



urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana

ISSN: 2175-3369

urbe@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Brasil

Oliveira Soares, Isabelle; Barbosa de Carvalho, Aline Werneck; Ribeiro Filho, Geraldo Browne; de
Almeida Pinto, Neide Maria

Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa
Minha Vida” em Uberaba (MG)

urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 5, núm. 1, enero-junio, 2013, pp. 119-131

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193128451009>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG)

Real estate interest, governmental action and right to the city: the case of the program “Minha Casa Minha Vida” in Uberaba, Minas Gerais State

Isabelle Oliveira Soares^[a], Aline Werneck Barbosa de Carvalho^[b], Geraldo Browne Ribeiro Filho^[c], Neide Maria de Almeida Pinto^[d]

^[a] Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), mestranda em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG - Brasil, e-mail: isabellesoares@gmail.com

^[b] Arquiteta e urbanista pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (FAU-USP), professora associada do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG - Brasil, e-mail: alinewbc@gmail.com

^[c] Engenheiro civil pela Escola de Engenharia da Universidade Veiga de Almeida, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), professor associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG - Brasil, e-mail: geraldobrowne@gmail.com

^[d] Economista doméstica pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), professora associada do Departamento de Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, MG - Brasil, e-mail: nalmeidapinto@gmail.com

Resumo

O programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) constitui a mais importante iniciativa para redução do *deficit* habitacional brasileiro nos últimos anos. Embora a maior parte dos estudos acadêmicos sobre o comportamento desse programa esteja focada nas cidades grandes e nas metrópoles, seus impactos se estendem a todas as categorias de municípios. Nesse sentido, o objetivo desse artigo é demonstrar como o comportamento do mercado imobiliário, atrelado a interesses do poder público municipal, orientou a localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba, cidade média localizada no Triângulo Mineiro. Procurou-se ilustrar, a partir deste estudo de caso, como o redirecionamento dos recursos federais para o mercado privado de habitação interferiu na articulação entre as políticas urbana e habitacional. O levantamento de dados foi conduzido a partir de pesquisa documental e pesquisa de campo, realizada mediante entrevistas com os principais agentes envolvidos no processo de provisão habitacional e de visitas aos empreendimentos. Os resultados apontados pela pesquisa de campo indicaram que, apesar de se tratar de um município bem estruturado e dotado de adequada capacidade administrativa e institucional, com leis urbanísticas atualizadas e plano diretor aprovado em 2006, contendo ZEIS vazias bem delimitadas,



DOI: 10.7213/urbe.7789 ISSN 2175-3369
Licenciado sob uma Licença Creative Commons

nenhum dos novos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV localizou-se nas áreas previamente definidas para habitação de interesse social.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Política habitacional. Cidades médias.

Abstract

The program "Minha Casa Minha Vida" (PMCMV) is the most important initiative to reduce the housing deficit in Brazil in recent years. While acknowledging its quantitative impact to reduce the deficit in the supply of low-income housing, this program is being criticized, especially because of its inadequate urban insertion. This article aims to discuss how the performance of the real estate market, linked to the interests of local government, has led to the location of housing developments of the PMCMV in Uberaba, a medium-sized city located in the Triângulo Mineiro Region, Minas Gerais, Brazil. The survey was conducted from collecting data on urban planning instruments at Uberaba and from field research that included interviews with key stakeholders in the provision of housing, besides data collection "in situ". From this case study, we tried to illustrate the relationship between the redirection of federal funds to the private housing market and the urban and housing policies. The results indicated that, despite being a city with adequate administrative and institutional capacity, with current laws and urban master plan approved in 2006, the developments of PMCMV were not deployed in areas previously identified for social housing.

Keywords: Minha Casa Minha Vida Program. Housing policy. Medium size cities.

Introdução

O programa "Minha Casa Minha Vida" (PMCMV) constitui a mais importante iniciativa para redução do *deficit* habitacional brasileiro nos últimos anos, mas apesar do reconhecimento do impacto quantitativo na provisão da moradia para a população de baixa renda, têm sido recorrentes as críticas feitas ao programa, sobretudo acerca da localização inadequada dos conjuntos habitacionais.

Embora a maior parte dos estudos acadêmicos sobre o desempenho desse programa esteja focada nas cidades grandes e nas metrópoles, seus impactos se estendem de modo semelhante a todas as categorias de municípios onde é implantado. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é demonstrar como o comportamento do mercado imobiliário, atrelado a interesses do poder público municipal, orientou a localização dos empreendimentos do programa "Minha Casa Minha Vida" em Uberaba, cidade média localizada no Triângulo Mineiro. Procurou-se ilustrar, a partir deste estudo de caso, como o redirecionamento dos recursos federais para o mercado privado de habitação contribuiu para acentuar a desarticulação entre as políticas urbana e habitacional.

Este artigo é fruto de uma pesquisa de mestrado que abordou a relação entre a política urbana e

o programa "Minha Casa Minha Vida" nas cidades médias de Minas Gerais. O levantamento de dados acerca da implantação desse programa na cidade de Uberaba foi realizado a partir de pesquisa documental e de pesquisa de campo. A pesquisa documental abrangeu o levantamento dos principais instrumentos urbanísticos do município; por sua vez, a pesquisa de campo foi realizada mediante visitas e levantamento de dados *in loco*, nos conjuntos habitacionais entregues até janeiro de 2012. Para a pesquisa de campo, também foram realizadas entrevistas exploratórias com moradores dos conjuntos habitacionais e com os principais agentes envolvidos no processo de provisão habitacional, como os representantes da Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande (Coahagra) e das construtoras responsáveis pela implantação dos empreendimentos.

Os resultados apontados pela pesquisa permitiram compreender o processo de implementação do PMCMV em Uberaba, bem como identificar o papel dos principais agentes públicos e privados (poderes executivo e legislativo municipal, incorporadores e proprietários fundiários) e as razões que orientaram a localização dos empreendimentos, diante das condições urbanísticas locais.

Visando fundamentar a discussão proposta, inicia-se este artigo com uma breve revisão sobre a inserção

do PMCMV no cenário recente da política habitacional brasileira, mostrando sua vinculação com o mercado privado de habitação. Em seguida, discorre-se sobre o processo de implantação dos empreendimentos habitacionais do PMCMV para a população de baixa renda em Uberaba até janeiro de 2012, focando na localização destes empreendimentos e na sua relação com os interesses dominantes do mercado imobiliário em contraposição à política urbana local.

Com estas reflexões, pretende-se contribuir para enriquecer o processo de avaliação e monitoramento do PMCMV no âmbito nacional.

O PMCMV no cenário recente da política habitacional brasileira: interesses especulativos e direito à cidade

O cenário recente da política habitacional brasileira é marcado pela ampliação dos financiamentos habitacionais e pela constituição de importantes marcos institucionais e regulatórios, como a criação do Ministério das Cidades, em 2003, seguido da aprovação da Política Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), da constituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, mais recentemente, do lançamento do programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV).

Na última década, as políticas urbanas e de habitação passaram por uma série de transformações, num cenário econômico de massivos investimentos, tanto públicos quanto privados, na produção habitacional (AKAISHI, 2011; DENALDI, 2012).

No primeiro governo do Presidente Lula (2003-2007) manteve-se o crédito direto ao mercado privado, como ocorrera no governo anterior, do presidente Fernando Henrique Cardoso, porém com uma grande diferença: o aumento de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a inclusão dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). No seu segundo mandato (2008-2011), foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destinou parte significativa de seus investimentos para a área habitacional (KLINTOWITZ, 2011).

Nesse contexto, em 2009 foi criado o PMCMV por meio da Lei n. 11.977 com o objetivo de incentivar a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e

a produção ou reforma de habitações rurais, fomentando a economia na geração de emprego e renda.

Esse “pacote” foi apresentado como uma das principais ações do governo em resposta à crise econômica internacional de 2008 que atingiu o país. A partir do programa, a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil foi estimulada por uma política social em grande escala, que objetivou atender à demanda habitacional de baixa renda que o mercado por si só não alcançava até então (ARANTES; FIX, 2009; HIRATA, 2011; KLINTOWITZ, 2011).

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

Essa meta pode ser considerada tímida, principalmente para a faixa de renda mais baixa (até três salários mínimos), na qual se concentra o maior *deficit* habitacional. Quando comparado com as metas iniciais do PMCMV, apenas 6% do *deficit* habitacional na menor faixa de renda estariam sendo equacionados pelo programa no ano de sua criação (BONDUKI, 2009). Entretanto, vários autores reconhecem que, em longo prazo, o PMCMV fará diferença ante à dimensão do *deficit* acumulado (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2009).

No caso do apoio à produção habitacional para a menor faixa de renda, a União aloca recursos em todo o território nacional e solicita a apresentação de projetos. Cabe às construtoras, em parceria com Estados, Municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente, apresentarem os projetos. Os Municípios responsabilizam-se por cadastrar e selecionar as famílias interessadas em adquirir imóvel pelo programa e disponibilizar terreno para instalação dos conjuntos, quando possível. Posteriormente, fica sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA) – principal agente financeiro do Sistema Nacional de Habitação – analisar e contratar a obra, acompanhar a execução do empreendimento pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, finalizada a obra, realizar a sua comercialização.

Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNH – que é a modalidade do programa

“Minha Casa Minha Vida” para a área urbana –, devem ser observados quatro requisitos:

a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; a adequação ambiental do projeto; a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, e, por fim, a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público (BRASIL, 2009).

Esses critérios permanecem na segunda fase do PMCMV, lançado em 2011 (Lei n. 12.424/2011), cuja meta é construir dois milhões de moradias até 2014. A principal diferença entre as duas fases está na atualização de valores de contratação por unidade habitacional, na inserção da obrigatoriedade de instalação de sistema de aquecimento solar nas unidades isoladas e na exigência de acessibilidade universal para todas as edificações da menor faixa de renda.

O PMCMV representa um grande aporte de recursos financeiros para o setor habitacional, composto por 75% de recursos não onerosos advindos do Orçamento Geral da União (OGU), 22% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e 3% do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Com o intuito de estimular a produção habitacional pelo mercado, o programa ainda agrega um conjunto de medidas como reduções de tarifas, facilidades de acesso ao crédito e aceleração dos processos administrativos (KLINTOWITZ, 2011). Portanto, além das medidas de caráter financeiro, procura-se desburocratizar e agilizar o processo de provisão habitacional, por meio da flexibilização da

contratação das empresas, com a eliminação da exigência de licitação para a obra, e da adoção de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social.

Para a menor faixa de renda, as fontes de recursos para financiamento são compostas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Na operacionalização dos financiamentos, o FAR destina-se ao financiamento de unidades habitacionais produzidas por empresas privadas (construtoras e incorporadoras) e o FDS destina-se ao financiamento de unidades habitacionais contratadas por meio de entidades organizadoras sem fins lucrativos (SOARES, 2012).

O PMCMV previa metas ambiciosas de redução do *deficit* habitacional a partir da aplicação do subsídio para a faixa com renda familiar até três salários mínimos e da adoção de medidas para reduzir o custo da habitação, como desoneração tributária para a habitação de interesse social, barateamento do seguro e criação do Fundo Garantidor da Habitação¹. Assim, o programa gerou um impacto positivo no acesso à habitação tanto de interesse social como de mercado (BONDUKI, 2009).

Segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação, no período de 2009 a 2010 foram investidos cerca de R\$ 53 bilhões e foram gerados 665 mil postos de trabalho no âmbito do PMCMV. As metas relativas à redução do *deficit* habitacional também foram alcançadas com a entrega de 1 milhão de casas em dezembro de 2012. Mas, apesar do impacto quantitativo de longo prazo, diante do *deficit* habitacional acumulado e da sua capacidade de geração de empregos, têm sido recorrentes as críticas dirigidas ao programa, sobretudo acerca da localização inadequada dos empreendimentos e de sua relação com o mercado (BONDUKI, 2009; DENALDI, 2012; MARICATO, 2009). A esse respeito, Denaldi (2012, p. 16) afirma: “Como estratégia de recuperação econômica, o referido programa apresentou

¹ O Fundo Garantidor da Habitação (FGHab) é um fundo de natureza privada, com patrimônio próprio constituído por cotas da União, dos agentes financeiros que se dispuserem a aderir às coberturas previstas, dos rendimentos sobre aplicação em títulos públicos federais dos valores disponíveis no fundo, e de recursos provenientes da recuperação de prestações honradas pelo FGHab, ou seja, da restituição pelos devedores das prestações cobertas pelo fundo. Esse fundo desempenha o papel dos tradicionais seguros habitacionais contratados ao assumir as coberturas securitárias habitacionais. Ao criar o FGHIS, aportando recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades, o governo pretende manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que vinha sofrendo os impactos da crise econômica (KLINTOWITZ, 2011).

resultados positivos, entretanto, como estratégia de produção social de habitação e produção de cidade, não se pode desconsiderar o fato de que apresenta muitas limitações”.

Uma dessas limitações é a interferência do mercado privado na localização da habitação. De fato, algumas avaliações têm apontado que é o mercado, e não o Estado, que na maioria das vezes tem definido a localização dos empreendimentos do PMCMV.

Nesse sentido, Buonfiglio e Bastos (2011, p. 1) ressaltam que:

Para atender a flexibilidade dos promotores imobiliários, a política urbana dos municípios foi subsumida pelo empreendedorismo da produção habitacional, deslocando-se do planejamento municipal e liberando a propriedade da terra urbana para o livre fluxo de capitais que circulavam pelo mercado na busca pela apropriação da elevação da renda fundiária.

Essa crítica aponta para a debilitação do SNHIS, devido ao crescimento de investimentos privados na habitação, sobretudo aqueles destinados ao PMCMV.

Com o grande fluxo de capitais relacionados com a renda fundiária circulando pelo mercado a partir das atividades imobiliárias, dentre elas a construção dos empreendimentos do PMCMV, as empresas construtoras e incorporadoras têm auferido vultosos lucros. Esses, por sua vez, dependem da aquisição de solo barato para a implantação das unidades habitacionais. Porém, como a maioria dos municípios não dispõe de bancos de terras, o poder público municipal se omite, deixando a cargo dos incorporadores a escolha das áreas para implantação dos conjuntos habitacionais. Na maioria das vezes, essas áreas estão localizadas nas franjas da cidade e são mal servidas por equipamentos urbanos e comunitários e por transporte coletivo adequado, condições mínimas para a garantia do direito da população à moradia digna.

Em termos ideais, esse processo poderia ser revertido a partir da implementação de instrumentos

urbanísticos para regulação fundiária, como a implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), especialmente em áreas não ocupadas. Entretanto, mesmo quando esses instrumentos são incluídos na legislação urbanística municipal, muitos municípios simplesmente os desconsideram, à semelhança do que ocorre com os planos diretores municipais, tendo em vista os obstáculos a serem enfrentados para sua efetiva implementação. Este é o caso da cidade de Uberaba, que será exposto no item seguinte.

A implantação do PMCMV para a população de baixa renda em Uberaba

Uberaba foi o primeiro município de Minas Gerais e um dos primeiros em todo o Brasil a assinar contratos do programa “Minha Casa Minha Vida”². Inicialmente, o número de moradias contratadas para cada cidade não poderia exceder a 20% do *deficit* habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro. Contudo, ainda na primeira etapa do programa, com a liberação da ampliação desse percentual pelo Governo Federal, o poder público em Uberaba contratou um total de moradias correspondente a 40% do *deficit* habitacional³, visando atender à população com renda familiar de até três salários mínimos.

De acordo com o presidente da empresa responsável pela implementação da política habitacional no âmbito do município (Companhia Habitacional do Vale do Rio Grande – Cohagra⁴), em discurso realizado no dia 17 de janeiro de 2012, no evento de entrega das chaves de 180 residências do PMCMV: “Uberaba vem sendo alvo de visitas, reportagens e estudos por conta da *performance* no setor habitacional”. Como exemplo da projeção da cidade, ele citou a reportagem de um jornal francês sobre o programa habitacional brasileiro, que escolheu Uberaba como a cidade brasileira, à época, com o melhor desempenho no setor habitacional. Também relatou uma homenagem do Sindicato dos Corretores de Minas Gerais

² Conforme Prefeitura Municipal de Uberaba (2010).

³ O *deficit* habitacional em Uberaba era de 5.741 moradias.

⁴ A Cohagra é uma sociedade de economia mista que tem a Prefeitura Municipal de Uberaba como seu maior acionista.

recebida pela Cohagra, como “Parceiro do Mercado Imobiliário”, pois a atuação do órgão teria aquecido esse mercado na cidade.

Para o gerente regional de habitação da Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal (Regional de Uberlândia), em entrevista concedida no mesmo dia do evento, o sucesso da construção de empreendimentos do PMCMV em Uberaba se deve, sobretudo, a quatro fatores básicos. O primeiro é o perfil de empreendedorismo dos empresários da região. Como o SINDUSCON (*Sindicato da Indústria da Construção Civil*) em Uberaba é muito atuante, sua região de influência conta com vários empresários empreendedores que, desde o início, acreditaram no Programa; além disso, a região conta com 83 construtoras habilitadas a operar no Programa, o que é um diferencial no Brasil. Em segundo lugar, está o empreendedorismo dos prefeitos da região, que se prepararam para a gestão pública, também acreditaram no PMCMV e auxiliaram nos projetos. Em terceiro, conta-se com a topografia plana, que é um fator muito positivo, pois é possível produzir com um custo mais baixo. E o quarto fator é o custo dos terrenos, que antes do PMCMV estavam com um preço bastante acessível. O gerente regional ainda afirmou que, apesar do preço da terra ter subido após a implantação dos conjuntos habitacionais, ainda é possível produzir com custo baixo, ao contrário de algumas regiões em que o relevo acidentado constitui um fator limitante e o custo do solo é muito alto.

Além desses fatores, o município também conta com instrumentos urbanísticos e fundiários adequados e atualizados. O Plano Diretor aprovado em 2006 (Lei n. 359/2006) contém vários instrumentos do Estatuto da Cidade, dentre eles as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS⁵), definidas como “áreas públicas ou privadas destinadas prioritariamente ao atendimento qualificado da habitação de interesse social para a população”. Essa lei determina que as ZEIS tenham por finalidade a regularização urbanística e fundiária e a definição de parâmetros e critérios diferenciados para o parcelamento e a ocupação do solo, desde que garantido o saneamento básico, a instalação das redes de serviços urbanos e os equipamentos sociais necessários. As ZEIS são

também classificadas em dois tipos: ZEIS 1 e ZEIS 2. As ZEIS 1 “correspondem a terrenos públicos e particulares já ocupados irregularmente pela população nos quais deverão ser promovidas ações de urbanização e de regularização fundiária” – Art. 172 da Lei n. 359/2006 (UBERABA, 2006). As ZEIS 2, por sua vez, são definidas como “áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas, destinadas à promoção da habitação de interesse social e ao atendimento de famílias com renda mensal de até 6 (seis) salários mínimos” – Art. 173 da Lei n. 359/2006 (UBERABA, 2006). Essas ZEIS subdividem-se em duas categorias: ZEIS 2.A – próprias para ocupação de baixa densidade, com uso residencial unifamiliar – e ZEIS 2.B – próprias para ocupação de alta densidade, com uso residencial multifamiliar.

Assim sendo, à época de implantação do PMCMV, o município apresentava as condições urbanístico-fundiárias necessárias para abrigar os novos empreendimentos. Entretanto, o poder público municipal, por meio da Cohagra e da Secretaria de Planejamento, não participou de forma direta da escolha das áreas para implantação dos conjuntos do PMCMV e também não fez qualquer exigência em relação à localização das unidades habitacionais nas ZEIS já instituídas pelo Plano Diretor. O Conselho Municipal de Habitação também não interveio nem na escolha das áreas em que seriam construídas as unidades habitacionais nem nos critérios para seleção de moradores. Por sua vez, a Câmara Municipal, da mesma forma que a Prefeitura, simplesmente desconsiderou as ZEIS previstas no Plano Diretor de 2006, aprovando como “novas ZEIS” as áreas disponibilizadas pelas construtoras para a construção dos conjuntos habitacionais (UBERABA, 2009).

Antes de serem transformadas em ZEIS, as áreas onde os conjuntos foram implantados constavam no Plano Diretor como Zona Residencial 2 (ZR2) e estavam situadas na Macrozona de Reestruturação Urbana; essa região se caracteriza como área de urbanização fragmentada, com intensidade de ocupação urbana baixa, e necessita de intervenções para integração urbanística à malha urbana e para atender às demandas do crescimento urbano da cidade – Art. 286, inciso III, Lei n. 359/2006

⁵ No Estatuto da Cidade, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são definidas no Capítulo II, que trata dos Instrumentos de Política Urbana, como um dos instrumentos jurídicos e políticos (art. 4º, inciso V, alínea d, da Lei n. 10.257/2001).

(UBERABA, 2006). As ZR2 localizadas na Macrozona de Estruturação Urbana são destinadas predominantemente ao uso residencial, permitindo usos residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal ou vertical; comercial e de serviços, e industrial de pequeno porte. Os principais parâmetros urbanísticos previstos para esta zona são: área mínima do lote igual a 250 m²; testada mínima do lote igual a 10 m; taxa de ocupação máxima igual a 70%; número máximo de pavimentos igual a 4 e coeficiente de aproveitamento do terreno igual a 1,5 para lotes com área até 250 m² e 3 para lotes com área acima de 250 m², conforme disposto na Lei Complementar n. 376/2007 (UBERABA, 2007), que dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Uberaba. A Lei n. 405/2009 (UBERABA, 2009), que reconhece como ZEIS 2 os empreendimentos do PMCMV, determina apenas que o tamanho mínimo do lote seja 200 m² e que seja respeitada a Lei de Parcelamento do Solo do município.

De acordo com dados obtidos junto à Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural da CAIXA (GIDUR - Regional de Uberlândia), na primeira fase do PMCMV em Uberaba foram contratadas 2.329 unidades habitacionais com recursos do FAR, divididas em sete diferentes empreendimentos, sob

a responsabilidade de quatro construtoras, conforme ilustrado na Tabela 1.

O processo de seleção de famílias para ocupar os conjuntos habitacionais foi realizado pela Cohagra, que já possuía um cadastro de famílias que esperavam por um projeto habitacional que as atendesse. Com o lançamento do PMCMV e a perspectiva de construção de um grande número de unidades habitacionais, esse cadastro foi complementado com novas inscrições.

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

O papel do poder público e da iniciativa privada na localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba

Nesse tópico, retoma-se o objetivo principal deste artigo, que consiste em apontar como o comportamento do mercado imobiliário, atrelado a interesses

Tabela 1 - Empreendimentos do PMCMV contratados com recursos do FAR em Uberaba, no período 2009-2010

Empreendimento	Construtora ⁶	UH (n)	Data do contrato
Res. Pacaembu II	"A"	299	Jul./09
Res. Morumbi II	"A"	273	Jul./09
Parque dos Girassóis I - etapa I	"B"	246	Ago./09
Parque dos Girassóis I - etapa II	"B"	180	Mar./10
Jardim Copacabana	"B"	500	Jul./09
Res. Jardim Alvorada	"C"	331	Abr./10
Res. Parque dos Girassóis II	"D"	500	Mai./10
Total de unidades habitacionais		2329	

Fonte: Dados da pesquisa⁷.

⁶ Os nomes das empresas foram substituídos pelas letras "A, B, C e D" para preservar a identidade de seus representantes e dos entrevistados.

⁷ Elaborado pelos autores a partir de dados obtidos junto à Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural da Caixa Econômica Federal (GIDUR/GV), de Uberlândia, em janeiro de 2012.

do poder público municipal, orientou a localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba.

A partir da análise da Figura 1, que contém a localização dos empreendimentos construídos com recursos do FAR, pode-se observar que nenhum dos empreendimentos foi localizado nas ZEIS definidas pelo Plano Diretor de 2006, embora estejam localizados nas suas proximidades. Dos sete empreendimentos, seis estão próximos entre si, numa área apontada como um vetor de crescimento da cidade ou área favorável à sua expansão. Entretanto, é visível sua localização na franja urbana.

O Residencial Pacaembu II está entre os três primeiros empreendimentos do PMCMV contratados em Minas Gerais. Localizado na parte oeste da cidade, o conjunto é contíguo à malha urbana, mas está localizado na sua borda, ao lado da área caracterizada pelo Zoneamento do Plano Diretor de 2006 como ZEIS 2, isto é, destinada à implantação de habitação de interesse social. Numa parte dessa ZEIS estão sendo construídas outras casas no conjunto residencial denominado Beija Flor II, que serão financiadas pelo PMCMV, através da Caixa Econômica Federal, pelo valor de mercado.

Os conjuntos residenciais Morumbi II, Parque dos Girassóis I (etapas I e II), Parque dos Girassóis II e Jardim Copacabana também estão localizados na parte oeste da cidade, contíguos à malha urbana, mas fora da área destinada à implantação de habitação de interesse social caracterizada como ZEIS 2 que, de certa forma, fica isolada do restante da cidade (Figura 2).

Por sua vez, o empreendimento denominado Jardim Alvorada é o único localizado na região sudeste da cidade, em área contígua ao bairro de mesmo nome, próxima à ZEMP 4 (Zona Empresarial 4). Essa área situa-se em direção oposta àquelas apontadas como vetores de crescimento da cidade e fica isolada em relação aos outros conjuntos do PMCMV e aos bairros vizinhos. Além de não estar implantado em nenhuma das ZEIS instituídas pelo Plano Diretor, o Jardim Alvorada situa-se ainda mais distante de qualquer área destinada à produção de habitação de interesse social do que os demais empreendimentos (Figura 3).

Com relação à inserção urbana, a área compreendida pelos bairros Pacaembu e Morumbi conta com equipamentos públicos como postos de saúde e escolas e possui um pequeno comércio local. Os bairros próximos são atendidos por transporte

público, realizado por diversas linhas de ônibus que levam ao Centro da cidade e a outros bairros.

Nos conjuntos residenciais Parque dos Girassóis I e II e Jardim Copacabana não há escolas, creches nem postos de saúde, e o comércio local restringe-se a poucos bares e mercearias localizados no Bairro Jardim Copacabana. Os transportes coletivo e escolar que atendem ao Jardim Copacabana estendem-se até o conjunto Girassóis I.

Por fim, o loteamento onde se localiza o conjunto residencial Jardim Alvorada ainda está pouco ocupado e as habitações ali existentes têm baixo padrão de construção; além disso, o bairro não recebeu toda a infraestrutura necessária, as ruas não possuem nenhum tipo de pavimentação até a implantação do conjunto e o acesso ao bairro é precário. Também não possui equipamento comunitário e o comércio se restringe a uma mercearia. Para ter acesso a creches, escolas e postos de saúde, a população tem que se deslocar para os bairros vizinhos. Essa situação é agravada pelas más condições ambientais, pois, segundo os moradores, em certa época do ano a região é afetada pela fumaça proveniente da queima das plantações de cana nas proximidades. Além disso, foi apontada a presença de forte odor vindo da queima de lixo hospitalar, que é feita em área próxima ao loteamento. O transporte coletivo bairro-Centro é feito por uma única linha de ônibus que, de acordo com os moradores, não atende satisfatoriamente a demanda. O trajeto é longo, pois o ônibus percorre as ruas de outros bairros antes de chegar ao Centro.

Quanto à mobilidade, deve-se destacar que o atendimento por transporte coletivo e escolar é uma condição primordial, tendo em vista que a cidade caracteriza-se por sua expansão horizontal e que os empreendimentos citados estão localizados entre 9 km e 12 km do Centro.

A localização dos empreendimentos do PMCMV em Uberaba pode ser explicada pela relação entre os construtores e o mercado de terras, bem como pela omissão do poder público municipal, que foi conivente com os interesses das empresas ao permitir que o plano diretor não fosse respeitado.

Os terrenos onde as casas do Residencial Pacaembu II foram construídas já pertenciam à construtora responsável pelas obras – Construtora “A”. O loteamento estava pronto e seria colocado à venda, mas com o lançamento do PMCMV, os lotes foram aproveitados para a construção das unidades habitacionais, o que

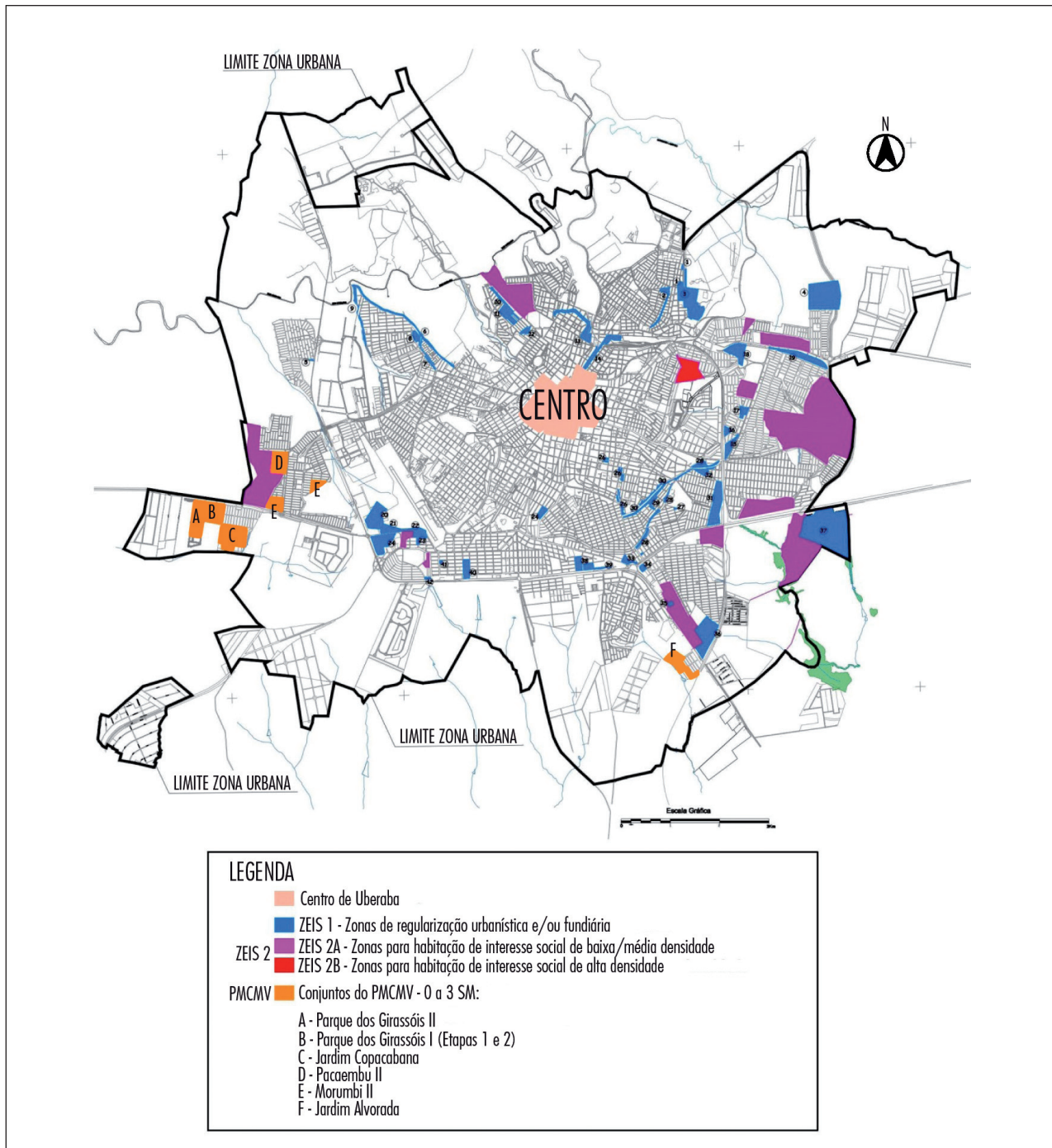


Figura 1 - Localização dos conjuntos habitacionais do PMCMV (recursos FAR) e ZEIS em Uberaba (MG), janeiro de 2012

Fonte: Editado por SOARES, 2012 a partir de mapa disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Uberaba (2006).

explica a localização do conjunto fora da área definida como ZEIS. Além disso, o fato dos lotes já possuírem matrículas cartoriais garantiu agilidade às empresas no processo de contratação das unidades.

Assim como ocorreu no empreendimento anterior, no Morumbi II, os terrenos onde as casas foram

construídas já pertenciam à Construtora “A”, explicando-se a implantação do conjunto fora da ZEIS 2 pelas mesmas razões expostas.

No Jardim Copacabana, foram edificadas 500 unidades habitacionais para a faixa I, pela construtora “B”; porém alguns lotes não foram ocupados



Figura 2 - Localização dos Conjuntos Residenciais Pacaembu II, Morumbi II, Parque dos Girassóis I e II e Jardim Copacabana em Uberaba (MG)

Fonte: Elaborado por SOARES, 2012 sobre mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA, 2006).

por moradias destinadas à menor faixa de renda. Esses lotes ficaram vazios e, após a ocupação das unidades, foi iniciada a construção de casas destinadas ao financiamento pelo valor de mercado. Esse artifício permitiu que os lotes deixados vazios no meio do empreendimento se valorizassem com a implantação da infraestrutura.

Assim como ocorreu nos conjuntos residenciais Pacaembu II e Morumbi II, o local onde o Jardim Copacabana foi implantado já era um loteamento com as matrículas dos lotes registradas. Os lotes já estavam à venda antes do lançamento do PMCMV; contudo, pela própria distância do loteamento ao Centro da cidade, havia certa dificuldade na sua comercialização. Diante disso, a construtora responsável pelo empreendimento firmou um compromisso de compra e venda em que a efetivação da compra do terreno seria realizada com a aprovação do empreendimento junto à Caixa Econômica Federal. Mais uma vez, o fato de os lotes já possuírem matrículas cartoriais conferiu agilidade ao processo de contratação das unidades.

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

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

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

Por fim, a construção do empreendimento Jardim Alvorada foi realizada pela construtora “C”. De acordo com o engenheiro responsável pelas obras, a iniciativa de ocupação daquela área não foi da construtora e sim da proprietária do terreno, que possuía uma área anexa ao loteamento Jardim Alvorada e estava interessada em vendê-la. A Cohagra também interferiu na localização do conjunto, pois foi consultada para aprovar a

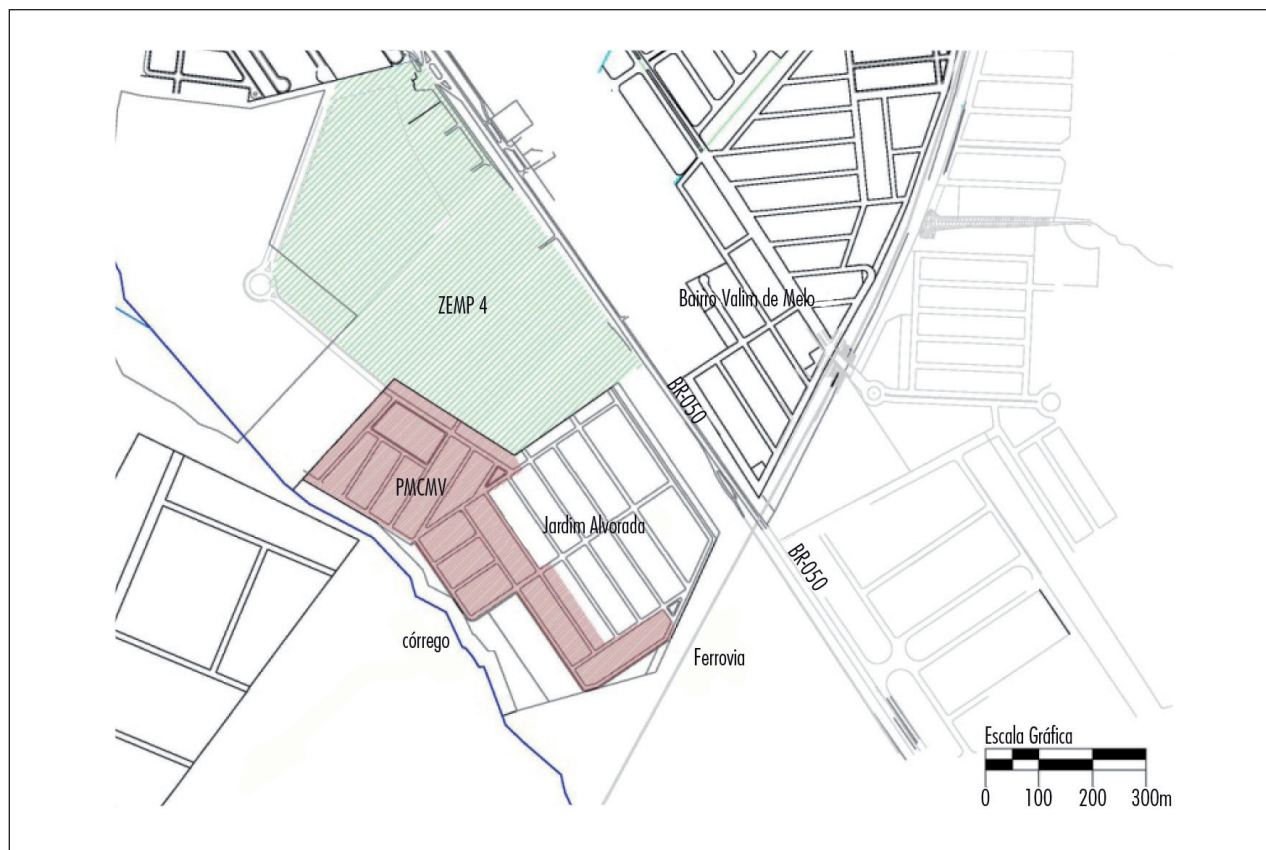


Figura 3 - Localização do Conjunto Residencial Jardim Alvorada em Uberaba (MG)

Fonte: Elaborado por SOARES, 2012 sobre mapa das Zonas Especiais de Interesse Social (PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA, 2006).

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

Em síntese, além da lógica empresarial presente na localização dos empreendimentos, fica também evidente que a Prefeitura cedeu aos interesses dominantes das construtoras, desconsiderando a importância das ZEIS como instrumentos de política urbana e habitacional.

Considerações finais

Ao lançar o PMCMV, o Governo Federal deixou a cargo do setor privado a iniciativa para a

construção dos empreendimentos habitacionais, disponibilizando crédito às construtoras e subsídio e crédito aos beneficiários, o que viabilizou a construção de moradias em larga escala. A exigência do Governo Federal quanto à localização dos conjuntos residenciais do PMCMV restringe-se à sua inserção em áreas contíguas à malha urbana. Da mesma maneira, a intervenção da CAIXA fica restrita à análise da viabilidade dos empreendimentos e à verificação dos projetos quanto ao cumprimento dos critérios estabelecidos.

No caso específico da cidade de Uberaba, a análise dos conjuntos residenciais do PMCMV construídos para a faixa de renda I indicou que nenhum dos novos conjuntos habitacionais construídos pelo PMCMV foi implantado nas zonas instituídas pela legislação urbanística local para a habitação de interesse social. Por um lado, isso não representou uma ruptura completa com as áreas identificadas como propícias à implantação de habitação de interesse social, uma vez que a maioria dos empreendimentos

localizou-se nas proximidades da área definida como “ZEIS 2”.

Entretanto, os novos conjuntos habitacionais ocuparam uma posição mais periférica e, portanto, menos integrada à malha urbana do que se estivessem nela localizados. Além disso, os vários empreendimentos ficaram concentrados em glebas muito próximas entre si e contíguas à franja urbana no setor oeste da cidade, enquanto poderiam ter sido distribuídos em outros bairros, caso estivessem localizados nas diversas ZEIS previstas pela legislação municipal. Um dos prejuízos desta localização consiste no impacto que o adensamento imprevisto pode causar na capacidade de atendimento dos equipamentos públicos instalados, tendo em vista que essa demanda não foi prevista. Além disso, a proximidade entre conjuntos habitacionais constituídos por um grande número de moradias, caracterizadas pelo mesmo padrão tipológico, contribuiu para configurar espaços de exceção, estigmatizados como espaços da pobreza.

Apesar de se tratar de um município bem estruturado e dotado de adequada capacidade administrativa e institucional, com leis urbanísticas atualizadas e plano diretor aprovado em 2006, contendo ZEIS de áreas vazias bem delimitadas além de condições topográficas adequadas à implantação de moradias de baixo custo, foi a atuação das construtoras e dos proprietários dos terrenos que afetou a localização dos empreendimentos: em alguns casos, a iniciativa partiu dos proprietários fundiários, que estabeleceram contato com as construtoras para viabilizar a venda de terrenos que estavam até então desvalorizados no mercado; em outros casos, a iniciativa partiu das próprias construtoras. O poder público, por sua vez, cedeu aos interesses das empresas, desconsiderando o Plano Diretor e as ZEIS como instrumentos de política urbana e habitacional.

Conforme resultados apresentados, um dos principais fatores que interferiram na localização da habitação de interesse social do PMCMV em Uberaba foi a existência de terrenos ofertados com baixo valor de mercado e a procura por terrenos com matrículas já individualizadas, visando dar agilidade ao processo de provisão de moradias.

Além disso, a localização da habitação de interesse social do PMCMV gerou impactos negativos

no mercado de terras, como a elevação do preço dos terrenos nas proximidades dos conjuntos residenciais, que antes estavam muito desvalorizados, e a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, conforme previsto por Bonduki (2009).

Por fim, constatou-se que a existência de ZEIS vazias demarcadas e instituídas por lei municipal não exerceu influência na localização da habitação para a população da faixa de menor renda atendida pelo PMCMV. Esse programa, desde sua concepção, foi realizado em conjunto com a iniciativa privada, enfraquecendo a autonomia municipal na condução da política habitacional.

Diante da decisão do governo federal em priorizar o mercado privado de habitação, o poder público municipal passou a ter um papel praticamente nulo no que diz respeito à decisão sobre a localização da habitação de interesse social, mesmo quando na legislação urbanística local há instrumentos com potencial para orientar a localização adequada da moradia, como é o caso das ZEIS.

Referências

- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Revista Risco**, v. 14, n. 2, p. 41-50, 2011.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. **Correio da Cidadania**, 2009. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, n. 82, maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n.4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 7 jul. 2009.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2011. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 11 jul. 2011.

BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA (SIMPURB), 12., 2011. **Anais...** Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arg/trabalhos/4071c402a43c458597efe06f896757f7.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

DENALDI, R. **Política habitacional e urbana: avanços e impasses**. Disponível em: <<http://www.phdu.comuv.com/attachments/article/18/Pol%C3%ADtica%20Habitacional%20e%20Urbana%20avan%C3%A7os%20e%20impasses%20-%20Rosana%20Denaldi.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2012.

HIRATA, F. 'Minha casa, minha vida': política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? **Revista Aurora**, v. 3, n. 4, 2011. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/auro/article/view/1202>> Acesso em: 20 jun. 2012.

KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 26, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

MARICATO, E. As tragédias urbanas: desconhecimento, ignorância ou cinismo? **Revista Caros Amigos**. 2009. Disponível em: <<http://carosamigos.terra.com.br/index/index.php/correio-caros-amigos/1353-astragedias-urbanas-desconhecimento-ignorancia-ou-cinismo>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA. **Uberaba é uma das cidades que mais constrói casas pelo Minha Casa Minha Vida**. 2010. Disponível em: <<http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,12031>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERABA. **Plano Diretor de Uberaba e Legislação Urbanística Vigente**. 2006. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/plano_diretor_e_legislacao_urbanistica/lei_plano_diretor/lc_359/anexo1/zonas_interesse_social.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2012.

SOARES, I. **(Des)articulação entre política urbana e política habitacional: Programa "Minha Casa, Minha Vida" e ZEIS nas cidades médias de Minas Gerais**. 126 f. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2012.

UBERABA. **Lei n. 359, de 11 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Uberaba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/legislacao_urbanistica_vigente/lei_complementar_359/lei_complementar_359.pdf>. Acesso em: 26 maio 2011.

UBERABA. **Lei Complementar n. 376, de 19 de junho de 2007**. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Uberaba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/legislacao_urbanistica_vigente/lei_complementar_376/lei_complementar_376.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

UBERABA. **Lei Complementar n. 405, de 3 de junho de 2009**. Disciplina os critérios e reconhece como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 2 – os empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa "Minha Casa, Minha Vida - PMCMV" em Uberaba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/legislacao_urbanistica_vigente/lei_complementar_405/lei_complementar_405.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

Recebido: 09/01/2013

Received: 01/09/2013

Aprovado: 20/03/2013

Approved: 03/20/2013