

A formação econômica e urbana de Uberlândia e o Programa Minha Casa Minha Vida: interesses político-econômicos e desafios sociais

The economic and urban formation of Uberlândia and the My home, my Life Program: political-economic interests and social challenges

Resumo

Este artigo visa debater e articular a relação do desenvolvimento urbano com o déficit habitacional de Uberlândia a partir da análise do Programa Minha Casa e Minha Vida no município, especialmente, durante os anos 2009-2015. São valorizados na pesquisa a trajetória histórica da relação desenvolvimento urbano e habitação em Uberlândia. Por outro lado, evidencia-se a complexidade de atores/classes e interesses contidos nos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida, nos quais proprietários de terras urbanas e construtoras adquirem protagonismos na implantação do programa. O processo de implementação do PMCMV gerou, em Uberlândia, uma ‘periferização’, enquanto buscou solucionar, a médio prazo, o déficit habitacional na região, principalmente entre os de ganho entre 0 a 3 salários mínimos, e os estrangulamentos de mobilidade, energia e demais serviços públicos nas áreas marginais dos empreendimentos.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento urbano, Déficit habitacional, Programa Minha Casa, Minha Vida

Abstract

This article aims to discuss and articulate the relationship of urban development with housing deficit of Uberlândia from the analysis of the My House, My Life and the municipality. Are important in the research the historical trajectory of urban development and housing in relation Uberlândia. On the other hand, highlights the complexity of actors/classes and interests contained in the projects of My House, My Life, where owners of urban land and builders acquire prominence in program implementation. The process of implementing the PMCMV generated, in Uberlândia, a 'peripheralization', while it sought to solve, in the medium term, the housing deficit in the region, mainly among those earning between 0 and 3 minimum wages, and the bottlenecks of mobility, energy and other public services in the marginal areas of the projects.

Keywords: Urban Development, Housing Deficit, My House, My Life program

Fecha de recepción: 5 de febrero de 2021

Fecha de aceptación: 8 de junio de 2022

A formação econômica e urbana de Uberlândia e o Programa Minha Casa Minha Vida: interesses político-econômicos e desafios sociais

Camilla Moreira Fernandes*

Alessandro André Leme**

Wolfgang Lenk***

Introdução

O Programa Minha Casa, Minha Vida implementado em 2009 em todo o território nacional buscou mitigar os efeitos perversos do déficit habitacional no Brasil que em meados de 2008, chegou a 5 milhões de moradias. Embora as falhas do programa social sejam, atualmente, bastante conhecidas, é importante frisar que se trata da maior política pública já criada para o setor habitacional no País.

O presente trabalho traz à tona os principais resultados de uma pesquisa desenvolvida em um município de médio porte, do estado de Minas Gerais – Brasil. Uberlândia possui aproximadamente 600 mil habitantes e, como as demais regiões do País, também sofre com déficit habitacional e moradias irregulares. A investigação se propôs a explorar os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida aplicados a esta cidade, no período de 2009 a 2015. Acredita-se que trabalhos indutivos possam contribuir para um futuro aperfeiçoamento das políticas públicas, através, principalmente da correção de possíveis equívocos em sua elaboração e implementação.

Desse modo, a primeira parte do presente trabalho visa apresentar o cenário de desenvolvimento econômico e urbano da cidade de Uberlândia, desde a sua formação. Há, nesse ponto, o importante aspecto da localização do município, bem como de que maneira a sua posição geográfica contribuiu para o desenvolvimento da região. Além disso, os pequenos e incipientes programas habitacionais criados na região também são explorados.

O segundo momento do artigo, busca apresentar a realidade habitacional da cidade, demonstrando o déficit habitacional existente em 2016, além do processo de formulação do Programa Minha Casa, Minha Vida. Além disso, o trabalho apresenta números importantes da aplicação do Programa ao município e como essa política foi implementada. Outras questões relevantes dizem respeito à localização dos empreendimentos do PMCMV no mapa do município e à qualidade das construções.

Destaca-se, ainda, no texto informações cruciais acerca da geração de emprego e renda no município e os possíveis efeitos de uma Portaria baixada em abril de 2013, a Portaria que

*Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU e Doutora em Direito pela UnB, Brasil. E-mail: camillafernandesmoreira@yahoo.com.br

**Professor do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil. E-mail: alessandro_leme@id.uff.br; lemeaa@gmail.com

***Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Brasil. E-mail: wlenk3@gmail.com; wlenk@ie.ufu.br

determina uma avaliação mais ampla da localização onde os empreendimentos irão se realizar, tendo em vista a existência (ou não) dos equipamentos sociais necessários à moradia digna.

Formação econômica e urbanização de Uberlândia

Uberlândia é na atualidade a maior cidade do Triângulo Mineiro e a segunda maior do Estado de Minas Gerais, com algo como 650 mil habitantes. Esta posição, contudo, é bastante recente. Uberaba foi até 1970 a maior cidade da região. Em 1920, o então município de Uberabinha, com 7.000 moradores, era menor que Araguari e tinha pouco mais de um terço da população de Uberaba. Por conseguinte, a formação de Uberlândia deve ser compreendida no contexto do impacto regional das transformações econômicas da economia brasileira ao longo do século XX, sobretudo o processo de industrialização da economia paulista.

A formação econômica do Triângulo Mineiro teve como marco inicial a “acomodação” econômica e populacional posterior ao auge da mineração na região, de forma análoga ao que se observou em Minas Gerais, por autores como Alcir Lenharo (1979) e Douglas Libby (1989). Passado o pico da produção aurífera, os fatores de produção foram absorvidos pelo crescimento na agricultura voltada para o mercado interno (enquanto cresciam e se diversificavam as exportações nas demais capitanias, note-se). O número de escravos na capitania crescia, e se a arrecadação dos quintos estava em queda, aumentava a arrecadação dos dízimos, indicando que a capitania estava longe do que se poderia chamar de decadência econômica (Carrara, 2007: 29).

Entre os Rios Grande e Paranaíba observou-se um processo similar. A atividade mineradora, dominante entre 1740 e 1780, sediava-se no Julgado de Desemboque, na margem noroeste da Serra da Canastra. Em pouco tempo, o refluxo populacional, a “acomodação” na economia criatória e, sobretudo, as rotas de abastecimento de sal modelariam a localização dos principais pólos urbanos. Foi a “rota salineira”, que ligava Araxá ao Rio de Janeiro, que determinou, em 1816, que a região fosse incorporada à Capitania de Minas Gerais. Principalmente, foi a rota fluvial pelos Rios Pardo e Mogi Guaçu, ligando a região ao porto de Santos, que determinou a força polarizadora de Uberaba, que ultrapassou Araxá em meados de 1850. O crescimento populacional e o abastecimento da economia cafeeira no Oeste Paulista, somados a um breve ciclo algodoeiro nos anos 1860, moveram o crescimento econômico no Triângulo durante o restante século XIX.

Todavia, da mesma forma que a economia de São Paulo estaria destinada a uma transformação monumental no século XX, o principal entreposto triangulino seria transferido. A ferrovia, que avançou até Araguari por uma especulação da Companhia Mogiana com a possível transferência da capital federal, promoveria uma alteração profunda na distribuição do comércio e da rede de transportes. Uberaba perderia sua posição. De um lado, pela concorrência de cidades paulistas como Barretos. De outro, pela concorrência de entrepostos ferroviários melhor posicionados para o abastecimento de Goiás e das margens do Paranaíba: Araguari e, cada vez mais, a modesta Uberabinha, favorecida sobretudo por uma malha rodoviária (e pela Ponte Afonso Pena, construída em 1909) que a ligava ao sudoeste goiano e ao Mato Grosso. Conforme a economia paulista se industrializava e conquistava os mercados industriais das demais regiões, maior era a acumulação de capital comercial nos centros de distribuição do produto paulista (Cano, 1977: 227; Guimarães, 2010: 80).

São Pedro de Uberabinha, contudo, ainda não passava de um “burgo morno e desalentado, sem animação e sem ideais”, nas palavras conhecidas do Padre Pezzuti, seu primeiro historiador (Soares, 1988: 235). Em 1920, o recenseamento contou pouco menos de 23 mil habitantes no município, 7.000 na cidade. Não obstante, já existia um déficit habitacional:

[...] A classe operária de Uberabinha, a classe que não é dirigente e que vive do seu trabalho quotidiano, está sem lar, não têm habitação. É necessário que este problema não seja adiado e que o tratemos com respeito, como deve merecer a sorte desta gente que faz a prosperidade do país, desde o seu mais recôndito distrito ao mais grandioso centro econômico. Aos poderes públicos municipais, aos capitalistas e construtores desta cidade compete a resolução do problema que já está retardando a marcha de nossa vida expressiva pelo afastamento daqueles que, não podendo adquirir pelo preço exorbitante da habitação fogem de Uberabinha e estabelecem além, privando-nos do concurso de seus braços laboriosos, como a alimentação do povo, a sua habitação deve merecer o mesmo cuidado (Jornal A Tribuna, Uberlândia 22 Fevereiro de 1925, *apud*: Soares, 1988: 54).

As atas da Câmara Municipal registraram as iniciativas tomadas pelo “poder público, capitalistas e construtores” para sanar o problema: abertura e conserto de estradas e pontes, encascalhamento de ruas e movimentação política em busca de recursos financeiros, inclusive estaduais. Pode-se destacar dois projetos que visavam a delimitação desses espaços de interferência, mas a classificação urbana em ruas e praças não representava a satisfação de exigências de organização de fato. Trata-se da efetivação de um local de passagem e não de fixação. Os projetos passavam a expor a contraposição entre o rural e o urbano e suas diretrizes inviabilizavam a habitação de moradores rurais nas proximidades da sede. Entretanto, este processo não se desenvolveu de forma desapropriatória e imediata, mas através de várias exigências que dificultaram a permanência dessa população no espaço a ser organizado (Castro, 2003: 39).

Por outro lado, consta entre as exigências para a construção habitacional a restrição ao material utilizado nas casas que ficavam a 500 metros da Igreja. Estas deviam ter sua cobertura de palha substituída por qualquer outro material não combustível. Além disso, as paredes deveriam ser construídas e rebocadas com argamassa de cal e areia ou revestidas de melhor preparo, as coberturas dos prédios serão de telhas de barro ou ardósia “sendo permitido outros sistemas, mediante aprovação da Câmara”. Vale dizer, as habitações mais pobres seriam afastadas da região central da cidade (Castro, 2003: 39).

Com a continuidade das exigências, observa-se que mesmo parcela da população que poderia arcar com os custos passou a questionar as diretrizes:

Se até mesmo essa pequena parcela da população, que se mantinha da construção de casas e, portanto, vivenciava as altas de preços dos materiais, estava encontrando dificuldades, podemos calcular como era difícil para os outros segmentos mais pobres da população arcar com essas despesas. O fato é que as desapropriações foram sendo efetuadas em todo o perímetro da Sede e não se restringiram apenas ao prolongamento da rua Silviano Brandão. Em novembro de 1907, um artigo do Jornal O Progresso reclamava o prolongamento da rua Uberaba, no sentido à praça Dr. Duarte, dizendo que a indenização teia um custo baixo de apenas 1:000\$000. Voltava a referir-se, em janeiro de 1908, chamando a atenção para o aspecto higiênico que se faria com tal benefício, e ainda pedia mais um outro prolongamento [...]” (Castro, 2003: 39).

Entretanto, a população mais carente era levada para a periferia de então por outra força, a indústria (de transformação e, principalmente, de beneficiamento) que se instalava. Em vista de atender o déficit habitacional, a Companhia Mogiana e as fábricas de tecido construíram casas para serem alugadas aos seus operários. Isto lhes servia para a proteção dos edifícios, além de promover a fixação da mão de obra especializada até então escassa na cidade. Com isso, deu-se na década de 1930 a construção da Vila Operária, bairro constituído basicamente por funcionários que trabalhavam em uma fábrica de tecido. Não havia água, esgoto ou luz nas aproximadamente 50 habitações rudimentares que a formavam. Juntamente com o bairro Patrimônio, a Vila Operária era chamada de subúrbio da cidade. Ao mesmo tempo, a indústria de beneficiamento agropecuário promoveu a incorporação de chácaras ao espaço urbano, o que viria a formar novos bairros como a Vila Martins em 1925, a Vila Osvaldo em 1938 e a Vila Carneiro em 1938.

Enquanto a regulamentação do padrão construtivo e a atividade agroindustrial levava a população trabalhadora para a periferia da cidade em formação, surgia a figura do agente imobiliário. A primeira empresa do segmento é a Empresa Uberlandense de Imóveis. A partir de sua fundação em 1936, mais de 30.000 lotes e aproximadamente 1.000 casas residenciais foram vendidos por ela apenas. Essa empresa tinha como foco a classe trabalhadora de baixa renda, portanto oferecia financiamentos de lotes e casas a preços baixos, e contribuiu de forma decisiva para o aumento dos subúrbios no município.

As vilas Santa Terezinha e Brasil foram loteamentos construídos por essa empresa. Eram constituídos de sete avenidas e treze ruas, e seus terrenos foram vendidos a preços acessíveis a população mais pobre, com prestações a longo prazo. Rapidamente o município tornou-se refém da especulação imobiliária. A ocupação das casas era feita conforme o poder aquisitivo da sociedade residente e não por melhor localização. Ao mesmo tempo, no atual bairro central do Fundinho observava-se a opulência do capital comercial (e imobiliário), conforme as proximidades eram tomadas por lojas e casarões, reduzindo-se estritamente ao comercial e financeiro posteriormente e estendendo-se para a Avenida Afonso Pena (Uberlândia, 2009: 48-50).

A industrialização brasileira, a partir da ruptura da divisão internacional do trabalho na década de 1930, acelerou o crescimento econômico na cidade. Sob a liderança do capital comercial e da indústria de beneficiamento, a economia uberlandense crescia rapidamente. Contudo, a dependência da posição de entreposto comercial logo apresentaria seus limites ao desenvolvimento econômico da cidade. A concorrência do produto paulista impedia a formação de vários setores industriais. A indústria têxtil, por exemplo, não conseguiu mais se desenvolver nesse período. O progresso técnico na atividade agrícola também permanecia estagnado. Até 1937, a extensão da ferrovia até Goiânia e Anápolis significou a abertura de entrepostos concorrentes, com dinamismo ainda maior. Além disso, ao fim da década de 1940, o crescimento do comércio atacadista precisava da expansão e recuperação da malha rodoviária que lhe servia, ocupada até sua capacidade e em rápido processo de degradação. Não obstante, a região não tinha influência política suficiente para conseguir as verbas necessárias – pelo contrário, era prejudicada pela atuação de interesses ligados aos governos mineiro e goiano. O primeiro sempre havia buscado a articulação econômica do Triângulo com Belo Horizonte, e continuaria a tomar decisões sobre a malha viária e a eletrificação do Estado com esse objetivo. O segundo, por sua vez, conseguiu evitar que a primeira estrada de São Paulo a Brasília passasse por Uberlândia, deslocando seu traçado cem quilômetros para oeste, até Ituiutaba, em favor de Goiânia (Guimarães, 2010: 104-117).

Foi a construção de Brasília que forneceu as condições políticas e econômicas para os investimentos em infraestrutura que, nos anos 1970, consolidariam a posição de Uberlândia como entreposto comercial e agropecuário, associado à indústria paulista. Um dos principais estrangulamentos ao crescimento da cidade (e uma das principais demandas da indústria brasileira na década de 1950) era o fornecimento insuficiente e irregular de energia elétrica. A eletrificação do Triângulo (que atravessou a década de 1950 sujeito a apagões, como aliás a maioria das cidades brasileiras) foi atendida graças à demanda da futura capital, com o aproveitamento do vasto potencial hidrelétrico da região (começando por Cachoeira Dourada, concluída em 1959) e a construção de linhas de transmissão na década de 1960. O gargalo nas telecomunicações já havia resultado na fundação da CTBC (Companhia de Telefones do Brasil Central) em 1954, mas só foi superado com a instalação de um sistema de micro-ondas de alta capacidade para atender Brasília. Uberlândia teria uma estação integrada a esse sistema no final dos anos 1960. A ampliação da malha rodoviária em prol da integração nacional e da nova capital, por sua vez, era uma das principais metas do governo Kubitschek. Ainda assim, as disputas políticas pelo traçado das estradas permaneceram, e por isso a construção da atual BR-050 foi atrasada em mais de dez anos. Não obstante, na década de 1970, a ampliação e recuperação da malha rodoviária seria alavanca para um novo processo de acumulação de capital no setor de transportes, com sede no município (Guimarães, 2010: 124-160).

Com o avanço do processo de industrialização e a construção de Brasília, a população urbana de Uberlândia cresceu cinco vezes, de 22.123 habitantes em 1940 para 111.466 em 1970. Durante esse tempo, o capital imobiliário continuou a exercer uma forte influência sobre o processo de urbanização – Tubal Vilela, proprietário da Uberlandense de Imóveis, foi prefeito na década de 1950 e hoje empresta seu nome à principal praça do centro comercial. Nesses termos, o crescimento acelerado desdobrou-se na expansão da cidade em todas as direções, bem como produziu na periferia meios de moradia como o cortiço, a favela e a coabitação. Mesmo diante da oferta de 5.500 novos lotes nos anos de 1944-46, boa parte da população não percebia salários suficientes para a aquisição, ou sequer para o aluguel de uma moradia. Soma-se como causa desse déficit primitivo o processo imigratório ocorrente durante todo o período. Com isso, acelerava-se a especulação com imóveis e aluguéis, em detrimento da população mais pobre (Uberlândia, 2009: 51; Mota, 2003: 2).

É neste período que surgiu o primeiro órgão federal de política urbana e habitacional, que também deixaria sua marca na formação urbana de Uberlândia. Proposta pelo então deputado Juscelino Kubitschek, a Fundação da Casa Popular foi criada por lei federal no primeiro de maio de 1946, para funcionar a partir da prática de financiamento habitacional acumulada pelos institutos de previdência da época (os IAPs). A partir de tal prática fragmentada surgiria o esboço de “um verdadeiro órgão de política urbana *latu sensu*”, com competência inclusive para financiar programas habitacionais e obras urbanísticas, auxiliar a gestão municipal, estimular a indústria de materiais e estudar o barateamento no padrão construtivo. Os recursos proviriam de um instrumento de poupança compulsória por parte de proprietários de grandes áreas urbana (o que aliás serviria como um desestímulo à especulação imobiliária). Mas o fracasso deste mecanismo particular de financiamento, a indisponibilidade de recursos da União, pressões políticas e o caráter francamente clientelista do órgão reduziram em muito a escala e o escopo de sua atuação, de modo que teve uma influência muito pequena na urbanização brasileira enquanto existiu. Ademais, o Estado de Minas Gerais receberia um quarto das casas construídas (16.964 no total) e quase um terço

dos conjuntos habitacionais (143 no Brasil), indicando o envolvimento pessoal de Juscelino Kubitschek no órgão, extinto em 1964 (Azevedo, 2011: 1-37).

A Fundação da Casa Popular financiou a construção de 130 habitações em Uberlândia – mais que todo o Estado da Bahia, embora ainda pouco se comparadas às mais de 4.000 no restante de Minas Gerais). Como era prática do órgão, não havia restrições para a renda do beneficiado, mas os projetos eram direcionados para a população mais pobre, inclusive porque as classes médias recusavam-se a ser beneficiadas pelo mesmo instrumento. 50 dessas casas foram entregues em 1954, graças à doação pelo proprietário de um terreno no bairro Patrimônio, apesar da localização ter sido considerada inviável: era muito distante do centro comercial e das redes de saneamento e transportes urbanos. A rápida valorização dos espaços desocupados entre o centro e as habitações construídas era claramente um dos objetivos da doação do terreno e da construção dos lotes. O bairro Patrimônio já era então um dos mais antigos da cidade, periférico não apenas em função da distância, mas inclusive pelo conteúdo social que abrigava. Desta forma, o brejo e o Ribeirão São Pedro (atual Avenida Rondon Pacheco) separavam o espaço dos ricos do espaço dos pobres. Até a década de 50, a região contava com uma infraestrutura precária, mesmo após a criação do conjunto de casas supracitado. Por conseguinte, a Fundação da Casa Popular não foi um contrapeso significativo ao rápido aumento do déficit habitacional em Uberlândia, em paralelo ao crescimento econômico e ao fluxo migratório em sua direção. (Ramires, 1998: 240; Uberlândia, 2009: 54).

Outra intervenção pública importante na formação uberlandense foi a criação de uma Cidade Industrial, proposta em 1959 e inaugurada em 1965, seis quilômetros ao norte do centro. Parte da política de desenvolvimento do Governo Bias Fortes, as Cidades Industriais tinham por objetivo o estímulo e distribuição da atividade pelo Estado, de maneira a evitar a concentração e inchamento das metrópoles. Contudo, os resultados foram muito inferiores aos esperados. A ocupação iniciou-se de forma desordenada, desprovida de infraestrutura e sem qualquer exigência de cunho social ou ambiental. No início da década de 1970, a área encontrava-se praticamente abandonada quando o governo estadual retomou o programa com a criação da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI-MG), e foi por ela incorporada. A infraestrutura e o investimento permaneceram negligenciados pela empresa, mas gradativamente o bairro se desenvolveu, sob o auspício da relativa desconcentração da indústria brasileira e das políticas mineiras de desenvolvimento industrial (Guimarães, 2010: 196-203; Uberlândia, 2009: 55).

A partir de meados da década de 1970, alterou-se profundamente o quadro geral do desenvolvimento brasileiro. Esgotou-se o dinamismo do processo de industrialização. O endividamento externo promovido pelo modelo econômico da ditadura foi um golpe fatal sobre a atividade produtiva. A indústria brasileira, que havia atingido um grau importante de diversificação e competitividade internacional, foi impedida de acompanhar as inovações em curso no resto do mundo. Segundo a análise de Clélio Campolina Diniz, a atividade industrial na década de 1980 difundiu-se pelo território nacional como um polígono expandido, ainda que articulado com o capital paulista. Uberlândia, portanto, observou entre 1970 e 2000 um ritmo de crescimento ligeiramente superior ao resto do país. Contudo, a viragem dos anos setenta marcou o encerramento do período de “predomínio do capital regional”, com base da distribuição comercial do produto paulista, para o crescimento puxado pela entrada de capital “extrarregional” (e estrangeiro) – ainda que até hoje o capital regional atue em setores estratégicos, com a segunda maior empresa atacadista do Brasil e um conglomerado na área de telecomunicações (Guimarães, 2010: 206-208; Silva, 2001: 202).

Durante este período também ocorreu importante expansão e modernização da atividade agropecuária no Triângulo Mineiro, em favor do polo uberlandense. Em 1960, a região já concentrava um terço dos tratores empregados em Minas Gerais, e o seu número saltaria de 1.703 para 6.804 máquinas até 1975. Nesse período, entretanto, o estímulo à indústria do trator escondia a predominância de uma agricultura pouco desenvolvida, o que se podia observar pela baixa adoção de técnicas de conservação do solo ou do baixo uso de calcário, que é imprescindível para o cerrado. A partir de 1970, a rápida ampliação da malha rodoviária no Triângulo promoveu a elevação no valor da propriedade rural e provocou o avanço na modernização agrícola. O apoio estatal também foi um fator decisivo nesse processo, particularmente depois que um político da região, Rondon Pacheco, tornou-se governador biônico do Estado pela ditadura. Havia, desde 1958, a Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg) e a Companhia Agrícola de Minas Gerais (Camig, que contava inclusive com uma fábrica de fosfato em Araxá, de suma importância para o solo da região). Em 1965, foi criado o Sistema Nacional do Crédito Rural, a esteio da reforma bancária e financeira. Logo viriam as políticas agrícolas de preço mínimo e incentivo à exportação, inclusive com programas específicos para a agricultura no cerrado. A região também seria francamente beneficiada pela reforma tributária de 1966, que favoreceu o comércio interestadual e libertou a economia triangulina de políticas fiscais praticamente mercantilistas, por parte dos governos de Belo Horizonte, Goiânia e São Paulo – como, por exemplo, a proibição da exportação de cereais do Estado de Minas Gerais, em 1962 (Guimarães, 2010: 161-89, 210-222).

Neste contexto, a modernização da malha viária e da produção agrícola, o interesse do capital estrangeiro e “extrarregional”, a posição geográfica e a distância relativa em relação aos grandes centros nacionais, bem como o papel do equipamento local de saúde, educação e telecomunicações, foram todos fatores que resultaram no crescimento econômico de Uberlândia ligeiramente acima da média nacional entre 1970 e 2000, reforçando seu papel polarizador dentro do Triângulo Mineiro. Neste mesmo período, a população da cidade novamente multiplicou-se por cinco. Durante a década de 1970, sua taxa de crescimento foi de 6,69% ao ano, em média. Nas três décadas seguintes, essa razão seria reduzida para 3,9%, 3,53% e 1,88%, o que ainda são proporções bastante elevadas.

Deve-se observar que o contexto nacional era de elevada migração de curta distância e rápida concentração urbana nas cidades médias e grandes, e o mesmo foi observado na região. Entre 1970 e 2000, a população do Triângulo foi de 6,66% a 8,74% da população mineira, enquanto Uberlândia passou de 16% para 33% de toda a população triangulina. Nas décadas de 1970 e 1980, a cidade recebeu aproximadamente 52.000 habitantes dos outros municípios. Em 1991, 37,5% dos seus moradores eram imigrantes, sobretudo dos outros municípios mineiros, particularmente do Triângulo (que, por si só, já foi a terceira região brasileira que mais recebeu imigrantes nos anos 1980, atrás apenas de Belo Horizonte e do Sudoeste e Sul de Minas). Goiás e São Paulo foram as origens mais comuns daqueles que vieram de fora de Minas Gerais (Silva, 2001: 207).

Os dados disponíveis sobre o emprego formal também deixam a concentração populacional e econômica na cidade evidente. Entre 1986 e 1998, o número de postos de trabalho cresceu em um ritmo 36% superior à média nacional, e 50% maior que a média paulista. A maior parte dos postos criados encontra-se no Setor Terciário, mas o Setor Primário é o que cresceu com maior velocidade, um reflexo das transformações econômicas

do país e da região. Ao fim da década de 1990, Uberlândia concentrava 35,95% dos empregos formais no Triângulo Mineiro – ao mesmo tempo, Uberaba abrigava 19,12% (Silva, 2001: 220).

Enquanto continuava a expansão horizontal da cidade, ao mesmo tempo se acelerou o seu processo de verticalização. Em 1959, já era possível ver no horizonte diversos prédios e apartamentos de três e quatro andares foram construídos, além de três edifícios com mais de 12 pavimentos, sendo dois residenciais e um hotel. A especulação imobiliária apenas crescia: “Apenas no ano de 1966 foram abertos 29.513 lotes na cidade, quando sua população era de 95.570 habitantes. Se considerar-se uma razão de cinco pessoas/lote houve, somente naquele ano, um excedente de 43 mil lotes, ou seja, 69% dos terrenos da cidade estavam sem ocupação como reserva de valor”. Com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o estabelecimento da Cidade Industrial, ergueu-se em 1968 o primeiro conjunto habitacional para a população mais pobre (com renda entre meio e um salário mínimo). Foram 300 casas, em uma área de 200.000 m², a sete quilômetros do centro, doada pela Comissão de Implantação da Cidade Industrial. O prazo máximo do financiamento era de 15 anos (Uberlândia, 2009: 55).

Por outro lado, até o final da década de 70, concluiu-se a canalização do ribeirão São Pedro para a construção da avenida Rondon Pacheco, valorizando todo o seu entorno. Em paralelo, fez-se na periferia meridional o loteamento dos bairros Copacabana e Morada da Colina, que passaram a abrigar um conteúdo social de maior renda. Por conseguinte, deu-se início ao processo de diferenciação social de um espaço periférico até então caracterizado por certa homogeneidade. Ou seja, o crescimento urbano, populacional e econômico em Uberlândia avançou sem que fosse alterada a desigualdade social, o déficit habitacional e os graves problemas resultantes desse padrão de urbanização (Ramires, 1998: 241).

Déficit habitacional em Uberlândia e o Programa Minha Casa Minha Vida

Depois de duas “décadas perdidas” para o desenvolvimento brasileiro e do amplo desmonte do aparelho público nacional, no início do século XXI as grandes cidades do país haviam acumulado um quadro monumental de problemas, ao mesmo tempo que a crise no setor público havia resultado em abandono generalizado das políticas de habitação, saneamento e transporte. Naquele contexto, dada a conjuntura internacional e a correlação de forças sociais na política brasileira, a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 2002 estava muito longe de dar alento a um processo abrangente de reforma urbana. Não obstante, como mostra Ermínia Maricato, a criação do Estatuto das Cidades (2001), do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004) representou a possibilidade de uma política federal inédita, voltada ao enfrentamento de todos esses problemas segundo uma perspectiva holística (Maricato, 2014: 34-8).

Todavia, segundo o testemunho da urbanista, a iniciativa seria posta em xeque no desenrolar do governo Luiz Inácio “Lula” da Silva. Primeiro, devido à opção deste em evitar conflitos com interesses estabelecidos. A estratégia de garantia da “governabilidade”, com alianças em todo o espectro político, implicou na abertura da base governista para interesses cristalizados na estrutura de poder, como os grandes bancos e construtoras. Em segundo lugar, a continuidade da política fiscal e monetária significava que era o Ministério da Fazenda “que de fato comandava” o aparelho público. Os projetos do Ministério das Cidades estavam sempre sujeitos a restrições orçamentárias “arbitrárias e radicais”, que inviabilizavam esforços

coordenados e anulavam a abordagem holística da questão urbana. A demissão de Olívio Dutra, em 2005, e o sacrifício do ministério à formação da base governista marcariam o esvaziamento daquela agenda. Note-se, por exemplo, que vários dos programas remanescentes foram transferidos para a pasta da Casa Civil, como é o caso dos projetos de urbanização de favelas, integrados ao PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento. Apesar de conquistas institucionais importantes, como a obrigatoriedade dos Planos Diretores, “a questão urbana ou metropolitana não está entre os avanços do governo Lula” (Maricato, 2014: 39).

Esse é o contexto no qual foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). A política habitacional que se gestava então era o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com características muito diferentes. Este fundo previa um sistema descentralizado de investimentos e autonomia no uso desses recursos por parte de Conselhos Estaduais e Municipais. Por conseguinte, o Fundo democratizava a política habitacional, ao mesmo tempo que lhe conferia respaldo e financiamento da esfera federal.

O PMCMV, anunciado em 25 de março de 2009, foi elaborado com objetivos distintos. Por um lado, foi resultado do lobby de construtoras, algumas delas à beira da falência, com o objetivo de estimular um mercado para a construção civil, voltado para uma faixa específica de renda, que estava há muito tempo estagnado. Por outro, tratava-se de acelerar a geração de emprego no setor, de maneira a reduzir o impacto da crise econômica internacional que eclodiu em outubro do ano anterior.

A essa altura, o crédito imobiliário no Brasil já havia se multiplicado por dez em apenas seis anos. Segundo a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), foram 299.685 unidades financiadas em 2008, contra apenas 28.932 em 2002. Após a realização do PMCMV, esse número chegaria a 529.799 em 2013, para desacelerar em 2014. Em dinheiro, isso representou um salto de 1,7 bilhões para 109,2 bilhões de reais. Contudo, a magnitude dos resultados, do ponto de vista quantitativo, obscurece os problemas da forma como tal expansão foi atingida, que acabou por reeditar o modelo deixado pela ditadura. Apesar da importante formalização do emprego nos últimos anos, a política habitacional não veio acompanhada de qualquer política voltada para o padrão construtivo ou o processo de trabalho no canteiro. Assim, persistiram os problemas da desqualificação e precarização do trabalho, a despreocupação com o impacto ambiental, a padronização dos projetos habitacionais e a má qualidade das residências, que em várias ocasiões são verdadeiramente inabitáveis. Ademais, a questão urbana continuou ignorada, de forma que os projetos são direcionados de acordo com os interesses das construtoras e do capital imobiliário, com todas as consequências disso: encarecimento da habitação (enquanto os proprietários das classes média e alta se beneficiaram de uma valorização média de 153%, entre 2009 e 2012), má localização dos projetos habitacionais, elevação do custo do equipamento social, etc. (Maricato, 2014: 63-85).

Por conseguinte, o crédito imobiliário no país recuperou-se da absurda situação de quase inexistência, ao fim da década de 1990, e hoje configura um instrumento fundamental para a melhoria das condições de habitação no Brasil. A atual política habitacional seria impensável quinze anos atrás. Entretanto, a enorme expansão do financiamento também significa um risco considerável de agravamento da questão urbana, a depender da maneira como forem usados esses recursos e dos atores sociais que forem envolvidos no processo. Cada cidade brasileira precisa refletir sobre esse risco e essa oportunidade.

Uberlândia, segundo os resultados do Censo de 2010, tem um déficit habitacional de aproximadamente 17 mil domicílios, 1.374 deles para substituir residências em situação precária. Isso representa 9,06% dos domicílios permanentes na cidade, uma razão consideravelmente menor que a média nacional (12%). Segundo essa metodologia, proposta pelo IPEA e calculada pelo Centro de Pesquisas Econômico-Sociais da UFU, Uberlândia tem o sexto menor déficit habitacional entre as 35 cidades brasileiras com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes (CEPES, 2014). Por sua vez, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), apresentado pela Prefeitura em 2010, informou o déficit habitacional em 49.552 unidades. A diferença provavelmente se explica por um critério qualitativo mais amplo, que inclui falta de titularidade do imóvel, falta de projeto arquitetônico ou imóveis em demanda judicial, por exemplo. Com esses números, o PLHIS projetou em 15 anos a liquidação tanto do déficit atual como da demanda futura, com o crescimento da cidade. As famílias com renda inferior a 3 salários-mínimos compõem 73% deste cálculo, algo inferior à média nacional de aproximadamente 90% (Uberlândia, 2010a: 29-30).

Vale destacar que o PLHIS foi produzido com a participação do Conselho Gestor do FNHIS, representante legítimo da sociedade para monitorar e avaliar as ações ligadas à habitação municipal, preservando dessa forma o interesse social. Sua presença caracteriza, mesmo que simbolicamente, o ingresso de um ator social na gestão do problema habitacional (Ibidem: 53).

Empreendimentos realizados e público-alvo

Segundo dados do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal, até 2012 o Triângulo recebeu uma parcela generosa dos recursos do PMCMV. Foram 20 mil unidades financiadas de um total de 79 mil em Minas Gerais, R\$ 1,5 bilhão em financiamentos de um total de R\$ 5,6 bilhões. Na primeira edição do programa (PMCMV1), 10 mil unidades foram financiadas, das quais pouco mais de 4 mil eram voltadas às famílias de baixa renda (ou Faixa 1, de 0 a 3 salários-mínimos): 3.700 unidades nos residenciais do Shopping Park, 270 no Jardim Sucupira e, posteriormente, 400 no Jardim Vica. Como reflexo direto dos investimentos, valorizaram-se substancialmente esses imóveis, de forma que o valor máximo do financiamento das unidades populares subiu de R\$ 42 mil para R\$ 65 mil (HOJE EM DIA, 2013). Em 2013, vieram o Residencial Tocantins (576 unidades) e o Residencial Córrego do Óleo (1.600 unidades). Em 2014, a Prefeitura anunciou dois novos loteamentos para famílias da Faixa 1: Pequis e Monte Hebron, na zona oeste, com 5.200 unidades. São mais de 11 mil unidades populares no total.

Para melhor analisar o público-alvo do PMCMV em Uberlândia, serão destacadas suas duas principais fontes de recursos, o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O primeiro é a fonte principal para os projetos voltados à população de renda mais baixa, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra. Está disponível para cidades com mais de 50 mil habitantes. Os recursos do segundo são usados pelo Programa Nacional de Habitação Urbana, voltado para famílias com renda bruta de até R\$ 5.400 mensais (no caso de cidades com mais de 250 mil habitantes, como é o caso) (Brasil, 2010).

A participação da Prefeitura Municipal no emprego dos recursos do FARé decisiva. Ela inicia e acelera processos para a aquisição de novos terrenos, aplicando o mecanismo da doação como pagamento de dívidas de seus proprietários com o Município. Além disso, a prefeitura identifica áreas de intervenção prioritária, promove estudos, faz o levantamento dos aspectos tributários e cartoriais, com o objetivo de redução ou isenção dessas despesas. Por fim, a prefeitura participa da seleção das famílias beneficiadas, junto à CEF (Uberlândia, 2010a: 25).

Até algum tempo atrás, os recursos do FGTS (Faixa II) eram empregados sem qualquer interferência da Prefeitura. A contratação era realizada diretamente pela CEF e não havia seleção prévia de mutuários. Todo o processo de financiamento era realizado sem consulta direta ao poder público local.

Atualmente, algumas Prefeituras têm tomado à frente no processo de seleção de mutuários também para a Faixa II. Observa-se que a valorização dos imóveis no período de ascensão do MCMV assumiu patamares elevados, retirando a possibilidade dos consumidores dessa faixa de adquirirem os imóveis tanto da Faixa 1, por não atenderem os requisitos necessários, como da Faixa II que apresentou um aumento da exigência relacionada à renda para financiamento dos imóveis, uma vez que o próprio mercado habitacional inflou nesse período (Uberlândia, 2015).

O que se tem é nada mais que uma nítida tentativa de regularização das distorções provocadas pela autorregulação do mercado, aumentando invariavelmente os valores dos imóveis sem uma contrapartida na qualidade tanto das construções, como dos equipamentos sociais disponibilizados e da localização. Trata-se de apenas mais uma das consequências da gestão mercadológica arbitrária de bens indispensáveis ao cumprimento do mínimo existencial.

Na Tabela 1, pode-se observar o número de unidades construídas com recursos dos dois fundos até 2012. O total dos recursos oriundos do FAR foi estimado em seu máximo, considerando que o teto para o financiamento de cada unidade é de R\$ 65.000. Foram 4.172 unidades habitacionais exclusivamente para as famílias que recebem menos de 3 salários-mínimos. Assim, pode-se estimar em R\$ 271 milhões como teto para o volume total dos financiamentos destinados à Faixa 1 nesse período. Para a Faixa 2 (de 3 a 6 salários-mínimos) e a Faixa 3 (de 6 a 10 salários-mínimos), o investimento foi quase quatro vezes maior, com o dobro de unidades financiadas.

Tabela 1: Número de residências e valor total dos financiamentos do PMCMV em Uberlândia (2009-2015)

	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)		Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	
	Número de Residências	Valor total em financiamentos (R\$)	Número de residências	Valor total dos financiamentos (R\$)
2009	3902	-	5.692	294.600.895,08
2010	64	-	4.042	312.461.224,77
2011	-	-	6.914	442.015.491,55
2012	206	-	6.372	436.766.153,73
2013	576	-	5.188	559.962.536,85

2014	1.600	-	10.081	808.102.720,16
2015	-	-	553	71.049.702,22
TOTAL	6.348	-	38.842	2.924.958.724,00

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Superintendência Regional da CEF e Secretaria de Habitação – Uberlândia.

A demonstração numérica é simples: a habitação de interesse social, financiada com recursos do FAR, ocupa um espaço de menor importância dentro do PMCMV na cidade. Entretanto, a produção da habitação para as Faixas 2 e 3 é realizada com muito mais aporte de recursos e viabilizando bem mais unidades, sem qualquer regulação do Poder Público regional. Um projeto viabilizado pelo Governo Federal, levado adiante pelas leis do mercado. Considerando-se que as famílias na Faixa 1 correspondem a 73% do déficit habitacional em Uberlândia, evidentemente não há uma proporção razoável entre déficit e liberação de recursos. Tampouco há um acompanhamento suficiente pelo poder público das construções financiadas com recursos do FGTS e seu impacto urbano.

Se os dados indicassem o inverso, ou seja, que a maior parte dos imóveis estivesse direcionada à população de baixa renda, os resultados poderiam ensejar uma redução drástica no saldo do déficit habitacional existente no município. Outra informação relevante obtida através da análise da tabela refere-se às diretrizes do PMCMV 2 que pretendia reduzir a diferença entre imóveis financiados para a Faixa 1 e os financiados para a Faixa II. Tal proposta foi veiculada durante a divulgação do PMCMV 2, mas nunca constou em nenhuma legislação do programa de fato, tornou-se o eco de um mero discurso sem efetividade (Brasil, 2011).

Entretanto, é possível que este quadro se altere uma vez que sejam considerados os números de 2013 e 2014, uma vez que o próprio PMCMV assumiu em 2012 a modificação no direcionamento das demandas a serem atendidas, alterando para 60% dos investimentos do programa para as classes mais baixas constituintes da Faixa 1. Se for efetivada, essa alteração será importante para que se possa dar prioridade às famílias que compõem a vasta maioria do déficit habitacional.

Localização dos empreendimentos: Uberlândia, Minas Gerais/Brasil

A prefeitura do município tem como objetivo assegurar o acesso à moradia e para isso, atua na ampliação da oferta de habitação, priorizando a população de menor renda. O atendimento dessa demanda faz parte de uma estratégia que visa evitar o adensamento e surgimento de novas favelas no município e o processo de degradação ambiental (resultado da ocupação desordenada de áreas de preservação). Conforme o próprio Plano de Habitação Municipal,

[...] importante estratégia para evitar o adensamento e surgimento de novas favelas no município e o processo de degradação ambiental com a ocupação desordenada de áreas de preservação. Também possibilita a redução da pressão da população com maiores rendimentos sobre as oportunidades de mercado existentes, que já provocaram no Brasil o repasse e transferência, para parcelas da população de renda média, de unidades que foram construídas com a finalidade de atendimento de interesse social, desvirtuando o objetivo inicial das iniciativas. (Uberlândia, 2010a: 19).

Nesse sentido, a Prefeitura em 2010 definiu as áreas que devem ser consideradas as Zonas Especiais de Interesse Social, para fins da construção de unidades do PMCMV (vide Mapa 1): ZEIS I (Cidade Verde, Jardim Vica, Jardim Glória, Jardim Maanaim, Shopping Park e Parque dos Jacarandás), ZEIS II (Complexo Integração e Bela Vista), ZEIS III (Jardim Sucupira). Em 2013, criou-se a ZEIS IV (Fruta do Conde, Pequis e Monte Hebron) (Uberlândia, 2010b; 2011; 2013).

Mapa 1: Zonas especiais de interesse social I, II e III, Uberlândia

Fonte: Prefeitura Municipal de Uberlândia – Planejamento Urbano

Os loteamentos realizados nas ZEIS I, II e III já estão prontos ou em construção, com uma única exceção: o Jardim Glória. Uma área de 65 ha que seria destinada à implantação do Campus Glória, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), foi ocupada por trabalhadores sem teto em 2012 (então rebatizada bairro Élisson Prieto). Em 2014, mais de 2.200 famílias moravam ali, desprovidas do equipamento social mínimo. Embora a Justiça Federal tenha concedido a reintegração de posse, em abril, a UFU decidiu que o bairro não inviabilizaria a implantação do campus, e com a intermediação do Ministério das Cidades foi possível evitar que o conflito resultasse em risco de para essa população, como ocorreu no bairro Pinheirinho, em São José dos Campos, em 2012. A Universidade decidiu pela suspensão da reintegração de posse em novembro, permitindo que a inclusão da área em um programa habitacional pudesse avançar. Todavia, isso ainda não ocorreu.

Por sua vez, os empreendimentos voltados para atender as Faixas 2 e 3 escolhem seus locais de construção de forma autônoma. Essa linha de financiamento, portanto, tende a ser alocada em áreas com amplo equipamento social disponível. Particularmente, a Zona Sul tem sido foco de um número considerável de loteamentos voltados para a população mais rica, em contraste com outros bairros do setor. Seguem-se os estabelecimentos comerciais de alto padrão, faculdades particulares (duas), um hipermercado e um “shopping center”, com o que se acelerou a valorização imobiliária. O PMCMV financia um número considerável de loteamentos de grande porte na Zona Sul, voltados para a classe média. De tal maneira, a

expansão do crédito imobiliário também serviu à consolidação dos condomínios horizontais na cidade. O primeiro deles foi o Condomínio Guanambi, no Jardim Karaíba (Zona Sul), formado em 1994. Desde então, aproximadamente 70% dos condomínios horizontais foram construídos nessa região, que hoje conta com mais de 30 conjuntos desse tipo (Moura, 2008: 223).

A localização da ZEIS I Shopping Park é sintomática do entrelaçamento entre política habitacional, valorização imobiliária e segregação social (vide Mapa 1). Composto de residenciais financiados pelo PMCMV, com recursos do FAR, o bairro localiza-se no extremo Sul, separado do resto da cidade por um vazio urbano contíguo de mais de 600 ha. Na extremidade dos limites estabelecidos pelo Plano Diretor, o bairro serve como ponta-de-lança para a valorização de todo esse espaço. Ao mesmo tempo, seus moradores são prejudicados pela demora no transporte, pela baixa pressão no abastecimento de água, pelo atendimento insuficiente da polícia, pela distância aos principais postos de saúde, etc.

Qualidade dos empreendimentos

O Plano Diretor do Município, em sua seção VII, artigo 41º, inciso V, determina que uma das diretrizes para a política habitacional na cidade é “propor diversidade de tipologias arquitetônicas, tecnológicas, urbanísticas, visando melhor qualidade de vizinhança e redução dos custos das áreas urbanizadas” (UBERLÂNDIA, 2006). Não obstante, é conhecido como o conceito estritamente econômico para os conjuntos habitacionais, estabelecido durante a ditadura, resulta na prioridade da escala no processo de produção, em sacrifício da diversidade. Os edifícios seguem praticamente sempre o mesmo padrão construtivo, do projeto arquitetônico ao material selecionado e ao processo de trabalho no canteiro.

O conjunto habitacional Shopping Park, realizado com investimentos do PMCMV Faixa 1, mais uma vez oferece-nos um exemplo eloquente. Conforme as arquitetas Simone Villa e Nathália Barros,

[...] as fundações são do tipo radiê, e a construção é toda autoportante, com tijolos furados ou de bloco de concreto. As esquadrias são de aço pintado, e os pisos e revestimentos são frequentemente precários. A cobertura, de estrutura de madeira ou metálica com telhas e cerâmicas, na maioria dos casos é entregue sem forro. Já os edifícios são feitos de bloco de concreto, com a mesma escolha nos materiais de acabamento. A grande maioria das casas dispõem de sistema de aquecimento e energia solar, por meio de placas e caixas d'água instaladas no teto. Também sobre instalações, foi observado em alguns casos, a entrega da casa com instalações elétricas aparentes. (Villa, 2012: 8).

A falta de qualidade e eficiência nos produtos escolhidos para a construção da obra é patente. Parte das unidades habitacionais erguidas nesse conjunto em específico apresentaram rachaduras e infiltrações antes mesmo da entrega das casas. Verifica-se ainda o não atendimento aos critérios mínimos de conforto, como iluminação, ventilação e espaciosidade dos cômodos, o que inclui uma orientação inadequada em relação ao sol e vento, ou por uma escolha errônea das esquadrias, aberturas e demais decisões projetuais.

Em geral as habitações possuem dois quartos, um destinado ao casal e outros aos filhos. Vale dizer, toma-se a família nuclear como padrão social, em desconsideração do rápido processo de diversificação das estruturas familiares no Brasil. Desta forma, a “família tentacular” (nos termos propostos por Maria Rita Kehl (2000) precisa se adaptar ao padrão

construtivo: os quartos são mobiliados com beliches, colchões e sofás para comportar o número de moradores, e as crianças vão dormir junto com os pais. Em paralelo, observou-se que os “quartos se transformam em áreas de depósito, já que a unidade não comporta áreas e mobílias específicas para estocagem” (Ibidem: 9). Deste modo, o modelo de habitação parece deixar implícito um ordenamento moral tipicamente malthusiano: a família pobre não tem permissão para ser grande. Ao mesmo tempo, configura-se em política social alheia à realidade, e que denota ignorar o que é a pobreza, as suas causas e a subjetividade da população por ela atingida.

A ausência de flexibilidade do mobiliário é outro problema. Impede-se a utilização dos cômodos para outras finalidades durante diferentes períodos. Há a possibilidade de arguição da impossibilidade de um conforto nessas habitações justamente pelo pequeno espaço que elas possuem. Entretanto, tal argumento não encontra embasamento na ciência arquitetônica: “mesmo com tais dimensões, se os espaços fossem mais flexíveis e multifuncionais, suas diminutas áreas não seriam vistas como problema como o são hoje e não haveria necessidade primária de ampliações e modificações pelos moradores” (Villa, 2012: 10).

Um meio de readequação estrutural dessas habitações é o estudo de pós-ocupação. Este permite conhecer as reais necessidades dos moradores e os pontos negativos dos projetos buscando desenvolver políticas de gestão de cidades mais adequadas com maior controle sobre a produção de habitação de interesse social. Em geral, os problemas mais frequentes estão ligados aos aspectos arquitetônicos mínimos que não são oferecidos. Não há atendimento às necessidades básicas dos moradores e estes reclamam de diversos cômodos e inclusive, a dificuldade em construir outras áreas aproveitando a unidade atual. Por conseguinte, é importante que os futuros projetos considerem as necessidades dos moradores com maior flexibilidade, a partir de um ponto de vista mais abrangente, em busca de novos formatos e novas organizações espaciais (Villa, 2012: 11)

Geração de emprego e renda

Se pelo ponto de vista qualitativo, urbanístico e humano, o PMCMV demonstra reeditar um modelo antigo que gerou cidades praticamente inabitáveis, sob o ponto de vista quantitativo (vale dizer, a política habitacional como estímulo à geração de emprego e à acumulação de capital) o programa parece produzir os resultados almejados. Uma observação disso pode ser atingida com os números fornecidos na Tabela 2.

Considerando-se apenas o PIB do município, calculado pelo IBGE e deflacionado pelo índice de preços do CEPES, pode-se delinear aproximadamente uma fase A, de aceleração do crescimento econômico, entre 2003 e 2007, e uma fase B, de desaceleração, de 2008 a 2012 (com um ano muito ruim em 2011). O paralelismo com a crise internacional de 2008 é plausível, embora obviamente careça de uma análise específica. No Brasil, os piores anos foram 2009 e 2012.

Tabela 2: Construção civil e crescimento econômico em Uberlândia (2001-2013)

	Taxa de crescimento real do PIB do município	Área construída -- Projetos aprovados (em m ²)	Variação no número de empregos formais	Participação da construção civil da variação do emprego
2001	0,6%	771.762	-	-
2002	-0,8%	1.214.890	-	-
2003	8,2%	738.527	-	-
2004	3,9%	594.284	-	-
2005	3,1%	473.329	-	-
2006	9,4%	548.211	-	-
2007	15,5%	712.076	8.825	8,8%
2008	9,7%	1.381.698	9.312	15,9%
2009	7,4%	1.086.626	6.650	4,8%
2010	7,8%	1.117.379	13.783	18,4%
2011	-2,8%	866.533	9.920	10,9%
2012	7,9%	841.763	7.590	11,6%
2013	-	-	5.007	20,7%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IBGE, CAGED e Prefeitura Municipal.

O impacto econômico do PMCMV incidiu sobre essa fase B. O pico na aprovação de projetos construtivos ocorreu em 2008, um pouco depois do momento de maior crescimento econômico e, portanto, antes da realização do programa. Entretanto, a expansão da área construída sustentou-se entre 2009 e 2012 em um patamar consideravelmente elevado. A geração de postos de trabalho também teve seu pico nessa fase B, com 13.783 empregos registrados em 2010. Sobretudo, observe-se a participação da construção civil na geração civil indica uma tendência levemente ascendente. O pico da geração de empregos no total também foi um pico na participação da construção civil e, em 2013, com a forte redução no emprego criado, a construção pelo contrário acelerou ligeiramente a contratação de trabalhadores (embora isso possa ser resultado também de uma maior rotatividade do emprego nesse setor).

Não se trata de afirmar que a construção civil liderou o crescimento econômico de Uberlândia na suposta “fase B”, ou mesmo de traçar uma análise detalhada dessa conjuntura. Porém, esses dados são suficientes para mostrar que a construção civil tem sido fundamental para sustentar a geração de emprego e renda na cidade, de forma anticíclica. Considerando-se o volume de investimentos financiados pelo PMCMV, é possível afirmar com segurança que o programa responde, pelo menos em parte, por esse fato.

Avaliação da concepção urbanística – a Portaria nº 168

A Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, alterou as diretrizes gerais para a aquisição e alienação de imóveis com recursos do FAR. O fundo, anteriormente separado dos demais, foi integrado ao Programa Nacional de Habitação Urbana, que era mantido com recursos do FGTS apenas. Essa alteração não interferiu na autonomia dos órgãos públicos para gerir os investimentos direcionados à Faixa 1. Apenas insere em um único programa as duas possibilidades de financiamento, mas os recursos continuam possuindo a mesma fonte: o FAR destinado apenas à Faixa 1 e o FGTS às outras Faixas (2 e 3).

A novidade da portaria é a tentativa de corrigir algumas das deficiências dos projetos habitacionais para as famílias mais pobres. Particularmente, os projetos passaram a contemplar a contratação em conjunto com o equipamento social necessário, como escolas e postos de saúde, uma vez que a localização afastada desses empreendimentos normalmente deixa o acesso a esses serviços a desejar. Assim, as prefeituras passaram a assinar um termo de compromisso antes da contratação, assumindo essa responsabilidade.

De tal maneira, a portaria buscou reforçar o enfoque urbanístico sobre a política habitacional. A partir de suas diretrizes, a submissão de propostas à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades passou a contemplar subsídios como: mapa do município com detalhamento da malha urbana, sistema viário principal, polos comerciais e geradores de emprego; mapa da localização do empreendimento, com o entorno imediato, as vias de acesso, o equipamento social (disponível e contratado), o transporte coletivo e as distâncias percorridas; implantação do empreendimento, com detalhamento das vias e distribuição das áreas institucionais, comerciais e espaços livres, com análise da demanda por serviços públicos e proposta para seu atendimento. Com isso, a Secretaria Nacional de Habitação encaminha às instituições financeiras o seu parecer, de maneira a reduzir o escopo meramente quantitativo da política habitacional.

Além disso, o governo federal também tornou-se responsável por essa realização, em paralelo às prefeituras. Até 6% do valor do empreendimento (edificação e infraestrutura) podem ser custeados pelo FAR para a construção do equipamento social contratado. Para a construção de equipamentos de educação, o requisito é que o conjunto possua mais de 500 unidades habitacionais, e mais de 800 para os demais equipamentos complementares à habitação. Os projetos devem ainda ter aprovação do município e dos demais órgãos públicos competentes (Brasil, 2013).

Certamente são inovações que podem permitir uma melhor adequação dos projetos às áreas desprovidas de equipamentos urbanos e sociais, uma iniciativa bastante arrazoada tomada pelo poder público federal para a resolução de um dos mais graves problemas encontrados na execução do PMCMV. Todavia, no que se refere à qualidade das unidades habitacionais ainda não há uma política desenvolvida que determine um maior rigor nessas construções.

Considerações finais

Entre 2009 e 2015, período em que entrou em ação o Programa Minha Casa Minha Vida, a propriedade imobiliária nas grandes cidades do Brasil valorizou-se em média 153%. Com o tempo, a comparação dos preços de imóveis em São Paulo e Rio de Janeiro com cidades como Paris e Tóquio passou a causar desconforto e suspeita de uma bolha imobiliária, mesmo que em 2013 a proporção do crédito imobiliário ao PIB fosse ainda de ínfimos 7,8%. (G1, 2013).

Nesse processo, a elevação do custo de moradia tem lançado a população mais pobre para uma distância cada vez maior do centro das cidades, de seu local de trabalho, da escola e dos centros de convivência. A política habitacional e urbana produziu um arcabouço importante de instrumentos públicos para enfrentar essas questões, dos quais o PMCMV é apenas o mais conhecido. Entretanto, como sugere Ermínia Maricato, “por mais paradoxal que possa parecer, apesar de todo esse avanço institucional, quando o governo Lula retomou

em 2009 os investimentos em habitação e saneamento numa escala significativa, após quase trinta anos de estagnação nesse sentido, as cidades se orientaram numa direção desastrosa” (Maricato, 2013).

Embora se tenha multiplicado o investimento na construção de interesse social, o crescimento da cidade continua a gravitar a valorização imobiliária e o capitalismo urbano de construtoras e proprietários. Conforme se valorizam os bairros mais pobres, sua população é lançada para a periferia da periferia. Se necessário, mediante uso de violência (estatal, no caso de Pinheirinho, ou paraestatal, nos incêndios das favelas paulistanas). A criminalização dessa população resulta na inviabilidade de qualquer política de segurança pública. O distanciamento crescente das periferias, somado às desonerações fiscais excessivas para a indústria automobilística, elevaram a imobilidade urbana, o custo e o tempo do transporte coletivo, um dos motivos principais pelo qual milhões de pessoas protestaram em junho de 2013. A ocupação desordenada do solo, resultante desse padrão, atinge áreas de risco e de proteção ambiental, de maneira a deixar milhares de famílias sujeitas a enchentes, durante o verão. Por outro lado, o distanciamento dos bairros resulta em enorme desperdício da rede de abastecimento de água, o que atinge não apenas os bairros periféricos (onde o fornecimento é normalmente insuficiente) mas toda a população urbana. O ano de 2014 mostrou que Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo entram em colapso quando chove e quando não chove.

Finalmente, a elevação no custo de transporte, água e energia elétrica resultante desse padrão, somado às condições de financiamento e de inserção social, significam uma “clara dificuldade de impactar o déficit habitacional concentrado nas faixas de 0 a 3 salários-mínimos”, de forma que a expansão quantitativa promovida mostra-se ineficaz inclusive para reduzir a população sem-teto nas cidades brasileiras (Maricato, 2014: 63-82). Os resultados do PMCMV em Uberlândia, até 2012, indicam que a cidade pode enfrentar o mesmo problema, inviabilizando sua meta de eliminação do déficit habitacional até 2025. A oferta de unidades residenciais em quantidade, sem consideração da questão urbana, é claramente insuficiente. A Portaria nº 168 do Ministério das Cidades é demonstração de que o poder público está ciente desse desafio, mas ainda não tem cabimento dos meios políticos e administrativos para se enfrentá-lo. O PMCMV, mesmo com as suas alterações, por si só está muito longe de ser uma solução, e pode mesmo se transformar em uma parte importante do problema.

Bibliografia

Azevedo, Sérgio de; Andrade, Luís Aureliano Gama de (2011): *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*, Edelstein, Rio de Janeiro.

Cano, Wilson (1977): *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, Difel, São Paulo.

Carrara, Angelo A. (2007): *Minas e Currais: produção rural e mercado interno de Minas Gerais*, UFJF, Juiz de Fora.

Castro, Ana Paula Cantelli (2003): *Organização e disputas pelo espaço urbano. Uberabinha/MG (1890-1930)*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

CEPES - Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômicos-Sociais (2014): *Uberlândia: qualidade das moradias – 2010*, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

Guimarães, Eduardo Nunes (2010): *Formação e desenvolvimento econômico do Triângulo Mineiro: integração nacional e consolidação regional*, Edufu, Uberlândia.

G1 (2013): *Crédito imobiliário passa a ser a principal linha para pessoa física*. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2013/09/credito-imobiliario-passa-ser-principal-linha-para-pessoa-fisica.html>> Acesso em 20 junho 2013.

Hoje em Dia (2013): *Triângulo Mineiro tem 25% da verba do PAC em moradia*. Disponível em <<http://www.hojeemdia.com.br/noticias/politica/triangulo-mineiro-tem-25-da-verba-do-pac-moradia-1.83303>> Acesso em 12 março 2013.

Ipea (2013): *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios*, Nota técnica n° 5, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Kehl, Maria Rita (2000): “Em defesa da família tentacular”, em Paulo Roberto Pires (org.), *Família boa é a dos outros*, Aeroplano, Rio de Janeiro, pp. 10-17.

Lenharo, Alcir (1979): *As tropas da moderação*, Símbolo, São Paulo.

Libby, Douglas (1989): *Transformação e trabalho em uma economia escravista: Minas Gerais no século XIX*, Brasiliense, São Paulo.

Maricato, Ermínia (2014): *O impasse da política urbana no Brasil*, Vozes, Petrópolis.

Maricato, Ermínia (2013): “É a questão urbana, estúpido!”, em Carlos Vainer *et al.*, *Cidades Rebeldes*, Boitempo, São Paulo, pp. 2-21.

Mota, Hermílon Miranda (2003): “Evolução urbana de Uberlândia: uma cidade do Triângulo Mineiro de porte médio e em contínuo crescimento”, *X Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte, Brasil.

Moura, Gersa Gonçalves (2008): *Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo sobre Uberlândia/MG*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

Ramires, Julio Cesar de Lima (1998): *A verticalização do espaço urbano de Uberlândia: uma análise da produção e consumo da habitação*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Silva, Vitorino Alves e outros (2001): “Aglomeración Urbana de Uberlândia (MG): formação sócio-econômica e centralidade regional”, em Daniel Hogan *et al.* (eds.), *Migração e Ambiente nas Aglomerações Urbanas*, NEPO/Unicamp, Campinas, pp. 195-223.

Soares, Beatriz Ribeiro (1988): *Habitação e produção do espaço urbano em Uberlândia*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo.

Villa, Simone Barbosa y Rotelli, Nathália Barros Abate (2012): “A qualidade da produção recente da habitação de interesse social na cidade de Uberlândia – MG, Pós 2000”, *IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano Habitação Social: ciência e tecnologia “Inovação e Responsabilidade”*, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Fontes

Brasil (2013). Portaria nº 168 de 12 de abril de 2013, Ministério das Cidades.

Uberlândia (2006): Lei complementar nº 432, de 19 de outubro de 2006, que aprova o Plano Diretor do Município.

Uberlândia (2009): Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia: Diagnóstico estratégico de habitação de interesse social.

Uberlândia (2010a): Plano Local de Habitação de Interesse Social de Uberlândia: Estratégia de ação.

Uberlândia (2010b): Decreto nº 12.158, de 26 de março de 2010.

Uberlândia (2011): Lei complementar nº 525, de 14 de abril de 2011.

Uberlândia (2013): Lei complementar nº 567, de 01 de julho de 2013.

Uberlândia (2015): Prefeitura e Governo Federal lançam 1.248 apartamentos para a Faixa II. Disponível em <http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/noticia/9737/prefeitura_e_governo_federal_lancam_1_248_apartamentos_para_a_faixa_ii.html>. Acesso em 27 maio 2015.