

O LUGAR DOS POBRES NA CIDADE DE JUIZ DE FORA

O Programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF

Clarice Cassab

Professora do DEGEO/PPGEO da UFJF – Coordenadora do NuGea – Universidade Federal de Juiz de Fora/ICH – Rua José Lourenço Kelmer, s/n - Campus Universitário – Bairro São Pedro - CEP: 36036-900 - Juiz de Fora - MG
E-mail: clarice.torres@ufjf.edu.br

Marina Barbosa Pinto

Professora da Faculdade de Serviço Social da UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora/ICH – Rua José Lourenço Kelmer, s/n - Campus Universitário – Bairro São Pedro - CEP: 36036-900 - Juiz de Fora – MG

Resumo

O artigo pretende tratar da localização dos projetos Minha Casa Minha Vida, programa do governo federal, desenvolvidos na cidade de Juiz de Fora. Será dado destaque à análise da espacialização dos mesmos no território da cidade em relação com a localização da pobreza como uma expressão da questão social. O objetivo é elucidar as novas formas de espacialização da pobreza na cidade como fruto da ação direta do capital imobiliário. Parte do entendimento de que a questão habitacional é reveladora do ordenamento das relações sociais capitalista sendo, a habitação, uma mercadoria cara e indispensável. Para esse fim a habitação será compreendida não apenas em seu valor de uso como também no valor de troca, tendo uma estreita relação entre o seu acesso e o nível de renda da população.

Palavras-chave: Habitação; pobreza; questão social.

Abstract

The Article intends to deal with the location of the projects My House My Life, a program of the federal government, developed in the city of Juiz de Fora. Will be highlight the analysis of their spatialisation in the territory of the city in relation to the location of poverty as an expression of the social question. The aim was to elucidate the new forms of spatialisation of poverty in the city as a result of the direct action of capital real estate. Part of the understanding that the housing issue is indicative of the reordering of capitalist social relations being, housing, is expensive and indispensable. For purposes of this work the dwelling is understood not only in its use-value as also in exchange value, having a close relationship between your access and the level of income of the population.

Keywords: Housing; poverty; social issue.

Introdução

A partir do entendimento da questão habitacional como um componente revelador do ordenamento das relações sociais capitalistas, assume-se a concepção que a compreende não apenas em seu valor de uso, mas também em seu valor de troca, o que a caracteriza

como uma mercadoria, estabelecendo uma estreita relação entre o seu acesso e o nível de renda da população.

No que toca à habitação o capital esbarra com limites à produção rentável da mercadoria casa, pois ela se configura como uma mercadoria imóvel e durável

que demanda a cada novo processo, um novo solo. Para que tenha lucratividade o processo de produção de moradia depende da apropriação dos benefícios gerados pela diferenciação do espaço urbano em termos de equipamentos, serviços e amenidades. Por esta razão, sua produção por parte do capital privado atenderá, em grande medida, apenas uma parcela diminuta dos moradores da cidade. Aquela capaz de consumir as moradias que apresentam melhor acessibilidade, ofertas de infraestrutura e maior grau de amenidades, sendo atendida pela produção privada da casa. Para aqueles que não participam desse mercado a habitação torna-se uma questão.

É assim que a questão habitacional é determinada pelo desenvolvimento do capitalismo no urbano como parte de suas contradições sociais, as quais se constituem da propriedade privada e o aparato jurídico que a garante e da divisão social e técnica do trabalho, que coloca os trabalhadores dependentes do consumo de bens coletivos.

Pelas particularidades que a mercadoria habitação guarda em si é que o papel do Estado ganha destaque na promoção da garantia das condições para novas modalidades de acumulação favorecendo, neste campo, os empreendimentos capitalistas imobiliários e as empresas a eles vinculadas. Registra-se também que ao ter uma ação para subsidiar a superação da crise de acumulação, o Estado deixa de formular e executar políticas públicas universalizantes.

Na questão da habitação, o papel do Estado vai ser facilmente visualizado na seletividade dos investimentos públicos (infraestrutura, equipamento coletivo, normatização e fiscalização do uso do solo) que encobre o “segredo” da valorização da terra. Sua intervenção acaba por estruturar a cidade e ordenar a questão habitacional em favor dos lucros da iniciativa privada.

É nessa medida que a questão habitacional revela a profundidade da questão social e está determinada pela desresponsabilização do capitalista sobre o custo de um item indispensável à reprodução da força de trabalho. O conflito em torno desta demanda vai se deslocar para o mercado e esbarrar nos limites da capacidade de consumo dos trabalhadores.

Sob essa lógica que se é que se pretende produzir uma reflexão sobre como o Programa Minha Casa Minha Vida tem promovido uma nova espacialização da pobreza na cidade de Juiz de Fora¹.

¹ O trabalho é um recorte do projeto Habitação em cidades médias: políticas públicas e uso do solo urbano – um estudo em Juiz de Fora, desenvolvido no âmbito do Núcleo de Pesquisa Geografia Espaço e Ação (NuGea) da UFJF.

Juiz de Fora e suas particularidades no quadro da urbanização brasileira

A cidade tem as marcas das muitas lutas que objetivaram reduzir as desigualdades sociais no espaço urbano, mas, também tem as expressões da trajetória da urbanização brasileira. Em grande medida, a expansão urbana de Juiz de Fora acompanhou a lógica clássica da expansão em salto na qual vazios urbanos são mantidos como reservas especulativas e tendo seu valor ampliado a partir da implantação da infraestrutura básica. É a partir dela que nas décadas de 1960-1970 e, em parte como resultado das políticas de desenvolvimento, a cidade foi crescendo em direção as suas vertentes e regiões mais afastadas.

Quanto aos seus vetores de crescimento é possível identificar a tendência para um movimento de decréscimo de participação do vetor Centro, historicamente o de maior ocupação demográfica. Por seu turno, o vetor Sul aumentou expressivamente a sua participação, tornando-se um vetor de grande importância demográfica.

No vetor em direção aos bairros de Benfica e Barreira do Triunfo – região Noroeste da cidade – encontra-se o distrito industrial e, conseqüentemente, o maior número de indústrias. Sua proximidade a uma das vias de saída da cidade (BR-040) é uma das razões que explicam essa localização. Além disso, essa região tem sido alvo da concentração de investimentos públicos com o intuito de consolidá-la como uma zona industrial. De modo geral, “têm-se destinado a construção de residências para a classe média, principalmente a empregada nas indústrias ali localizadas” (OLIVEIRA, 2007:61). Essa região é um dos eixos de crescimento da cidade, com considerável presença de grandes áreas ainda desocupadas, na sua maioria de propriedade particular e, também, um número significativo de lotes vagos, além de vazios urbanos com condições favoráveis ao adensamento.

Outro importante vetor de crescimento é a região Nordeste, em direção ao bairro Grama. Sua ocupação é bastante heterogênea. Nas áreas planas e próximas ao Centro estão os maiores adensamentos. Essas áreas vão se rarefazendo ao longo da MG-353 até configurarem-se como áreas típicas de fronteiras urbanas. É expressivo o processo de ocupação das encostas íngremes, muitas vezes, realizada por uma população expulsa do Centro pelo clássico processo de valorização fundiária e periferação. Como resultado, seus bairros encontram-se consolidados, altamente adensados, com uma ocupação sobre uma malha viária estreita e curvilínea. Também nela se situam um grande número de ocupações populares, em condições

precárias, desprovidas de infraestrutura urbana, em encostas ou na beira de córregos.

Por fim, destaca-se o crescimento direcionado ao vetor Oeste (Cidade Alta), a partir do início da década de 1990. Há algumas décadas a região tem sido apontada como uma das principais de expansão da cidade, para tanto, muito contribui sua posição geográfica estratégica e a presença de áreas verdes. A região caracteriza-se por uma ocupação horizontal de tipo unifamiliar, com no máximo dois pavimentos. Contudo, esse perfil vem se alterando nos últimos anos por intenso processo de verticalização.

Em 2009 a prefeitura da cidade realizou um amplo levantamento e diagnóstico do que chamou de Microáreas de Exclusão Social (MAES). De acordo com o Atlas Social (2007):

As Microáreas de Exclusão Social (MAES) constituem células territoriais com os mais diferentes graus de precariedade nas condições de vida, consideradas não apenas sob o aspecto econômico, mas também no tocante a urbanização – infraestrutura e habitação –, a titularidade da terra e a riscos de caráter físico-ambiental no local de sua inserção (TAVARES, 2007, p. 57).

Sua classificação considera o grau de precariedade, determinando a prioridade nas políticas públicas. No grupo I estão as áreas de concentração de pobreza, não urbanizadas, com algum problema fundiário e em situação de risco físico-ambiental. Constitui-se no grupo de atendimento prioritário. O grupo II incorpora as de concentração de pobreza e parcialmente urbanizadas, com demanda de intervenções urbanísticas parciais ou pontuais, incluindo a regularização da posse de terra. No grupo III encontram-se as áreas de concentração de pobreza urbanizadas. São áreas historicamente precarizadas e que após sofrerem sucessivas intervenções de melhoria, não demandam mais intervenções urbanísticas em infraestrutura, embora seja necessária a requalificação de moradias (acabamento de fachadas e interiores e melhorias das condições sanitárias) e persista a questão socioeconômica como o fator dominante. No grupo IV estão as de concentração de pobreza, com baixa ou baixíssima densidade populacional e renda, além de ocupação esparsa. Em geral, com características rurais, embora inseridas no perímetro urbano. Por fim, no grupo V encontram-se as áreas urbanizadas com histórico de precarização.

Segundo o último censo demográfico, na cidade existem 14 áreas classificadas como aglomerados subnormais pelo IBGE. Considerando a renda é possível

visualizar que a parcela da população de 3 a 4 salários mínimos é a mais atingida pela falta de moradia, num total de 587. Número que salta para 2.321 quando analisada a faixa de famílias com renda entre 2 a 3 salários mínimos.

O déficit habitacional da cidade vem ganhando intensidade nos últimos anos, por outro, a existência de 40.586 lotes vagos na cidade (Prefeitura de Juiz de Fora, Cadastro Imobiliário, 2012) indica a disponibilidade de áreas já urbanizadas podendo ser aproveitadas para o atendimento a moradia. Contudo, esses espaços vazios, situados em áreas de interesse do capital imobiliário, com a presença de intensa rede de fixos e fluxos, não são tratados como passíveis de desapropriação para fins de atendimento da demanda por moradia no município.

Ao contrário, a atual política do município para enfrentamento da questão habitacional tem sido, desde 2009, a implantação de grandes empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida, reproduzindo problemas já clássicos na adoção de grandes programas habitacionais.

O Programa MCMV e novos padrões de espacialização da pobreza em JF

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é hoje o maior programa de produção de moradia. Regulamentado pela Lei 11.977 de 07/07/2009 o MCMV buscou atender a um conjunto de objetivos que não ficou restrito a superação do déficit habitacional. Sua criação pretendeu responder a necessidade de se criar mecanismos de combate aos efeitos da crise econômica que atingiu o mundo em 2008 visando estimular a geração de emprego e renda a partir do incentivo à indústria da construção civil pela previsão de produção de um milhão de moradias em todo o país², destinadas a famílias com até 10 salários mínimos, separadas em três faixas de renda.

Para fins desse trabalho optou-se por estudar aqueles empreendimentos destinados as famílias com até 3 SM. Neste caso, cabe ao município cadastrar as famílias que deverão enquadrar-se nos critérios definidos pelo Programa. Aquelas beneficiadas pagão, durante o período de dez anos, uma prestação mensal que não deve superar a 10% da renda familiar e tendo como valor mínimo R\$ 50,00.

Sendo as obras de responsabilidade de construtora privada contratada pela CEF, o MCMV visa dirigir o setor imobiliário no sentido de atender à demanda ha-

² Em 2011 foi aprovada a segunda fase do PMCMV que previa a construção de 2 milhões de habitações.

bitacional da população de menor renda, incentivando que o mercado assumira uma parcela da população que não poderia adquirir a casa pelos meios formais.

Arantes e Fix (2009) sublinham a “aposta na iniciativa privada como agente motor do processo”. Ainda de acordo com os autores, na menor faixa de renda, a produção das unidades por parte das construtoras privadas ocorre por *oferta privada ao poder público*. Ou seja, é a construtora que define o terreno (em muitos casos doados pelo poder público municipal) e o projeto que, uma vez aprovado, é executado e vendido integralmente a Caixa. Neste processo, não há gastos, por parte do capital privado, com incorporação e comercialização, além de terem seus lucros garantidos em função da ausência do risco de inadimplência ou vacância das unidades.

Em Juiz de Fora, o PMCMV teve início no ano de 2009, quando foi firmado o acordo entre a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e a Caixa Econômica Federal, com o intuito de atender parte da demanda por habitação na cidade. Em janeiro de 2012 a Prefeitura anunciou a segunda etapa do programa com a construção de 2.890 moradias a serem contratadas no ano³.

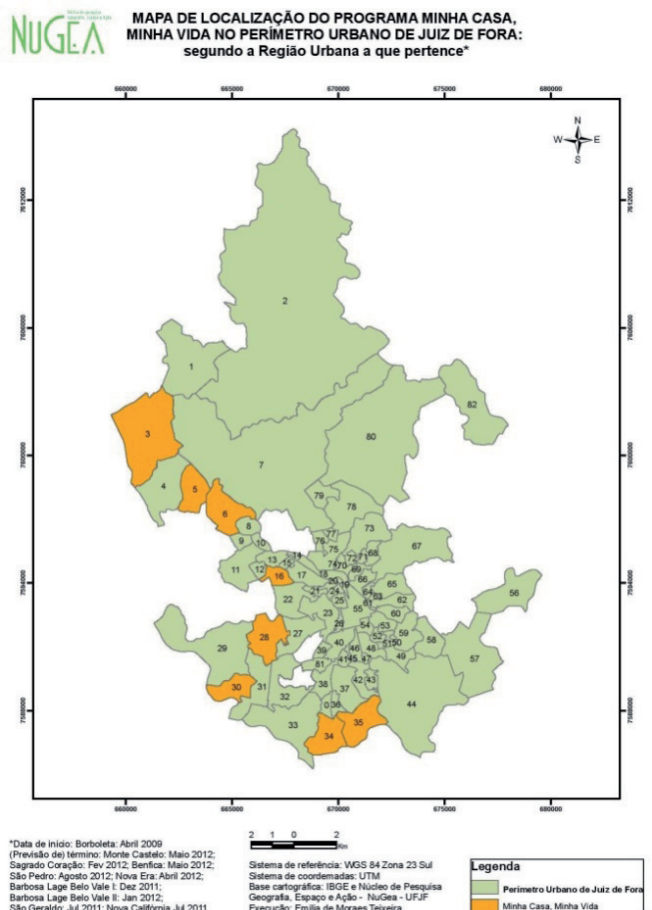
Em sua primeira etapa, e em consonância com as diretrizes do Ministério das Cidades, as famílias previamente cadastradas pela Central da Casa Própria foram divididas em grupos cuja definição respeitou os seguintes critérios nacionais: 1) famílias residentes e que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres e 2) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Além dessas as famílias também foram agrupadas conforme os critérios propostos pela Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação: 1) residir em Juiz de Fora há mais de dois anos; 2) família com mais de um filho com idade inferior a 16 anos; 3) família em situação de risco social.

Considerando esses critérios, em 2011 foram cadastradas 16 mil famílias e 2.632 casas foram disponibilizadas. Das famílias cadastradas 281 estavam no aluguel social ou em ocupações irregulares e 100 indicadas pela Defesa Civil, as restantes foram distribuídas por meio de sorteio. Na primeira fase do Programa foram definidos nove empreendimentos, assim caracterizados:

³ O orçamento disponível era de R\$ 164,73 milhões, sendo que cada residência avaliada em R\$ 57 mil. Já na primeira fase, o valor por unidade era de R\$ 48 mil. Somadas às 2.632 moradias disponibilizadas na primeira fase do programa, a previsão era de que fossem construídas 5.522 casas e apartamentos direcionados a famílias com renda entre zero e três salários mínimos.

| Empreendimento | Localização | Características |
|-------------------------------|--------------------------|--|
| Condomínio Vivendas Belo Vale | São Geraldo | 32 blocos, de quatro apartamentos cada, totalizando 128 unidades. |
| Residencial Belo Vale I, | Barbosa Lage | 240 apartamentos distribuídos em 12 blocos com 20 unidades cada |
| Belo Vale II | Barbosa Lage | 10 blocos, com 20 apartamentos cada, distribuídos em cinco andares, totalizando 200 unidades |
| Residencial das Araucárias | Sagrado Coração de Jesus | 380 apartamentos distribuídos em 19 edifícios residenciais de cinco andares, com quatro unidades por pavimento, tendo, no total, quatro unidades adaptadas para portadores de necessidades especiais |
| Parque das Águas | Monte Castelo | 565 casas |
| Nova Germânia | São Pedro | 329 unidades com dois quartos, sala, cozinha, banheiro, áreas de circulação e de serviço |
| Residencial Miguel Marinho | Benfica | 344 apartamentos sobrados |
| Residencial Bela Vista | Nova Era | possui 206 unidades divididas em dez edifícios residenciais de cinco andares, com quatro unidades por pavimento. Seis unidades são adaptadas para portadores de necessidades especiais. |

A espacialização desses empreendimentos, na faixa de 0 a 3 salários mínimos, na cidade pode ser observada pelo mapa a seguir.

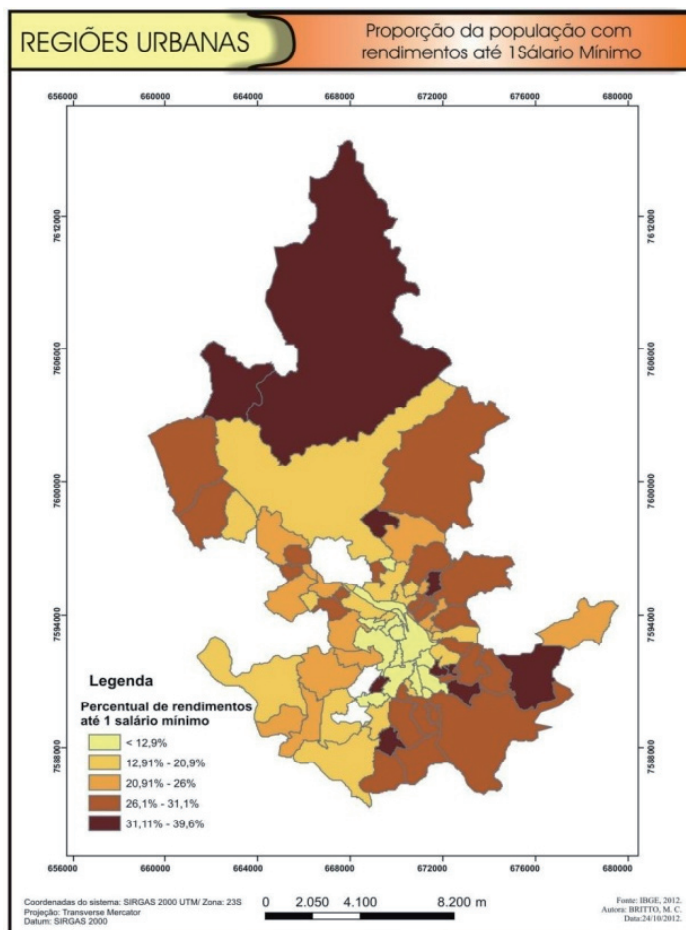


Fonte: NuGea, 2012.

Nota-se a concentração na parte oeste da cidade, em especial nas regiões administrativas Sul, Noroeste e Oeste. Quando comparada com a espacialização das MAES percebe-se a não consonância entre eles. O maior número de MAES encontra-se na região central da cidade, seguida pela região Leste.

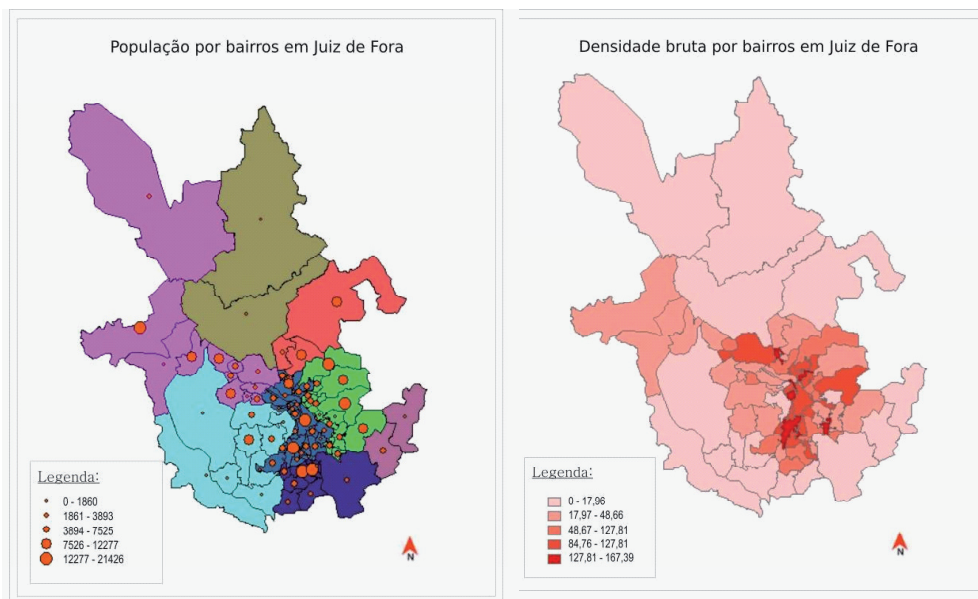
Todavia quando confrontado com a espacialização da MAES por grau de precarização, nota-se um padrão distinto. O Grupo I contém as situações mais graves e sua distribuição concentra-se na região Noroeste, com 337 domicílios. No total, são aproximadamente 500 domicílios espalhados em 11 microáreas no perímetro urbano. O grupo com maior frequência de áreas excluídas é o II, com maior concentração também na região Noroeste. É um grupo com grau de carência variado, englobando uma gama enorme de situações. O Grupo III foi foco, ao longo do tempo, de programas de desenvolvimento social e econômico e hoje não necessita de intervenções de porte significativo, tanto urbanísticas quanto fundiárias. São, respectivamente, as regiões Leste, Sul e Noroeste as de maior concentração de MAES. São também as que se destacam em quantidade de áreas e de domicílios em situação de precarização.

Se comparado o mapa de localização dos empreendimentos do MCMV ao de distribuição da população com rendimento até 1 salário mínimo, torna-se evidente que esta também se concentra na região Leste do município.



Fonte: Britto (2013) com base no Censo 2010

O mesmo padrão se repete quando indicada a distribuição da população residente por Região Urbana e Região Administrativa.



Fonte: NuGea, 2012

A maioria da população do município reside nos bairros das regiões Centro, Leste e Sul da cidade. São observados também outros núcleos de concentração nas regiões Nordeste e Sudeste, mais no entorno da região Centro. Aparecem também núcleos de alta concentração populacional espalhados pela região Noroeste (especialmente na R.U de Benfica). É a região Leste caracterizada por uma ocupação antiga e bastante adensada, superada apenas pelo Centro. Também é nessa região que se localizam as maiores áreas de risco da cidade e o maior número de habitações subnormais.

O que se nota, portanto, é que embora seja a região Leste da cidade a de maior concentração de habitações precárias, a de menor renda, uma das mais adensadas e de ocupação antiga, a grande maioria dos empreendimentos do MCMV construídos na cidade se localizam na porção oeste do município. Tal dissonância em Juiz de Fora reflete a fragilidade no alcance do poder público municipal em coordenar a política habitacional urbana. Situação que, todavia, não é particular à cidade já que conforme bem salienta Buonfiglio e Bastos (2011, p. 8),

No PMCMV, observa-se o papel determinante desempenhado pelas construtoras e incorporadoras alavancadas pela financeirização imobiliária. Estes agentes estão definindo não apenas a localização e o público alvo, mas os projetos, tipologias e qualidade das edificações. É o mercado interferindo e definindo a demanda de interesse social, que não é de mercado.

Embora as ocupações irregulares e as principais áreas de risco, bem como a maior concentração da população, se encontrem na região Leste as construções do PMCMV tem se situado na região oposta em função da existência de terrenos disponíveis para os empreendimentos e pelo interesse do mercado imobiliário.

São os bairros ainda em consolidação, ou a produção de novos bairros, os lugares prioritários para onde se convergem as ações do MCMV. Prevalece a lógica de construção de novas unidades em detrimento de uma política de ocupação de imóveis vazios ou de reforma de imóveis existentes.

O Programa, ao favorecer a construção de grandes conjuntos habitacionais, sejam de casas ou prédios, situados nas periferias urbanas ou mesmo na franja rural da cidade, configurando, em muitos

casos, um novo bairro, acaba por reproduzir velhos problemas referentes a construção de grandes empreendimentos habitacionais. É comum, por exemplo, a dificuldade no acesso a equipamentos e serviços, tanto pela distância quanto pela pressão que exercem sobre os serviços disponíveis no bairro contíguo. Além disso, são formados novos bairros caracterizados pela reduzida diversidade e idênticos a qualquer outro empreendimento.

Considerações finais

Atualmente o MCMV é o principal programa habitacional do município de Juiz de Fora, com previsão de atender um total de 14 mil famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos, com a construção estimada de mais de 5 mil unidades. Também MCMV tem impulsionado um aquecimento no mercado imobiliário da cidade tanto pela construção de moradias destinadas a menor faixa de renda quanto em função do significativo número de novos empreendimentos realizados em diferentes regiões da cidade, destinados a famílias com renda até 5 mil reais.

No entanto, sua execução não é parte de uma política habitacional ampla do município que contemple as especificidades da realidade da cidade. Organizado pela lógica do mercado, tendo como executores, as construtoras privadas, a localização e a tipologia do imóvel, não são elementos definidos como parte da estratégia municipal de desenvolvimento urbano ou mesmo pela demanda organizada da sociedade.

Ao transferir para a iniciativa privada as decisões relativas à provisão habitacional o Programa estipula o protagonismo do capital na medida em que são as construtoras que decidem onde construir, o quê e como. É assim que a ação do capital vai definindo novas espacialidades das classes sociais no tecido urbano da cidade.

Neste movimento, não cabe ao município e menos ainda aqueles que residirão nas casas a decisão sobre o local e a qualidade do empreendimento. Ao governo municipal, reserva-se o papel de cadastrar as famílias que serão beneficiadas (número que supera em muito a capacidade de provisão), fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação do município, doar os terrenos e estender a infraestrutura urbana de transporte e serviços.

É assim que o processo de urbanização ocorre com o crivo da segregação social, imprimindo à cidade a marca da divisão de classes. O MCMV, ao determinar novos eixos de ocupação contribui na conformação de um novo padrão de espacialização da pobreza no município que explicita a segregação social e as desigualdades, em especial na ocupação do solo, uma vez que os distintos grupos e classes sociais se distribuem e se localizam pelas regiões da cidade de acordo com o tipo de mercadoria habitação que seu poder aquisitivo permite acessar.

Referências bibliográficas

- ARANTES, P. F.; FIX, M. “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação”. In: *Caros Amigos*, 2009.
- BRITTO, Monique Cristine. A INTERAÇÃO CLIMA-CRIMINALIDADE VIOLENTA: DINÂMICA DOS HOMICÍDIOS NA CIDADE DE JUIZ DE FORA ENTRE OS ANOS DE 1980 A 2012. Dissertação de mestrado: PPGEQ/UFJF, 2013.
- BUONFIGLIO, L. V.; BASTOS, R. D. O lugar das políticas de habitação popular nas cidades brasileiras. XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), Belo Horizonte, 2011. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, Cartilha do Minha Casa Minha Vida. Brasília, s. data.
- FERRAZ, S.M.T. Espaço e tempo: moradia e cotidiano. Textos para Leitura, Niterói, FF/FAU/Departamento de Arquitetura, mimeo., 2000.
- OLIVEIRA, Nathan Belcavello de. Local de Recepção e Mobilidade Residencial em Juiz de Fora, Minas Gerais – estudo de caso dos indivíduos e famílias do Alto Santo Antônio. Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu, 2006.
- PINTO, M. B. 2006. Questão habitacional como expressão da questão social na sociedade brasileira. *Libertas*, v.1, n.1, p.93 - 117.
- RIBEIRO, A.C.T. Cidade, reivindicações e equipamentos coletivos. 2001. *O desenvolvimento urbano em questão*. Textos Didáticos. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.
- TAVARES, Gisele, M.(org). 2007. Atlas social – Juiz de Fora: diagnóstico. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.