

PKS

PUBLIC
KNOWLEDGE
PROJECT

REVISTA DE
GEOGRAFIA

Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFPE

OJS

OPEN
JOURNAL
SYSTEMS

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia>

EXPANSÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM MONTES CLAROS/MG

Iara Soares de França¹, Roméria Soares Barbosa²

¹ Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU (2008-2012). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU (2007). Graduada em Geografia pela Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES (2003). Professora do Departamento de Geociências, do Programa de Pós Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território, Universidade Estadual de Montes Claros-MG (UNIMONTES). isfufu@yahoo.com.br.

² Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Montes Claros-MG (UNIMONTES). romeriasoaresbarbosa@gmail.com.

Artigo recebido em 13/05/2018 e aceito em 06/12/2019

RESUMO

Este artigo analisa a produção de Habitação de Interesse Social na cidade média de Montes Claros/MG no âmbito da Política Habitacional Brasileira. Os procedimentos metodológicos aplicados nesse estudo foram: análise bibliográfica; pesquisa de campo em conjuntos habitacionais, pesquisas documentais em órgãos como a Prefeitura Municipal de Montes Claros - PMMOC, Caixa Econômica Federal - CEF; registros iconográficos; produção de mapas e tabelas. Para isso, primeiro realizou-se uma abordagem histórica da Política de Habitação Social no Brasil promovida pelo Estado, contextualizando a instituição do BNH (1964) e do PMCMC (2009), ações estatais direcionadas para a implantação de habitação para a população de baixa renda, predominantemente. Após isso, analisou-se a produção de Habitação de Interesse Social em Montes Claros após a década de 1960 a partir da política habitacional municipal, do processo de expansão urbana em curso, demonstrado por meio da quantificação e espacialização dos empreendimentos de habitação social construídos desde a década de 1970 até a atual. Tais processos refletem uma nova morfologia e configuração socioespacial nessa cidade média com impactos no setor imobiliário e na paisagem urbana.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social; BNH, PMCMV, Montes Claros.

EXPANSION OF HOUSING OF SOCIAL INTEREST: THE PROGRAM MY HOUSE MY LIFE IN MONTES CLAROS / MG

ABSTRACT: This article analyzes a production of Social Interest Housing in the middle city of Montes Claros / MG under the Brazilian Housing Policy. The methodological imporensis processes in the study were: bibliographic analysis; field research in housing complexes, carried out in organs such as a Municipality of Montes Claros - PMMOC, Caixa Econômica Federal - CEF; iconographic records; production of maps and tables. This is predominantly the first issue of the Institutional Studies of Habitation in Brazil, contextualizing the institution of the BNH (1964) and the PMCMC (2009). After this, the production of Housing of Social Interest in Montes Claros after a decade of 1960 was analyzed from the municipal housing policy, the ongoing urban expansion process, through the quantification and spatialization of social housing ventures built since the 1970s to the present. These processes reflect a new morphology and socio-spatial configuration in the middle city with impacts on the real estate sector and urban landscape.

Keywords: Housing of Social Interest; BNH, PMCMV, Montes Claros.

Introdução

No Brasil, o crescimento das cidades foi intensificado com a transformação econômica que a sociedade vivenciou, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX onde esta passa de uma economia agroexportadora para urbano industrial. As mudanças decorrentes no padrão de organização populacional criaram um novo ordenamento espacial.

A migração de trabalhadores rurais que deixaram suas pequenas propriedades e migraram para as cidades em busca de melhores condições de emprego e de vida promoveu a alteração do espaço urbano. A urbanização acelerada evidenciou aglomerações oriundas do espaço rural.

As indústrias promoveram a ruptura do excessivo contingente populacional dominante no espaço rural. A fixação da mão de obra pouco qualificada de grande parte dos imigrantes da zona rural, somado a outros problemas estruturais daquela conjuntura histórica, trouxe à tona a problemática da moradia urbana.

Nessa conjuntura, torna-se relevante avaliar a ação do Estado no mercado de moradia, já que este intervém significativamente na produção do espaço urbano. A construção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social – HIS, promovidos pelas políticas de habitação social no Brasil, tem contribuído para a expansão horizontal da malha urbana municipal. As HIS no Brasil são construídas em áreas periféricas, comumente sem equipamentos de infraestrutura pública, dificultando o acesso dos moradores de baixa renda à cidade em sua totalidade.

Nessa direção, esse artigo analisa a produção de Habitação de Interesse Social na cidade média de Montes Claros/MG no âmbito da Política Habitacional Brasileira e os seus reflexos no espaço urbano. Para tanto, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos: análise bibliográfica de autores que discutem o tema Habitação No Brasil, destacando-se: Maricato (2014, 1982); Shimbo (2012), Bonduki (2011) e Villaça (1986); pesquisa documental (Lei 919 de 14 de setembro de 1970 instituiu o 1º. Plano Diretor de Montes Claros; Lei 3.995 de 16 de julho de 2.008 instituiu a Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS; Lei 11.977 de julho de 2009 cria o Programa Minha Casa Minha Vida – MCM e, O PMCMV 2 que foi instituído pela Lei 12.424 de junho de 2011), pesquisa de campo em conjuntos habitacionais com observação direta e registros iconográficos. Os resultados foram sistematizados em mapas e tabelas. Os dados de população e Produto Interno Bruto foram obtidos em bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. As metas do PMCMV explanadas em tabela foram localizadas no website do Ministério das Cidades.

Através das pesquisas de campo foram realizados levantamentos das HISs construídas em Montes Claros anteriores ao PMCMV, esses dados foram ilustrados em forma de tabela e serviram, posteriormente, para construir o mapa de localização desses empreendimentos com os do PMCMV. Para confeccioná-lo foi feito o trabalho de localização geográfica dos empreendimentos anteriores ao PMCMV através da ferramenta Google Earth. Ressalta-se que para o levantamento dos dados das HISs foram entrevistados gestores públicos da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano, a gerência geral da Caixa Econômica Federal de Montes Claros e a chefia de escritório da COHABMINAS instalada na cidade. Com as imagens aéreas feitas através do equipamento *Drone* conseguiu-se ilustrar conjuntos habitacionais na zona norte do município.

Constata-se a expansão das habitações de interesse social na borda da malha urbana da cidade de Montes Claros, como efeito de uma política de aumento da oferta de residências que se fundamenta no fomento ao crescimento da indústria da construção civil, acarretando contradições no acesso à cidade.

A produção da habitação social no Brasil: o BNH e o PMCMV

Entre as décadas de 1940 a 1960 a população rural era maior que a urbana no Brasil. Mas, a mudança na economia do país para uma base industrial, entre outros fatores, impulsionou a migração de população para as cidades e, essa realidade se alterou a partir da década de 1970. Desde então, o Brasil possui população predominantemente urbana¹.

O crescimento populacional urbano decorrente das correntes migratórias para as grandes cidades no Brasil impôs uma atuação efetiva do Estado em políticas públicas, entre elas, a moradia, uma vez que, a população pobre migrante da zona rural ocupava-se em favelas, cortiços e autoconstrução em geral. Bonduki (2011, p. 20) associa a expansão das cidades e a problemática da moradia no Brasil ao processo de segregação espacial. De acordo com o autor:

O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo a elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.

¹ O Censo Demográfico do IBGE de 2010 apontou a diferença entre a população urbana e rural no Brasil, 131.095.785 pessoas, onde aproximadamente 84,36% do total residem nas cidades.

Conforme destaca Villaça (1986), não é possível elencar o problema global da habitação de forma linear. Ele emerge com o advento do capitalismo, que transforma a terra em mercadoria e o homem em cidadão de direitos, e, livre para comprar sua própria terra. Em decorrência disso, surge a Habitação Social no Brasil, uma forma de intervenção encontrada pelo Estado para equacionar o problema da moradia. Construir habitação de menor valor no mercado exigia do Estado subsídios próprios, uma vez que a classe de menor renda não tinha como adquirir uma residência, um bem tão caro na sociedade capitalista.

Nesse quadro, após o Golpe Militar (1964) e a partir das transformações ocorridas no Brasil urbano, tem-se a inserção da política habitacional como relevante às ações estatais. A Lei 4.380 de 21 de Agosto de 1964 instituiu o Banco Nacional de Habitação – BNH com o objetivo de promover o acesso à casa própria através do financiamento e com issodisseminar a ideia da casa própria para a classe trabalhadora.

O Objetivo do BNH era promover novas habitações, sobretudo, para aqueles que não podiam ter seu imóvel próprio a preço de mercado. A criação do banco foi um marco da política habitacional brasileira, principalmente, no que se refere à produção de casas financiadas, para um maior número da população, como aponta Shimbo (2012, p. 32):

Uma das características da primeira política habitacional brasileira de grande peso, formal e institucionalmente explicitada enquanto tal, centralizada pelo BNH (1964-1985), era a segmentação do mercado segundo os níveis de renda familiar, cada qual sob a responsabilidade de um agente promotor específico e regulado por legislação própria.

Esta situação apontou que o Brasil vivenciava uma significativa mudança, com um crescimento vertiginoso na promoção da habitação. A forma financiada do governo para sanar os problemas, como a carência de moradias, no país foi importante, embora se reconheça o caráter capitalístico dessa política.

O BNH foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei 2.291/96. Percebe-se que nesses anos de vigência do banco houve aumento da população, das famílias e dos domicílios, com destaque para a década de 1970 (quatro anos após a criação do BNH) até 1991 (cinco anos após a extinção do banco supracitado). A população cresceu em torno de 36,56%, as famílias aumentaram aproximadamente 50,52% e os domicílios tiveram um crescimento de 49,26%. (IBGE, 2016). Com esses dados, constata-se que as famílias cresceram mais que a população e os domicílios, isso denota a intervenção do Estado na promoção de moradias pelo BNH.

Embora para Royer (2014) a maior parte das habitações construídas tenha beneficiado a classe de médio poder aquisitivo, em detrimento da população pobre. Esse resultado aponta que o objetivo do BNH não foi cumprido de forma eficaz.

Em relação ao parque construído habitacional, no período de 1964 a 1986, segundo os PNADs e os censos realizados, 15,5 milhões de novas unidades habitacionais foram erguidas, sendo financiadas pelo SFH, [...] aproximadamente, 4,45 milhões de unidades. [...] Destas 4,45 milhões de unidades, no entanto, somente 33,1% foi destinada para as faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos. (ROYER, 2014, p. 67-68).

Isso demonstra que a moradia financiada se tornou um bem caro, privilégio para poucos. Durante a vigência do BNH muitos imóveis no Brasil foram construídos, mas foram direcionados, notadamente, para uma população de classe média e alta. Embora o BNH tenha sido uma criação do governo, com propostas de minimizar o problema da habitação para uma classe de menor renda no país, isso não aconteceu satisfatoriamente.

Nessa direção Maricato (1982, p. 85) avalia que:

Após os primeiros anos de experiências mal sucedidas com a habitação de baixo custo, o Banco Nacional da Habitação reorienta seus investimentos para os mercados de maior poder aquisitivo, mais claramente a partir de 1969. Podemos fixar em cinco salários mínimos a renda limite abaixo da qual a população não tem se beneficiado dos financiamentos do BNH e que excluiu portanto a maioria das famílias que habitam as grandes cidades, como se pode constatar pelo espectro de distribuição de rendado país, documentado pelo IBGE.

Com a extinção do BNH as chances de financiar a casa própria foram limitadas, outras agências bancárias não fomentavam esse crédito com baixos juros e condições plausíveis de valor das parcelas, o acesso foi dificultado. Os anos que sucederam o fim do BNH foi um período de pouca expressão da atuação do governo federal no âmbito da provisão de habitações populares como aborda Santos (1999, p. 17).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), dois programas de habitação podem ser destacados. Santos (1999) ressalta o Habitar-Brasil, criado no governo anterior e o Pró-Moradia, ambos vinculados à Secretaria de Política Urbana – SEPURB. Os recursos para sustentar o financiamento desses programas foram o FGTS para o Pró-Moradia e o Orçamento Geral da União – OGU para o Habitar-Brasil.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS foi criado a partir das mudanças no cenário político da Reforma Urbana, com ênfase para a criação do Ministério das

Cidades em 2003, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esse governo propôs a participação da sociedade, que já a reivindicava na gestão do país, como afirma Maricato (2014, p. 35):

[...] o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Um significativo número de documentos, projetos de lei, plataformas, programas foi desenvolvido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, por cada uma das entidades que dele fizeram parte, pelos partidos políticos progressistas, pelas instâncias legislativas, pelas entidades sindicais, profissionais ou acadêmicas, e apresentados em fóruns internacionais (com destaque para a Conferência Internacional Habitat II, em 1996), nacionais e locais. O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil.

Foi lançado em 22 de janeiro de 2007 o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, o maior dos investimentos do governo no desenvolvimento do país. Economistas e brasileiros esperavam, com o referido plano, grande mudança no cenário econômico, aumento na taxa de empregos, redução do déficit habitacional, entre outras conquistas.

Não há dúvidas de que foi na habitação que as ações do PAC tiveram maior repercussão, sobretudo, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV⁴⁸, criado pela Lei 11.977 de julho de 2009, que de acordo com o Art. 1º tem como finalidade:

O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. (BRASIL, 2009).

O PMCMV dinamizou a economia brasileira, pois impulsionou o setor da indústria da construção civil, das construtoras imobiliárias, bem como alavancou o índice do emprego formal no país. Os seus impactos, tanto na economia como na promoção social do cidadão brasileiro, merecem destaque. Maricato (2014, p. 65-66) descreve o efeito do programa na queda da taxa de desemprego:

Em 25 de março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008. Os números

do IBGE apontaram o forte impacto da crise sobre o emprego que acusou queda sensível no final daquele ano.

O efeito maior do PMCMV se deu nas construções de habitações no país, através dos recursos e dos subsídios destinados ao investimento em habitação desde o ano de 2003 (FGTS, FAR, FDS, OGU, CAIXA, FAT, SBPE). Estas fontes foram indispensáveis para o avanço no volume financeiro destinado ao setor da habitação. Era proposta do governo a democratização do acesso à moradia no país. (MARICATO, 2014). Muitas aplicações do programa foram destinadas ao setor da habitação entre os anos de criação do Ministério das Cidades (2003) até o seu lançamento. Em 2009, ano que inicia o PMCMV até 2015, houve muitos investimentos em habitação e melhorias nos centros urbanos.

Entre 2009 e 2015 os investimentos em infraestrutura e habitação urbana totalizaram R\$1.928.718.029,97. Em 2009, ano do lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, o investimento foi de R\$529.541.981,37, enquanto que no ano 2015 gastou-se R\$76.516.606,13; houve uma redução de investimentos em torno de 85,55% nesse período. Essa redução dos investimentos estatais em infraestrutura e habitação, especialmente entre 2013 e 2015, reflete a crise de crescimento econômico vivenciada no país nesse período. Em 2014 o crescimento foi de 0,5% e em 2015 houve retração de -3,8%. (IBGE, 2017).

Esse cenário restritivo de investimento implica diretamente na redução de construções dos empreendimentos para habitação social, agravando ainda mais o quadro de déficit habitacional urbano. Cerca de 82,5% desse déficit está concentrado na população com faixa de renda inferior a 3 (três) salários mínimos (ARANTES e FIX, 2009)

Ainda que de forma financiada, como nomeia Shimbo (2012), a habitação social de mercado, com longos prazos para a quitação das parcelas, foi a forma encontrada pelo Estado para promover à população de baixa renda o sonho da casa própria. O subsídio federal para a faixa 1 (de 0 a 3 salários mínimos), juntamente com o valor das prestações permitiram o acesso a uma residência.

Destaca-se o avanço da política habitacional brasileira na fase 1(um) do PMCMV de abril de 2009 a junho de 2011. O programa foi também adotado no próximo governo do Brasil, da presidenta Dilma Rousseff eleita em 2010, com início da segunda fase no período de junho de 2011 a dezembro de 2014.

O PMCMV 2 foi instituído pela Lei 12.424 de junho de 2011, a fim de dar continuidade ao lançado em 2009 com algumas mudanças na legislação, principalmente no reajuste dos valores das operações e das faixas de renda para equiparar com a economia vigente.

Tabela 1 – Metas quantitativas por faixas de renda das fases 1 e 2 do PMCMV.

Fase do Programa	Período de funcionamento	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3	Total de investimentos
Fase 1	Abril de 2009/ Junho de 2011	40%	40%	20%	28 bilhões de reais
Fase 2	Junho de 2011/ Dezembro de 2014	60%	30%	10%	125 bilhões de reais

Fonte: Ministério das Cidades, 2016. Amore, 2015.

Org.: BARBOSA, 2016.

Certifica-se o crescimento dos investimentos nas promoções de habitações para faixa 1 do programa que, abrange a população de menor renda no país. Como se vê, portanto, o crescimento nessa faixa subiu de 40% dos investimentos na fase 1 para 60% na fase 2, nas faixas 2 e 3 houve redução de 40% para 30% e de 20% para 10%, respectivamente.

Uma das conseqüências dessa oferta de habitações sociais pode ser percebida, sobretudo na expansão dos empreendimentos na modalidade de conjuntos habitacionais nas cidades brasileiras atendidas pelo programa. O governo federal lançou em março de 2016 a fase 3 do PMCMV⁵⁴, com a proposta de investir 210,06 bilhões de reais até o final de 2018. Uma das novidades dessa fase trata-se da criação de uma nova faixa de renda, a 1,5 (entre as faixas 1 e 2). (BRASIL, 2016).

Os programas de Habitação Social no Brasil criados no Brasil após 1960 foram relevantes, pois contribuíram para a redução do déficit habitacional, impactaram a economia ao gerarem empregos e renda. Todavia, a moradia é um bem caro para a população, já que os sistemas de acesso de caráter público-privado ocasionam o endividamento da população e, com isso, o abandono das casas. As construções com padrão homogenizado, em sua maioria, revelam precariedades, pois não possuem qualidade arquitetônica e rigor urbanístico. Localizam-se em áreas periféricas da cidade, isto é, distante de equipamentos urbanos ou com ausência deles, como saúde, educação, lazer e cultura.

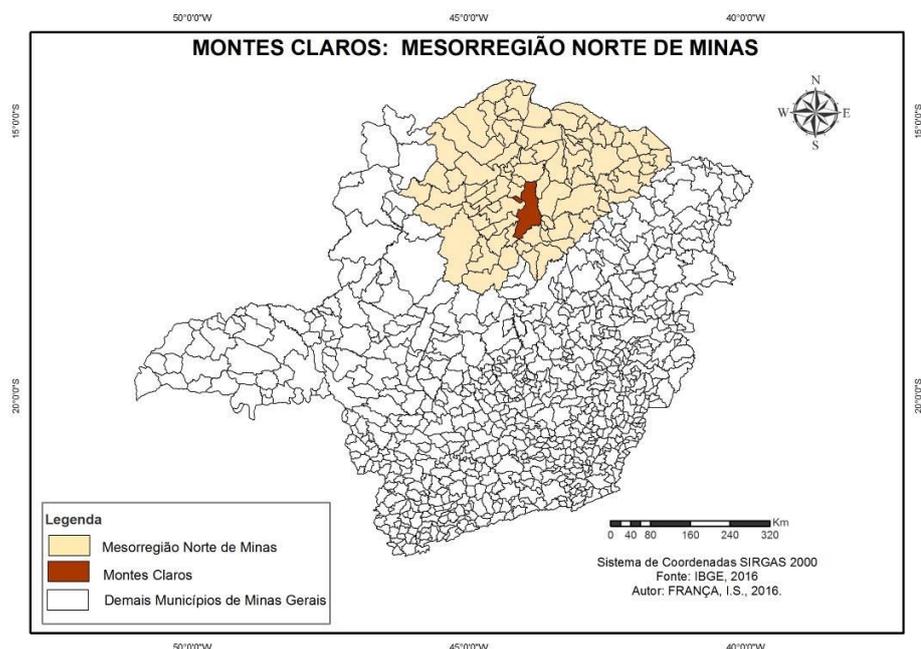
Soma-se a esses problemas a questão capitalística da política habitacional urbana. No Brasil, a moradia é um direito constitucional que vem sendo tratado como mercadoria pela ação do Estado em parceria com os promotores imobiliários e fundiários.

Dessa maneira, deve-se avançar para uma política habitacional no Brasil direcionada a população de baixo poder aquisitivo, com urbanidade e participação da população nos processos que a envolve, avançando assim para a melhoria da qualidade de vida urbana.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Montes Claros/MG

Localizada na mesorregião Norte de Minas, na Bacia do Alto Médio São Francisco, Montes Claros/MG tem sua sede entre a Latitude 16° 43' 41" e a Longitude 43° 51' 54", com uma população de 361.915 habitantes, em 2010, ocupando uma área de 3.568,935 km². O IBGE estimou para o ano de 2019 a população total 409.341 habitantes. A economia da cidade baseia-se no setor terciário com um PIB total de R\$ 8.739.987.000,00 e um PIB per capita de R\$ 21.943,89 (IBGE, 2016).

Figura 1: Mapa de Montes Claros, Mesorregião Norte de Minas



A transformação da economia da cidade, no final da década de 1960 e na década de 1970, refletiu no crescimento populacional. O rápido crescimento da população urbana decorrente do processo urbano industrial por meio da inclusão da região na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE sinalizou a necessidade de uma política habitacional na década de 1970. De acordo com o IBGE, nessa década a população urbana de Montes Claros era de 85.154 habitantes e a rural equivalia a 31.332.

Também nesse período destaca-se o PNCCPM - Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte médio (1970), integrante II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, num contexto de crescimento acelerado das metrópoles e visando a reorganização do território.

Nesse sentido, Montes Claros se insere como cidade média não apenas pelo indicador populacional, mas, também, pelo dinamismo econômico, a prestação de serviços nas áreas da educação e saúde que a constitui como uma força de atração regional, a infraestrutura dos

transportes, as centralidades urbanas por meio dos shopping-centers, vias especializadas e subcentros em comércios e serviços, além da atual expansão urbana vertical e horizontal por condomínios de alto luxo, edifícios, residenciais, aglomerados subnormais e os conjuntos habitacionais. (FRANÇA, 2007; LEITE, 2007; PEREIRA, 2007).

O crescimento populacional urbano em Montes Claros ocasionou a problemática da habitação desafiando a gestão pública para a implantação de políticas, tal como descreve Leite (2006, p. 143-146):

[...] a mudança da base econômica de Montes Claros, da agropecuária para a industrial, desencadeou uma migração intensa para a cidade de Montes Claros, a partir da década de 1970. [...] a população urbana passou a crescer em um ritmo maior que a população rural. [...] A década de 1980 se destaca como o período mais importante na questão da infraestrutura urbana em Montes Claros. Nessa década ocorreu o Projeto Cidade de Porte Médio, o qual disponibilizava recurso para melhorar a infraestrutura (saneamento básico, rede de drenagem e asfalto) das cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes, bem como solucionar problemas sociais, como a questão da falta de moradia nessas cidades.

De acordo com o autor, esse momento é importante para o município no que tange a promoção de habitação, sobretudo em relação ao subsídio do Estado destinado às melhorias de residências para a população de menor renda. Nesse período a região norte da cidade em estudo foi a maior beneficiada, tendo em vista que acumulava graves problemas de infraestrutura e habitação, em virtude do rápido crescimento na década de 1970. Parte da população das favelas dessa área foi removida e instalada no conjunto habitacional Tabajara, localizado nessa mesma região da cidade. As famílias que permaneceram nas favelas receberam uma série de melhoramentos em seus lotes como: saneamento básico (água, esgoto e energia elétrica), pavimentação de ruas e a legalização da posse de lotes. Não foram apenas as favelas que se beneficiaram, bairros formais tiveram a implantação e ampliação de serviços básicos. (LEITE, 2006, p. 146).

A Habitação de Interesse Social em Montes Claros ganha destaque em meados da década de 1970, quando foi instituído o 1º Plano Diretor do município, por meio da Lei 919 de 14 de setembro de 1970. Naquele contexto, as primeiras habitações, caracterizadas como HIS foram construídas no conjunto habitacional JK inaugurado em 1977, quando ainda não existia uma política de habitação social municipal. (COHABMINAS, 2016).

Embora esses conjuntos habitacionais tenham sido construídos em Montes Claros entre as décadas de 1970 e 2000, a política pública municipal só se consolidou em 2008. A Lei 3.995

de 16 de julho de 2.008 instituiu a Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS, bem como o Conselho Municipal de Habitação – CMH e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

A Prefeitura Municipal de Montes Claros - PMMC diagnosticou a demanda por HIS por meio do Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO, além do cadastramento da população que não possui casa própria. O CADÚNICO, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2016), é um instrumento que disponibiliza dados sobre e características socioeconômicas da população de baixa renda no país.

O diagnóstico apontou que existem em Montes Claros 52.746 famílias registradas. Desse total, 22.394 famílias são beneficiárias do Programa do Governo Federal de transferência de renda Bolsa Família. (CADÚNICO, 2016). Os vários empreendimentos de HIS construídos na cidade, isto é, os conjuntos habitacionais, em sua maioria são horizontais, unidades geminadas que se adequam à proposta do PMCMV quanto à instalação de energia solar e adaptação a deficientes físicos. A Tabela 2 reúne as unidades habitacionais populares na cidade instituídas antes da criação da PMHIS no ano de 2008.

Tabela 2 – Empreendimentos de Habitação Social construídos em Montes Claros de 1977 a 2008.

Nome	Localização - Bairros	Ano de aprovação do projeto
Conjunto São Judas Tadeu	São Judas	1977
Conjunto Chiquinho Guimarães	Mangues	1981
Conjunto Tancredo Neves	Vila Exposição	1981
Conjunto Bandeirantes	Santo Antônio	1988
Conjunto Joaquim Costa	Vargem grande II	1990
José Corrêa Machado	Maracanã	1991
Conjunto José Carlos Vale de Lima	Maracanã (Próximo a Ceanorte)	1991
Conjunto Olga Benário	Alterosa	1997
Conjunto Clarisse Athaide	Vilage do Lago III	1999
Conjunto Novo Horizonte	Vilage do Lago III	2005
Conjunto HBB	Vargem Grande	2008

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano (2016). Caixa Econômica Federal (2016). Org.: BARBOSA (2016).

Em 31 anos foram 11 conjuntos habitacionais destinados a HIS. Nesse recorte temporal foram construídos outros empreendimentos especificados como conjuntos habitacionais para outra parcela da população de rendas diferenciadas, destacando-se os conjuntos JK, Maria

Cândida, Morada do Parque, Castanheiras e outros. Essa distinção é mais clara quando se observa a localização, o valor das casas e a renda dos moradores desses conjuntos. Como se vê, portanto, foi através das políticas habitacionais que a quantidade de habitação para uma população de menor renda se expandiu.

De acordo com a COHABMINAS (2016), entre os anos 1977 a 2005 em Montes Claros foram construídas 948 unidades habitacionais com recursos do BNH, FNHIS, PROHAB e PLHP, isto é, destinados a habitação social. O PMCMV contratou 4.851 unidades de habitação social entre 2010 a 2015.

A PMHIS foi importante para a produção das HISs em Montes Claros. No período que antecedeu a sua implantação (de 1977 a 2008), foram construídos 11 conjuntos habitacionais para a população de baixa renda; todavia, em cinco anos (2010 a 2015) edificou-se a mesma quantidade desses empreendimentos na cidade. Isso refletiu sobremaneira, na expansão urbana, bem como na configuração socioespacial de Montes Claros/MG.

Como cidade média e centro regional, Montes Claros altera sua dinâmica socioespacial, econômica, política e territorial⁷¹. Há um aumento considerável da população e, em decorrência disso, é crescente a demanda por moradias que, por conseguinte, reflete uma expansão urbana intensa com impactos, sobretudo, no setor imobiliário. FRANÇA et al., (2014, p. 23-25) analisam que

A expansão dos condomínios horizontais fechados e dos loteamentos fechados é um fenômeno em crescimento em Montes Claros/MG, conjuntura semelhante ao que ocorre em outras cidades médias brasileiras. Nesta cidade a implantação desses empreendimentos apresentou um crescimento considerável após a década de 1990. [...] O setor imobiliário de Montes Claros vive uma nova valorização e dinâmica resultantes de fortes transformações socioespaciais e econômicas. Os condomínios horizontais e os loteamentos fechados são formas que traduzem a nova realidade dessa cidade média

Os autores abordam o aquecimento do setor imobiliário em Montes Claros e o impacto no crescimento e variedade de tipologias de imóveis com usos diversificados.

Embora a zona oeste de Montes Claros possua a maior concentração dos condomínios horizontais e dos loteamentos fechados, outras áreas da cidade, especialmente as zonas leste e norte, têm atraído também a instalação desses empreendimentos promovendo uma nova configuração da periferia urbana. [...] Observa-se a diferença no padrão desses empreendimentos localizados na zona oeste com aqueles localizados nas zonas leste e norte onde reside, sobretudo, população de menor renda, sendo que

alguns desses empreendimentos são financiados pelo Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida. Nesse sentido, fica evidente que o aquecimento do setor imobiliário em Montes Claros vincula-se a uma nova dinâmica do referido setor por meio de novos investimentos e negócios, ao aumento do poder aquisitivo da população de várias classes econômicas e à expansão do acesso ao crédito imobiliário, visando à diminuição do déficit de moradias para as populações de baixa renda. (FRANÇA et al., 2014, p. 29-30-31).

Chama atenção nessa abordagem o contexto imobiliário de Montes Claros, principalmente através da implantação do PMCMV. As construtoras executam projetos conforme as condições de renda da população. São vários os empreendimentos construídos na cidade. (Tabela 3).

Tabela 3 – Relação dos empreendimentos aprovados pelo PMCMV entre 2009 e 2015 em Montes Claros.

Empreendimento	Faixa	UH	Tipologia	Construtora	Ano
Residencial Nova Suíça	1	496	Casa	Construtora Encasa	2010
Residencial Santos Dumont	1	241	Casa	Momento Engenharia	2010
Residencial Montes Claros	1	548	Casa	Celta Engenharia	2012
Residencial Recanto das	1	500	Casa	Construtora Encasa	2011
Residencial Vitória	1	499	Casa	Momento Engenharia	2011
Residencial Monte Sião	1	498	Casa	Realiza Construtora	2011
Residencial Monte Sião II	1	300	Casa	Realiza Construtora	2012
Residencial Minas Gerais	1	499	Casa	Celta Engenharia	2012
Residencial Vitória II	1	660	Casa	Momento Engenharia	2013
Residencial Rio do Cedro	1	266	Casa	Momento Engenharia	2013
Residencial Monte Sião IV	1	393	Casa	Realiza Construtora	2013
Condomínio Villa dos Ipês	2	192	Apartamento	Construtora Cosmos	2014
Residencial Monte Olimpo	2	336	Apartamento	Construtora Mistral	2010
Moradas Montes Claros	2	598	Casa	Rodobens Construtora	2010
Condomínio Monte Esmeralda	2	351	Apartamento	MRV Engenharia	2014
Condomínio Monte Solare	2	430	Apartamento	MRV Engenharia	2014
Lagos Belvedere	2	50	Casa	Master Construtora	2011
Portal do Itamaraty	2	48	Apartamento	Master Construtora	2012
Residencial Novo Jaraguá	2	603	Casa	RCG Engenharia	2012
Residencial Sul Ipês	2	763	Casa	Tendência Engenharia	2012
Residencial Alfa	2	28	Casa	Alfa Norte Construtora	2014
Torres do Cerrado	2	72	Apartamento	AeglaConstrutora	2015

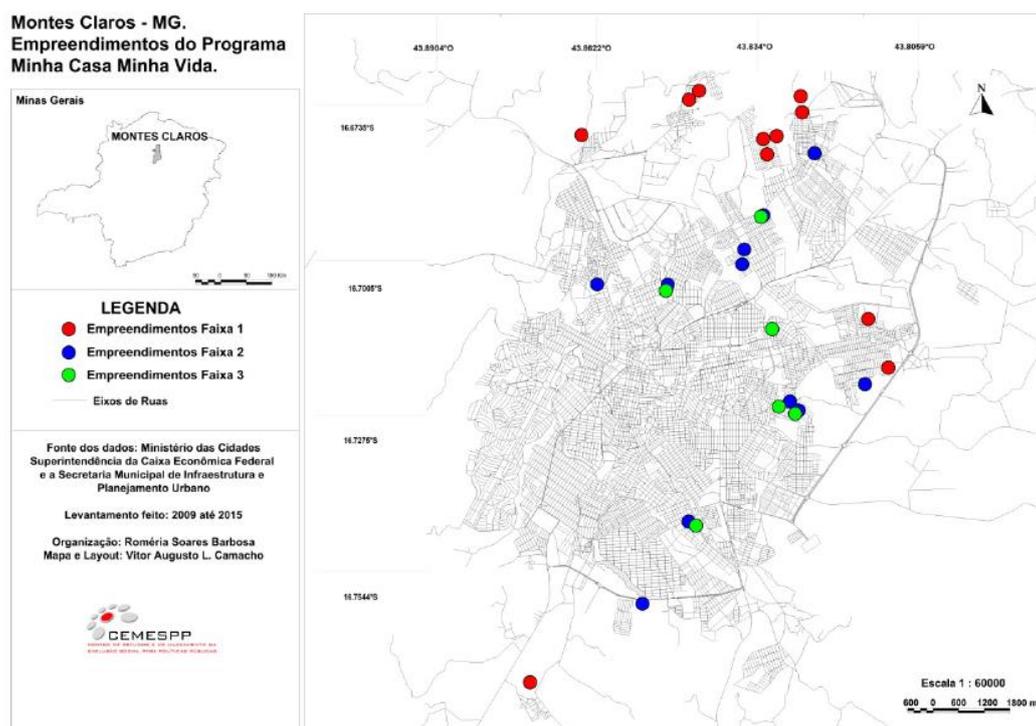
Condomínio Itapoã	3	128	Apartamento	Tendência Engenharia	2009
Condomínio Ideale Mais	3	240	Apartamento	Via Sul Engenharia	2013
Parque Monte Fiore	3	600	Apartamento	MRV Engenharia	2012
Parque Monte Cristal	3	560	Apartamento	MRV Engenharia	2013
Residencial Monte Olimpo	3	96	Apartamento	Mistral Construtora	2012
Lagos do Belvedere	3	50	Casa	Master Construtora	2011

Fonte: Ministério das Cidades, 2015. *Unidades Habitacionais.

Org. BARBOSA, 2016.

Os empreendimentos da faixa 1 são destinados às famílias com renda mensal bruta de até R\$1.800,00, a faixa 1,5 para até R\$2.350,00, a faixa 2 entre R\$2,351,00 até R\$3.600,00; já a faixa 3 para até R\$6.500,00. O Mapa 5 ilustra os empreendimentos de todas as faixas ofertadas pelo PMCMV em Montes Claros, no período de 2009 a 2015, denotando a expansão urbana horizontal.

Figura 2: Mapa de Localização dos Empreendimentos do PMCMV em Montes Claros entre 2009 e 2015.



São 11 conjuntos habitacionais do PMCMV faixa 1, 8 deles localizados na zona norte. Destaca-se que, todos os empreendimentos da faixa 1 foram construídos nos extremos norte, leste e sul da malha urbana.(Mapa 2). Cinco (5) destes estão localizados na extensão do bairro Vilage do Lago, separados apenas por ruas, num total de 2.190 residências. (Figura2).

Figura 2: Conjuntos Habitacionais na extensão do Bairro Vilage do Lago, na zona Norte de Montes Claros.



Autor: BARBOSA, 2016.

Figura 3: Conjuntos Habitacionais na extensão do Bairro Vilage do Lago, na zona Norte de Montes Claros.



Autor: BARBOSA, 2016.

Isso corrobora a prática imobiliária por meio da localização das unidades residenciais, numa lógica de fragmentação do espaço, dispostas em áreas pouco urbanizadas, nas bordas do

perímetro urbano municipal. Tais espaços possuem baixo valor monetário do solo urbano, produzindo uma concentração de empreendimentos de habitações populares, distantes do conjunto de equipamentos públicos já disponíveis na cidade (escola, postos de saúde, bancos, etc.) .

As desigualdades do espaço urbano se exibem nas formas das habitações, onde elas se localizam. Há homogeneidade das tipologias residenciais e dos perfis socioeconômico dos moradores desses espaços e, a heterogeneidade entre eles, os aspectos físicos e estruturais que os diferem uns dos outros. São vários elementos analisados no tempo e no espaço que caracterizam a segregação socioespacial. Uma das consequências que envolvem o grande número de conjuntos habitacionais construídos em uma mesma área da cidade é a falta de infraestrutura para atender a demanda dos moradores, negligenciando a urbanidade necessária ao bem-estar coletivo. Nisso consiste uma das principais críticas ao PMCMV.

Considerações Finais

A cidade moderna capitalista reúne uma série de problemas, entre eles, o acesso à moradia para os grupos sociais excluídos desse direito. Trata-se de uma questão que acompanha a cidade desde o seu primórdio até a atual fase da urbanização. No Brasil, a situação habitacional popular é um tema bastante discutido na sociedade, no âmbito político e nas universidades.

A população das cidades brasileiras tem apresentado um crescimento gradual, desde o processo de industrialização do país. A partir da segunda metade do século XX, a mudança na economia do país impulsionou as pessoas a residirem nas cidades. A aceleração do processo de urbanização desordenado compromete o setor da habitação, e com isso, a qualidade de vida urbana.

Nesse contexto de carência de habitação nas cidades brasileiras, emergem diversas formas de morar nos centros urbanos, tais como os cortiços, as favelas, as áreas impróprias para habitar. É através das políticas públicas de habitação, sobretudo a política de habitação de Interesse Social que o Estado pode possibilitar o acesso a habitação para a classe de baixa renda.

Constatou-se nesse artigo a partir do estudo de caso da cidade média de Montes Claros/MG que as políticas de habitação que fomentam as HISs, quase sempre constroem os empreendimentos, isto é, os conjuntos habitacionais em áreas com valores mais baixos. Assim, as unidades residenciais podem ser construídas em larga escala, com maior rentabilidade para os agentes imobiliários.

Essa prática recorrente nas políticas de habitação social no Brasil tem um papel relevante na configuração do espaço. Sobretudo, pela inobservância dos gestores públicos em garantir o direito à cidade, em sua totalidade, aos moradores desses empreendimentos.

Evidenciou-se que as desigualdades do espaço urbano se exibem na forma e na localização das habitações com um padrão de homogeneidade das tipologias residenciais

Uma das consequências que envolvem o grande número de conjuntos habitacionais construídos em uma mesma área da cidade, por exemplo, zona Norte, é a necessidade de infraestrutura para atender a demanda dos moradores. Nisso consiste uma das principais críticas ao PMCMV. Além disso, atribui-se ao programa a similaridade com a política habitacional de 1964, voltada para solucionar a recessão econômica que o país enfrentava.

O PMCMV integra as ações estratégicas de crescimento econômico do país no âmbito do PAC. Nesse sentido, abarca os interesses das construtoras de forma que o setor da construção civil alavanque investimentos e também gere empregos. Ganha relevo, também, a preocupação do governo federal em construir habitações em grande escala, negligenciando a urbanidade necessária ao bem-estar coletivo.

As críticas ao PMCMV apontam para a necessidade de instituir políticas voltadas para a reforma urbana e não somente para reduzir os números do déficit habitacional no país. Mesmo com o diagnóstico de financiamento da moradia, elemento que assemelha o BHN e o PMCMV, registra-se que houve uma evolução na construção de habitação social no país desde a década de 1960 até a atual. Os relatórios dos programas habitacionais mostram essa realidade. O PMCMV apresentou uma expansão dos empreendimentos residenciais no país em relação ao BNH,

Em Montes Claros, foi possível verificar que a produção de HIS anteriores ao PMCMV aconteceu de forma lenta, obedecendo à ordem do processo instaurado no Brasil após o fim do BNH. A ausência de uma organização centralizadora na política habitacional prejudicou o andamento deste setor. Foram 11 empreendimentos construídos ao longo de pouco mais de três décadas, enquanto que, desde a implantação do PMCMV já foram construídos essa mesma quantidade de HIS em Montes Claros.

Essa conjuntura é importante para o município, isto é, construção de novas habitações para a população. Entretanto, a forma estrutural, a falta de planejamento, a ausência de infraestrutura na área em que foram construídos vários conjuntos habitacionais, são fatores negativos.

A forma acelerada como foi implantado esses empreendimentos de HIS, sem um planejamento adequado para a ocupação dessas áreas deixaram lacunas que precisam ser revistas. Não é uma questão da política nacional. Esta corretamente objetiva reduzir o déficit de habitação nas cidades brasileiras.

A expansão horizontal da cidade contribui para a existência de vazios urbanos, elevando o preço do solo urbano e gerando demanda por novos equipamentos de infraestrutura. Somado a isso, a localização espalhada dos empreendimentos de habitação social requer investimentos em transportes coletivos, construção e manutenção de vias de acesso para atender a população que mora longe do trabalho.

Assim, o mais adequado, do ponto de vista do acesso à urbanidade, e para evitar a segregação residencial das HISs, os conjuntos habitacionais deveriam ser construídos em localidades já estruturadas, bem localizadas, evitando desperdícios de recursos públicos, e assim construir uma cidade harmônica. Todavia, tais condições de vida na cidade se submetem à lógica e dinâmica do crescimento econômico da construção civil, da rentabilidade do setor imobiliário, e de interesses pouco conhecidos.

Assim, por meio de pesquisas urbanas é possível propor sugestões para as políticas públicas de habitação social, na promoção e articulação de instrumentos normativos como o Plano Diretor. Nessa perspectiva, o Plano Diretor pode contemplar um planejamento urbano inclusivo, que destine áreas já estruturadas para a construção de HIS e que promovam o bem estar social.

Agradecimento

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG

Referências

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: Alguns comentários sobre o Pacote Habitacional Minha Casa, Minha Vida.** Correio Cidadania, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria.** 6ªed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. Ministério Das Cidades. **Relação dos empreendimentos aprovados pelo PMCMV entre 2009 e 2015 em Montes Claros/MG,** 2015.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009.

_____. Ministério das Cidades. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades nº 4. Brasília, 2006.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e de outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 de julho de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm> Acesso em dezembro de 2015.

_____. Casa Civil da Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986. Brasília**. Extingue o Banco Nacional da Habitação - BNH, e dá outras Providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm> Acesso em janeiro de 2016.

CAIXA ECONOMICA FEDERAL. **Empreendimentos de Habitação Social construídos em Montes Claros/MG de 1977 a 2008**. Montes Claros, 2016.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COHABMINAS. **Unidades habitacionais com recursos dos programas BNH, FNHIS, PROHAB e PLHP construídos em Montes Claros/MG de 1977 a 2005**. Minas Gerais, 2016.

FRANÇA, Iara Soares; ALMEIDA, Maria Ivete Silveira; OLIVEIRA, Ricardo. **DINÂMICA IMOBILIÁRIA EM CIDADES MÉDIAS: a expansão dos empreendimentos horizontais em Montes Claros/MG**. Geo UERJ. Rio de Janeiro - Ano 16, nº. 25, v. 1, 1º semestre de 2014, pp.19-38.

FRANÇA, Iara Soares. **As novas centralidades de uma cidade média: o exemplo de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado em Geografia. UFU, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 E 2010**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em maio de 2015.

LEITE, Marcos Esdras. **Geoprocessamento aplicado ao estudo do espaço urbano: O caso da cidade de Montes Claros/MG**. Dissertação de Mestrado em Geografia. UFU, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2006.

MARICATTO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: 3ª Ed., Vozes, 2014.

_____. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATTO, Ermínia (Org.). In: **A produção Capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: 2ª Ed., Alfa-Omega, 1982. MONTES CLAROS (MG). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. **Gerência de Gestão do SUAS**. Montes Claros/MG, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Infraestrutura e Planejamento Urbano. **Empreendimentos de Habitação Social construídos em Montes Claros/MG de 1977 a 2008**. Montes Claros, 2016.

_____. Procuradoria Geral. **Lei n.º 3.995 de 16 de Julho de 2.008**. Dispõe sobre a implantação e execução Política Municipal de Habitação de Interesse Social - PMHIS, Institui o Conselho Municipal de Habitação - CMH e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Montes Claros/MG, 2008.

_____. Procuradoria Jurídica. **Lei nº 2921 de 27 de Agosto de 2001**. Institui o Plano Diretor do Município de Montes Claros. Montes Claros/MG, 2001.

PEREIRA, Anete Marília. **Cidade Média e Região: O significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. Tese de Doutorado em Geografia. UFU, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, 2007.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da Política Habitacional: Limites e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**.

Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 1999.

SHIMBO, Zanin Lúcia. **Habitação Social de Mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global Editora, 1986.