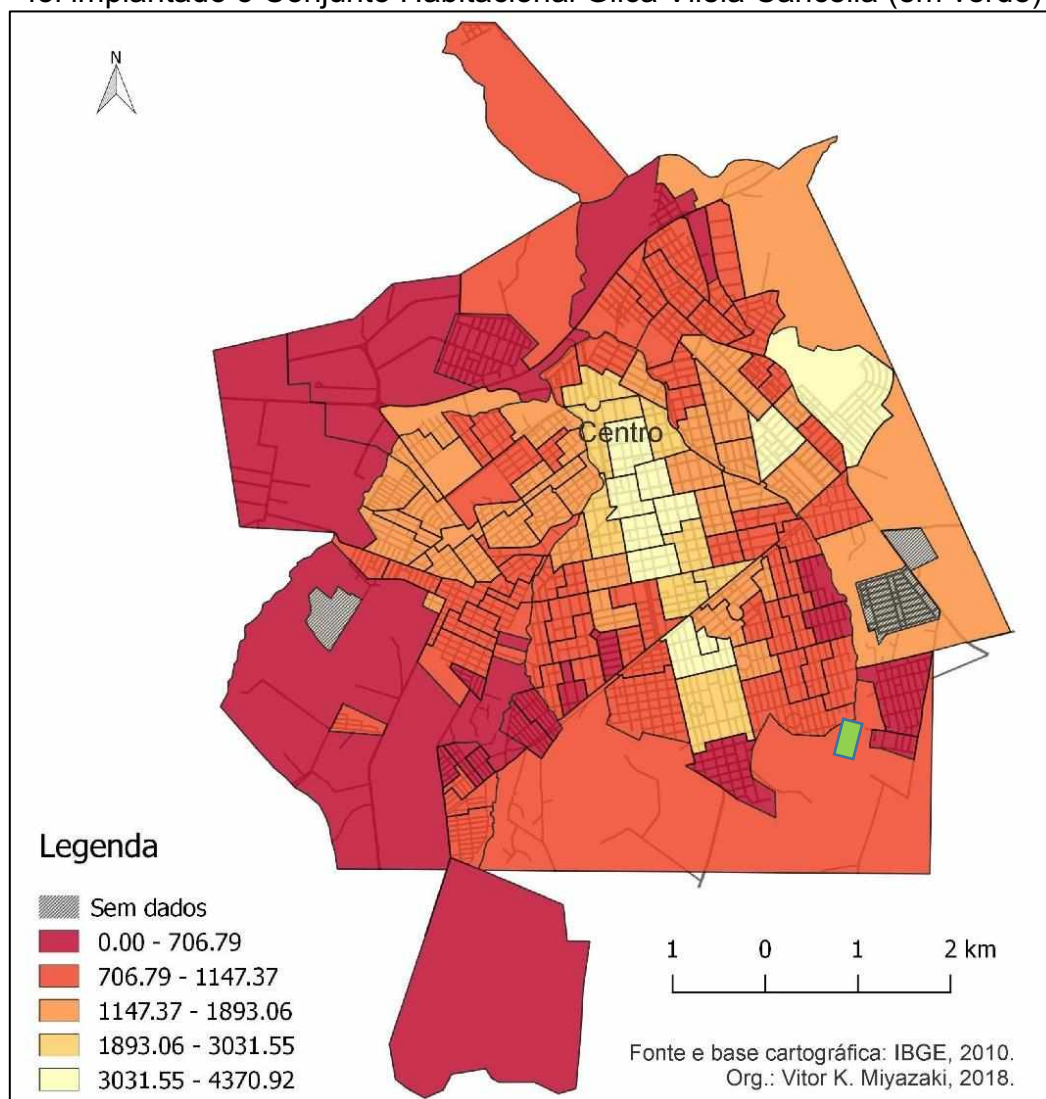
Fonte: Espírito Santo, 2019.

Como dito anteriormente, embora o conjunto habitacional tenha sido entregue com as ruas internas pavimentadas, apenas uma única rua fazia a ligação deste com o restante da cidade. Posteriormente, as demais ruas do entorno foram pavimentadas, somente após a intensificação das obras do Condomínio Ituiutaba.

Retomando a figura 3, nota-se também que o conjunto analisado está situado numa área periférica da cidade, tendo como limites, ao sul, uma ampla área ainda não ocupada, onde predomina usos rurais, a leste a APP do Ribeirão São José, e a oeste os muros do Condomínio Ituiutaba. Portanto, a ligação do conjunto Gilca Vilela Cancell com o restante da cidade se dá somente pela face norte, junto ao bairro Brasil.

Como já citado anteriormente, o conjunto em questão foi inaugurado e entregue em 2014. Como o último levantamento censitário do IBGE ocorreu em 2010, não temos dados socioeconômicos referentes a esta área. Porém, na figura 6 apresentamos um mapa referente ao valor do rendimento nominal médio mensal do responsável pelo domicílio por setores censitários em 2010. O conjunto habitacional Gilca Vilela Cancell não se encontrava implantado naquele período, porém, o mapa pode nos passar uma noção do perfil socioeconômico, aqui restrito à variável renda, do entorno da área onde o bairro foi implantado.

Figura 6 – Ituiutaba-MG: rendimento nominal médio mensal do responsável pelo domicílio por setores censitários – 2010, com destaque para a área onde foi implantado o Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli (em verde)



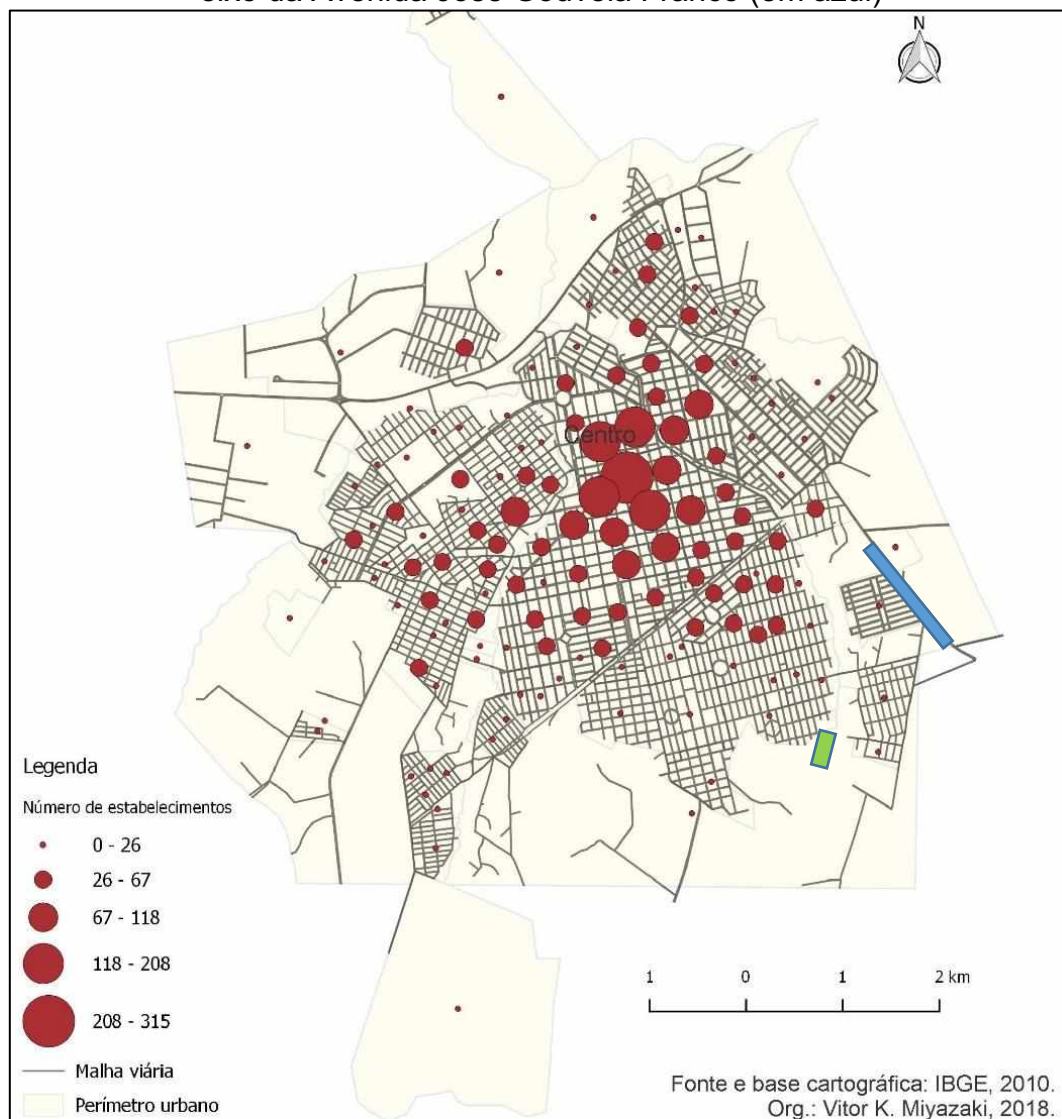
Fonte: Miyazaki, 2018. Adaptado por: Espírito Santo, 2019.

Nota-se que há uma predominância das rendas médias mais baixas nesta área, cujo valor é inferior a R\$ 1.147,37. O rendimento médio é ainda mais baixo mais a leste, nos casos dos bairros Santa Edwiges e Boa Esperança, onde o valor é de até R\$ 706,79. As rendas mais elevadas estavam situadas em bairros mais distantes, como em alguns setores do bairro Independência. Estas informações indicam que na área escolhida para a implantação do conjunto predominava uma população de renda mais baixa. Só posteriormente teve início a construção do Condomínio Ituiutaba que inclusive hoje faz divisa com o conjunto Gilca Vilela Cancelli.

No que se refere ao acesso a comércio e serviços, nota-se que dentro do conjunto não há nenhum tipo de estabelecimento de médio ou grande porte, com exceção de pequenos estabelecimentos, alguns até informais, nas imediações do

bairro. Se consideramos a localização dos estabelecimentos comerciais e de serviços no âmbito da cidade, grande parte destes estão localizadas na área central ou no seu entorno, conforme se observa na figura 7.

Figura 7 – Ituiutaba-MG: número de estabelecimentos de saúde, ensino e outras finalidades por setor censitário - 2010, com destaque para a área onde foi implantado o Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancell (em verde) e o eixo da Avenida José Gouveia Franco (em azul)



Fonte: Miyazaki, 2018. Adaptado por: Espírito Santo, 2019.

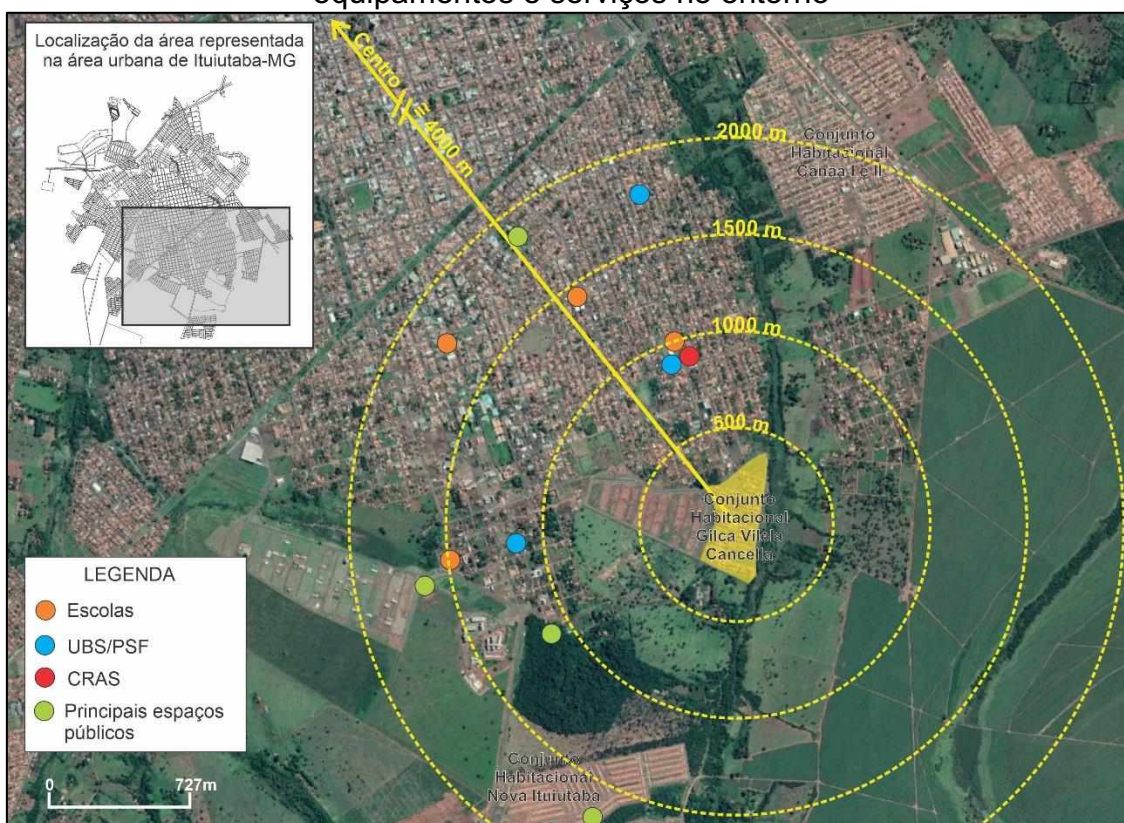
A figura 7 representa a localização dos estabelecimentos de outras finalidades, que inclui atividades de comércio, serviços e indústria, da base de dados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos – CNEFE, do IBGE, referente ao ano de 2010. Observa-se que nas imediações do local onde está localizado o conjunto habitacional Gilca Vilela Cancell há pouca quantidade desse tipo de estabelecimentos. No caso de necessidade de

comércio ou serviços específicos, como agências bancárias, por exemplo, é necessário o deslocamento até a área central, que está localizado a cerca de quatro quilômetros (em linha reta) e aproximadamente cinco quilômetros, dependendo o percurso e do meio de deslocamento utilizado.

Ainda retomando a figura 7, destacamos em azul o eixo da Avenida José Gouveia Franco, uma vez que ao longo dos últimos anos (portanto, posterior à data do último levantamento censitário) houve o desenvolvimento de um conjunto de atividades de comércio e serviços, com concentração significativa de estabelecimentos, como demonstrado por Parreira (2018). Embora não se constitua em um subcentro com grande diversidade de comércio e serviços, trata-se de uma opção mais próxima (cerca de dois a três quilômetros) aos moradores do conjunto Gilca Vilela Cancelli.

Já em relação aos serviços e equipamentos públicos, durante os levantamentos de campo foi constatada a ausência destes no bairro. Não há creches, escolas e unidades de saúde. No entanto, alguns destes equipamentos estão presentes no seu entorno (figura 8).

Figura 8 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: localização de alguns equipamentos e serviços no entorno



Fonte: Pesquisa de campo (2019) e Google Maps (2019). Org: Miyazaki e Espírito Santo, 2019.

Na figura é destacamos os principais serviços e equipamentos públicos localizados num raio de até dois quilômetros a partir do conjunto Gilca Vilela Cancelli. Nota-se a presença de estabelecimentos educacionais e de saúde, como nos casos de escolas (estaduais e municipais) e unidades de atendimento à saúde (Programa de Saúde da Família – PSF e Unidade Básica de Saúde – UBS). No caso dos equipamentos de saúde, se a demanda for em relação à hospitais ou especialidades médicas, é necessário o deslocamento até a área central da cidade, situado a cerca de quatro quilômetros.

A figura 8 destaca ainda a presença de um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e alguns espaços públicos. Neste último caso observa-se uma situação mais crítica, pois há poucos espaços públicos adequados nas imediações, como no caso de algumas praças e academias públicas ao ar livre. Há inclusive algumas áreas nos bairros mais próximos previstas para se constituírem como praças públicas, mas que não possuem nenhum tipo de infraestrutura. São os casos das praças Dom Pedro I e Ipiranga, ambas no bairro Independência. No caso da praça Ipiranga, inclusive há um processo de ocupação irregular de uso residencial na área prevista para a praça, conforme demonstrado no estudo feito por Nepomuceno (2019).

Ainda retomando a figura 8, nota-se que ao se considerar o raio de cerca de dois quilômetros a partir do bairro analisado, contempla-se também áreas de outros conjuntos, como o Canãa I e II (a noroeste) e o Nova Ituiutaba II e IV, ao sul. Trata-se também de conjuntos habitacionais implantados pelo PMCMV, com grande número de unidades habitacionais e que ainda não contam com vários equipamentos urbanos. Durante as pesquisas de campo, notou-se que há obras em andamento para a construção de unidades de atendimento de saúde (no Nova Ituiutaba) e de escola (no Canãa).

Dentro do conjunto Gilca Vilela Cancelli, mesmo as áreas previstas como institucionais continuam vazias, sem nenhum tipo de uso. Além disso, tais áreas se encontram malcuidadas, com presença de “mato alto” (figura 9). Muitas vezes, as áreas desocupadas e sem uso acabam sendo alvo de deposição de resíduos, seja entulhos de reformas e construções ou mesmo lixo comum. Este aspecto foi observado durante os levantamentos de campo, sobretudo nas áreas da APP do Ribeirão São José (figura 10).

Figura 9 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancell: área institucional sem uso



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Figura 10 - Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancell: áreas de APP com deposição de resíduos



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Frente aos elementos aqui apresentados, constata-se que embora as unidades habitacionais tenham sido construídas e entregues, não houve uma preocupação com outros aspectos que uma política habitacional deveria contemplar, principalmente em relação à infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, como já destacado anteriormente.

Este cenário remonta à questão levantada pelo livro organizado por Amore, Shimbo e Rufino (2015): “Minha casa... e a cidade?”. Ao se analisar o conjunto habitacional Gilca Vilela Cancell, em Ituiutaba, observa-se que houve um foco importante em relação à produção de moradia, mas deixou em segundo plano utras ações fundamentais que contemplassem melhorias nos serviços, infraestrutura e equipamentos urbanos. Isso reforça a ideia de que, em alguns casos, o PMCMV acabou por repetir erros cometidos por outras políticas habitacionais passadas. Ao se observar a realidade de Ituiutaba, inclusive do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancell, a produção de grandes conjuntos habitacionais nas periféricas e distantes da área urbana já consolidada se repete. Embora Ituiutaba seja uma cidade de porte demográfico relativamente pequeno, com aproximadamente 100 mil habitantes, certas características podem tornar este cenário problemático, como a concentração dos principais estabelecimentos comerciais e de serviços na área central, a ineficiência e qualidade do sistema de transporte público, entre outras.

Portanto, no caso do conjunto Gilca Vilela Cancell, observa-se que embora tenha ocorrido a produção e o acesso à moradia por parte da população,

há uma dificuldade em garantir o acesso destes moradores a determinados tipos de serviços, infraestruturas e equipamentos públicos. Isto mostra que a ideia de moradia digna, apresentada por Kohara, Uemura e Ferro (2012), não foi totalmente contemplada.

Ressalta-se ainda que muitos conjuntos são entregues com infraestrutura básica adequada na área onde é implantado o conjunto habitacional. Porém, o entorno destas áreas muitas vezes costuma apresentar problemas, sobretudo pela localização periférica destes empreendimentos. Foi o caso do conjunto Gilca Vilela Cancellia, onde por muito tempo apenas uma rua dava acesso aos demais bairros da cidade. Por muito tempo, as outras ruas do entorno não possuíam pavimentação (figura 11) e, muitas vezes, se encontrava em situação precária para utilização.

Figura 11 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancellia: rua sem pavimentação no entorno



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Somente mais recentemente, inclusive após a realização dos levantamentos de campo, algumas ruas do entorno foram pavimentadas, principalmente aquelas que contornam o Condomínio Ituiutaba.

Ainda no âmbito dos resultados do PMCMV no caso do conjunto Gilca Vilela Cancellia, a construção e entrega de 364 unidades habitacionais foi importante, uma vez que atendeu a demanda por casa própria de várias famílias. Mesmo que a política habitacional não deva se restringir apenas à construção e entrega das moradias, é importante também avaliar até que ponto tais

construções atendem a demanda das famílias. Neste aspecto, durante os levantamentos de campo, foi possível observar que poucos imóveis mantêm as características originais, da forma como as casas foram entregues (figura 12). Alguns proprietários já realizaram pequenas adaptações nos imóveis, como a construção de garagens, cômodos em anexo e, a grande maioria, muros e portões tanto na parte frontal quanto laterais e de fundo (figura 13).

Figura 12 – Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: imóvel com características originais



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Figura 13 - Conjunto Habitacional Gilca Vilela Cancelli: imóvel com adaptações (construção de muro)



Fonte: Espírito Santo, 2019.

Esta característica pode estar atrelada à vários fatores, como a sensação de insegurança (no caso dos muros, por exemplo) ou mesmo a inadequação do padrão dos imóveis para o perfil das famílias. Este aspecto merece maior aprofundamento por parte de estudos futuros, no sentido de compreender melhor as reais demandas das famílias e moradores e a padronização dos imóveis entregues pelos programas habitacionais.

Dessa forma é possível concluir que apesar conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli oferecer a estrutura básica necessária para a moradia, uma vez que garantiu o acesso à casa própria para mais de 360 famílias, é necessário questionar e refletir sobre os demais aspectos da moradia digna, seja em relação à condições de infraestrutura ou mesmo ao acesso a serviços e equipamentos públicos. O acesso à casa própria é importante, porém, é necessário também garantir melhor qualidade de vida aos moradores, sempre planejando ações e políticas no sentido de atender as demandas cotidianas da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o debate apresentado ao longo do trabalho é possível concluir que as políticas habitacionais são extremamente importantes para atender as demandas resultantes da intensificação da urbanização. Principalmente no âmbito da urbanização capitalista, onde as lógicas da produção do espaço acabam privilegiando os interesses do capital e excluindo a população de renda mais baixa. Porém, ainda é preciso que essas políticas sejam ampliadas e aperfeiçoadas, com o intuito de atender todas as demandas necessárias não só para o acesso à moradia, mas principalmente para o oferecimento de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos de qualidade.

É importante ressaltar que o PMCMV teve um papel fundamental no país, sendo responsável pela ampliação da produção de moradias populares ao longo dos últimos anos, promovendo também a movimentação da economia, sobretudo o setor da construção civil. No entanto, tal programa acabou atendendo, em muitos casos, a interesses particulares e aos interesses imobiliários, além de reproduzir erros característicos de políticas anteriores, como a construção de grandes conjuntos em áreas periféricas e carentes de equipamentos e serviços públicos.

Em Ituiutaba a conjuntura da implantação dos conjuntos habitacionais do PMCMV parece se enquadrar nestes termos, frente à localização periférica dos empreendimentos e o impacto na expansão territorial da cidade.

No caso do conjunto habitacional Gilca Vilela Cancelli, analisado neste trabalho, tal cenário se faz presente. Embora o acesso à casa própria tenha se consolidado como realidade para mais de 360 famílias, há limitações em relação às condições de vida da população, seja em decorrência das características das unidades habitacionais, das imediações e do entorno do bairro, sobretudo no acesso ao comércio, serviços, infraestrutura e equipamentos públicos. As limitações da infraestrutura básica no entorno do conjunto, aliado à distância de certos equipamentos públicos e de comércio e serviços em geral, demonstra a necessidade de mais atenção por parte do poder público na execução da política habitacional.

Dessa maneira, reforça-se que além da garantia da moradia, é preciso também proporcionar maior qualidade de vida para essa população, promovendo ações e políticas públicas complementares que busquem o garantam o acesso aos serviços e equipamentos urbanos, bem como a cidade como um todo.

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de políticas de habitação popular (1946-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1988. p.107-119.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social**: volume 1. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

BRASIL – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL, **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992**. Subchefia para assuntos jurídicos, Casa Civil, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso 11 nov. 2019

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2019. Apresenta informações sobre as operações da Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

CRUZ, R. C. A. A geografia crítica e a economia política. **Geousp-Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 3, p. 492-503, dez. 2018. ISSN 2179-0892. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/arti-cle/view/152491>> Acesso em: 11 nov. 2019

CYMBALISTA, R.; MOREIRA, T. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: ALBUQUERQUE, M. C. (org.). **Participação popular nas políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. p.31-48.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, p. 31-48, 2006

DHNET. Moradia e direitos humanos. Natal: Projeto Dhnet, 2019. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacao pronto.html#7>>. Acesso em: 21 out. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil - 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **FJP Dados**: Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em: <<http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/#inicio>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

G1. Minha Casa Minha Vida tem 25% dos beneficiários inadimplentes. Rio de Janeiro: Portal G1 *online*, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/11/minha-casa-minha-vida-tem-25-dos-beneficiarios-inadimplentes.html>>. Acesso em: 9 dez. 2019.

HUNGRIA, C. Moradia, Dignidade e Cidadania. **Espaço Aberto**, abril 2003. Seção Comportamento. Disponível em: <<http://www.usp.br/espacoaberto/arquivo/2003/espaco30abr/print/ptcomporta.htm>> Acesso em: 11 nov. 2019

KOHARA, L.; UEMURA, M. M.; FERRO, M. C. T. (org.). **Moradia é central**: lutas, desafios e estratégias. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012.

LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZARINATO, Silvia Helena; Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista. I **Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**. Set. 2014. Disponível em: <<https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2019

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

MEDEIROS, João Gabriel Cirelli. Direito à moradia, direito à habitação e habitação adequada: distinções conceituais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4766, 19 jul. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50698>. Acesso em: 11 nov. 2019.

MELAZZO, E. S. O programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Rio Grande do Norte. Cinco conclusões possíveis e cinco questões para a continuidade da investigação. **Formação** (Presidente Prudente), v. 1, p. 92-111, 2016.

MICHELIS Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>> Acesso em: 18 out. 2019.

MIYAZAKI, V. K.. Morfologia urbana e estruturação da cidade em Ituiutaba-MG: análise das transformações no período 2000-2018. **Brazilian Geographical Journal**, v. 8, p. 23-39, 2018.

MONTEIRO, A. R.; VERAS, A. T. R. A questão da habitação no Brasil. **Mercator**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2017. p.1-13.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R. Indicadores de desempenho do Programa Minha Casa Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: FGV, v.20, n.66, 2015.

NASCIMENTO, P. A. G. **Dinâmica da produção do espaço urbano e habitação popular na cidade de Ituiutaba (MG)**:uma análise dos conjuntos habitacionais Jardim Europa, Residencial Carlos Dias Leite e Residencial Tupã. 107f. 2011. Monografia (trabalho de conclusão de curso). Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Ciências Integradas do Pontal.

NEPOMUCENO, A. B. C. N. **O instituto da regularização fundiária na cidade de Ituiutaba-MG**. 165f. 2019. Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Ciências Integradas do Pontal.

OLIVEIRA, H. C. M. **Urbanização e cidades**: análise da microrregião geográfica de Ituiutaba(MG). 431f. 2013. Tese (doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia.

OLIVEIRA. B. S. **Ituiutaba (MG) na rede urbana tijucana**: (re)configurações sócio-espaciais no período de 1950 a 2000. 225f. 2003. Dissertação (mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia.

PARREIRA, S. B. S.; MIYAZAKI, V. K. Produção do espaço urbano e estruturação da cidade: estudo sobre o desenvolvimento de áreas comerciais em conjuntos habitacionais de Ituiutaba-MG. In: Anderson Pereira Portuguese; Antonio de Oliveira Júnior; Vitor Koiti Miyazaki. (Org.). **Olhares da Geografia Brasileira**: dinâmicas ambientais e questões sociais na atualidade. 1ed.Ituiutaba: Barlavento, 2019, p. 317-346.

PARREIRA, Suellen Batista dos Santos. **Produção do espaço urbano em Ituiutaba-MG**: um estudo sobre o desenvolvimento da atividade comercial e de serviços em conjuntos habitacionais do setor leste. 2018. 86 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Ituiutaba, 2018.

PEQUENO, L. R. B.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: Encontro Nacional da ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2015, p.1-17.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITUIUTABA. **Prefeito Fued Dib recebe contemplados do Nova Ituiutaba 2 e 4**. Ituiutaba: Prefeitura Municipal de Ituiutaba, 2018. Disponível em: <

<https://www.ituiutaba.mg.gov.br/n/noticia/prefeito-fued-dib-recebe-contemplados-do-nova-ituiutaba-2-e-4>>. Acesso em: 21 nov. 2019.

PROGRAMA Minha Casa Minha Vida: banco de dados. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: <<http://sishab.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 28 nov. 2019.

REIS, F. N. S. C.; SILVEIRA, S. F. R.; MOREIRA, V. S. Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida sob a percepção dos beneficiários. **Race**. Joaçaba: Unoesc, v.14, n.3, 2015.

RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. São Paulo: Contexto, 2003.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop. (on line)**. v.17, n.33, 2015.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J.; BISCHOF, R. (org.). **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida?** Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

SANTOS, M. **Manual de Geografia Urbana**. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, M. **Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **Espaço & Método**. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1997a, 88p.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997b, 124p.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Hucitec Editora, 1996.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p.20-45.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 14^a ed. São Paulo: Contexto, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Evolução urbana e segregação espacial. In: SEMANA DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS, 26, Rio Claro. **Anais Urbanização: Reflexos e Tendências**, Rio Claro, 1996, p. 1-14.

TEODORO, M. G.; MIYAZAKI, V. K.; OLIVEIRA, D. S. A produção de conjuntos habitacionais e a desigualdade socioespacial em Ituiutaba-MG. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 18., 2016, São Luís. **Anais...** São Luís: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2016. p.1-12.

UNITED NATIONS. **Committee on economic, social and cultural rights** – Report on the sixth session. New York: United Nations, 1992.

VILLA, S. B.; ORNSTEIN, S. W. **Qualidade ambiental na habitação**: avaliação pós-ocupação. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

VILLA, S. B.; SARAMAGO, R. C. P.; GARCIA, L. C. (org.) **Avaliação pós ocupação no Programa Minha Casa Minha Vida**: uma experiência metodológica. Uberlândia: UFU/PROEX, 2015.