

# O DIREITO À MORADIA X PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ESPACIALIZAÇÃO DOS MARGINALIZADOS DAS CIDADES DE SÃO JOÃO DEL-REI E BARBACENA

Lorran Kahel Melquiades dos Santos<sup>1</sup>

Otávio Manoel Marchiori Carazza Vale<sup>2</sup>

## Resumo

A Constituição Federal vigente, preconiza como direito fundamental o acesso à condições dignas de moradia, dessa forma, ao longo dos anos, foram desenvolvidos inúmeros programas governamentais objetivando conceder adito a esse direito, o mais recente, dentre eles é conhecido como o "Programa Minha Casa Minha Vida". Historicamente, as residências de interesse social são situadas nas bordas dos centros urbanos, em zonas de baixo custo de terra e incorporação. Objetiva-se com isso, verificar se o referido programa repete as ações dos anteriores prejudicando ou não o real sentido do direito a condições dignas de habitar e acessar os serviços públicos. O estudo inicia-se com uma explanação sobre a forma de funcionamento do programa, seus objetivos e formas de atendimento ao público em geral. Posteriormente, passa-se a análise de empreendimentos do programa nas cidades de São João del-Rei e Barbacena, ambas situadas no interior de Minas Gerais, com características diferenciadas em relação aos grandes centros onde as relações de poder e valor da terra tornam-se expressivamente evidentes. A partir disso, pretende-se verificar se o posicionamento desses empreendimentos na mancha urbana garante, de fato, o acesso aos bens de serviço públicos que proporcionam o direito à moradia digna e apropriação da cidade conforme preconizado pela Constituição. Os resultados apontam para um afastamento acentuado dos principais equipamentos públicos tais como administração pública, hospitais, Unidades Básicas de Saúde e Escolas, tornando necessários deslocamentos onerosos ao orçamento de famílias de baixa renda, o que elucida uma falsa impressão de concessão de direitos ao acesso à cidade. Conclui-se, portanto, que o combate a valorização das terras nas porções mais centrais das cidades pode proporcionar áreas melhor situadas para empreendimentos desse tipo, facilitando o acesso das camadas populacionais menos abastadas aos bens e serviços necessários para garantir o direito de habitar.

Palavras-chave: Marginalização; Direito; Espaço; São João del-Rei; Barbacena

## **The Right to Housing X Minha Casa Minha Vida Program: Spacialization of the Marginalizates in the cities of São João Del-Rei and Barbacena**

## Abstract

The Federal Constitution in force recommends access to decent housing conditions as a fundamental right. Thus, over the years, numerous government

1 Graduando em Direito pelo Centro de Estudos Superiores Aprendiz (CESA). E-mail: lorranmelquiades@gmail.com

2 Graduado em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) e graduando em História pela Universidade de França (UNIFRAN). E-mail: otaviomarchioro@gmail.com

programs have been developed with the aim of granting an addition to this right, the most recent of which is known as the "Minha Casa Minha Vida". Historically, residences of social interest are located on the edges of urban centers, in areas with low land and development costs. The objective is to verify whether the referred program repeats the actions of the previous ones, harming or not the real sense of the right to conditions worthy of living and accessing public services. The study begins with an explanation of how the program works its objectives and ways of serving the public. Subsequently, the program undertakings are analyzed in the cities of São João del-Rei and Barbacena, both located in the interior of Minas Gerais, with different characteristics in relation to the large centers where the relations of power and land value become expressively evident. From this, it is intended to verify whether the positioning of these enterprises in the urban area guarantees, in fact, access to public service goods that provide the right to decent housing and appropriation of the city as recommended by the Constitution. The results point to a sharp departure from the main public facilities such as public administration, hospitals, Basic Health Units and Schools, making costly trips to the budget of low-income families necessary, which elucidates a false impression of granting access rights to City. It is concluded, therefore, that combating the valorization of land in the most central parts of cities can provide better-located areas for undertakings of this type, facilitating the access of the less affluent sections of the population to the goods and services necessary to guarantee the right to live.

Keywords: Marginalization; Right; Space; São João del-Rei; Barbacena

## 1 INTRODUÇÃO

A habitação é um dos temas mais fundamentais da sociedade. Essa unidade mínima de espaço na escala urbana representa não só um elemento de propriedade, mas todo um contexto de dignidade inerente a pessoa, ou seja, um direito importante e assegurado pela legislação vigente.

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre a real promoção do habitar nas cidades, por meio das políticas de habitação ao longo da história da república com acentuação no mais recente e amplo programa implementado conhecido como "Minha Casa Minha Vida".

Para além do espaço físico a ser concedido ao cidadão, habitar deve ser entendido acompanhado da possibilidade de acessar os serviços e benefícios que a vida urbana concede, tais como a assistência à saúde e à educação. No âmbito da história da habitação no país, observa-se a predominância de construção de vilas e bairros inteiros destinados à moradia social em pontos marginais do espaço urbano evidenciando a marginalização social dos entes menos abastados da sociedade, e a questão não se restringe aos grandes centros.

A observação e análise de empreendimentos recentes em cidades de médio e pequeno porte possibilitam visualizar a

repetição histórica da marginalização espacial dos mais pobres. Para esse estudo elenca-se as cidades de Barbacena e São João del-Rei, ambas no interior de Minas Gerais e alvos recentes da intervenção do Programa Minha Casa Minha Vida. O objetivo é demonstrar a repetição histórica da marginalização dos menos abastados no contexto e configuração espacial de ambas as aglomerações urbanas, o que, de fato, comprovar-se-á. Para tanto é necessário, *a priori*, entender a questão habitacional no país.

## **2 A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

As políticas públicas de habitação são o tema inicial a ser trabalhado no presente trabalho, posto que, é a partir delas que se entende não só o tema principal evidenciado nesse artigo, mas toda a complexidade da questão desde seu cerne. Oliveira (2011) traz a luz que compreender as políticas habitacionais permite vislumbrar como o estado busca reduzir a demanda por moradias ao longo do tempo, demanda essa que foi acentuada no período da industrialização do país e expansão das cidades a partir de 1950. Não é segredo a instável história política do Brasil, o que influencia diretamente a visão sobre as discussões do déficit habitacional e acesso à terra infraestruturada e valorizada.

### **2.1 BREVE HISTÓRICO (1889–2009)**

O devido entendimento das questões problemáticas que envolvem a habitação social no Brasil solicita uma análise ampla do tema. Foi elencado o período entre a Proclamação da República e o lançamento do programa Minha Casa Minha vida para realizar uma reflexão histórica dessa temática no país já que durante os regimes políticos anteriores pouco observa-se sobre a questão da habitação. Paiva (2017) enuncia que é ainda na república velha que se encontra as origens da controversa política habitacional do país. No início da história republicana brasileira, segundo a autora, o estado põe-se fora da questão habitacional deixando que o liberalismo da economia controle as relações de mercado na compra e venda de habitações. Percebe-se que, naquele momento, a não interferência do Estado e a existência de uma propriedade privada plena não possibilita o acesso da população menos abastada a terras em áreas centrais iniciando um processo de marginalização espacial dos pobres).

Houri (2008) esclarece que o tema moradia passará a ser, de fato, tema das políticas do estado apenas após o entendimento da influência do espaço nas condições de vida dos trabalhadores e sua produtividade. O Estado passará assim a ser agente da política de promoção e construção da habitação para acesso dos trabalhadores assalariados à terra urbana. Nesse cenário, serão principais agentes os Institutos de Aposentados e Pensionistas (IAP) de cada categoria profissional. Rubin e Bolfe (2014) citados por Paiva (2017) apontam que:

os IAP passaram a atuar no campo habitacional, onde poderiam investir até 50% de suas reservas para o financiamento habitacional. Os recursos para esses financiamentos provinham dos cofres dos institutos originados do depósito compulsório de empresas e trabalhadores para o pagamento futuro de aposentadoria e pensionistas. (PAIVA, 2017. P.47-48)

Dessa forma, o processo de intervenção do Estado na habitação contou com financiamento provindo dos trabalhadores assalariados e seu sistema de seguridade social, o que não permitiu uma ampla e robusta atuação do Estado, posto que, o acesso à moradia de interesse social limita-se aos empregados, ficando a margem os habitantes não inseridos no mercado de trabalho.

Cabe aqui destacar que assim como no período da república velha, o acesso a terra em áreas com a devida infraestrutura e serviços não é garantido pela construção de habitações via IAPs, já que o orçamento limitado dos órgãos possibilita a aquisição de terras em áreas marginais aos centros urbanos de valor de mercado menor que áreas em porções centrais.

Paiva (2017) mostra ainda que secundariamente o Estado intervém no tema da habitação por meio da promulgação da lei de inquilinato a qual tem por objetivo congelar o preço de aluguéis de forma a combater as construções e especulações do valor da terra para habitações locais, no entanto a lei torna-se ineficiente, posto que a não fixação de reajustes acaba por promover processos de despejo e relocação para que no novo contrato o locatário realiza-se o reajuste que lhe fosse conveniente.

Na tentativa de unificar as ações dos IAPs e ampliar o acesso à moradia, por parte da população mais marginalizada da sociedade, foi criado em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), a qual é extinta em 1964. O órgão de fato governamental

deveria captar os recursos do IAP e financiar obras por todas as cidades do país em parceria com os governos locais. A maioria dos núcleos habitacionais da FCP foi implantada nas franjas periféricas urbanas, tendo sido comum a entrega das unidades com a infraestrutura incompleta ou inexistente, o que contrariava a intenção original de promover o desenvolvimento urbano. (BONDUKI, 2014, p.245). Além disso, a captação de recursos nos IAPs acabou por não se concretizar de fato devido ao baixo volume de divisa nos cofres dos mesmos e a não aceitação de apropriação dos recursos existentes por parte do estado, já que o patrimônio existente era propriedade dos trabalhadores associados ao fundo e não do poder federal centralizado.

Com o Golpe Militar de 1964, o país passa a ser regido por um governo fortemente centralizado e fechado tendo no estrato federal o maior controle das questões de maior impacto social. Em resposta ao crescente déficit habitacional brasileiro, aprofundado durante a expansão urbana do país a partir de 1950, o governo militar cria em 1964 o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O governo buscava adquirir o apoio das massas populares urbanas e criar uma política permanente de financiamento, que estruturasse o setor da construção civil habitacional (PAVIA, 2017. P.51). O SFH não só teria a função de promover a habitação mas também de captar recursos para as obras de infraestrutura necessárias no país e para a compra de habitações pela população de baixa renda. Segundo Ferreira (2009), o SFH operava com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), somados aos provenientes da poupança voluntária, formando o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A criação do FGTS, em 1967, como forma de seguridade aos trabalhadores assalariados passou a ser a principal forma de captação de recursos, o que ainda é observado na atualidade. Almeida (2011) citado por Paiva (2017) explica que:

os recursos do SBPE eram utilizados para financiar empreendedores ou construtoras. Estes produziam e vendiam as unidades habitacionais aos consumidores finais que, mediante a tomada de empréstimo para a compra de unidades, tornavam-se mutuários do sistema. Os recursos do FGTS deveriam ser canalizados prioritariamente para a habitação de interesse social. (PAIVA, 2017.p. 52).

Conforme apresentado, foi a partir de 1964 que a política habitacional vigente toma boa parte de sua forma, sobretudo no que diz respeito a centralização das ações no governo federal e captação de recursos para as obras necessárias. Paiva (2017) infere que nessa época a implantação nos estados e municípios era transferida para as companhias de habitação dos estados as quais eram controladas pelo BNH.

No campo do contexto urbano e implantação, Bonduki (2014) esclarece que os conjuntos habitacionais edificados pelo BNH localizavam onde os terrenos fossem mais baratos na zona rural ou nas franjas da área urbanizada. Dessa forma torna-se evidente a questão da marginalização espacial dos menos favorecidos assim como verificado em tentativas anteriores de intervenção do estado na habitação e na política atual.

O BNH foi extinto no ano de 1986 e suas atribuições de financiamento e controle do FGTS foram repassados à Caixa Econômica Federal, onde permanecem até na atualidade.

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) observa-se uma tímida atuação do Estado em relação a habitação, sendo principais agentes no tema as repartições estaduais destinadas a esse fim.

## **2.2 PROGRAMAS ESTADUAIS: O CASO MINEIRO**

Ainda durante a Ditadura Militar, foram criados inúmeros órgãos estaduais de promoção da habitação. No caso de Minas Gerais, estado em estudo nesse trabalho, foi instituída em 1964 a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB – MG). Sua forma de uso dos recursos estava atrelada ao SFH e ao BNH, já que conforme explícito anteriormente, nessa época as ações de habitação centralizaram-se no poder central da federação. Segundo Paiva (2017, p.51) “sua criação como uma sociedade de economia mista a transformarem um ponto-chave de interligação entre o governo estadual, a iniciativa privada e a sociedade civil.” Assim sendo o financiamento e construção da habitação passava pela contribuição de todos os agentes envolvidos na conformação do estado.

Paiva (2017) elenca ainda que em 1982 a COHAB-MG passou a contar com um órgão colegiado e consultivo que incentivava a participação social na temática da habitação, no entanto o mesmo encontrava-se subordinado ao governador do estado, acarretando uma falsa participação social no tema.

Com a extinção do BNH, em 1986, percebe-se que as Companhias estaduais passam a assumir a questão habitacional de forma restrita aos seus estados longe de uma centralização política. No caso mineiro a COHAB- MG passa a promover a construção de pequenas vilas em diversos pontos do estado, tendo como parceiros os governos municipais e outras empresas públicas do Estado de Minas Gerais. Um caso ilustrativo é o Conjunto Habitacional Major Ciro do Espírito Santo Cardoso em São João del-Rei, onde a COHAB em parceria com a CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais) entregaram unidades à população de baixa renda com adaptações para o aquecimento de água. O financiamento dessas moradias ocorreu por meio do programa estadual Lares Gerais, promovido pelo governo de Minas Gerais e pela COHAB – MG.

A política habitacional dos estados tornar-se-á secundária após a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida no ano de 2009, quando o Governo Federal passará novamente a centralizar a questão e o financiamento na esfera central da República.

### **2.3 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA**

Instituído no ano de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é a mais recente tentativa do governo Federal de atuar na temática da habitação e minimização do déficit habitacional vigente no país.

Segundo Paiva (2017) o programa caracteriza-se ainda pela construção de novas unidades habitacionais não sendo previstas aquisições de imóveis ou desapropriação de bens não utilizados ou que não cumpram sua função social conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Assim como os programas anteriores observaram-se o foco de intervenção de forma expansionista, ou seja, na ampliação dos tecidos urbanos. Cabe aqui destacar que as obras contratadas pelo PMCMV incluem exclusivamente o setor privado, ou seja, o Estado repassa recursos para a construção de forma a, além de promover a habitação, aquecer a economia da construção civil. A transferência de recursos para a esfera privada não é novidade na política habitacional brasileira conforme apontado no histórico anteriormente delimitado. Sobre isso Aureliano (2018) aponta que o Programa é uma aliança entre o setor privado e os Ministérios da Casa Civil e Fazenda o que confere a ele o viés econômico necessário ao enfrentamento da crise econômica ocorrida no capitalismo no ano de 2008.

O programa é dividido em três faixas de renda para a construção e financiamento da habitação. Para o presente trabalho a mais importante delas é a faixa 1 que incluem pessoas que recebem entre 0 e 3 salários mínimos, ou seja a parcela menos abastada da sociedade e, sobremaneira, marginalizada dos recursos urbanos. Cota e Diório (2013) evidenciam que o PMCMV vem se constituindo, atualmente, na principal ação de combate ao déficit habitacional do Brasil, inclusive para as famílias com renda até três salários mínimos, faixa em que se concentra o déficit mais expressivo do país.

A forma de financiamento proposta para o programa em relação a faixa 1, bem como a divisão em faixas de renda possibilita a segurança do sistema e garante que as construtoras recebam pelos empreendimentos, já que cabe ao Estado via bancos públicos arcar com a compra das unidades a serem financiadas pela população. Em consonância com o exposto, Aureliano (2018) aponta que a empresa de construção civil apresenta um projeto destinado a demanda, que é aprovado pelo município e submetido às instituições financeiras definidas como Agentes Executores do Programa (CAIXA e Banco do Brasil).

O empreendimento, então, é adquirido pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e posteriormente repassado aos beneficiários; ou seja; nessa faixa de renda, é o governo, por intermédio dos bancos públicos, quem compra as unidades das construtoras; portanto, não há risco das mesmas sofrerem com a possível inadimplência dos beneficiários. Assim sendo, o governo passa a promover a habitação de forma ampliada e segura ao mercado da construção civil, aparentemente um eficiente processo de aquecimento econômico e promoção social. Em verdade a primeira afirmativa se confirma, já que a construção maciça e compra de imóveis movimentou e ainda movimenta boa parte da indústria no país, no entanto, a segunda afirmativa é comprometida pelas ações de mercado e especulação imobiliária.

A inclusão do setor privado no processo, sobretudo como agente preponente dos projetos, faz com que, na busca de maximização de lucros, busquem-se terras mais distantes dos centros de urbanização consolidada, já que nessas áreas o alto custo da terra reduziria drasticamente os lucros. Soma-se a questão o fato da maior parte dos municípios do país não possuírem legislação urbanística que definam mecanismos de controle especulativo e inclusão de zonas de interesse social no zoneamento urbano.

No que toca a questão de habitar, vale destacar que, na insana ampliação de lucros por parte das empreiteiras, as condições de habitabilidade dos objetos além do acesso aos serviços urbanos são bastante comprometidos, já que distancia-se cada vez mais das porções consolidadas edificando-se com materiais de qualidade inferior e com características divergentes da moradia de origem dos beneficiários do programa.

A seguir explana-se sobre o que de fato é habitar, teórica e legalmente, na tentativa de mostrar o quanto o PMCMV cumpre sua função primeira de promover a habitação digna.

### **3 AS CONDIÇÕES DIGNAS DE MORADIA**

Construir moradias apenas para a geração de números positivos em relação ao déficit habitacional não é de fato proporcionar, em seu sentido lato, habitação, ou seja é limitado entender como número de unidades a promoção de uma real política de social de habitação, na verdade cai-se no perigoso risco da maciça expansão urbana as margens do tecido consolidado tornando espacial a questão da marginalização social dos extratos menos abastadas da sociedade.

#### **3.1 O QUE É DE FATO HABITAR**

O conceito de habitar talvez seja o mais complexo e básico elemento a ser entendido nesse trabalho. No censo comum é entendido como residir, ou seja, a unidade mínima onde o indivíduo, no contexto urbano, é dono da propriedade e se abriga quando fora das demais atividades cotidianas. Esse sentido tão restrito pode e deve ser ampliado para todo o contexto que envolve a vida urbana. Habita-se a casa, o trabalho, o veículo, o espaço público e tudo a que o indivíduo se propõem a apropriação nas mais diversas atividades.

Heidegger é talvez o pensador mais importante sobre o tema do habitar. Em sua obra intitulada Construir, Habitar, Pensar de 1951 o autor apresenta o sentido mais lato da expressão. Ele aponta que “No sentido de habitar, ou seja, no sentido de ser e estar sobre a terra, construir permanece, para a experiência cotidiana do homem, aquilo que desde sempre é, como a linguagem diz de forma tão bela, “habitual” (HEIDEGGER, 1951). Ou seja, em seu sentido ampliado habitar é construir espaços para a vivência humana independente da morada particular.

No sentido proposto por Heidegger, é possível inferir que assim como os espaços construídos servem ao habitar, é necessário que o devido acesso a todos eles por parte da sociedade é peça fundamental para que se cumpra a garantia a habitação, dessa maneira a marginalização do acesso a qualquer um dos elementos que constituem o território urbano compromete o real sentido de habitar e condena a mesmice do entendimento desse conceito de forma restrita a moradia.

Conforme apontado a política habitacional brasileira infelizmente atrela-se, sobremaneira, a habitação ligada apenas ao imóvel tornando a população já marginalizada distante das oportunidades e espaços que o habitar de fato viabiliza nas cidades.

### **3.2 CONCEITUANDO MORADIA DIGNA**

O termo Moradia digna é um complexo que transcende a um espaço coberto e habitável, quando a literatura da lei acresceu o direito à moradia, o estado brasileiro já entendia os questionamentos em relação ao que se trata o referido termo, pois foi bastante discutido no comitê de Direitos econômicos, sociais e culturais, da ONU (Organização das Nações Unidas) de 1991. Dentre os inúmeros conceitos defendidos pela Organização, elenca-se os seguintes como os mais relevantes para o presente trabalho:

-Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

-Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

-Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991).

A moradia adequada e necessária que obedece ao princípio da dignidade da pessoa humana, dessa forma, os termos acima destacados representam aspectos inerentes a questão do habitar que deve estar incluído na análise e proposta de políticas habitacionais. De nada adianta promover o espaço físico de moradia se ele não se adequa ao acesso à cidade e aos bens de serviço que a mesma proporciona.

### 3.3 O DIREITO A DIGNIDADE E A MORADIA DIGNA

No Brasil, em 1988, foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, a nova Constituição Federativa do Brasil, que se apoiava na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas).

Ela assegura, aos brasileiros, direitos e garantias fundamentais; direitos individuais e coletivos que tratam de questões de igualdade, honra, segurança, liberdade e dignidade da pessoa humana– Direitos sociais, referentes à saúde, educação, e direitos nacionais e políticos.

A garantia de direitos e deveres, estabelecidas pela carta magna vigente, sofrem alterações, ao longo dos anos, de acordo com as necessidades populacionais e conquistas sociais. Em 2000, com a emenda constitucional número 26 foi acrescido no artigo 6º o direito à moradia, deixando a redação da constituição. Lê-se: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (CONGRESSO NACIONAL, 2000) A *posteriori* esse mesmo artigo sofre nova alteração pela emenda constitucional número 64 de 2010, incluindo a ele o direito à alimentação.

A garantia constitucional do direito à moradia torna-se amago importante para o desenvolvimento da política habitacional brasileira o que será confirmado no ano de 2009 com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida. A partir desse momento a construção das moradias sociais fazem parte do entendimento do sentido lato de dignidade da pessoa humana devendo ser tratado na forma da lei e não como uma promessa eleitoreira aos moldes de “favor” aos menos abastados.

### 3.4 OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO ESTATUTO DA CIDADE E A HABITAÇÃO

Com a polarização das grandes cidades na década de 1980, percebe-se a necessidade de um estatuto que estruturasse o planejamento de políticas urbanas, já citado na constituição federal, e a função social da propriedade. Diante disso, é criado o projeto de lei em 1988 que ficou “esquecida” até ser aprovado como ESTATUTO DA CIDADE– lei 10.257 em 10 de julho de 2001.

A referida lei condiciona questões urbanísticas que regulamenta o desenvolvimento da determinada cidade, afim de respeitar um cuidado padrão, estabelecido pelo ramo imobiliário, através do plano diretor, no que tange a ocupação do território urbano, com questões de limitação de impermeabilidade do solo, uso efetivo da terra, nesse última com a penalidade de IPTU progressivo – que aplica-se ao dono de terreno ocioso um aumento na alíquota anual, justamente por não desenvolver a ocupação daquele espaço, por exemplo.

Os instrumentos urbanísticos têm embasamento legal e visam a reorganização das cidades e aplicar a elas o uso efetivo e cordial deste solo. Dentre as delimitações do Estatuto da cidade, uma das mais importantes questões refere-se a dita função social da propriedade privada, a qual é definida no artigo 39:

“Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei.” (BRASIL, 2001).

A delimitação dos instrumentos do presente Estatuto, bem como a definição da função social da propriedade já prevista na constituição, representam uma importante tentativa de inclusão de empreendimentos sociais nas áreas mais valorizadas das cidades, no entanto cabe destacar que todos esses aportes fornecidos pela legislação federal devem ser regulamentados na escala municipal, o que raramente acontece. Quando se analisa as cidades de menor porte a situação torna-se ainda mais agravada já que boa parte delas não contam se quer com plano diretor que ordene as políticas urbanísticas. É o caso das cidades elencadas nesse estudo. Barbacena, com população estimada em aproximadamente 126 mil habitantes em 2017 não possui plano diretor vigente. Por outro lado, em São João del-Rei com população estimada em aproximadamente 90 mil habitantes em 2017 existe um Plano Diretor vigente desde 2007 mas que não passou por regulamentação de suas diretrizes. Atualmente discute-se a atualização do referido plano.

Conclui-se com a finalização desse primeiro momento teórico que apesar da legislação prever modos de produzir habitações dignas e bem inseridas no contexto das cidades, raramente os meandros do mercado imobiliário são contornados pelo poder público.

#### **4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO INTERIOR: BARBACENA E SÃO JOÃO DEL REI**

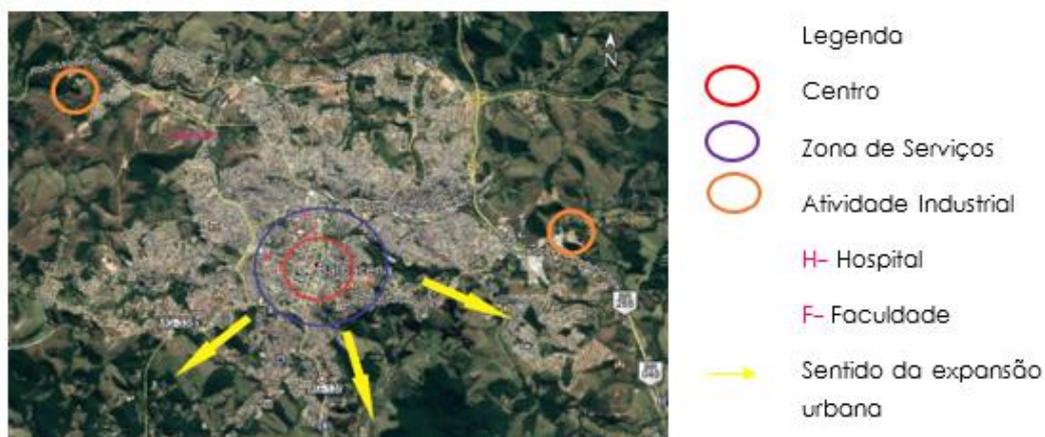
A criação do Programa Minha Casa Minha Vida foi um marco sem precedentes na história da produção habitacional no país conforme demonstrado anteriormente. A amplitude de alcance ao acesso da moradia própria nunca foi, até aquele momento, tão amplificada, sobretudo no que toca a população de baixa renda. Uma das provas disso é o alcance do referido Programa ter alcançado não só os grandes centros urbanos, mas também as urbes de menor extensão e contingente populacional. Toma-se por exemplo dois casos de implantação do PMCMV nas cidades de São João del-Rei e Barbacena, ambas no interior de Minas Gerais. O objetivo principal é verificar, na experiência realizada nessas localidades, se há a replicação das características habitacionais predominantes na história brasileira, onde aos menos abastados é reservado as margens do espaço urbano consolidado geralmente distante dos bens e serviços das áreas centrais. Se comprovada a predominância dessa característica, estará ocorrendo a marginalização espacial das classes baixas reforçando sua posição social no espaço urbano o que descompromete a política habitacional da temática da moradia digna e acaba por produzir expansões urbanas problemáticas. Além disso, a verificação da citada marginalização aponta para a observação que não é apenas nas grandes aglomerações urbanas que predominam as imposições do mercado e a especulação imobiliária, estando o interior suscetível a esses controladores do espaço urbana de modo acentuando devido a ausência de aporte legal que combata ambos os problemas.

##### **4.1 O CASO DE BARBACENA**

A cidade de Barbacena possui, segundo o IBGE uma população estimada de 126 mil habitantes. Sua porção central possui os principais equipamentos públicos de acesso a direitos fundamentais. No entorno imediato encontram-se as instituições secundárias e superiores de ensino, excetuando-se uma universidade particular localizada na zona rural. É ainda nesse entorno que verificam-se as principais instalações médicas de atendimento consolidado e especializado. Nessa situação em especial, há a existência de um Hospital Regional Geral nas bordas da cidade, no entanto cabe destacar seu amplo atendimento para além da população barbacenense o que

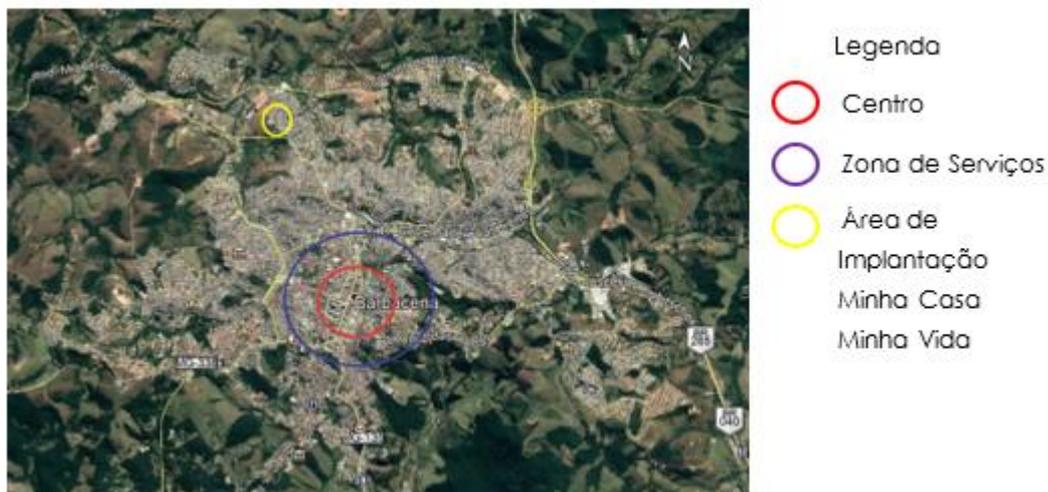
acarreta lotação e comprometimento de atendimento a especialidades menos complexas.

O mapa a seguir produzido por auxílio de imagem espacial aponta os posicionamentos mencionados:



Mapa 1 – Zonas de Barbacena – Google Earth modificado.

Observa-se, portanto, a concentração de serviços nas proximidades do centro de Barbacena. Quando se contrapõem o mapa anterior a localização do empreendimento implantado na cidade observa-se o distanciamento da zona central e de serviços da cidade o que torna onerosos os deslocamentos cotidianos para as mais diversas atividades. Nesse sentido a ideia de habitar conforme delimitada nesse estudo apresenta-se comprometida. Vale salientar ainda que a localização do empreendimento em Barbacena está próxima as áreas industriais que promovem o despejo de fortes odores o que prejudica a salubridade local. Soma-se a isso os recorrentes registros de crimes no local, muito devido a desocupação de boa parte da população residente.



Mapa 2 – MCMV Barbacena – Google Earth modificado



Imagem 1- Conjunto MCMV de Barbacena

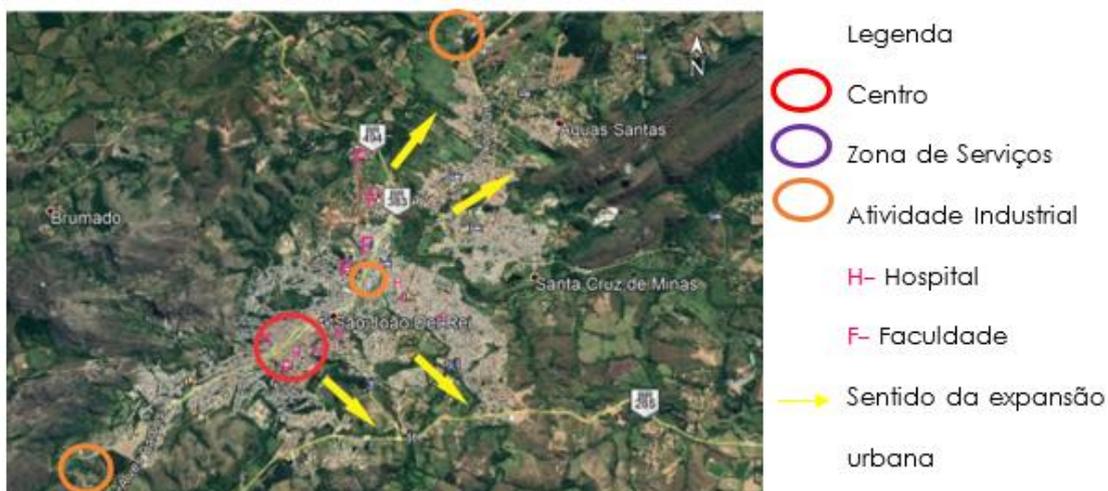
No caso de Barbacena evidencia-se que a colocação do empreendimento habitacional de cunho social está na extremidade oposta aos principais eixos de crescimento da cidade, em região desvalorizada pela proximidade de atividades industriais e periferias já consolidadas. Nesse sentido, o implantação do programa nessa localidade vinculou-se estritamente ao sentido de habitáculo, ou seja, de unidade habitacional mínima apenas, esvaziando-se do real sentido de habitar conforme delimitado nesse estudo, assim sendo, não produziu-se a moradia como forma de garantir direitos e dignidade, mas como forma de conceber apenas um espaço

físico a ser morado pela parcela menos abastada da população em uma área aquém de todas as oportunidades que essa cidade pode oferecer nos mais diversos aspectos.

#### 4.2- O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI

São João del-Rei, assim como Barbacena localiza-se no interior de Minas Gerais. Possui uma população estimada de 90 mil habitantes segundo o IBGE. Sua configuração espacial é bastante diversa em relação a primeira cidade analisada já que, enquanto Barbacena apresenta adensamento e redução da extensão ocupada pelo distrito sede, São João del-Rei configura-se com uma mancha urbana extensa e de processo de adensamento recente, o que amplia os deslocamentos necessário entre os bairros e o centro.

Os serviços de saúde e atendimento público concentram-se na porção central da cidade, sendo necessário o acesso a essa área não só pela população são-joanense, mas por todos da microrregião que necessitam recorrer a São João del-Rei. Por outro lado, as atividades educacionais, principalmente as superiores encontram-se espalhadas pela mancha urbana facilitando a apropriação. O mapa abaixo sintetiza a organização espacial supracitada.



Mapa 3 – Zonas de São João del-Rei – Google Earth modificado.

Diante do recente processo de crescimento de São João del-Rei, acentuado a partir do ano de 2009 com a instituição do programa de expansão universitária (REUNI), observa-se o aceleramento da verticalização em boa parte das bordas da

cidade, além da abertura de novos loteamentos destinados a populações mais abastadas. Nesse cenário ocorre a valorização exacerbada do valor de terras e imóveis nas porções mais centrais da mancha urbana, posto que, nessa localidade não existem mecanismos de controle da especulação regulamentados. Ocorre ainda um processo de atraimento de pessoas em busca de oportunidades de trabalho na cidade, o que acresce, em partes, o número de habitantes menos abastados pressionando o déficit habitacional local.

Devido ao número expressivo famílias que necessitavam de novas residências, foram lançados 3 empreendimentos do Minha Casa Minha Vida com o intuito de promover melhores condições de habitação aos menos favorecidos. Não seria segredo algum que, no cenário ascendente de especulação descrito anteriormente, a localização desses empreendimentos estaria distante das áreas melhor servidas pelos recursos oferecidos pela cidade, ou seja foram dispostos em uma extremidade localizada próxima a uma zona de atividade industrial e em caminho oposto aos principais eixos de expansão urbana.



Mapa 4 – MCMV São João del-Rei – Google Earth modificado

Não é estranho verificar que os deslocamentos necessários aos moradores do MCMV em São João del-Rei solicita o uso de ônibus ou outros meios de transporte, destacando que a topografia do local de inserção não viabiliza o uso de bicicletas ou deslocamentos peatonal. A proximidade da atividade industrial, nesse caso a siderurgia, aproxima o lançamento de gases da zona residencial implantada o que impacta diretamente nas condições de salubridade local. Assim como no caso de Barbacena, os conjuntos apresentam um elevado índice de

violência sendo os principais registradores de ocorrência policial na cidade. Muito se deve a sua marginal localização dificultando o acesso a mecanismos de promoção social.



Imagens 2 e 3 – MCMV construídos em São del-Rei. Fonte: Gazeta de São João del-Rei.

Observando-se o caso são-joanense, nota-se que, assim como em Barbacena, prevalece a lógica da produção habitacional entendida como construção de moradias independente do acesso aos bens e serviços urbanos, ou seja, restringe-se o conceito de habitar e de moradia digna ao simples fato de possuir um imóvel evitando-se a inclusão de conceitos como acessibilidade, localização e salubridade. Nesse sentido infere-se que em ambas as situações analisadas o Programa Minha Casa Minha Vida foi falho na real promoção do direito a moradia previsto na Constituição Federal desde os anos 2000.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desenvolvido no presente artigo permitiu a análise *in loco* dos preceitos previsto na legislação vigente no país em duas situações particulares que se acreditam não ser casos isolados, posto que, em outras localidades observa-se verossimilhança nos processos de construção e promoção de habitações de cunho social.

Verifica-se que a ausência de regulamentação local e falta de controle do uso do solo urbano contribuem, sobremaneira, para o comprometimento das ações de expansão da política habitacional do país, já que na ausência de instrumentos legais cabe ao mercado regular onde é viável ou não direcionar o uso da terra para as ações de cunho social. Acrescenta-se a isso a forma de proposição e construção dos conjuntos pelo programa

Minha Casa Minha Vida, a qual liga-se totalmente a lógica mercadológica da produção da cidade.

Nas cidades de menor porte, como as analisadas, seria mais fácil o ordenamento territorial que nos grandes centros consolidados, no entanto opta-se por um processo expansionista maçante e marcadamente marginalizada das populações menos abastadas, ou seja, a cidade configura espacialmente as diferenças sociais por meio da política habitacional predatória e em parte excludente, já que a opção por não regular o uso da terra urbana acaba por derrubar preceitos como a acessibilidade, localização e salubridade dos empreendimentos destinados aos menos favorecidos.

Questiona-se onde as classes mais pobres deveriam morar, ou melhor, onde de fato habitariam? Seria nas bordas da cidade, próximo a riscos ambientais e distantes dos serviços públicos que lhes permitiriam o desenvolvimento social ou nas porções mais centrais possíveis? Diante dessa pequena reflexão é sabido dizer que a produção espacial promovida pela política habitacional em vigor não passa verdadeiramente pelos preceitos solicitados pela ideia de habitar, tornando-se um mero instrumento de construção de abrigos.

O mais perigoso do cenário e das análises postas aqui é o quadro de ilusão a qual o poder público submete a população apontando que está promovendo a dignidade fornecendo objetos construídos aquém do acesso às cidades, na verdade o que se pode inferir é que mais uma vez a política habitacional falhou tornando espacial a exclusão social.

## 6 REFERENCIAL TEÓRICO

ALMEIDA, Isaura Florisa Gottschal. **Desigualdades e políticas públicas de habitação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil**. v 1.1.ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 05.Agosto. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível

O Direito à Moradia X Programa Minha Casa Minha Vida

em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 15.Agosto. 2019.

CASTRO, Karina Alves de. **Direito à moradia: da efetividade desse direito e da sua conexão com o direito ao desenvolvimento.** Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=21b6529de735e297>> Acesso em: 15.Agosto. 2019.

COHAB-MG. **Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <<http://www.cohab.mg.gov.br/>> Acesso em: 25.Agosto. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Atividade legislativa.** Histórico de alterações do artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_03.07.2019/art\\_6\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_03.07.2019/art_6_.asp)> Acesso em: 05.Agosto. 2019.

COTA, Daniela Abritta; DIÓRIO, Ana Carolina Dias. **Dispersão e fragmentação socioespaciais em São João Del-Rei, MG:** considerações parciais. In: XV ENANPUR, v. 1. Recife, 2013. Anais... Recife: XV Enampur, 2013,p,1-18. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/4134/4021>> Acesso em: 23.agosto. 2019.

FERREIRA, Andresa Rosa. **Programas de Combate ao déficit habitacional brasileiro.** Monografia (Graduação em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

GOOGLE EARTH-MAPAS. **Consulta de mapas.** Disponível em: <https://www.google.com.br/earth/> Acesso em: 01.Agosto. 2019.

HEIDEGGER, Martin. **Construir, morar, pensar.** Bauen, Wohnen, Denken (1951) conferência pronunciada por ocasião da "Segunda Reunião de Darmastad", publicada em Vortäge und Aufsätze, G. Neske, Pfullingen, 1954. Tradução de Marcia Sá Cavalcante Schuback Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/12/heidegger\\_construir\\_habitar\\_pensar.pdf](http://www.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/12/heidegger_construir_habitar_pensar.pdf)> Acesso em: 28.Agosto. 2019.

HOURI, Luciana Felicíssimo. **Políticas de produção de moradias e segregação residencial em Belo Horizonte -1986 a 2000.** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

IBGE CIDADES. **Panorama da cidade de Barbacena.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/barbacena/panorama> Acesso em: 10.Agosto. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Comissão dos Direitos Humanos. Direitos econômicos, sociais e culturais: relatório do Relator Especial sobre à moradia adequada como componente do direito a um adequado padrão de vida, Miloon Kothari;** adendo missão ao Brasil. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_relator\\_onu\\_miloon\\_khotari\\_moradi](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_relator_onu_miloon_khotari_moradi)> Acesso em: 02. Agosto. 2019.

OLIVEIRA, Cirlei Terezinha Teixeira. **A implementação de políticas públicas habitacionais: o caso do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) no Rio grande do Sul.** Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PAIVA, Letícia Maria. **Habitação de interesse social e a produção do espaço urbano em São João del-Rei/MG entre os anos de 2006 e 2016.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Feredal de São João Del-Rei, São João

O Direito à Moradia X Programa Minha Casa Minha Vida

Del Rei, 2017. Disponível em: <<https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Leticia.pdf>> Acesso em: 15.Agosto. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARBACENA. **Entrega de casas do programa minha casa minha vida.** Disponível em:<<http://barbacena.mg.gov.br/2/noticias/?id=4217>> Acesso em:12.Agosto. 2019.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. **O desenvolvimento da habitação social no Brasil.** In: Revista Ciência e Natura, nº 2, v 36, p. 201–213, 2014. Disponível em: < <http://oaji.net/articles/2017/1602-1487076445.pdf>> Acesso em: 18. agosto.2019.

SILVA, Ana Luiza Aureliano. **Minha casa... e a vida? Impactos socioespaciais a partir da análise de um empreendimento do programa minha casa, minha vida em São João Del Rei, MG.** Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de São João Del-Rei, São João Del Rei, 2018. Disponível em: <[https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Ana\\_Luiza\\_Aureliano.pdf](https://ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/ppgeog/Ana_Luiza_Aureliano.pdf)> Acesso em: 19.Agosto. 2019.