

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES
MESTRADO ASSOCIADO UNIMONTES/UFMG EM SOCIEDADE, AMBIENTE E
TERRITÓRIO - PPGSAT

Ana Paula de Souza Reis Assis

ONDE E COMO VOCÊ MORA

“Uma análise do Direito à Moradia a partir das ZEIS instituídas em Montes Claros/MG para abrigar os empreendimentos imobiliários do PMCMV”

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG
Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES
MESTRADO ASSOCIADO UNIMONTES/UFMG EM SOCIEDADE, AMBIENTE E
TERRITÓRIO - PPGSAT

Ana Paula de Souza Reis Assis

ONDE E COMO VOCÊ MORA

“Uma análise do Direito à Moradia a partir das ZEIS instituídas em Montes Claros/MG para abrigar os empreendimentos imobiliários do PMCMV”

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Sociedade, Ambiente e Território como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Área de Concentração: Sociedade, Ambiente e Território.

Orientadora: Prof^a. Dra. Iara Soares de França.

A848o
2018 Assis, Ana Paula de Souza Reis.

Onde e como você mora: “uma análise do direito à moradia a partir das ZEIS instituídas em Montes Claros / MG para abrigar os empreendimentos imobiliários do PMCMV” / Ana Paula de Souza Reis Assis. Montes Claros, 2018.

220 f.: il.

Dissertação (mestrado) - Área de concentração em Sociedade, Ambiente e Território, Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Ciências Agrárias.

Orientador(a): Profa. Iara Soares de França.

Banca examinadora: Profa. Heloisa Soares de Moura Costa, Prof. Antônio Augusto Pereira Moura, Profa. Iara Soares de França.

Inclui referências: f. 206-220.

1. Espaço urbano. 2. Direito à moradia. 3. Geografia urbana. I. França, Iara Soares de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Ciências Agrárias. III. Título.

CDU: 911.375

Ana Paula de Souza Reis Assis

ONDE E COMO VOCÊ MORA

“Uma análise do Direito à Moradia a partir das ZEIS instituídas em Montes Claros/MG para abrigar os empreendimentos imobiliários do PMCMV”

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Associado UFMG-Unimontes em Sociedade, Ambiente e Território, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociedade, Ambiente e Território. Área de Concentração: Sociedade, Ambiente e Território. Linha de Pesquisa: Território e Desenvolvimento.

Aprovado pela banca examinadora constituída pelas professoras:

Prof.^a. Dra. Iara Soares de França
Orientadora - Universidade Estadual de Montes Claros

Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Dr. Antônio Augusto Pereira Moura
Faculdades Santo Agostinho

Montes Claros, agosto de 2018.

*Para Pedro, João, Lucas,
Mariano, Gogo e Tio Lui, com
muito amor e carinho.*

AGRADECIMENTO

A Deus, por guiar meus passos e minha vida, por me fortalecer diante das adversidades e por permitir a conquista de mais uma vitória.

A minha família, que não mediu esforços para me apoiar no que fosse preciso. Em especial, a minha vizinha amada, exemplo maior de força, superação e sede de vida; aos tios Lui e Paula que sempre me estimularam e possibilitaram meus estudos; a minha mãe e Bento que, nesse período, ocuparam parte do vazio, e encheram meus pequenos de carinho e cuidado. A Mariano, amado marido, companheiro e suporte dessa jornada, que, por muitas vezes, tornou-se “pãe” de nosso trio... A Pedro, João e Lucas, amores maior nessa vida, que com generosidade e ternura, compreenderam as ausências.

À Flávia Galizone, pelo apoio. Se não fosse seu suporte e sua compreensão esse agradecimento, possivelmente, não estaria sendo escrito.

À Iara, que me conduziu na orientação do trabalho, com seu olhar sempre atento e o intuito de extrair o melhor mim. Seu encanto pela Geografia me contagiou! Os seus ensinamentos nas disciplinas de Planejamento e de Urbanização e produção do espaço foram a base da minha pesquisa, que penso ser mais de ordem geográfica que jurídica. Obrigada, pelo apoio, suporte, amizade e compreensão!

Às FIPMOC, especialmente Dalton, Thaís, Cynara, Vânia e Regina. Aos colegas e amigos de trabalho do Núcleo de Orientação da Monografia do Curso de Direito, pelo aprendizado constante e o respeito e gosto pela pesquisa. A Léo, pessoa amiga e generosa, que contribui com minha pesquisa desde o início. À Luciana, amiga, colega de trabalho e mestrado com quem dividi, cotidianamente, as alegrias e angústias dessa jornada.

Aos moradores dos Residenciais, faixa 01 do PMCMV, pela gentileza, atenção e confiança com que me receberam para serem entrevistados e por me permitir desvelar uma Montes Claros desconhecida!

RESUMO

A cidade, como espaço construído e regido pela lógica capitalista, é palco de desigualdades socioespaciais. A terra urbana e a habitação, sob essa racionalidade, são transformadas em mercadoria, por meio da produção do espaço e da reprodução do capital. Nesses processos, há a sobreposição do valor de troca sobre o valor de uso, tornando essa nova mercadoria cara e inacessível à população de baixa renda. Reflexo social e estrutural da produção do espaço urbano e do papel desempenhado pelos agentes produtores é o *deficit* por habitação, que, para essa parcela da população, situa-se em cerca de 80% da demanda por moradia, conforme dados da FJP (2014). Essa realidade impõe ao Estado a adoção de planejamento urbano e políticas públicas que venham minimizar essa problemática. O Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV é uma política pública habitacional e macroeconômica que visa dar acesso à habitação às famílias que possuem renda de até 10 salários mínimos. Aliada a essa política, é fomentada a utilização do instrumento ZEIS pelos municípios, para mitigar regras de regularização fundiária e de uso e ocupação do solo para receber os empreendimentos vinculados ao programa. É nesse contexto que se insere o objetivo, proposto pela presente pesquisa de analisar o direito à moradia nas ZEIS instituídas em Montes Claros, a partir de 2009, vinculadas ao PMCMV, faixa 01. Os objetivos específicos consistem em estudar o planejamento e as políticas urbanas habitacionais adotadas pelo Município de Montes Claros; compreender os papéis dos agentes produtores do espaço envolvidos na instituição das ZEIS e os interesses de cada um deles nesse processo; e diagnosticar as ZEIS instituídas em Montes Claros no período de 2008 a 2018. Para tanto, utilizou-se de uma metodologia pautada em abordagem qualitativa e em pesquisa bibliográfica, documental e de campo – empregando nessa entrevista e registro iconográfico. Observou-se que em Montes Claros, o PMCMV, quantitativamente, ofereceu acesso à habitação a mais de 4.500 famílias de baixa renda, em suas fases 01 e 02, implementadas nos anos de 2011 a 2016. A instituição de ZEIS vazias - sejam as previstas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2009 ou para sediar os empreendimentos habitacionais do PMCMV - contribuiu para a expansão urbana, margeando os vetores sul, leste, nordeste, norte e noroeste da cidade. A criação das ZEIS consistiu numa forma de produção do espaço urbano que acirrou a segregação socioespacial já existente em Montes Claros, evidenciando os agentes produtores do espaço: Estado, grupos imobiliários e capitalistas. Verifica-se que a população residente nos 10 empreendimentos da faixa 01 do PMCMV não possuem seu direito à moradia observado, ainda que tenham tido acesso à unidade habitacional, considerando o critério localização, estabelecido pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da ONU. Por esse critério, as pessoas devem ter acesso ou facilidade de acesso a serviços como educação, saúde, transporte, lazer, o que não é ofertado para a população residente. Nenhum dos 10 residenciais habitados possui escola, creche, posto de saúde, posto policial, quadra de esportes, praça pública, o que evidencia a segregação socioespacial. O acesso a esses serviços e equipamentos encontra-se dificultado diante da localização escolhida para sediar o empreendimento, o que inviabiliza a concretização não só do direito à moradia, mas também do direito à cidade dessa parcela da população.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano; Regularização fundiária e urbanística; ZEIS; PMCMV; Direito à moradia.

ABSTRACT

The city, as a space built and ruled by the capitalist logic, is a stage for socio-spatial inequalities. Urban land and housing, under this rationality, are transformed into a commodity, through production of space and reproduction of capital. In these processes, there is an overlapping of the exchange value over the value of use, making this new commodity expensive and inaccessible to the low-income population. Social and structural reflection of the urban space production and the role played by its producer agents is the housing deficit, which, for this part of the population, is about 80% of the demand for housing, according to the FJP (2014) data. This reality imposes on the State the adoption of urban planning and public policies that can minimize this problem. The PMCMV is a public housing and macroeconomic policy that aims to provide access to housing for families with incomes of up to 10 minimum wages. Allied to this policy, the use of the ZEIS instrument was encouraged by the municipalities, so they could mitigate land regularization rules as well as land use and occupation to receive the projects linked to the program. It is within this context that the objective proposed by the present research to analyze the right to housing in the ZEIS established in Montes Claros, as from 2009, linked to the PMCMV, track 01, is inserted. The specific objectives are to study the planning and the urban housing policies adopted by City of Montes Claros; understand the roles of space-producing agents involved in the establishment of the ZEIS and the interests of each one of them in the process; and to diagnose the ZEIS established in Montes Claros between 2008 and 2018. For that, it has been used a methodology based on qualitative approach and bibliographic, documentary and field research - using this interview and iconographic register. It was observed that in Montes Claros, the PMCMV, quantitatively, offered access to housing to more than 4,500 low-income families, in its phases 01 and 02, implemented between the years of 2011 and 2016. The institution of empty ZEIS – be the ones foreseen by the Land Use and Occupancy Law in 2009 or to host PMCMV housing developments - contributed to the urban expansion, bordering the vectors south, east, northeast, north and northwest of the city. The creation of the ZEIS consisted of a form of urban space production that exacerbated the socio-spatial segregation already existing in Montes Claros, evidencing the producing agents of space: State, real estate groups and capitalists. It is verified that the population residing in the 10 enterprises of the PMCMV track 01 do not have their right to housing observed, although they have had access to a housing unit, considering the location criteria, established by Comment n° 4 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. By this criterion, people must have access or easy access to services such as education, health, transportation, leisure, which is not offered to the resident population. None of the 10 inhabited residential areas have school, kindergarten, health station, police station, sports court, public square, which evidences socio-spatial segregation. The access to these services and equipment is hampered by the chosen location to host the development. In this perspective, not only the right to housing is not concretized, but also the right to the city of this part of the population is denied.

Keywords: Urban space production; Land and urban regularization; ZEIS; PMCMV; Right to housing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	As etapas da pesquisa	25
Figura 02	<i>Deficit</i> habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal (em salários- mínimos) - Brasil - 2013-2014	64
Figura 03	Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção (1) por situação de domicílio segundo regiões geográficas- Brasil - 2013-2014	64
Figura 04	Instituição de ZEIS em cidades médias de Minas Gerais	103
Figura 05	Uso do solo urbano de Montes Claros 2000	121
Figura 06	Uso do solo urbano de Montes Claros 2011	112
Figura 07	Domicílio com renda per capita mensal de mais de 05 a 10 salários mínimos	123
Figura 08	Domicílio com renda per capita mensal de mais de ¼ a ½ salários mínimos	124
Figura 09	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – ZEIS Vargem Grande	135
Figura 10	Empreendimento imobiliário na ZEIS Vargem Grande: Loteamento Mirante do Sol	136
Figura 11	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Jardim Olímpico	138
Figura 12	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Sul Jardim Olímpico	140
Figura 13	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Acácias	140
Figura 14	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Aeroporto	143
Figura 15	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização ZEIS Village do Lago	144
Figura 16	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Castelo Branco	146
Figura 17	Casas inacabadas na ZEIS Castelo Branco	146
Figura 18	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – ZEIS 02 I	148

Figura 19	Mosaico de figuras do empreendimento Pampulha Tênis Residence	148
Figura 20	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – ZEIS 02 II	149
Figura 21	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – ZEIS 02 III	148
Figura 22	Assentamentos irregulares em Montes Claros	150
Figura 23	Limites e localização da ZEIS Village do Lago onde se situa o bairro Nova América	152
Figura 24	Limites e localização da ZEIS Chiquinho Guimarães	153
Figura 25	Bairro Chiquinho Guimarães: o conjunto Habitacional e a favela	154
Figura 26	A reconstrução da favela	155
Figura 27	Limites e localização da ZEIS Vila São Francisco de Assis	155
Figura 28	Encosta do Morro do Frade	156
Figura 29	Limites e localização da ZEIS Comunidade Cristo Rei	157
Figura 30	A área da favela	158
Figura 31	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização ZEIS Residencial Portal dos Ipês	158
Figura 32	Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Belvedere	160
Figura 33	Mosaico de figuras dos Residenciais Monte Fiori e Monte Cristal	160
Figura 34	Limites e localização da ZEIS Acácias e o Residencial Nova Suíça	163
Figura 35	Limites e localização do Residencial Nova Suíça	163
Figura 36	Limites e localização da ZEIS Santos Dumont	165
Figura 37	Residenciais Nova Suíça e Santos Dumont: renda média familiar	167
Figura 38	Residenciais Nova Suíça e Santos Dumont: escolaridade da chefia familiar	167
Figura 39	Limites e localização do Residencial Vitória	167
Figura 40	Limites e localização do Residencial Recanto das Águas	170
Figura 41	Limites e localização dos Residenciais Monte São I, II e IV e Minas Gerais	172

Figura 42	Renda mensal familiar e grau de escolaridade no Residencial Monte Sião I e II	175
Figura 43	Limites e localização do residencial Montes Claros	177
Figura 44	Nível de escolaridade dos provedores de famílias do Residencial Montes Claros	179
Figura 45	Limites e localização do residencial Rio do Cedro	179

LISTA DE MAPAS

Mapa 01	Localização e delimitação do perímetro urbano de Montes Claros	23
Mapa 02	Expansão urbana em Montes Claros 1970 – 2005	119
Mapa 03	Especificação das ZEIS em Montes Claros	134
Mapa 04	ZEIS de regularização fundiária em Montes Claros	151
Mapa 05	Equipamentos urbanos e localização das ZEIS	187

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Eixos teóricos e principais referências	26
Quadro 02	A moradia como produto imobiliário: agente e suas ações	46
Quadro 03	Programas habitacionais implantados em Montes Claros na década de 2000.	113
Quadro 04	Programas da PMHIS	113
Quadro 05	Percepção dos moradores dos residenciais faixa 01 do PMCMV sobre a segurança na posse da casa	179
Quadro 06	Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o lazer	189
Quadro 07	Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o comércio	190
Quadro 08	Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre a segregação espacial	192

Quadro 09	Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o comparativo entre residência e localização	194
-----------	--	-----

LISTA DE FOTOS

Foto 01	Imagem aérea do Residencial Sul Ipês	136
Foto 02	Mosaico Residencial Sul Ipês: a casa padrão e a alteração da paisagem pelos moradores	137
Foto 03	Imagem aérea da ZEIS Jardim Olímpico	138
Foto 04	Mosaico de fotos da ZEIS Jardim Olímpico: lixo a céu aberto; ruas sem asfaltamento e pequenos empreendimentos imobiliários	139
Foto 05	Imagem aérea da ZEIS Acácias	141
Foto 06	Mosaico dos empreendimentos imobiliários no Bairro Acácias	142
Foto 07	Imagem aérea parcial da ZEIS Village do Lago	144
Foto 08	Mosaico Nova Jaraguá: a casa padrão e a alteração da paisagem pelos moradores	145
Foto 09	Imagem aérea das casas inacabadas na ZEIS Castelo Branco	147
Foto 10	Imagem aérea do Bairro Novo Horizonte	152
Foto 11	Mosaico de fotos do Bairro Novo América	152
Foto 12	Imagem aérea do Bairro Chiquinho Guimarães	154
Foto 13	Imagem aérea parcial do Morro do Frade	156
Foto 14	Imagem aérea da Comunidade Cristo Rei	157
Foto 15	Mosaico de fotos do Residencial dos Ipês	159
Foto 16	Imagem aérea do Residencial Nova Suíça	164
Foto 17	Mosaico do Residencial Nova Suíça: a casa padrão e a alteração da paisagem pelo morador	164
Foto 18	Imagem aérea do Santos Dumont	165
Foto 19	Mosaico do Residencial Santos Dumont: a casa padrão e a alteração da paisagem pelo morador, o lazer e o lixo.	166
Foto 20	Imagem aérea dos Residenciais Vitória I e II	168

Foto 21	Mosaico de fotos dos Residenciais Vitória I e II: a casa padrão, a alteração de paisagem pelo morador, a praça e a escola em construção	168
Foto 22	Imagem aérea do Residencial Recanto das Águas	170
Foto 23	Mosaico de fotos do Residencial Recanto das Águas: a casa padrão, a alteração de paisagem pelo morador	171
Foto 24	Imagem aérea dos Residenciais Monte Sião I, II e Minas Gerais	173
Foto 25	Mosaico de fotos dos Residenciais Monte Sião I e II: a casa padrão, a alteração de paisagem pelo morador	173
Foto 26	Imagem aérea dos Residencial Monte Sião IV	174
Foto 27	Mosaico de fotos do Residencial Monte Sião IV: a casa padrão e o acesso restrito ao residencial	174
Foto 28	Mosaico de fotos do Residencial Minas Gerais: a casa padrão; alteração da paisagem pelo morador; o campo de futebol; a deprecação de unidades vazias	175
Foto 29	Imagem aérea do Residencial Montes Claros	177
Foto 30	Mosaico de fotos do Residencial Montes Claros: a casa padrão; alteração da paisagem pelo morador	178
Foto 31	Imagem aérea do Residencial Rio do Cedro	179
Foto 32	Mosaico de fotos do Residencial Rio do Cedro: a casa padrão; alteração da paisagem pelo morador	180
Foto 33	Imagem panorâmica dos residenciais, faixa 01 do PMCMV, de nordeste a noroeste de Montes Claros	193
Foto 34	Imagem panorâmica do Residencial Montes Claros	194
Foto 35	Mosaico de fotos da entrada e saída dos Residenciais: Montes Claros; Monte Sião I, II, IV; Minas Gerais, Rio do Cedro e Vitória I e II	195

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Evolução Demográfica em Montes Claros	109
Tabela 02	Fases e faixas do PMCMV	114
Tabela 03	Empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV em Montes Claros	115

Tabela 04	Criação ou alteração de ZEIS e concessão de benefícios fiscais por Decreto	131
Tabela 05	Local de acesso ao serviço de saúde pelos moradores dos residenciais	188

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Residencial Vitória I e II: renda mensal familiar	169
Gráfico 02	Residencial Vitória I e II: fonte da renda familiar	169
Gráfico 03	Residencial Vitória I e II: escolaridade dos adultos	169
Gráfico 04	Residencial Recanto das Águas: renda mensal familiar	171
Gráfico 05	Residencial Recanto das Águas: fonte da renda familiar	171
Gráfico 06	Residencial Recanto das Águas: escolaridade dos adultos	172
Gráfico 07	Residencial Minas Gerais: renda mensal familiar	176
Gráfico 08	Residencial Minas Gerais: fonte da renda familiar	176
Gráfico 09	Residencial Minas Gerais: escolaridade dos adultos	177
Gráfico 10	Residencial Rio do Cedro: renda mensal familiar	181
Gráfico 11	Residencial Rio do Cedro: fonte da renda familiar	181
Gráfico 12	Residencial Rio do Cedro: escolaridade dos adultos	181
Gráfico 13	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à água potável, saneamento básico	185
Gráfico 14	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à iluminação pública e coleta de lixo	185
Gráfico 15	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à saúde	188
Gráfico 16	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à educação	189
Gráfico 17	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à segurança pública	189
Gráfico 18	Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o a qualidade do transporte público prestado	192

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área Especial de Interesse Social
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem
EC	Emenda Constitucional
FAMERJ	Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPS	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PECPM	Projeto Especial Cidade de Porte Médio
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMHP	Política Municipal de Habitação Popular
PMHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PMMC	Prefeitura Municipal de Montes Claros
PNCCPM	Programa Nacional de Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PROAS	Programa de Reassentamento de Famílias
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
O espaço-tempo da pesquisa	23
O caminho da pesquisa	24
CAPÍTULO I – A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL E A QUESTÃO DA MORADIA	31
1.1 A produção da cidade e do urbano	31
1.2 A produção social do espaço urbano e a produção capitalista da habitação social	39
1.3 Segregação socioespacial e o direito à cidade	47
1.4 A questão habitacional no Brasil e o direito à moradia	57
CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO URBANO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL	72
2.1 Planejamento urbano no Brasil	73
2.2 Políticas urbanas e Estatuto da Cidade	80
2.3 Função social da propriedade	87
2.4 Legislação Urbanística, Regularização Fundiária e Zonas Especiais de Interesse Social	94
CAPÍTULO III – AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE MONTES CLAROS E O DIREITO À MORADIA DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	105
3.1 A urbanização e a questão habitacional em Montes Claros/MG	106

3.2 A produção do espaço urbano em Montes Claros e sua natureza segregatória: uma leitura da expansão e planejamento urbanos a partir da criação de ZEIS	117
3.3 Tipologia e diagnóstico das ZEIS em Montes Claros	133
3.4 Análise do direito à moradia e à cidade da população de baixa renda nos conjuntos habitacionais, faixa 01 do PMCMV, situados nas ZEIS em Montes Claros	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	198
REFERÊNCIAS	206
APÊNDICE	221

INTRODUÇÃO

A metamorfose da concepção de cidade para urbano foi desencadeada pelo processo de industrialização, a partir do século XVIII (LEFEBVRE, 1999; 2016). Nessa perspectiva, urbanização e industrialização são processos correlatos, dos quais resultam a problemática urbana, ou crise da cidade – uma das abordagens dessa problemática refere-se à questão da moradia.

A moradia ganha relevo jurídico no século XX e, de mera questão sanitária, passa a ser reconhecida como um direito humano pela Declaração Universal de Direitos do Homem datada de 1948, a partir de quando outras declarações e tratados internacionais de direitos humanos o reconheceram como tal.

O direito à moradia foi inserido explicitamente na Constituição brasileira, no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional - EC 26/2000, que ampliou formalmente o rol dos direitos fundamentais e sociais previstos no artigo 6º, embora implicitamente já albergado pela adesão do Brasil a tratados e declarações internacionais.

Os direitos sociais são direitos tipicamente prestacionais, caracterizados por impor ao Estado uma prestação positiva, de natureza social, em favor do homem e de sua existência digna, viabilizados por meio de leis e promoção de políticas públicas.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, ao regulamentar a política urbana, prevista nos artigos 182 e 183 da CRFB/88, consiste numa dessas legislações cuja finalidade é tornar possível a aplicabilidade das normas e efetivar direitos – constitucionalmente assegurados como o direito à moradia, previsto em seu artigo 2º –, e, cobrar deveres junto ao poder público.

O Estatuto da Cidade mostrou-se de significativa relevância para os municípios, por apresentar instrumentos urbanísticos e novas concepções sobre planejamentos e gestão urbanos. As normas nele estabelecidas são voltadas para as formas de uso e ocupação do solo, para uma participação democrática dos cidadãos nos processos decisórios e para a regularização fundiária urbana, o que permite equalizar a cidade ideal e a cidade real.

Pela perspectiva da cidade ideal, o direito à moradia é dimensionada à moradia digna ou adequada, hábil a proporcionar ao cidadão condições de vida sadia, segura, com infraestrutura básica, suprimento de água, saneamento básico e energia, e o oferecimento de prestações estatais eficientes como saúde, educação, transporte coletivo e coleta de lixo. No entanto, a cidade real se distancia da cidade ideal, encontrando na questão habitacional um grave problema de ordem social, econômica, política, estrutural e de planejamento urbano.

Esse é um argumento que justifica a pesquisa, uma vez que, a questão da habitação no Brasil, no século XXI, ainda permanece como um relevante problema social urbano que engloba uma gama de dimensões a serem consideradas, dentre elas o direito à moradia e sua interação e integração com o direito à cidade, seja pela demanda de moradias, de implementação de infra-estruturas e equipamentos urbanos ou de acesso aos serviços urbanos básicos.

A carência de moradia é um problema endêmico das metrópoles brasileiras. No entanto, a partir da década de 1970, com o processo de desmetropolização, e as políticas direcionadas ao desenvolvimento das cidades médias, houve uma migração da população para essas cidades. Por consequência, as questões ou a problemática urbana, que antes eram específica das metrópoles, são transferidas, ainda que em menor escala, para essas novas centralidades que vão despontando. Dentre os problemas urbanos desencadeados pelo adensamento populacional, está a questão da moradia.

Montes Claros representa um exemplo desse processo. Cidade média¹ que, com forte centralidade no norte do estado de Minas Gerais, teve sua população urbana quadruplicada, nas décadas de 1970 a 2010. Conforme dados do IBGE (1970; 2010), de uma população urbana de 85.154, em 1970, passou para 344.427 habitantes em 2010. O adensamento populacional ocorrido não só desencadeou uma (re) estruturação espacial, como também agravou questões de ordem social e estrutural, como a falta de habitação, mormente para a faixa da população considerada de baixa renda.

No Brasil, no ano de 2014, em termos absolutos, o *deficit* habitacional era de 6,068 milhões de unidades de moradia; no Estado de Minas Gerais, de 529 mil unidades; e, em Montes Claros, de 10.000 unidades, ressaltando que o *deficit* da faixa até três salários-mínimos representa 83,9% do total do déficit habitacional urbano, conforme dados da Fundação João Pinheiro (2016).

Como inferido, Montes Claros reproduz o problema brasileiro referente à questão habitacional, resultante de uma urbanização contraditória e hegemônica, que privatizou a terra urbana e transformou a moradia em mercadoria, dificultando seu acesso à população de baixa renda. Depreende-se desse cenário a sobreposição do capital – voltado para a realização econômica – sobre um interesse de ordem social, com o predomínio do valor de troca sobre o valor de uso da terra.

¹ Para mais detalhes sobre cidades médias, consultar França (2007; 2012).

A produção do espaço urbano é regida por uma racionalidade que culmina na produção capitalista da casa e da cidade, de modo a ampliar a acumulação do capital, orquestrada por seus agentes produtores: setor imobiliário, coligado ao capital e ao Estado.

O Estado é um agente produtor do espaço por excelência, e seu papel é multifuncional: legislador; regulador e mediador. No que se refere à questão habitacional, é possível delinear as várias faces estatais, pois cabe ao Estado atuar, diante da busca de efetivação dos direitos sociais, por meio de políticas, as quais estão, a um só tempo, inseridas e vinculadas ao planejamento urbano.

Por meio do planejamento urbano, cabe ao Estado, em âmbito municipal, determinar as diretrizes, políticas e instrumentos a serem adotados para promover a regularização fundiária da cidade. Dentre os instrumentos de regularização previstos pelo Estatuto da Cidade, aporta-se a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS –, que são um instrumento de política urbana e habitacional e ainda um tipo especial de zoneamento, que objetiva dar acesso à população de baixa renda ao direito à moradia, à cidade e à terra urbana dotadas de equipamentos e infraestrutura, seja a partir da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários ou vazias.

Esse é um ponto sensível que toca a não neutralidade estatal na utilização de políticas públicas e de instrumentos jurídicos e políticos, previstos pelo Estatuto da Cidade, de modo que o planejamento urbano converte-se em aparelho do Estado para atender aos anseios das classes dominantes e ao acúmulo de capital financeiro e imobiliário, produzindo o espaço conforme o modo de produção capitalista.

Compreender a produção do espaço, em âmbito teórico, com todas as suas nuances, suscita a leitura desse processo em um espaço-tempo específico, qual seja: a cidade de Montes Claros - sua urbanização, expansão e produção do espaço urbano com seus agentes-, nos últimos 10 anos. Nesse contexto, indaga-se: Como o processo de urbanização e a consequente produção do espaço montes-clarense distanciou, em termos habitacionais, a cidade real da cidade ideal? A instituição das ZEIS, nas regiões periféricas da cidade de Montes Claros, destinadas à habitação de interesse social, atende aos preceitos emanados pelo direito social à moradia e aos anseios dos beneficiários das unidades habitacionais nelas inseridas?

A partir desses questionamentos, a presente pesquisa tem por objetivo analisar o direito à moradia nas ZEIS instituídas em Montes Claros, a partir de 2009, vinculadas ao PMCMV, faixa 01.

A pesquisa está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo, de nome “A produção do espaço e a questão da moradia”, apresenta um aporte teórico, sobre a produção do espaço – fundamentada na concepção marxistas-lefebvriana – e a questão da moradia no Brasil, que permita subsidiar a argumentação dessas temáticas quando, no terceiro capítulo, forem levadas para a escala local de Montes Claros. Visando compreender a produção do espaço urbano e sua natureza segregatória, parte-se da perspectiva da cidade e do urbano como produto social, forjado ao longo da história da humanidade, para chegar à produção do espaço e da habitação social, consolidado sob um modo de produção capitalista. A segregação socioespacial e o direito à cidade são apresentados como contrapontos da cidade real e da ideal, do concreto e da virtualidade. A questão habitacional, então, insere-se no contexto da cidade real, como uma de suas problemáticas, que dificulta o acesso de parte da população à moradia, direito social, constitucionalmente assegurado.

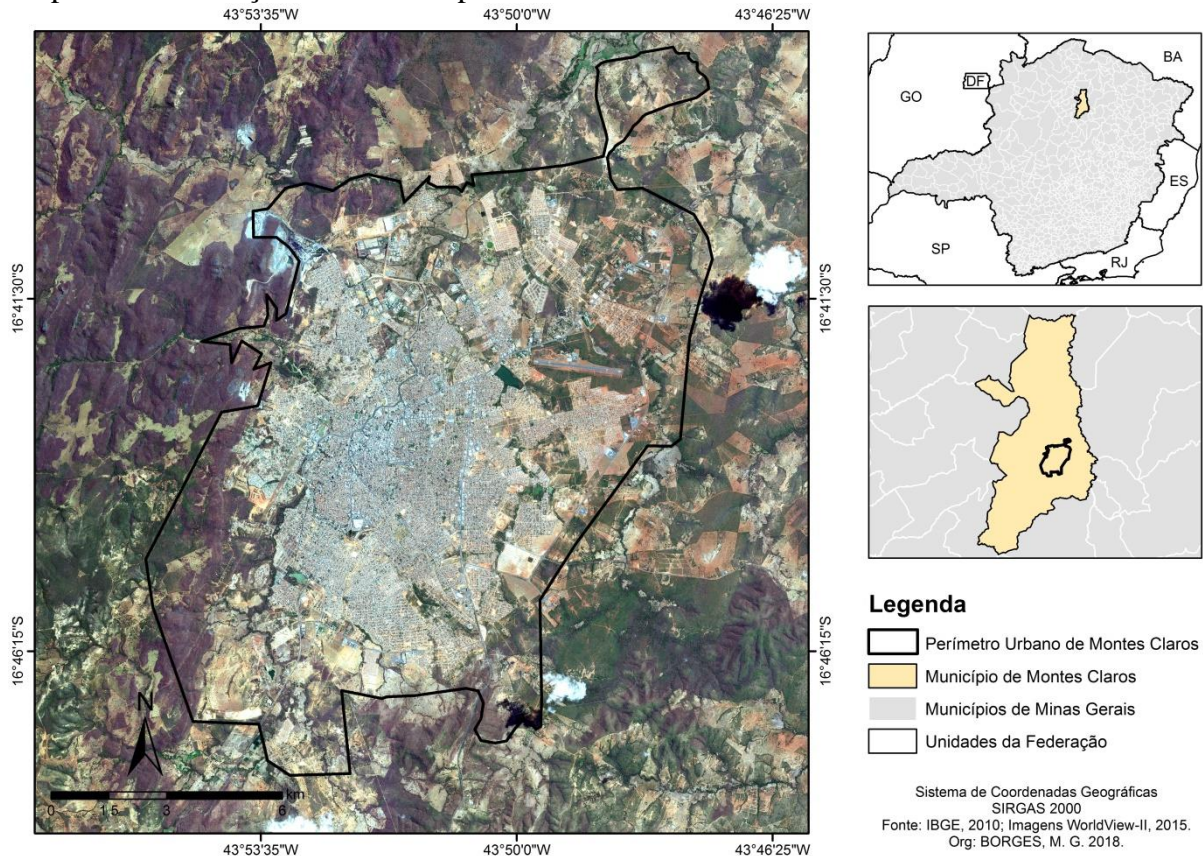
O segundo capítulo apresenta o marco regulatório da pesquisa, intitulado “Planejamento urbano, regularização fundiária urbana e Zonas Especiais de Interesse Social”. Apresenta a legislação brasileira que fundamenta e estrutura a política urbana. Inicialmente expõe, de modo teórico e histórico, o planejamento urbano no Brasil, para então compreender a Política Urbana que se instaura, a partir da promulgação da CRFB/88 e a função social da propriedade urbana. Aborda, além da Constituição como marco regulatório, o Estatuto da Cidade - Lei nº10.257/2001 – e toda a legislação urbanística e de regularização fundiária pertinente ao desenvolvimento da pesquisa, em especial a legislação que regulamenta, em âmbito federal, o instrumento político e jurídico – ZEIS.

O terceiro capítulo, “As zonas especiais de interesse social na cidade de Montes Claros e o direito à moradia da população de baixa renda”, trata a urbanização e a questão habitacional em Montes Claros, bem como a produção desse espaço urbano e a atuação de seus agentes produtores, salientando sua natureza segregatória. Apresenta as ZEIS como uma forma de produção do espaço, que foi utilizada em Montes Claros a partir de 2008, mas tendo sido intensificado o uso a partir de 2009, com a edição da Lei de Uso e Ocupação do Solo, para abrigar os empreendimentos do PMCMV. A pesquisa faz um levantamento das ZEIS existentes, com um respectivo diagnóstico, para ao final proceder a uma análise do direito à moradia naquelas ZEIS destinadas a empreendimento da faixa 01 do PMCMV.

O espaço – tempo da pesquisa

A pesquisa tem como delimitação espacial a cidade de Montes Claros, considerando, assim, os limites de seu perímetro urbano, delineado no mapa 01.

Mapa 01. Localização e limites do perímetro urbano de Montes Claros



A delimitação temporal corresponde aos anos de 2008 e 2018. A escolha do espaço-tempo da pesquisa é justificada pela centralidade que o instrumento ZEIS tem no estudo, tornando-se o balizador de onde será analisado o direito à moradia, conforme definido no objetivo geral da pesquisa. No ano de 2008, foi regulamentada a primeira ZEIS em Montes Claros, pela Lei Municipal n° 9638. No entanto, a utilização mais expressiva desse instrumento é dado, a partir de 2009, com a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, quando foram instituídas 6 ZEIS 01 vazias, 03 ZEIS 02 vazias, e 4 ZEIS ocupadas ou para regularização fundiária. Foi por autorização dessa Lei que o poder público municipal tornou-se competente para instituir ZEIS específicas, mediante decreto, para albergar os empreendimentos do PMCMV, notadamente os da faixa 01 e 02, expedidos nos anos de 2011 a 2017.

A vinculação da criação das ZEIS ao PMCMV evidenciou que esse instrumento serviu como meio de produção do espaço urbano, com agentes bem delimitados: Estado, agentes imobiliários e capitalistas, que propiciaram transformar a habitação social em um rentoso nicho de mercado.

O caminho da pesquisa

Alcançar os objetivos propostos para a pesquisa depende da escolha acertada do método e de suas técnicas, salientando que escolher a metodologia a ser empregada não é uma tarefa simples, pois deve-se fazê-la com cautela e rigor, uma vez que “[...] várias são as modalidades de pesquisa que se pode praticar, o que implica coerência epistemológica, metodológica e técnica, para o seu adequado desenvolvimento” (SEVERINO, 2007.p. 118).

Considerando a dimensão espaço-temporal, com sua multiplicidade de processos e agentes, buscou-se a fundamentação metodológica desta pesquisa no materialismo histórico, ao considerar que as transformações da sociedade e as subversões políticas originam-se na mutação dos modos de produção e de suas interações no espaço – tempo, pois, como assinala Gil (2008, p. 22):

Para Marx e Engels, a estrutura econômica (ou infra-estrutura) é a base sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política, à qual correspondem determinadas formas de consciência social ou ideológica. O modo de produção da vida material é, portanto, o que determina o processo social, político e espiritual. Cabe ressaltar, entretanto, que essa relação infra-estrutura/superestrutura deve ser entendida dialeticamente. Não é uma relação mecânica nem imediata, mas se constitui como um todo orgânico, cujo determinante é em última instância a estrutura econômica.

O materialismo histórico é caracterizado pela dialética, por considerar movimentos contraditórios das forças históricas, seus conflitos, avanços e retrocessos, continuidades e rupturas típicos das relações sociais. Por trazer uma abordagem interdisciplinar que perpassa a produção do espaço urbano, a problemática urbana, bem como a questão da moradia optou-se por essa metodologia, que parte de uma abordagem “marxista lefebvriana”, por permitir a compreensão dinâmica e totalizante dos fatos urbanos.

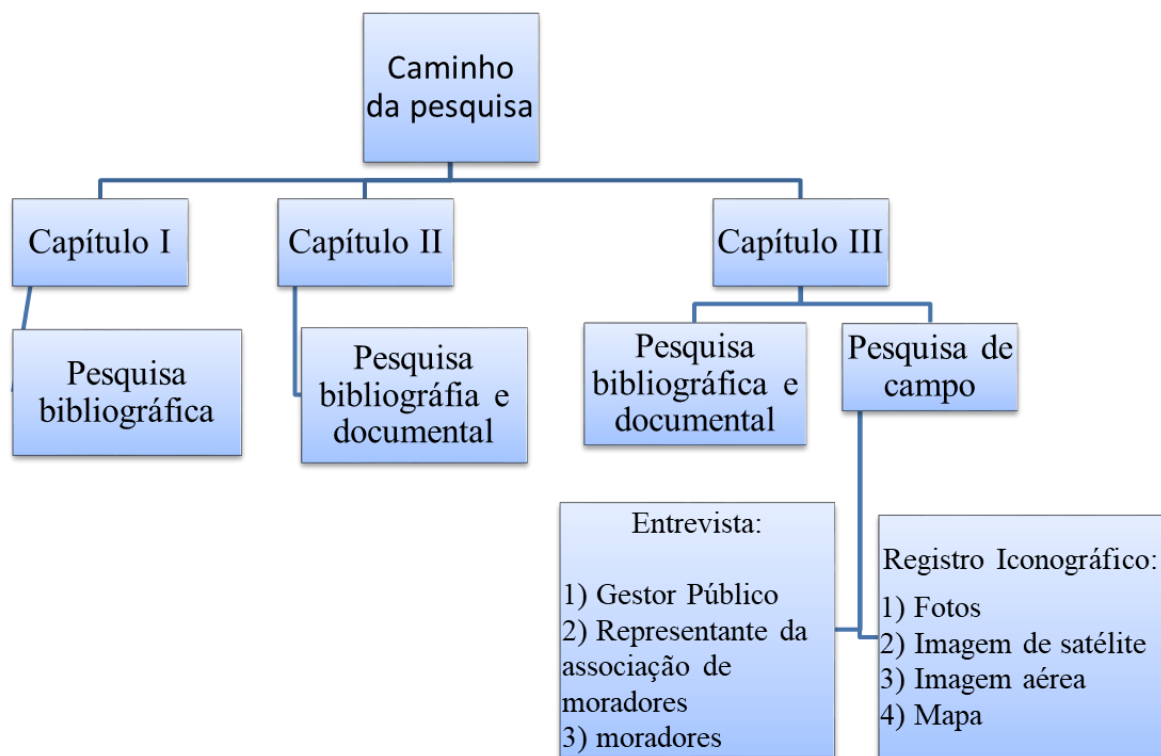
A utilização do método dialético privilegia a abordagem qualitativa (GIL, 2008), opção realizada de modo a permitir a análise do direito à moradia pela leitura dos moradores

dos residenciais, a partir de suas vivências cotidianas de acessar ou não determinados serviços e equipamentos públicos, como menciona Minayo (1995, p. 22):

A pesquisa qualitativa [...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Aliado à abordagem qualitativa, optou-se pela pesquisa exploratória, que envolveu três etapas: 1) pesquisa bibliográfica, 2) análise documental e 3) pesquisa de campo.

Figura 01 – As etapas da pesquisa



Org.: Assis, A. P. S. R. (2018)

1) A pesquisa bibliográfica orientou-se por fontes como livros, revistas especializadas, artigos, teses e dissertações publicadas em meios digitais, e propõe compreender a dimensão do direito à moradia digna e do direito à cidade, a relação desses direitos com o processo de urbanização e a produção social do espaço urbano, e a questão de regularização fundiária urbana que atenda a habitação de interesse social, mormente em Montes Claros.

Essas temáticas são analisadas sob uma óptica crítica e interdisciplinar, a partir de aporte teórico consubstanciado no Direito, Geografia e Urbanismo, conforme os eixos, apresentados no quadro 01:

Quadro 01: Eixos teóricos e principais referências.

EIXOS TEÓRICOS	REFERÊNCIAS
Cidade e Urbanização Produção do espaço Segregação	Castells (2014); Carlos(2007; 2011; 2015; 2016; 2017); Corrêa (2016) Goetdiener (1997); Harvey (2004); Lefebvre(2016, 2006, 1988); Rolnik (2004); Villaça (2001).
Regularização fundiária urbana ZEIS	Alfonsin (1997; 2003); Alfonsimet <i>al.</i> (2002); Alfonsin e Fernades (2004); Fernandes (2006; 2010); Fernades e Alfonsin (2003) Rolnik e Santoro (2013)
Habitação e Políticas Públicas Urbanas	Engels (2011; 2015); Maricato (1997; 2011); Rolnik (2006; 2002); Bonduk (2011;2016).
Direito à moradia e Direito à cidade	Carlos (2011; 2015; 2016; 2017) Harvey (2014); Lefebvre (2016); Rolnik (2001; 2005); Rodrigues (2015); Saule Júnior (2004). .
Montes Claros: urbanização, habitação, expansão urbana, segregação	Vianna, 1916 Oliveira, 2010 Mata-Machado, 1991 Lessa, 1993 França, 2010; 2012; 2015 Leite (2007, 2011)

Org.: Assis, A. P. S. R. (2018)

2) A pesquisa documental foi realizada a partir dos marcos regulatórios pertinentes à temática da regularização fundiária urbana. Tomou como normas centrais e diretivas a Lei nº 6.766/1979 – Lei do Parcelamento do Solo Urbano; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, no que concerne à Política Urbana; a Lei nº 10.571 de 2001 - o Estatuto da Cidade; e Lei nº 11.977/2009 – que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e mecanismos de regularização fundiária, com alterações promovidas pela Lei nº13.465/2017, que instituiu o Programa de Regularização Fundiária urbana e rural – Reurb.

Em âmbito municipal, analisou-se o I Plano Diretor de 1970; O Plano de Desenvolvimento de Montes Claros de 1991; o Plano Diretor de Montes Claros- Lei nº 2.921 de 27/08/2001; a Lei nº 9638/2008, que instituiu as ZEIS; Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei 4.189 de 2009 e Decretos Municipais de números: 2710/2010, 2827/2011, 2833/2011, 2850/2011, 2868/2011, 2948/2012, 3087/2013, 3180/2014, 3186/2014, 3187/2014, 3316/2015, 3418/2016 e 3495/2017 que instituíram ou modificaram as ZEIS inseridas no espaço urbano montes-clarense.

Ainda foram objeto de averiguação os Processos Administrativos: nº 10532/2011, referente ao Residencial Vitória I; 12.363/2010, referente ao Residencial Montes São IV; e 24.362/2013, referente ao Residencial Vitória II.

Todos esses documentos foram analisados com o objetivo de construir o arcabouço teórico-normativo sobre o planejamento e política urbana, bem como foi regulamentado o instrumento político e jurídico – ZEIS –, de modo a compreender a produção do espaço urbano de Montes Claros e seus respectivos agentes produtores.

Ainda foram utilizados dados do IBGE sobre população e urbanização (1970, 1980, 1990, 2000 e 2010), e sobre o *deficit* habitacional, dados da Fundação João Pinheiro (2007, 2010, 2016).

3) A pesquisa de campo teve por objetivos: 1) Compreender a produção do espaço montes-clarense por meio da instituição de ZEIS, identificando os agentes atuantes. 2) Diagnosticar as ZEIS criadas em Montes Claros, permitindo tipificá-las em quatro espécies: a) ZEIS cheia ou ocupada, direcionada à regularização fundiária; b) ZEIS 01, ampla e vazia; c) ZEIS 02, ampla e vazia; d) ZEIS específica para os empreendimentos do PMCMV – as ZEIS descritas na letras b, c e d vinculam-se à promoção de habitação de interesse social. 3) Analisar o direito à moradia nos residenciais da faixa 01 do PMCMV.

3.1) A utilização de entrevista foi fundamental para atender aos objetivos propostos para a pesquisa, pois

Através dela o pesquisador busca obter dados na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos - objetos que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada (MINAYO, 2002, p. 54).

Para tanto, foram feitas visitas à Prefeitura para realização de entrevistas semiestruturada com gestores públicos e coleta de dados junto às secretarias de planejamento urbano e desenvolvimento social do Município de Montes Claros, visando à obtenção dos dados referentes a processos administrativos relativos à solicitação de modificação do zoneamento urbano para criação de novas ZEIS e sobre o PMCMV, respectivamente.

3.1.1 Foram realizadas 02 entrevistas com gestores públicos, no dia 09 de junho direcionadas a entender o motivo para a instituição de ZEIS e o critério para escolhas dessas áreas; questionar sobre a existência de política pública direcionada à população nelas residente e, se, sob o olhar de um representante estatal, essa população tinha amplo acesso à cidade e ao direito à cidade (APÊNDICE 1).

3.1.2 Foram realizadas entrevistas com representantes da associação de moradores dos residenciais, da faixa 01 do PMCMV com o objetivo de obter informações socioeconômicas da população por meio da associação. Essa foi uma limitação da pesquisa de campo; primeiro, porque nem todos os residenciais possuem associação; ademais, porque mesmo os que têm não contam com tamanha organização de dados. Assim, de 10 residenciais habitados, possuem associação o Monte Sião I e II, e o Rio do Cedro, ainda não formalizadas; e o Vitória I e II e o Recanto das Águas, já formalmente e legalmente registradas e estabelecidas.

Desse modo, foram entrevistados 4 representantes de associação, cada um em seus residenciais, nos dias 25 de junho a 13 julho, de 2018, solicitando-lhes informações sobre: a criação da associação; os dados sócio-econômicos dos moradores; as principais demandas, como elas chegam ao poder público e se são atendidas; a avaliação deles quanto ao acesso da população à cidade. (APÊNDICE 2)

3.1.2 A entrevista com os moradores foi de duas ordens. Para os residenciais que não possuíam um estudo socio-econômico que abordasse renda e escolaridade, foi aplicada uma entrevista estruturada abordando sobre: o número de residentes na unidade habitacional; a escolaridade dos adultos residentes; a renda familiar – a soma da renda percebida por todos residentes e a proveniência dessa renda. Essa entrevista foi aplicada nos residenciais Rio do Cedro, Recanto das Águas, Minas Gerais e Vitória I e II. Os residenciais Santos Dumont e Nova Suíça foram pesquisados por Brito (2016), o Monte Sião I e II, por França *et al* (2016) e o Montes Claros, por Vieira (2018). (APÊNDICE 3)

As pesquisas anteriores realizadas pelos mencionados pesquisadores, em diferentes residenciais, demonstraram a existência de um padrão reproduzido, o que permitiu, neste estudo, ser aplicado um tipo de amostragem por acessibilidade ou conveniência, que para Gil (2008, p. 94):

Constitui o menos rigoroso de todos os tipos de amostragem. Por isso mesmo é destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão.

Por esse critério, foram selecionados 12 moradores de cada residencial para responder ao roteiro. A amostragem foi validada a partir dos resultados que reproduziram o mesmo padrão dos outros estudos realizados.

3.1.3 A segunda ordem de entrevistas, também fundamentada no critério da amostragem por acessibilidade e conveniência, foi realizada com 10 moradores, em cada um dos 10 residenciais habitados, e referiu-se a sua opinião sobre o direito à moradia e o acesso a serviços e equipamentos públicos, ao lazer e comércio e sobre a existência e representatividade da associação.

A avaliação deles, por meio de uma entrevista semiestruturada, possibilitou uma riqueza de respostas, representativas do cotidiano dos moradores e suas dificuldades em acessar a cidade e o que ela pode oferecer. Os anseios, insatisfações e satisfações seguiram um mesmo padrão em todos os residenciais. As carências já eram percebidas nas visitas *in loco* e, pelo teórico já pesquisado, mas ouvir a voz de quem vivencia dá vida e realidade à pesquisa. (APÊNDICE 4)

A totalidade dos entrevistados foi cientificada sobre a possibilidade de participar ou não da entrevista, bem como da preservação de seu anonimato, por meio da leitura e assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

3.2 Diagnosticar as ZEIS foi outro passo da pesquisa de campo. A partir do mapa de zoneamento da cidade e identificação das áreas, foram realizadas de 4 a 5 visitas em cada uma delas. Observar, sentir, perceber, fotografar o local era uma fase importante da pesquisa a ser cumprida.

3.2.1A pesquisa iconográfica foi realizada nas ZEIS, permitindo o diagnóstico de cada uma delas, por meio de Fotos nas ZEIS ocupadas.

3.2.2 Foram utilizadas imagens de satélite, disponibilizadas pelo Google Earth, que possibilitaram comparar as ZEIS 01 e 02 no ano de 2009, quando instituídas, e no ano de 2017, para verificar se houve alteração no uso do solo, e ou adensamento populacional.

3.2.3 Aliado a essas formas de registros, foi empregado equipamento para sobrevoo dos conjuntos residenciais para fazer imagens aéreas, que permitiram visualizar um espaço árido, sem urbanidades, marcado pelo marrom das áreas inutilizadas, por serem destinadas a equipamentos e comércio.

Esta coleta foi realizada no dia 09 de agosto de 2018, às 9h:30 min. Foi utilizado o drone, modelo Phantom4 pro+, fabricante Dji, licenciado pela ANAC sob o número pp19111988, com protocolo de homologação pela ANATEL: 00420-17-10236, comprovando a regularidade do equipamento para operar. O voo foi realizado pelo Piloto Daniel Rodrigo Versiani, e atingiu uma altura máxima de 500 metros. O sobrevoo possibilitou o registro aéreo dos 11 residenciais da faixa 01 PMCMV, bem como das ZEIS de regularização.

3.2.4 Encerrando o registro iconográfico, foram confeccionados mapas junto ao Laboratório de Geoprocessamento da UNIMONTES com a finalidade de: identificar a localização de Montes Claros, no estado de Minas, a delimitação do território do município e de sua área urbana; apresentar a expansão urbana a partir da década de 1970 até o ano de 2005, mas já evidenciando as áreas de ZEIS instituídas; tipificar as diferentes ZEIS, considerando aspectos de ordem cronológica, utilização, finalidade; e sobrepor os equipamentos urbanos de saúde e educação à localização das ZEIS.

CAPÍTULO I

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A QUESTÃO DA MORADIA

O espaço como a cidade são construções humanas, forjadas, historicamente, pela relação dialética homem – natureza, que, em uma perspectiva ocidental e atual, culminou na conformação de uma sociedade capitalista permeada de contradições e desigualdades. Inseto nesse sistema, o espaço passa a ser, a um só tempo, condição, meio e produto para a reprodução do capital.

Esse é o contexto que permeia o primeiro capítulo desta pesquisa, ao delinear que o espaço – a cidade e o urbano – é um produto histórico e social e, a partir de então compreender a dinâmica e os agentes que produzem esse espaço. De modo específico, busca-se compreender a produção capitalista da casa, que transformou a habitação de interesse social em mercadoria, enfatizando o papel dos agentes envolvidos nesse processo.

Aborda-se, ainda, que mercantilização do espaço e da casa torna-se fonte de privação, diferenciando o acesso ao urbano e, por conseguinte, ao direito à cidade, desencadeando um outro processo, que é a segregação socioespacial, que, por sua vez, é compreendida como manifestação das desigualdades sociais que impedem a concretização, à população de baixa renda, do seu direito à moradia.

1.1 A produção da cidade e do urbano

As cidades preexistem ao processo de industrialização; no entanto, esse processo acarretou profundas transformações em sua concepção, a partir do século XVIII, impondo uma passagem da ideia de cidade para a ideia de urbano. Embora sejam acepções diversas, são temas indissociáveis, uma vez que o urbano remete a processos e dinâmicas sociais, e a cidade consiste no *locus* que os alberga.

A conformação de cidade para o urbano parte da compreensão de ser ela fruto da realização humana, decorrente de um movimento histórico, que modificou a relação do homem com a natureza. O abandono da vida nômade para a adoção de uma vida sedentária e

agregada acarretou profunda transformação na divisão social do trabalho, culminando no modo capitalista de produção, vivenciado pelas sociedades industriais modernas.

Nessa perspectiva, as mudanças no modo da organização produtiva, ao longo da existência humana, transformaram o cotidiano dos homens, acarretando, em cada época, diferentes relações na sociedade e, conseqüentemente, na produção do espaço.

Para compreender como foram forjadas as cidades e como se deu a produção do espaço no tempo, é imperioso um breve resgate histórico. No Paleolítico, o homem mantinha uma relação de dependência com o meio, ao coletar seu alimento e se abrigar em ambiente natural, ele não o modificava de forma drástica e permanentemente. No período Mesolítico, há cerca de quinze mil anos, havia indícios da existência de suprimentos alimentares, provenientes da agricultura e da domesticação de animais, práticas que desencadearam uma terceira fase (BENEVOLO, 2015).

A chamada era Neolítica – de cerca de doze a dez mil anos – caracterizou-se por uma grande revolução agrícola, que fixou o homem – ora agricultores – em um dado espaço: as aldeias e lhe permitiu controlar os processos produtivos, por meio do desenvolvimento da agricultura e da criação de animais (MUMFORD, 2004), cumprindo, conforme Sposito (1988), a primeira condição para o surgimento das cidades.

No entanto, foi somente há cerca de cinco mil anos que algumas aldeias se transformaram em cidade, atingindo o estágio da civilização urbana – numa organização social mais complexa – conformando a segunda condição aventada por Sposito (1988), na qual uma parcela da população produz o excedente alimentar, e a outra dedica-se a outras atividades, que não a produção de alimentos. “Isso significa que a existência da cidade pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes”, dividida entre urbana e rural (SINGER, 1995, p. 13).

Depreende-se, portanto, que a criação da cidade resulta da interação do homem com o meio, da dialética homem – natureza, um produto histórico cultural resultante da construção humana. A compreensão de seu significado envolve uma gama de aspectos de ordem espacial, temporal, social, política e econômica, pois:

A cidade é uma realização humana, uma criação que se vai constituindo ao longo do processo histórico e que ganha materialização concreta, [...]diferenciada, em função de determinações históricas específicas. [...] Ela seria, assim, em cada época, o produto da divisão do tipo e dos objetos de trabalho, bem como do poder nela centralizado. Por outro lado, é necessário

pensar que a cidade só pode ser pensada na sua articulação com a sociedade global, levando-se em conta a organização política, e a estrutura do poder da sociedade, a natureza e repartição das atividades econômicas, as classes sociais (CARLOS, 2015, p.57).

Assim, a origem das cidades remete à transformação do modo de organização espacial, em que o homem rompe com seu isolamento e passa a apropriar-se, permanentemente, de certo território, já esboçando sua relação de domínio sobre a natureza.

Acrescenta Mont-Mór (2006, p.6) que associada à organização espacial, a origem da cidade está calcada também na divisão sócio-espacial do trabalho. Nestes termos:

A cidade, na visão histórica dominante na economia política, constitui o resultado do aprofundamento da divisão sócio-espacial do trabalho em uma comunidade. Este aprofundamento resulta de estímulos provocados, pelo contato externo e abertura para outras comunidades envolvendo processos regulares de trocas baseados na cooperação e competição. Implica, assim, de um lado sedentário e uma hierarquia sócio-espacial interna à comunidade e, de outro, movimentos regulares de bens e pessoas entre comunidades.

As relações sociais se complexificaram, e a noção de cidade transmuda para a noção de urbano. Para compreender essa transição, será utilizado o eixo espaço-temporal, proposto por Lefebvre (2008) que é representado por uma linha evolutiva que parte da ausência plena de urbanização indo ao ápice desse processo, evoluindo da Cidade Política, passando pela Cidade Mercantil, pela Cidade Industrial e chegando ao Urbano.

Nessa perspectiva, ao considerar a cidade como organização espaço-temporal, tendo em vista, aqui, a formação das cidades ocidentais, é preciso percebê-la como um espaço contínuo e dinâmico, que, inicialmente, conforma-se em uma cidade de natureza política, caracterizada pela diferenciação social e centralização do poder, cuja organização é fundada na exploração e no privilégio de uma classe dominante. Eis, pois, a cidade política, sobre a qual elucidada Castells (2014, p. 43) que:

[...] as cidades imperiais dos primeiros tempos da história, e em particular Roma, acumulam as características já enunciadas com a funções comerciais e de gestão, que decorrem da concentração, num mesmo aglomerado, de um poder exercido, pela conquista, sobre um vasto território.[...] A cidade, portanto, não é um lugar de produção, mas de gestão e de domínio, ligado à primazia social do aparelho político-administrativo.

No período inicial do Medievo – nos cinco primeiros séculos –, a instabilidade advinda da queda do Império Romano dispersou a população para os campos, cunhando a organização feudal, caracterizada por uma sociedade rural. No entanto, a partir do século X, inicia-se o renascimento econômico europeu e as cidades retomam sua importância política e econômica, o que vai ocasionar, entre os séculos XIV e XVII, um processo inverso, que é a inflexão do agrário para o urbano, dando origem à Cidade Mercantil (MUMFORD, 2004).

Desponta, aí, o predomínio do comércio e, por consequência, a formação de uma nova classe, a burguesia, que centraliza a riqueza, inicialmente por meio da acumulação do capital comercial e bancário, consolidando-se como classe hegemônica, e responsável por deflagrar um novo processo social e econômico, que é a industrialização (BENEVOLO, 2015).

Eis a conjuntura do nascimento da Cidade Industrial, desencadeadora do processo de urbanização vivenciado nos dias atuais e de intensas mudanças na organização da cidade, que, além de espaço da reprodução social, a partir de então, passa a albergar a indústria, sua produção e seu excedente econômico e, dialeticamente, torna-se um produto industrial, submissa, também, à lógica do industrialismo.

É, pois, a industrialização indutora de um novo processo: a urbanização, cuja organização social concentra, em um mesmo espaço, atividades e população, a partir de um novo sistema cultural: a cultura urbana (CASTELLS, 2014). Noutra perspectiva, a urbanização é considerada como um processo de organização do espaço apoiado no modo de produção capitalista que promoveu a expansão das cidades e sua área de influência, desencadeando o processo que Lefebvre (2008, p. 24) denomina de “implosão-explosão” da cidade:

[...] a implosão-explosão (metáfora emprestada da física nuclear), ou seja, a enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites etc).

A cidade industrial, após passar por esse duplo processo – industrialização-urbanização –, tem seu espaço transformado pela expansão e proliferação do fenômeno urbano, que leva ao campo um novo modo de vida – de consumir, pensar, sentir – ao sobrepor-lhe a dominação de valores e estilos de vida típicos da cidade (MONT-MÓR, 2006,

CARLOS, 1994). Nessa perspectiva, o urbano, ou a sociedade urbana, suplanta o modo de produção e atinge a reprodução da vida, conformando e produzindo o espaço urbano.

Explica Lefebvre (2016, p. 19-20) que, como efeito desses processos, ocorreu o espraiamento do tecido urbano, que recaiu sobre o território das cidades e suas adjacências e promoveu o “[...] despovoamento e a 'descamponização' das aldeias que permanecem rurais, perdendo aquilo que constituía a antiga vida camponesa [...]”. Esse processo deu-se de modo intensivo nos países desenvolvidos no século XIX, e nos subdesenvolvidos no século XX, caracterizado por um intenso crescimento demográfico das cidades, em decorrência do êxodo rural, sem, no entanto, haver um planejamento adequado para a acolhida dessa população migrante (SANTOS, 2010), promovendo uma urbanização – desurbanizante ou desurbanizada – que afastou o proletariado da cidade, do lugar da festa, numa verdadeira “implosão-explosão” da cidade (LEFEBVRE, 2016).

As transformações advindas do processo de industrialização promoveram uma reestruturação no modo de organização social, que passou a ser pautada, segundo Lefebvre (2016) em três elementos: a sociedade, com suas lutas de classes e conflitos resultantes dos contrastes riqueza e pobreza, opressores e oprimidos; a cidade – como organismo social pautada na organização corporativa – e o Estado – com sua centralização do poder.

Ao tratar dos elementos que estruturam o modo de produção capitalista e sua relação com o espaço, Rolnik (2004, p. 39) agrupa-os do seguinte modo:

O primeiro elemento que entra em jogo é a questão da mercantilização do espaço, ou seja, a terra urbana, que era comunalmente ocupada, passa a ser uma mercadoria. [...] Em segundo lugar, a organização da cidade passa a ser marcada pela divisão da sociedade em classes: de um lado, os proprietários dos meios de produção, os ricos detentores do dinheiro e bens; de outro, os vendedores de sua força de trabalho, os livres e despossuídos. [...] Finalmente, um poder centralizado e despótico ali se instala; um poder de novo tipo, que interfere diretamente na condução do destino da vida cotidiana dos cidadãos.

Nessa perspectiva, a cidade torna-se o centro da produção, calcado na mão de obra de uma classe trabalhadora urbana, denominada proletariado. É ela delineada pelo controle da reprodução da sociedade capitalista fundada na modificação da divisão social do trabalho, na alienação da força de trabalho, na troca e nos padrões de consumo ancorado em um poder centralizador (SINGER, 1995, SOJA, 1993).

A mercantilização do espaço é outro elemento, acrescentado por Rolnik (2004), que merece destaque, pois desembocará numa temática relevante para esta pesquisa, que é a

habitação social como mercadoria. A mercantilização da terra ou sua privatização – por meio da atribuição de valor ao espaço – é uma relevante consequência advinda do modo de produção capitalista, que pode ser desdobrada em duas perspectivas: uma relativa à renda da terra e outra vinculada à subordinação do valor de uso pelo valor de troca.

A renda da terra, na perspectiva marxista, consiste no pagamento pelo direito de uso da terra, fundamentada, a partir das relações capitalistas, na propriedade privada. A construção teórica para explicá-la parte do fato de que, para Marx, todo valor é produzido pela força de trabalho, e, como a terra é um bem natural, não reprodutível e não advinda da força de trabalho humano, não possuiria valor.

No entanto, visando a atender a demanda capitalista, poderia ser estabelecido um preço a ser pago por seu uso. E, assim, analisou a renda da terra, ou seu preço, a partir de quatro categorias: Rendas Diferenciadas – ligadas a características naturais do solo e subdivididas em Renda Diferenciada I e II ; Renda Absoluta – o poder de comando do preço desse recurso pelo proprietário – e Renda de Monopólio – capacidade de o proprietário exigir preço em razão de escassez e localização (GOTTIDIENER, 1997).

Acrescentam Magalhães, Tonucci Filho e Silva (2011, p. 19) que:

A renda fundiária da terra é entendida como parte do excedente econômico global (mais-valor) pago periodicamente aos proprietários de terrenos em função da sua utilização temporária por terceiros. Trata-se de um fluxo de riqueza excedente (ou uma parte da mais-valia gerada no processo de produção capitalista) 'extraído' da sociedade e direcionado aos proprietários fundiários, sem que tenha havido esforço produtivo por parte destes na geração do mais-valor.

Embora Marx tenha proposto a teoria sobre renda para a terra agrícola, não se pode descurar da possibilidade de translação para a seara urbana, o que foi feito por Harvey (1980) e Tapalov (1979). Nesse contexto, a Renda Diferencial poderia assumir equivalência, caso fosse substituída a característica de fertilidade do solo pela de localização do solo, considerando elementos como acessibilidade, escassez, equipamentos urbanos, e permitissem aos proprietários de terras apropriarem-se de parcela do sobrelucro advindo da localização do imóvel. Do mesmo modo se aplicaria a Renda Absoluta e a Renda de Monopólio pela capacidade de o proprietário impor preços em razão da demanda de mercado decorrente do valor de localização, materializando seu sobrelucro. (ALMEIDA: MONTE-MÓR, 2011).

Conclusão relevante sobre a questão do preço ou da renda da terra, pela perspectiva da economia política marxista, é que ela decorre de uma construção social,

calcada no pensamento capitalista pela busca incessante da mais-valia, ancorada na apropriação privada do espaço.

No entanto, é preciso avançar em outro aspecto: o de que o valor do solo urbano, ora considerado um produto social, vincula-se a uma produção do espaço urbano que foi construído a partir da historicidade da relação homem – natureza. É, pois, o espaço produto do trabalho geral da sociedade. Nessa perspectiva, o valor do solo urbano vincula-se a sua localização, de como e onde essa terra está inserida na cidade.

Essa mudança paradigmática é trazida por Carlos (2015) e Villaça (2001) ao conceber o valor da terra a partir de uma análise da produção do espaço, para a qual o espaço é compreendido como produto, condição e meio do processo de reprodução da sociedade, considerada em seus aspectos econômico, social ou político.

Para Gottdiener (1997, p. 179), sob o aspecto da produção social, o espaço é força de produção:

Nesse estágio da discussão, devo mudar da análise da terra como meio de produção para a análise do espaço como força de produção, e mudar da determinação do valor da terra e seu retorno – renda – para a determinação social do valor da localização no espaço e seu retorno – lucro.

Atrelado ao valor econômico assumido pela terra urbana, em razão de sua mercantilização, no contexto das cidades urbano-industriais, estão o valor de uso e o valor de troca. Para Marx (2013), a mercadoria, ou coisa, tem por natureza satisfazer às necessidades humanas, por meio de sua utilidade. E essa utilidade fará com que ela tenha seu valor de uso, que será realizado pelo uso ou consumo. Por seu turno, o valor de troca vem estabelecer uma proporção na qual os valores de uso de uma espécie se trocam por valores de uso de outra espécie – relação que varia no tempo e no espaço.

No entanto, pondera Villaça (2001, p.77) sobre uma nuance a ser considerada na valorização da terra urbana, qual seja a relevância do valor de uso para determinação do preço da terra urbana, valor que advém da “[...]força produtiva social do trabalho da aglomeração cidade [e que] consiste no valor de uso das localizações.”, mas reitera que, como qualquer mercadoria, a terra urbana está vinculada a um valor de troca, ainda que os preços suplantem os valores de custo e produção, em razão da especulação imobiliária.

Após essa explanação sobre a mercantilização da terra urbana e seu valor, considerando o espaço-tempo da cidade urbano-industrial, cumpre o retorno à última etapa do

eixo lefebvriano, denominada de zona crítica, ou o urbano, ou o fenômeno urbano e sua problemática ou crise.

Considera Lefebvre (2008) que a zona crítica é fase de transmutação ou inflexão da cidade industrial para a sociedade urbana. É ela resultante da problemática advinda do próprio processo de industrialização e urbanização. Toda essa tônica ensejou o que é denominada de crise da cidade ou problemática urbana, como mencionado por Lefebvre (2016); questão urbana, para Castells (2014), ou problemas urbanos, para Gonçalves (1984), que vem definir as contradições da sociedade capitalista no espaço da vida. É o campo cego lefebvriano, espaço de tensões e conflitos, ainda obscuros, caminho para atingir o urbano em sua totalidade.

A sociedade urbana, por sua vez, para Monte-Mór (2015), seria o que se pode chamar de utopia concreta lefebvriana ou urbano-utopia. Em sua concepção, essa sociedade não é mera hipótese ou paira no campo da abstração; ela se concretiza nos dias de hoje quando há participação social, politização do espaço de vida, construção de uma cidadania e de uma democracia.

Nesse sentido, aponta que são observados, na sociedade brasileira, movimentos contra hegemônicos, face à lógica de produção capitalista, de resistências, que contribuem, por meio de suas práticas, para a produção social do espaço urbano e afirma que “muitos são os atores e vozes que se voltam contra a civilização industrial, e não há como negar o crescimento das populações antes excluídas e hoje transformadas em atores com vozes por vezes expressivas no cenário contemporâneo” (MONTE-MÓR, 2015, p. 8). A despeito, Costa (2013, p. 180) “ênfatisa a importância da prática, nesse caso reativa – ‘uma possível resistência da sociedade civil’ – uma coesão horizontal contra as forças verticalizadas e singularizadas do mercado.”

A plenitude da utopia concreta, citada por Monte-Mór (2015), seria o surgimento de uma sociedade voltada para um modo de reprodução coletivista, por meio da transformação das relações sociais a partir da repolitização da cidade, da socialização da sociedade e a concretude do direito à cidade, alcançados, virtualmente, por meio da *práxis* social.

Encerrando a passagem da concepção da cidade para o urbano depreende-se, a partir do panorama histórico-espacial apresentado, que a relação espaço-sociedade se mostrou distinta no decorrer da evolução humana, e que, embora de modo incipiente, desde os primórdios, o homem produziu seu espaço. Assim, pode-se afirmar serem a cidade e o espaço produtos históricos, frutos da criação humana.

O espaço, então, produzido sob a dialética homem–natureza, constrói-se a partir do desenvolvimento da sociedade. Na sociedade urbano-industrial, o espaço, forjado sob a égide de uma sociedade capitalista, é produzido imerso em contradições, em razão de seu processo de produção ser socializado e sua apropriação ser privada, o que demanda um estudo que permita revelar toda a dinâmica que a cerca, de modo a compreender os processos, agentes e escalas que a envolvem.

1.2 A produção social do espaço urbano e a produção capitalista da habitação social

A análise sobre a produção do espaço urbano, que norteará a pesquisa, parte da premissa lefebvriana de que o homem, ao produzir sua existência, considerando cada estágio de seu desenvolvimento e de sua relação com a natureza, produziu o espaço. Assim, o espaço não existe em si mesmo, ele é produzido.

No entanto, antes de adentrar na produção do espaço urbano, sob a óptica do humanismo de Lefebvre (2016), faz-se necessário um breve aparte, fundamentado em Gottdiener (1997) para apresentar outras perspectivas acerca da produção a partir da economia política – Harvey (2004), do funcionalismo estrutural – Castells (2014), e do estruturacionismo – Gottdiener (1997), todas calcadas em abordagem marxista.

Harvey (2004) buscou explicar a produção do espaço a partir da teoria do ajuste espacial, pela qual, diante da necessidade de acumulação, a reprodução do capital demandaria a expansão dos limites espaciais:

O capitalismo não pode sobreviver sem seus “ajustes espaciais”. O capitalismo tem recorrido repetidas vezes à reorganização geográfica (tanto em termos de expansão como em termos de intensificação) como solução parcial para suas crises e seus impasses. Assim, ele constrói e reconstrói uma geografia à sua imagem e semelhança. Constrói uma paisagem geográfica distintiva, um espaço produzido de transporte e comunicações, de infraestruturas e de organizações territoriais que facilita a acumulação do capital numa dada fase de sua história, apenas para ter de ser reconstruído e reconfigurado a fim de abrir caminho para uma maior acumulação num estágio ulterior. (HARVEY, 2004, p. 80-81)

Por seu turno, Castells (2014), ancorado no estruturalismo funcionalista, concebe o espaço como um produto material de uma sociedade, resultante das forças produtivas e das

relações de produção delas decorrentes. Nesse prisma, é, pois, o espaço uma expressão da estrutura social apoiada em sistemas de ordem econômica, política e ideológica – EPI. Assim:

Colocar a questão da especificidade de um espaço, e particularmente do espaço urbano, equivale a conceber relações entre três elementos da estrutura social dentro de uma unidade definida numa das instâncias da estrutura social. Em termos mais concretos, a delimitação “urbano” conota uma unidade definida ou na instância ideológica, ou na instância político-judicial, ou na instância econômica (CASTELLS, 2014, p. 220).

A respeito da teoria desenvolvida por Castells (2014), Gottdiener (1997) salienta que o espaço perde a centralidade em sua abordagem para desenvolver uma teoria que abarque os problemas urbanos associados ao processo de consumo coletivo, típicos da sociedade moderna e de sua crise estrutural. A partir dessa premissa, Castells (2014) substitui seu interesse sobre a produção do espaço para a forma de como os problemas urbanos são produzidos, do que decorrerá a teoria da crise da sociedade capitalista.

A teoria estruturacionista de Gottdiener (1997) requer uma apertada contextualização, no sentido de estar ela voltada para a estruturação e reestruturação da cidade, do urbano, da sociedade e do espaço na produção de fenômenos e formas espaciais decorrentes de transformações sócio-estruturais. Dentre essas recentes transformações, enfatiza o surgimento da corporação global – complexas organizações sócio-econômicas, com estrutura burocrática voltada para a acumulação do capital numa escala mundial – e do Estado intervencionista – intervenção na economia, numa fusão de interesses públicos e privados destinados à produção de projetos, ações e formas de espaço e o conhecimento e tecnologia como forças de produção.

Sua teoria propõe uma nova forma de analisar a construção do espaço urbano que incorpore a dimensão social, valendo-se da teoria social da estrutura e ação. Nessa perspectiva, elucida que

Localizarei a produção de espaço dentro do contexto geral de uma teoria emergente de organização social classificada de estruturacionista, uma teoria que estuda o papel da ação, de um lado e da estrutura, de outro, na produção de fenômenos e formas espaciais. Meu argumento básico é que as formas espaciais são produtos contingentes da articulação dialética entre ação e estrutura (GOTTDIENER, 1997, p. 199).

Ao propor sua perspectiva estruturacionista de produção do espaço, posiciona-se de maneira crítica no tocante às proposições apresentadas por Harvey (2004) e Castells (2014)

ao pontuar que as categorias marxistas são, a um só tempo, sociais, políticas e econômicas. Nessa senda:

É necessário abandoná-las para prosseguir nossa tarefa fundamental de entender o a produção do espaço. A economia política marxista continua limitada por não conseguir transcender as categorias burguesas de pensamento. Não pode haver uma análise econômica que seja marxista, a menos que expliquemos a natureza social do capitalismo. [...] O funcionalismo estrutural também é rejeitado, principalmente porque, nas mãos de Castells, ele leva para longe do espaço, para longe do meio ambiente material, em rumo a um discurso que se baseia menos numa teoria do que numa certa fantasia com relação ao potencial revolucionário das “novas” divisões sociais da sociedade (GOTTDIENER, 1997, p. 196).

Gottdiener (1997), então, aproxima-se mais da construção lefebvriana, não por considerar a espacialidade, mas pelo marxismo humanista, que coloca o homem como sujeito do processo e da história. É exatamente a partir dessa premissa que se concebe o espaço como produto resultante da história da humanidade.

O espaço, portanto, não existe em si mesmo, é fruto da produção humana, e dialeticamente cinge-se a uma segunda categoria: o tempo. Essa relação espaço-temporal materializa-se no cotidiano por meio da prática social, que é também uma prática espacial, produzindo e conformando o espaço (LEFEBVRE, 2006).

Ao conceber a teoria sobre a produção do espaço, Lefebvre (2006) estrutura-a sobre uma tríade pautada nas dimensões do percebido, concebido e vivido – numa alusão aos campos: mental, social e físico – que espacialmente são representados, respectivamente, pela prática espacial, as representações do espaço e os espaços de representação. Aduz Schmid (2012, p. 102) que esas dimensões são dialeticamente interconectadas e são “ao mesmo tempo, individual e social; não é somente constitutiva da autoprodução do homem, mas da autoprodução da sociedade. Todos os três conceitos denotam processos ativos individuais e sociais ao mesmo tempo” (SCHMID, 2012, p.102).

Sobre os espaços percebido, concebido e vivido, de modo sucinto, considera-se que:

A prática espacial de uma sociedade secreta seu espaço; ela o põe e o supõe, numa interação dialética: ela o produz lenta e seguramente, dominando-o e dele se apropriando. Para a análise, a prática espacial de uma sociedade se descobre decifrando seu espaço. [...] Ela associa estreitamente, no espaço percebido, a realidade cotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os percursos e redes ligando os lugares do trabalho, da vida “privada”, dos lazeres). A prática espacial “moderna” se define, portanto, pela vida cotidiana.[...]

As representações do espaço, ou seja, o espaço concebido, aquele dos cientistas, dos planejadores, dos urbanistas, dos tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores”,[...] É o espaço dominante numa sociedade (um modo de produção). [...] Os espaços de representação, ou seja, o espaço vivido [...]. Trata-se do espaço dominado, portanto, suportado, que a imaginação tenta modificar e apropriar.[...]O espaço de representação se vê, se fala; ele tem um núcleo ou centro afetivo, o Ego, a cama, o quarto, a moradia ou a casa; - a praça, a igreja, o cemitério. Ele contém os lugares da paixão e da ação, os das situações vividas, portanto, implica imediatamente o tempo (LEFEBVRE, 2006, p. 39-40).

Até então, o espaço foi referenciado como um produto social, no entanto, para avançar, analiticamente, é preciso redimensioná-lo a indutor de sua própria produção, pois, como afirma Lefebvre (2006, p.5), “o espaço não pode mais ser concebido como passivo, vazio ou então, como os ‘produtos’, não tendo outro sentido senão o de ser trocado, o de ser consumido, o de desaparecer”. Nesse processo de produzir a si mesmo, o espaço promove uma constante reprodução:

[...] movimiento em direção a essa construção re-coloca a reprodução continuada do espaço. Espaço que a cada momento do proceso histórico apresenta-se como seu produto e condição para a instauração de um novo proceso, abrindo-se, inexoravelmente, em direção à sua reprodução.[...] A cada nível da produção/reprodução social corresponde um espaço-tempo (CARLOS, 2016, p. 47).

Essa análise permite considerar que a compreensão da categoria espaço, proposta por Lefebvre (2006), suplantou a ideia objetivada da Geografia física - que concebe o espaço geográfico como um espaço concreto, material, localizável, de aparência visível e receptáculo da ação do homem, superestrutura, para entendê-lo como um produto social. Essa metamorfose, calcada no materialismo histórico, transmudou a noção de organização do espaço para produção do espaço, situando-o como condição, meio e produto da reprodução social, alinhando, a partir da década de 1970 com a Geografia crítica (CARLOS, 2017a; 2016). Nessa abordagem:

Logo, o processo de produção abrange o espectro mais amplo, aquele da produção das relações sociais, de uma cultura, de uma ideologia e de um conhecimento. [...] significa neste contexto o que se passa fora do âmbito específico da produção de mercadorias e do mundo do trabalho [...] para estender-se ao plano do habitar, do lazer e da vida privada, expandindo sua exploração pela incorporação de espaços cada vez mais amplos. Assim, o espaço é condição de realização do processo produtivo, unindo os atos de distribuição, troca e consumo de mercadorias. [...] Todavia, o espaço guarda o sentido do dinamismo das necessidades e dos desejos que marcam a

reprodução da sociedade em seu sentido mais amplo, a realização da vida para além de sua sobrevivência (CARLOS, 2017a, p. 56).

Explica Lefebvre (2006) que essa tônica sobre a produção do espaço ganha relevo a partir do capitalismo, quando o espaço produzido passa também a ser condição para a reprodução ampliada do capital:

Produto que se utiliza, que se consome, ele é também meio de produção; redes de trocas, fluxo de matérias-primas e de energias que recortam o espaço e são por ele determinados. Este meio de produção, produzido como tal, não pode se separar nem das forças produtivas, das técnicas e do saber, nem da divisão do trabalho social, que o modela, nem da natureza, nem do Estado e das superestruturas.

Sobre o espaço, ora considerado como condição, meio e produto da reprodução da sociedade capitalista, recaem outras questões relevantes acerca do processo produtivo tangentes a quem produz e quais estratégias utilizam, os níveis e escalas da produção.

Esses níveis correspondem aos da prática sócio-espacial real (objetiva e subjetivamente), que ganha sentido como produtora dos lugares encerrando em sua natureza um conteúdo social dado pelas relações sociais que se realizam num espaço-tempo determinado, enquanto processo de produção, apropriação reprodução da vida, da realidade, do espaço em seus descompassos, e, portanto, fundamentalmente em suas contradições. (CARLOS, 2016, p. 64)

O espaço urbano ou a cidade, como cediço, “é um produto social resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por agentes sociais concretos que produzem e consomem espaço” (CORRÊA, 2017, p. 11). Esses agentes, insertos em uma sociedade capitalista, num dado tempo e espaço, são imbuídos de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, contraditórias e conflituosas, que se materializam, por meio de processos sociais, a construção do espaço.

As ações perpetradas por esses agentes são dotadas de consciência, estratégias e funcionalidade e, dentre, eles estão o Estado – com seu domínio político e compreendidas as três esferas de governo –; o capital, seja ele industrial, comercial ou financeiro – visando assegurar sua reprodução continuada – e os sujeitos sociais – visando à realização da vida (CARLOS, 2017a).

De modo mais sistematizado, Corrêa (2017) apresenta uma tipologia que categoriza os cinco tipos ideais de agentes sociais da produção do espaço, sendo eles: os proprietários dos meios de produção; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários;

o Estado e os grupos sociais excluídos, porém não exclui os novos e velhos agentes sociais, que, por meio de suas ações, inserem-se na produção do espaço e salienta que pode haver estratégias espaciais distintas a um único agente, ou estratégias e práticas semelhantes a diferentes agentes. Pondera-se que, para produzir o espaço urbano, esses agentes não atuam isoladamente e, sim, em redes, articulados ou coligados de modo a assegurar seus interesses e aumentar as vantagens a serem percebidas.

Os agentes sociais, por sua vez, atuam em diferentes escalas que podem ser de ordem local – uma rede urbana, nacional ou global ou mundial (CORRÊA, 2016) ou local, plano intermediário, metrópole ou mundial (CARLOS, 2016). A expansão do capitalismo e as exigências da busca pela acumulação impõem um constante processo de reprodução e reestruturação, não só do capital, mas também espacial, que leva em direção à construção de um espaço mundial, globalizado. Por essa perspectiva, espaço e sociedade tendem a ser considerados a partir da racionalidade empresarial e tecnológica; e, dialeticamente, caracterizar-se pela homogeneidade – na tratativa do espaço com mercadoria; e na fragmentação – na segregação espacial decorrente da hierarquização de lugares e pessoas (CORRÊA, 2017; CARLOS, 2016).

Além das escalas em que operam os agentes produtores, para Carlos (2017a), é possível apresentar os níveis de realidade que deflagram os conflitos existentes no plano da vida cotidiana, sendo eles de ordem econômica, política e social; e, para cada um desses níveis, apresenta como o espaço se comporta em termos de condição, meio e produto.

No nível econômico, as ações se dão de modo a viabilizar o desenvolvimento do ciclo do capital, permitindo a continuidade da produção e, por consequência, de sua reprodução. Nesse contexto, o espaço é condição para a reprodução do econômico como “infraestrutura, concentração, mercado de trabalho e de matéria prima [...] justaposição das esferas individuais, [...] totalizados pelo giro do ciclo do capital”. É meio quando “reduz-se à circulação capaz de articular [...] realização da produção-distribuição-circulação-troca-consumo”. É produto, ao continuamente se reproduzir para a realização ampliada da produção capitalista. “O que se persegue é o processo de valorização do valor, de maneira que o produto espacial [...] se abre para outro momento de valorização.” (CARLOS, 2017a, p. 74-75).

No nível político, o espaço, como um território, é condição, quando, os Estados, por meio de suas estratégias, “orientam e asseguram a reprodução das relações no espaço inteiro (elemento que se encontra na base da construção de sua racionalidade) produzindo-o enquanto instrumento político e intencionalmente organizado e manipulado”. É meio, quando

a classe dominante, sob a falácia da representação da sociedade, direciona políticas públicas em prol de interesses próprios ao “[...] direcionar e regularizar fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares através de intervenção como ‘ato de planejar’”. Como produto, “[...] evidencia-se o espaço da norma e da vigilância como forma da construção de espaço estratégico” (CARLOS, 2017a, p.75).

É no nível social que os níveis anteriores se realizam. É no plano da vida cotidiana que os valores de uso e de troca do espaço se confrontam. Nesse nível, o espaço é condição de materialização das relações sociais, para a realização da sociedade. Como meio, “o espaço realiza-se enquanto circulação [...] mobilidade, a passagem de um lugar para outro, fluidez entre o público e o privado [...]”. O espaço como produto é considerado em seu valor de uso, muitas vezes considerado como improdutivo sob a óptica capitalista, um não produto distanciado do valor de troca (CARLOS, 2017a, p.78)

Como evidenciado, a produção do espaço fundamenta-se em contradições: interesses econômicos e políticos frente à reprodução da vida social; produção social frente à apropriação privada; valor de uso frente ao valor de troca. Essas contradições permitem compreender o papel engendrado por cada um dos agentes na produção espaço, especialmente aquele desempenhado pelo Estado e pelo capital financeiro.

O Estado possui uma multiplicidade de papel na produção do espaço. Sua atuação atinge níveis econômicos, políticos e sociais, e, a depender da esfera de governo, atinge diferentes escalas. Nessa perspectiva, o Estado é um importante ator diante da diversidade de ações, com interferência direta e indireta na produção do espaço, seja ao promover políticas públicas, estabelecer processos de planejamento, zoneamento ou marco regulatórios, tributar, alocar recursos para construção de infraestruturas, controlar o mercado fundiário ou mesmo tornar-se promotor imobiliário ou industrial² (CORRÊA, 2017). Ações que possuem rebatimento direto na promoção da expansão urbana e na valorização de áreas periféricas visando a atender interesses do capital – outro importante agente.

A reestruturação produtiva ocorrida a partir da década de 1970 promoveu transformações no processo de acumulação capitalista pela passagem do capital produtivo – industrial – para o capital financeiro, desencadeando uma reestruturação espacial. A espacialização das mudanças de orientação da aplicação do dinheiro acumulado para o setor imobiliário acabou por tornar o espaço uma mercadoria, um produto em razão das estratégias imobiliárias para reprodução capitalista, articuladas pelo capital financeiro – de grande a

²Atuação remota no contexto dos Estados neoliberais.

pequenos investidores –, industrial – indústria da construção civil –; e o comercial, mediante o setor imobiliário³ (BOTELHO, 2007; CARLOS, 2005; 2015; 2017a; GOTTDIENER, 1997; MIELE, 2015).

Esse contexto insere o capital, articulado com vários setores da economia, como forte agente na produção do espaço para a reprodução capitalista. Para ampliar sua reprodução, o capital alia-se ao Estado, em confluência de interesses (GOTTDIENER, 1997).

Essa abordagem é relevante para compreender a ação integrada do Estado com o setor imobiliário e de que modo reverbera na expansão urbana, regularização fundiária e segregação espacial, objetos de análise desse trabalho, no que toca à criação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social na cidade de Montes Claros, atentando para aquelas que recebem os residenciais do PMCMV destinados, especialmente, à faixa 01 do programa.

O capital considerado como agente produtor, para superar as crises que lhe são inerentes, lança mão de estratégias que tornam o espaço mercadoria. Uma importante vertente desse espaço-mercadoria consolida-se na produção da habitação, cujo produto imobiliário permite à moradia realizar sua função, qual seja, ser o “lugar privado, aquele da efetivação da vida privada, é o ponto de partida do qual o sujeito se relaciona com outros lugares [...] e com uma comunidade pelas múltiplas apropriações espaçotemporais” (CARLOS, 2015, p. 50).

Harvey (1980) apresenta, de modo específico, os agentes que produzem a moradia como um produto imobiliário, a saber:

Quadro 02 – A moradia como produto imobiliário: agentes e suas ações

Agentes	Atuação
usuários de moradia	os locatários, para quem se sobressai o valor de uso da habitação; e usuários proprietários, para quem, além do valor de uso, existe o valor de troca.
corretores de imóveis	lucram ao intermediar transações imobiliárias, conferindo à moradia o valor de troca; os proprietários, ainda que usuários, veem na moradia o seu valor de troca.
incorporadores e indústria da construção da moradia	objetivam lucro com o processo de compra do solo, preparação e construção da moradia, mediante investimento prévio de capital. É interessante a lógica utilizada pelos incorporadores, pois visam produzir uma mercadoria que tenha valor de uso para particulares, objetivando o aumento dos lucros pela ampliação do valor de troca.
instituições financeiras	atuam no financiamento da moradia, no intuito de auferir lucro.
instituições governamentais	atuam diretamente por meio da política pública habitacional ou, indiretamente, pela construção de infraestrutura, zoneamento, legislação e planejamento.

Fonte: Harvey (1980). Org: Assis, A. P. S. R. (2018).

³ O setor imobiliário é um relevante setor da economia que se constitui de três outros setores: o da indústria da construção civil; as atividades da indústria produtoras de material de construção e aquelas ligadas ao setor de serviços, como as atividades imobiliárias – loteamento, compra, venda e locação e as atividades de manutenção predial (BOTELHO, 2007).

Depreende-se, portanto, a existência de todo um processo e dinâmica que culminam na produção capitalista do espaço e da casa fundada, de modo a ampliar a acumulação do capital, que ora é financeiro. O capital considerado como agente produtor, para superar as crises que lhe são inerentes, lança mão de estratégias que tornam o espaço mercadoria e acirram as desigualdades socioespaciais.

1.3 Segregação socioespacial e o direito à cidade

Esta seção apresenta a temática da segregação socioespacial existente nas cidades brasileiras, notadamente identificada nas metrópoles e nas cidades médias, considerando ser uma latente característica no plano da realidade dessas cidades, o que, para esta pesquisa, denota um atributo da cidade real.

A partir dessas considerações, traça-se um caminho que perpassará a cidade real, com suas desigualdades e crises, onde se insere a concepção de cidade ilegal; a cidade ideal advinda dos planos urbanistas guiados por utopias e; intercambiando o real e o ideal, chegará à virtualidade lefebvriana do direito à cidade.

Para apresentar a cidade real, inicialmente propõe-se uma abordagem acerca da concentração de renda e exclusão política que permeiam, historicamente, a realidade social brasileira, para, em um segundo momento, apresentar as consequências dessas características, quando especializadas.

A concentração de renda no Brasil, como cediço, é histórica, e Botelho (2005) se vale de duas fundamentações para explicá-la. Uma fundamentação é proposta por Oliveira (2003), que defende ser a sociedade brasileira dual, decorrente do modelo econômico implementado após 1930, cuja acumulação se faz por meio da concentração de renda, cujos efeitos “(formação de periferias através da auto construção, expansão do mercado ‘informal’, crescimento do terciário) são parte estrutural da economia e da acumulação capitalista comandada pelo indústria no Brasil” (BOTELHO, 2005, p. 24).

A segunda fundamentação é proposta por Santos (1979), e refere-se aos dois circuitos da economia urbana nos países pobres, proposição teórica com o intuito de explicar como se dá o desenvolvimento econômico de uma cidade em um país como o Brasil. O circuito superior, com características de capitalismo avançado e monopolista, é marcado pelo capital intensivo, emprego reduzido frente ao capital aplicado, monopólio de mercado,

facilidade para obter crédito financeiro e apoio governamental. O outro circuito, o inferior, é caracterizado pela ausência de capital fixo, trabalho mal remunerado e ou por conta própria, informalidade, falta de acesso a créditos e ajuda institucional e informalidade nas relações de trabalho (BOTELHO, 2005). Por essa teoria, a desigualdade da distribuição de renda e do consumo de bens e serviços é evidenciada pela coexistência desses circuitos, porque:

A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo dos bens e serviços. (SANTOS, 1979, citado por BOTELHO, 2005, p. 25).

Do campo teórico ao factual, as desigualdades no Brasil não tocam somente a distribuição de renda, mas há que considerar a forte concentração de riqueza e de acesso à oferta de serviços públicos.

No que concerne à desigualdade na distribuição de renda, segundo dados do Relatório Global de Desenvolvimento Humano de 2016 do PNUD, o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, ocupando a 10ª posição no *ranking* da desigualdade – mensurado pelo Índice Gini –, de um conjunto de 143 países (RELATÓRIO, 2017).

O Índice Gini⁴ consiste num parâmetro internacional para mensurar a desigualdade de distribuição de renda em um país. No ano de 2017, o Brasil atingiu o índice de 0,525 (IBGE, 2017), em 2016 de 0,549, ressaltando já ter atingido a marca de 0,623, em 1976, e 0,607, em 1990, o que denota que a renda já foi, ainda, mais concentrada (GEORGES, 2017).

Em termo elucidativo, para demonstrar a concentração de renda existente no Brasil, tem-se que “apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%”, como aponta o relatório “A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras”, elaborado pela OxfamBrasil⁵ (GEORGES, 2017, p. 6).

⁴Pelo Índice Gini o coeficiente varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo do zero, menor é a desigualdade de renda num país, ou seja, melhor a distribuição de renda. Quanto mais próximo do um, maior a concentração de renda num país.

⁵A Oxfam é uma confederação internacional de 20 organizações, sem fins lucrativos, que trabalham em rede em mais de 90 países como parte de um movimento global em prol de mudanças necessárias para construir um futuro livre da injustiça da pobreza e das desigualdades. No ano de 2014, criou uma afiliada brasileira com o objetivo de contribuir para o enfrentamento das desigualdades e redução da pobreza no país (GEORGIS, 2017).

No rol das desigualdades econômicas no Brasil, aliada à concentração de renda está a concentração de riqueza, medida a partir de bens materiais, como imóveis ou propriedades, e bens financeiros como aplicações e ações. Conforme dados apresentados pelo referido relatório, “O 1% mais rico concentra 48% de toda a riqueza nacional e os 10% mais ricos ficam com 74%. Por outro lado, 50% da população brasileira possui cerca de 3% da riqueza todo País” (GEORGES, 2017, p. 30). Ademais, acrescenta que a concentração imobiliária nas cidades reproduz a mesma lógica de concentração, e cita o exemplo do município de São Paulo:

No município de São Paulo, 1% dos proprietários – 22.400 pessoas – concentra 25% de todos os imóveis registrados na cidade, o que significa 45% do valor imobiliário municipal – R\$ 749 bilhões. Considerando somente estes dados, estes proprietários possuem, em imóveis urbanos, uma média de R\$ 34 milhões por pessoa, em torno de 600 vezes a média nacional de distribuição de patrimônio (GEORGES, 2017, p. 30).

No concernente aos serviços essenciais, considerados os que compõem a infraestrutura habitacional como o acesso à energia elétrica, à água encanada, à coleta de esgoto, a oferta está relacionada diretamente à distribuição de renda, logo:

Dados de 2015 apontam que a cobertura de acesso à água, por exemplo, alcança 94% para quem está entre os 5% mais ricos, mas cai para 62% quando se trata dos 5% mais pobres. No caso de cobertura de esgoto, ela abrange 80% dos 5% mais ricos; porém, cai para menos de 25% se observados os 5% mais pobres. A exceção está na energia elétrica, que teve forte expansão nas últimas décadas, sobretudo para as camadas mais pobres da população (GEORGES, 2017, p. 34).

O Brasil não se caracteriza por ser apenas concentrador, como evidenciado, é também um país marcado pela exclusão econômica, social, cultural e política de grande parte de sua população. A exclusão econômica restou evidenciada diante das desigualdades tanto da distribuição de renda quanto de riqueza. A exclusão social e cultural, para Canuto (2010, p. 91), está nas diferenças culturais, familiares, educacionais, ocasionadas pelo desemprego, “precariedade do emprego, qualificação insuficiente, incerteza do futuro, privação material, degradação moral e dessocialização”.

A exclusão política, por sua vez, é evidenciada por Moreira (2002) pelo distanciamento entre o perfil da classe política e a própria sociedade brasileira e ilustrada por Georges (2017, p. 70):

Em 2014, o Brasil elegeu o parlamento federal mais rico dos últimos 15 anos. Quase metade dos deputados da Câmara Federal tem patrimônio superior a R\$ 1 milhão, valor 17 vezes maior que a média de patrimônio *per capita* no Brasil. Existem, ademais, enormes desequilíbrios de raça, sexo e etnia no sistema político. O Congresso Nacional é formado, em sua maioria (quase 80%) por brancos, num País em que brancos são menos que a metade. Meros 10% da Câmara e do Senado Federais, juntos, são de mulheres, não obstante elas serem maioria da população. Não há nenhuma representação indígena, apesar dessas populações somarem quase 1 milhão em território brasileiro. Em conjunto, estes fatores têm impacto direto na produção de políticas públicas e na capacidade do Estado distribuir renda, riqueza e serviços. O acesso desigual ao sistema democrático retroalimenta as desigualdades e a pobreza, trazendo consigo outro dano: a perda de crença no Estado e na própria democracia.

Essa sociedade dual, forjada em desigualdades e exclusão, tem rebatimento na ocupação do espaço, que se dá ora de modo inclusivo, ora excludente, seguindo ou não os padrões de urbanização e planejamento, originando as ocupações formais ou legais, onde se inserem os incluídos socialmente, e as ocupações informais ou ilegais que albergam os socialmente excluídos, de modo que “[...] a ocupação da cidade ocorre na mão e contramão do desenvolvimento social de seu povo” (CANUTO, 2010, p. 92).

Costa (2006, p. 146), noutra perspectiva, avança ao compreender que a cidade ilegal decorre “de um processo social amplo, qual seja, das formas particulares assumidas pela produção do espaço urbano na periferia do capitalismo, enfatizando aspectos perversos da sua materialidade enquanto ambiente construído”.

Cumprе ressaltar que a cidade ilegal não é produzida somente pela população de baixa renda ou excluída, em se considerando que os condomínios fechados são exemplos latentes de ilegalidade, mas é essa parcela da população que padece de vulnerabilidade e demanda políticas de regularização fundiária, seja para conferir a segurança da posse, seja para levar urbanidade às áreas ocupadas ilegalmente para dotá-las de infraestrutura urbana.

A desigualdade e exclusão social, quando espacializadas, reverberam em outra forma de desigualdade: a segregação socioespacial por meio da qual os grupos socialmente excluídos são compelidos a ter suas moradias na periferia das grandes e médias cidades e em áreas de precário acesso a equipamentos urbanos indispensáveis, como, por exemplo: saneamento básico, transportes de massa, fornecimento regular de energia elétrica, entre outros (FERNANDES, 2000).

A segregação espacial surge, pois, como decorrência da produção do espaço, que sob a égide capitalista, calca-se em um processo triádico de homogeneização, por meio da

generalização do espaço como mercadoria, da fragmentação com apropriação privada do solo urbano e hierarquização pela definição de uso e função dos lugares.

Reitera-se que a segregação resulta da produção do espaço urbano fundada na propriedade privada e no planejamento funcionalista do poder público, que, nessa perspectiva criam entraves que dificultam o acesso aos bens comuns urbanos e seu uso por toda a população. Assim, o local da festa que outrora regeu-se pelo valor de uso coletivo, sucumbiu-se à privatização e ao valor de troca (MONTE-MÓR, 2006).

De modo crítico, Villaça (2011) afirma que a segregação pode ser considerada como uma ferramenta de dominação e exclusão, por impedir ou dificultar o acesso aos segregados de serviços público ou privado, benefício ou direito. Atua ela por meio da acessibilidade, aqui considerada a facilidade ou dificuldade de locomoção no espaço urbano.

Além das negatividades decorrentes do processo de segregação, Carlos (2014, p. 30) acrescenta que essa lógica também acarreta o empobrecimento da vida social, uma vez que:

A propriedade privada, como fundamento e como produto do processo de produção do espaço sob o capitalismo, delinea a tendência da submissão dos modos de apropriação do espaço ao mundo da mercadoria; conseqüentemente ocorre a redução do conteúdo da prática socioespacial. Esses processos aludem a uma nova ordem espaço-temporal, uma vez que as relações de propriedade, ao se desenvolverem, criam os limites ao uso impondo o esvaziamento da sociabilidade (de modo mais evidente na explosão dos bairros com o empobrecimento das relações de vizinhança e o esvaziamento das possibilidades de realização da vida nas cidades).

Há que se ressaltar que a noção de segregação urbana não é recente na sociedade humana, sendo identificadas desde a antiguidade, nas cidades gregas e romanas. Historicamente houve um padrão de segregação de classe pautada numa divisão cultural – em razão da língua, religião, etnias, nacionalidade – ou até mesmo funcional – resultante da lógica econômica e por diferença das relações de poder na cidade.

No entanto, a segregação socioespacial ganha a dimensão e o delineamento adotado nesta pesquisa, a partir do desenvolvimento do capitalismo e de sua interação e apropriação do espaço, contexto acirrado pela reestruturação capitalista, de financeirização do capital e sua aliança com o setor imobiliário.

A segregação, que até então era econômica, torna-se espacial e cria a hierarquização dos lugares a partir do critério de localização. Nessa perspectiva, ocorre o que Castells (2014, p. 249) denomina de estratificação urbana, que corresponde à ideia de

estratificação social, compreendo a segregação urbana como “a *tendência* à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas sendo esta disparidade compreendida não só de diferença, como também de hierarquia”.

Diante da hierarquia conferida aos espaços urbanos, uma das vertentes do processo de segregação, a residencial, pode assumir dois contornos bem definidos: um intitulado auto-segregação, e outro, segregação involuntária ou induzida. A primeira é voltada para a classe média e alta que se dirige à periferia, para os “enclaves fortificados”, os condomínios fechados, para conviver com pessoas de sua classe social, em busca de segurança, qualidade de vida, lazer, conforto e *status*, podendo ser compreendida como uma política de classe (CORRÊA, 2016).

Os condomínios fechados são uma forma de espacialização das desigualdades sociais e de segregação, pois:

Entre outros aspectos, os CFs: associam-se a fenômenos de globalização, a processos de reestruturação econômica, a uma nova estrutura social e a uma nova relação entre classes ou grupos sociais; assinalam a crescente preocupação com a questão da segurança; refletem mudanças culturais e o advento de novos estilos de vida; são signo do avanço da mercantilização e da racionalização da vida social; ilustram algumas das mais importantes transformações das esferas ideológica e política; constituem, por último, eles próprios, uma das múltiplas (novas) paisagens que compõem o panorama cada vez mais fragmentado da metrópole contemporânea (RAPOSO, 2008, p. 110).

Na segregação involuntária/imposta ou induzida, há a expulsão da classe de baixa renda para as periferias subequipadas (CALDEIRA, 2000), sendo quase que obrigada a segregar-se (VILLAÇA, 2001), “quando as opções de como e onde morar são pequenas ou nulas” (CORRÊA, 1999, p.64).

Corrêa (2016) faz uma distinção entre a segregação imposta e induzida, embora assegure ser tênue a diferença entre elas, e por isso acabam dissipando-se uma na outra. A imposta ou involuntária ocorre quando não há alternativas para a escolha do local e do tipo de habitação. Na induzida, há possíveis escolhas que ficam submetidas ao preço da terra e dos imóveis.

A segregação involuntária abrange aspectos não só de natureza espacial, no tocante à periferização, mas também de natureza social, ao refletir a falta de acesso à estrutura urbana e equipamentos urbanos, dentre os quais: “[...] da carência habitacional à falta de áreas de lazer, passando pela precariedade dos transportes, do abastecimento de água e do serviço de esgotos, a falta de creches, escolas, hospitais” (GONÇALVES, 1984, p. 63).

Essa pefirerização da população de baixa renda pode induzir outro processo, que é a precarização da moradia, como salienta Sposito (2016, p. 69), pois, o “afastamento socioespacial dos segmentos de médio e baixo poder aquisitivo tem gerado, também, piora da situação geográfica dos mais pobres, que tendem a se afastar mais e/ou a se precarizar no processo de encontrar uma solução para seus problemas de moradia”.

Constata-se uma relação contundente entre a segregação residencial, a fragmentação do espaço urbano, a questão habitacional e a expansão urbana desencadeada pela explosão da periferia: por um lado, mediante a construção de condomínios fechados, para atender as classes média e alta; e, por outro, a construção de conjuntos habitacionais ou a abertura de novos bairros ou áreas – regulares ou não – destinadas a atender a população de baixa renda.

Nessa perspectiva, a moradia – o onde e o como se mora – ilustra a construção de um espaço cada vez mais homogeneizado, hierarquizado e segregado guiado, pelo modo de produção capitalista. Nesse processo:

O espaço público, lugar por excelência da vida urbana, é desvalorizado, atrelado à violência, à pobreza, à sujeira. Expandem-se formas de moradia que negam absolutamente o espaço público: a dos condomínios fechados com sua imensa gama de atrações internas, segurança (violenta) contra o diferente. Os espaços da cidade são vividos aos pedaços entre iguais (os de mesmo estrato de renda), e a rua se torna mero lugar de passagem. Grande parcela da população vive a cidade como privação, nas dificuldades de ir e vir do trabalho, na dupla jornada dos serviços domésticos e da construção da própria moradia, na escassez de divertimento, nas dificuldades de acesso à educação, à saúde, à cultura. Evidencia-se, assim, a expansão da indiferença, que se realiza concretamente na cidade como segregação [...] (PÁDUA, 2017, p. 80).

A segregação socioespacial ou residencial, manifestada no espaço urbano, é questão endêmica nas metrópoles e cidades médias brasileiras e se apresentam como a dimensão espacializada da exclusão social, decorrentes da concentração de renda, riqueza e serviços, que retratam as contradições da cidade real.

Observa-se, portanto que a cidade real absorve toda uma gama de problemática urbana e cotidiana como, entre outros, a violência, poluição, falta de infraestrutura, segregação, falta de mobilidade e acessibilidade, especulação imobiliária, crescimento desregrado das cidades, ilegalidades que evidenciam a crise e as contradições da produção do espaço. É uma problemática que afasta, ou dialeticamente reafirma, a construção urbanista de cidade ideal – um modelo a ser seguido pelos administradores e planejadores das cidades.

Pensar a cidade real frente à cidade ideal é compreender que são conceitos inter-relacionados e associados, pois sempre a noção desta permeará aquela, uma vez que a cidade real é a cidade dos fatos, e cidade ideal é a do pensamento. De modo mais claro, como assinala Argan (1998, p. 73), “a chamada cidade ideal nada mais é que um ponto de referência em relação ao qual se medem os problemas da cidade real”, ao passo que a cidade real sofre alterações, ou mesmo severas crises, e a cidade ideal se mantém intocável, como também seus valores tendem a permanecer imutáveis.

Diante da crise da cidade, com sua impossibilidade de albergar a vida humana dotada de significados e prevalência do valor de uso, Lefebvre (2016) propõe o direito à cidade, ao intercambiar a relação entre o real e o ideal, propondo o desafio utópico da construção de uma sociedade urbana em que haja a libertação da sociedade burocrática de consumo dirigido regida sob a óptica capitalista e “entendida como a dimensão da vida que é marcada pelo repetitivo coercitivo dominado pela racionalidade técnica, a qual justifica as segregações socioespaciais a partir da lógica racional do Estado” (ALVES, 2017, p. 169).

A proposição de Lefebvre (2016), posteriormente reconsiderada por Harvey (2014) e Carlos (2017b), vem como crítica à transformação da cidade, de obra à mercadoria, que, seguindo a lógica de acumulação, tornou-se, a um só tempo, meio, condição e produto da e para a reprodução capitalista. Nesse sentido:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2006, p. 135)

O direito à cidade, como virtualidade ou possibilidade, consistiria na reformulação e renovação da vida urbana, com o desfazimento das ideologias dominantes – característica da atual sociedade capitalista. O sujeito desse processo seria o homem, que por meio de novas práticas sociais – *praxis* –, conduziria a sociedade urbana rumo a um novo humanismo, viabilizando a socialização da sociedade ou a revolução urbana (LEFEBVRE, 2016). Para Harvey (2014), como direito coletivo que é, seria outra forma de produzir o espaço, a cidade, guiado por um ideal revolucionário. Ou, em outros termos, subversivos à ordem econômica, que diante das privações na vida cotidiana, buscam possibilidades de emancipação (PÁDUA, 2017).

O *direito à cidade*, portanto, aponta a negação do mundo invertido, aquele das cisões vividas na prática socioespacial, das representações que criam a identidade abstrata (na indiferença da constituição da vida como imitação de um modelo de felicidade forjado na posse de bens); da preponderância da instituição e do mercado sobre a vida, do poder repressivo que induz à passividade pelo desaparecimento das particularidades; da redução do espaço cotidiano ao homogêneo, destruidor da espontaneidade e do desejo. Assim, a superação da segregação socioespacial encontra seu caminho para a construção do direito à cidade, como projeto social (CARLOS, 2016, p. 109).

O direito à cidade constitui-se numa manifestação política do homem que, por meio do exercício de cidadania e de uma participação democrática, busca reverter, a falta de urbanidade ou a urbanização desurbanizante à qual grande parte da população restou segregada a fim de atingir a universalização do acesso à vida urbana, e à justiça espacial (SAULE JÚNIOR, 2007; ROLNIK, 1997).

No plano jurídico, o conceito de direito à cidade foi delineado pela Carta Mundial, resultado do III Fórum Urbano Mundial, realizado na cidade de Vancouver no ano de 2006, e ressalta seu caráter jurídico e político:

O direito à cidade como usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. A partir da compreensão da cidade como espaço coletivo culturalmente rico e diversificado que pertence a todos os seus habitantes. O direito à cidade é compreendido como um direito coletivo os habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes (CARTA, 2006, p.2).

Nessa busca pela emancipação, superação e construção de uma nova sociedade, ganham centralidade os movimentos sociais urbanos e suas reivindicações por melhores condições de vida na cidade, conformando-se como importantes sujeitos na produção do

espaço (CASTELLS, 2014; HARVEY, 2014; SOJA, 2010) e na busca da justiça espacial (SOJA, 2010).

No Brasil, um importante exemplo de organização de movimentos sociais que resultou em grande avanço para o direito à cidade foi o movimento nacional pela Reforma Urbana, no contexto da redemocratização do país e no processo constituinte, na década de 1980, que culminou com a inserção dos artigos 182 e 183 da CRFB/ 88, que trata sobre a política urbana, e sua regulamentação pela Lei 10.257 de 2001 - Estatuto da Cidade, conteúdos abordados no próximo capítulo. Esse é um exemplo de participação política da sociedade que dá concretude à urbano-utopia, conforme mencionado por Monte-Mór (2015).

O Estatuto da Cidade incorporou o direito à cidade à ordem jurídica brasileira como um direito, inerente a todos os habitantes, de ter uma vida digna, inserindo-o no mesmo nível de outros direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, ao estabelecer, para a política urbana, a seguinte diretriz:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;(BRASIL, 2001).

Como inferido, o direito à moradia constitui-se num dos pilares de consecução do direito à cidade, direito no qual se centra a pesquisa doravante, por considerar, em consonância com Saule Júnior (2007), Maricato (2015) e Carlos (2017b), que sua conotação absorve uma gama de outros direitos que vão conformar o direito à cidade, especialmente considerando a concepção ampliada de moradia digna.

No entanto, dialeticamente à relevância social desse direito, a moradia, como o espaço e a própria cidade, foram transformados em mercadoria, subsumida pela lógica capitalista, e como ela não é acessada por toda a parcela da população. A questão da moradia envolve nuances relevantes que tocam o *deficit* habitacional, a segregação residencial, a produção capitalista da casa, a falta de acesso a serviço e equipamentos públicos, o que faz da concretude dos direitos à cidade e à moradia uma construção quase utópica.

1.4 - A questão habitacional no Brasil e o direito à moradia

A escassez de moradia, como aponta Engels (2015), não foi peculiar à cidade industrial do século XIX e sempre existiu em todas as sociedades que abrigaram classes oprimidas. No entanto, a expansão das cidades, desencadeada pela migração massiva da população rural para a cidade desencadeou uma gama de problemas de ordem social, econômica, política e ambiental, dentre eles a questão habitacional, potencializada pela limitação salarial dos trabalhadores fabris e pela escassez de moradia⁶.

No que concerne à crise da habitação, Engels (2015, p. 49) enfatiza ser ela inerente e necessária à manutenção da sociedade capitalista. Desse modo:

[...] uma sociedade não pode existir sem crise de habitação quando a grande massa dos trabalhadores dispõe exclusivamente apenas do seu salário, quer dizer, da soma de meios indispensáveis à sua reprodução; quando novos melhoramentos mecânicos tiram incessantemente trabalho a grandes massas de operários; quando crises industriais violentas e cíclicas determinam, por um lado, a existência de um importante contingente de reserva de desempregados e, por outro, lançam momentaneamente para a rua a grande massa dos trabalhadores; quando estes são amontoados nas grandes cidades e isto a um ritmo mais rápido que o da construção de habitações nas circunstâncias actuais e quando aparecem sempre inquilinos, mesmo para os pardieiros mais ignóbeis; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também, em certa medida, graças à concorrência, o dever de retirar da sua casa, sem escrúpulos, as rendas mais elevadas possível. Numa tal sociedade, a crise da habitação não é um acaso, é uma instituição necessária; ela só pode ser eliminada, tal como as suas repercussões para a saúde, etc., se toda a ordem social de que ela decorre for completamente transformada (ENGELS, 2015, p. 49).

Prossegue Engels (2015, p. 56), ao tratar da questão da moradia, que o cerne do problema não se vinculava à falta quantitativa de moradias, e, sim, a sua distribuição, pois “já existem conjuntos habitacionais suficientes nas metrópoles para remediar de imediato, por meio de sua utilização racional, toda a real ‘escassez de moradia’”. O que desperta a atenção sobre o texto, ora reproduzido, é que ele se refere à Europa do século XIX, no entanto, passados mais de 150 anos, mostra-se, plenamente aplicável ao Brasil do século XXI.

⁶ Engels (2015, p. 38) compreende como escassez é agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento.

A problemática habitacional brasileira ganha dimensão a partir do século XX, quando o Brasil atinge as características da atual urbanização, mas, não se pode descurar que esse processo foi iniciado a partir do século XIX e influenciado pela substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre, apresentando, já no século XX, um forte crescimento das camadas populares urbanas, que passaram a habitar em cortiços e casebres (SANTOS, 2009, VILLAÇA, 2001).

No início do século XX, inicia-se um processo de reforma urbana, especialmente no Rio de Janeiro e São Paulo, tendo como base a periferização da população de baixa renda e expulsão das famílias de suas moradias, com substituição dos cortiços, sob a justificativa da criação de habitações higiênicas (MARICATO, 1997). Essa fase, ocorrida durante a Primeira República (1889 - 1930), foi marcada pela intervenção estatal na habitação sob o prisma do autoritarismo sanitário, como pontua Bonduk (2017, p. 35):

Na habitação, porém, o Estado foi obrigado a atuar de forma mais vigorosa. A (ir) racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros, passaram a constituir séria ameaça à saúde pública. Por isso, o controle estatal da produção do espaço urbano não só foi aceito como também reivindicado, ainda que predominassem as concepções liberais.

Outra característica desse período, sob a égide de um Estado liberal-oligárquico, foi a produção rentista da habitação, promovida pela iniciativa privada, com a maioria das moradias destinadas ao aluguel para atender a setores sociais de baixa e média renda.

No período subsequente, a denominada Era Vargas, entre os anos de 1930 a 1945, a habitação social ganha novo enfoque, diante do contexto político, econômico e cultural condizentes com o projeto de desenvolvimento nacional – de um propenso Estado de Bem-Estar Social –, pelo qual a habitação passa a ser vista como condição básica de reprodução da força de trabalho. No Estado Novo, diferentemente do período anterior, estimulou-se a aquisição da casa própria para o trabalhador de baixa renda, por meio de política de auxílio mediante investimentos de recursos públicos e fundos sociais, de modo a garantir condições dignas de moradia (BONDUK. 2017).

Nesse contexto, para solucionar o problema da habitação social da classe trabalhadora, vinculadas à indústria e ao comércio, foram criadas instituições públicas federais, como os Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs. Também na década de 1940, foi criada a Lei do Inquilinato, como intervenção do Estado para regulamentação das relações

entre inquilinos e proprietários, que determinou o congelamento dos aluguéis e desestimulou a produção rentista.

Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular – FCP, primeiro órgão federal criado com a finalidade de oferecer a habitação popular para a população em geral (RUBIN; BOLF, 2014). Segundo Bonduk (2017), a atuação do FCP foi incipiente, seja pela desorganização dos beneficiários ou por interesses corporativos, econômicos ou políticos opostos do projeto. A crítica mais pontual feita às políticas habitacionais criadas durante o Estado Novo decorre da transferência para o Estado e para os próprios trabalhadores do encargo de produzir as moradias – por meio da autoconstrução –, o que estimulou a periferização da população de baixa renda e a construção de favelas⁷ (MARICATO, 1997).

A partir de 1950, a intensificação do processo de urbanização brasileiro agravou ainda mais os problemas sociais, e intensificou a questão da moradia para a população de baixa renda. Numa tentativa de solucionar o *deficit* habitacional, o governo militar, em 1964, criou o Banco Nacional da Habitação – BNH, como uma resposta à forte crise habitacional presente no país que se urbanizava aceleradamente. Essa política tinha por objetivo o apoio das massas populares urbanas e a criação de uma política permanente de financiamento, que estruturasse o setor da construção civil habitacional. A criação do BNH ensejou o surgimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), instituído pela Lei nº 4.380/64, cujo objetivo era a captação de recursos para financiar habitações por meio das cadernetas de poupança e recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por intermédio do Banco Nacional de Habitação (BNH) (BONDUK, 2008).

O BNH foi um relevante mecanismo de tentativa de solucionar a questão habitacional brasileira, pois constituiu a primeira Política de Habitação de caráter nacional. No entanto, por mais que tivesse produzido um número considerável de habitações, diante do cenário de crescente urbanização do país, restou incipiente, uma vez que a maior parte dos recursos do FGTS financiou a construção e aquisição de habitação para as classes mais altas. Em consequência:

[...] ocorreu um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão autoempreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais.[...]É

⁷Ao contrário do Rio de Janeiro, onde as favelas surgiram no início do século, em São Paulo elas foram um produto da crise de habitação na década de 1940, visto que, ao não encontrarem aluguéis compatíveis a sua renda, as classes populares eram relegadas a essa solução (BONDUK, 2017).

necessário enfatizar ainda o desastre, do ponto de vista arquitetônico e urbanístico, da intervenção realizada. Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados (CYMBALISTA; MOREIRA,2006, p.34).

Desse modo, em que pese a relevância do BNH, como primeira política nacional para combate à questão habitacional, mais uma vez deparou-se com um modelo excludente e segregatório, que afastou a população de baixa renda para áreas de expansão urbana, não dotadas de infraestrutura ou com infraestrutura insuficiente, observando “o conhecido quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso a terra para moradia popular” (ROLNIK,CYMBALISTA, NAKANO, 2011, p.6)

O início da década de 1980 foi marcado por grave crise econômica, e, juntamente, com outros fatores de ordem política e social – o país passava pelo processo de redemocratização pós ditadura militar –, o que ensejou, em 1986, a extinção do BNH e a consequente transferência de recursos e contratos para a Caixa Econômica Federal (CEF), instituição que permanece até os dias de hoje como operadora da política habitacional.

No entanto, diferentemente do imaginado, em um verdadeiro contrassenso, no processo de redemocratização, ao invés de uma modificação na política nacional de habitação houve sua extinção. Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a gestão da política habitacional em âmbito federal esteve vinculada a sete ministérios ou órgãos, caracterizando descontinuidade e a fragmentação de políticas públicas no enfrentamento da questão habitacional (BONDUK, 2008).

Assim, a fase seguinte à extinção do BNH – denominada pós-BNH – é caracterizada pela transição de uma política nacional de enfrentamento à questão habitacional para uma forma fragmentária promovida por Estados e Município. A respeito dessa fase, salienta Bonduk (2008, p. 77) que:

Neste quadro, emerge um amplo conjunto de experiências municipais de habitação de interesse social, realizadas a partir da redemocratização do país. Depois do período de centralização e homogeneização da forma de intervenção na habitação social, ocorre, nas esferas municipal e estadual, uma fase de atomização de experiências, com grande heterogeneidade,

marcada pela diversidade de iniciativas, mas pouco articulada, em decorrência da ausência de uma política nacional.

No ano de 1990, no governo Collor, as políticas públicas brasileiras tomam a orientação neoliberal, e os programas voltados para a habitação, em especial com o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), são direcionados ao capital imobiliário privado. No governo Itamar, (1992 a 1994), foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, que objetivavam financiar a construção de moradias para população de baixa renda. No entanto, esses Programas tinham um rigor excessivo e muitas exigências legais, o que inviabilizava o acesso dos municípios aos recursos disponibilizados (MOTTA, 2011).

No período de Fernando Henrique Cardoso FHC (1995-2002), ocorreu uma retomada dos financiamentos de habitação. Em 1996, foi instituída a Política Nacional de Habitação, e seu órgão gestor - a Secretaria de Política Urbana – criou programas de financiamento voltados ao beneficiário final, como a Carta de Crédito, individual e associativa, que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS. Além desse programa, foi criado, em 1998, o Programa Pró-Moradia, voltado para urbanização de áreas precárias e, em 1999, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, direcionado à produção de unidades novas para arrendamento por meio de recursos formados pelo FGTS e de recursos de origem fiscal (BONDUK, 2008). A crítica que se faz a estes planos, cunhados sob a óptica neoliberal, e retomados desde a era Collor, é que, de um modo geral, as políticas de habitação no Brasil mantiveram o caráter excludente da população de baixa renda, privilegiando as camadas de média e alta renda.

Novas esperanças para a solução dos problemas sociais brasileiros são lançadas no início do governo Lula (2003 - 2010), que tinha como uma de suas principais propostas a formulação e consolidação de uma estrutura política, financeira e institucional que promovessem a inclusão das classes populares.

Antes mesmo de sua eleição, o presidente Lula já havia formulado o Projeto Moradia, que contava com a participação de ONGs, universidades, movimentos sociais e outros ligados à questão habitacional, partindo do pressuposto de que o problema da moradia requer uma intensa reforma nas bases fundiárias, ancorada nos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, de modo a estimular o cumprimento da função social da propriedade, estabelecida na Constituição Federal de 1988 (BONDUK, 2008).

Ainda no ano de 2003, houve a criação do Ministério das Cidades, juntamente com Secretaria Nacional de Habitação, cujo objetivo foi combater as desigualdades sociais, visando dar à população o acesso à moradia, saneamento básico e transportes. Em 2004, foi

aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) visando à inclusão social e a gestão participativa e democrática. Como desdobramento do PNH, formulou-se também o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, com objetivo de planejar, no médio e no longo prazo, as ações públicas e privadas para solução do *deficit* habitacional (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Em 2005, buscando atender aos objetivos do PNH foi instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por meio da Lei nº 11.124/2005, estabelecendo a participação dos três níveis de governo na solução da questão habitacional, deixando a cargo dos municípios elaborar suas próprias Políticas Municipais de Habitação (BRASIL, 2005).

No ano de 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com o objetivo de investir em obras de infraestrutura voltadas para diferentes áreas como energia, rodovias, portos, saneamento e habitação – e direcionado para a urbanização de assentamentos precários (BONDUK, 2008).

Mas é em 2009 que o governo Lula lança sua principal política para a habitação: o Programa Minha Casa Minha Vida, cuja meta era construir um milhão de moradias, visando a atender famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos. Analisando sob a perspectiva habitacional e social, trata-se de relevante programa para atingir as famílias de baixa renda, especialmente aquelas que percebem até três salários mínimos, que sempre estiveram à margem das políticas habitacionais e concentraram o *deficit* de habitação; todavia, pelo programa, apenas 40% das moradias foram destinadas a essa população.

No entanto, avaliando sob o viés econômico, e talvez o motivo preponderante de criação do programa, está o investimento, por meio de alocação de recursos públicos, na construção civil como medida compensatória pela desaceleração sofrida pelo setor, em razão da crise econômica de 2008. Mais uma vez, na história da política de habitação brasileira, a exemplo do BNH e da FCP, o protagonismo da produção de moradia foi transferido para a iniciativa privada. Consequência direta dessa transferência é a ratificação do processo de segregação socioespacial espacial dessa população, que será evidenciado neste trabalho, através do estudo das Zonas Especiais de Interesse Social criadas na cidade de Montes Claros para atender à demanda do PMCMV, notadamente para a faixa 1 do programa, que atendem pessoas como renda até dois salários mínimos.

É nesse sentido que Rolnik e Nakano (2009) ponderam criticamente acerca do programa:

Incitar a produção de moradias parece então duplamente atraente: estimula-se a indústria, geram-se empregos e enfrenta-se uma questão candente na sociedade brasileira – a absoluta precariedade que caracteriza a moradia da maior parte da população –, combatendo a reprodução das favelas e periferias do país. Será? Há algumas armadilhas e falácias nesse pacote habitacional que, pelo menos no que foi aventado publicamente até agora, tem sido alicerçado sobre uma política de ampliação do acesso ao crédito associada a distintas formas de desoneração da indústria da construção, sem conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção.

A despeito das políticas habitacionais apresentadas, este estudo não teve o condão de esgotá-las, mas, sim, de compreender, mediante um panorama geral, como essas políticas foram forjadas no Brasil, a partir do final do século XIX. Do exposto, depreendeu-se que as políticas nacionais voltadas à habitação, sem adentrar no mérito das fragmentadas, transferiram para a iniciativa privada a atribuição de produzir habitações.

Nessa perspectiva, a moradia foi e é tratada como uma mercadoria – numa produção capitalista da casa – vinculada à lógica de mercado, o que inviabiliza à família de baixa renda, aquela que percebe até três salários, o acesso à moradia, e faz com que o *deficit* habitacional para essa faixa de renda atinja um percentual superior a 80%. A esse respeito, Nascimento e Braga (2009, p. 107) acrescentam:

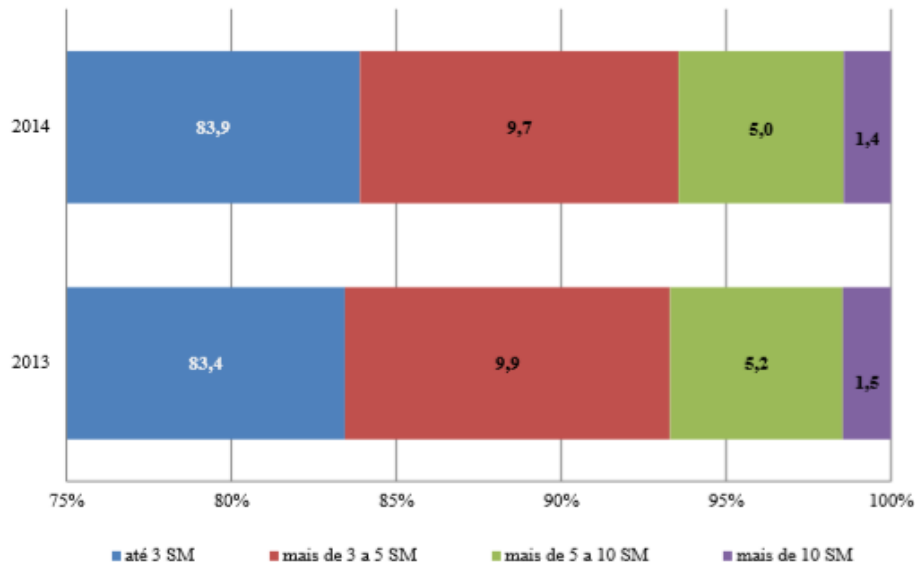
A história mostra-nos que não é mais possível sustentar o entendimento do *deficit* habitacional como resultado estatístico do reduzido ou do precário estoque de moradias *versus* o aumento populacional urbano. Informações publicizadas sobre a produção habitacional no século XX possibilita-nos afirmar que os mecanismos públicos e privados estabelecidos para o enfrentamento do *deficit* habitacional vem se ancorando: (1) na pré-determinação do modo de morar dos trabalhadores; (2) na mercantilização da casa própria; (3) no controle da expansão da cidade; (4) na racionalização do espaço mínimo; (5) na produtividade lucrativa da indústria da construção civil; e (6) na negação aos trabalhadores de baixa renda do acesso à terra, aos serviços urbanos e ao crédito.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2016), o *deficit* habitacional⁸ no Brasil, no ano de 2014, correspondeu a 6.068.061 milhões de unidades, do qual, 87,6% são de caráter

⁸O conceito de déficit habitacional está ligado às deficiências do estoque, seja por reposição ou por incremento de moradias. Possui como componentes as habitações precárias - aquelas sem condições de serem habitadas, em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física – compõe-se pelos domicílios rústicos e improvisados. O segundo componente toca à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar). O terceiro componente remete ao ônus excessivo com o aluguel, quando o valor pago como prestação da locação for superior ou igual a 30% da renda domiciliar de moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel, O quarto componente refere-se ao adensamento excessivo em domicílios locados(FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016).

urbano. No que concerne ao *deficit* quanto à faixa de renda, concentra-se na faixa de até três salários-mínimos, correspondendo a 83,9% do total do *deficit* habitacional urbano.

Figura 01: *Deficit* habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal (em salários- mínimos) - Brasil - 2013-2014



Fonte: FJP (2016, p. 38)

Questão relevante e controversa a ser apresentada tange ao número de domicílios vagos⁹ em contraponto ao *deficit*. No ano de 2014, os domicílios vagos somavam 7,241 milhões de unidades, das quais, 6,354 milhões estavam em condições de ocupação e 886 mil em construção ou reforma. Ressalte-se que 79% desses domicílios vagos encontram-se na área urbana.

Figura 02: Domicílios vagos em condições de serem ocupados e em construção (1) por situação de domicílio segundo regiões geográficas- Brasil - 2013-2014

Especificação	Domicílios vagos					
	2013			2014		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Norte	466.795	354.219	112.576	474.806	351.522	123.284
Nordeste	2.288.616	1.542.344	746.272	2.350.839	1.596.889	753.950
Sudeste	2.970.462	2.559.801	410.661	2.902.589	2.525.780	376.809
Sul	965.990	786.909	179.081	1.098.349	886.546	211.803
Centro-Oeste	538.761	453.486	85.275	96.925	80.068	16.857
Brasil	7.230.624	5.696.759	1.533.865	7.241.419	5.701.608	1.539.811

Fonte: FJP (2016, p.41)

⁹A unidade vaga, segundo o IBGE, é aquela que estava desocupada na data base da pesquisa. Difere da unidade fechada, que é aquela onde, mesmo ocupada, não foram encontrados moradores no período de coleta da pesquisa. Sobre elas não existem informações detalhadas. É possível apenas a identificação de características das unidades domiciliares vagas mediante o uso da variável “tipo de entrevista”, na qual o pesquisador de campo assinala as que estavam em condições de serem habitadas, as de uso ocasional, as em ruínas e as em construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2016, p. 39).

Infere-se, portanto, que a razão do *deficit* habitacional no Brasil não está vinculada à inexistência de moradia, mas à falta de acesso da população a ela, efeito da transformação da habitação em mercadoria, como afirma Rodrigues (2015, p. 12):

Como muitos moram mal, é de se supor que faltam casas que podem ser compradas ou alugadas. Uma rápida observação mostra um contraste, de um lado, um grande número de casas, terrenos apartamentos para vender ou alugar, de imóveis utilizados para comércio e serviços – casas transformadas para este novo uso – e de outro lado a carência de moradias. [...]A chamada crise habitacional está presente sempre que se considera a capacidade de pagar dos compradores. Não se conhecem grandes empresários ou executivos que tenham dificuldades de morar adequadamente, desde que, é claro, paguem por essa mercadoria escassa e cara. Para quem conta com recursos limitados, a oferta de imóveis no mercado não é compatível com seus salários. Para quem conta com recursos limitados, a crise habitacional não é nova.

A questão relativa ao *deficit* habitacional, como visto, não é recente nem um problema pontual no Brasil. Foi intensificado pelo processo de industrialização/urbanização – seja tardio ou não – ocorrido em todo o mundo. É uma temática que ganhou relevância culminando com a moradia, a partir de 1948, lançada no rol dos direitos humanos, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo XXV, pelo qual: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. A partir desse marco regulatório, outros tratados e convenções que versam sobre os direitos humanos passaram a inserir a moradia em seus textos¹⁰ (DECLARAÇÃO, 1948).

Por direitos humanos compreendem as construções axiológicas, inventados pelo homem, fruto de sua história e decorrentes de um processo de construção e desconstrução, não linear, de lutas, resistências e ações sociais que invocam “[...] uma plataforma emancipatória voltada, de um lado, à proteção à dignidade humana e, por outro, à prevenção ao sofrimento humano” (PIOVESAN, 2009, p. 107).

¹⁰ Dentre os tratados e convenções que previram o direito à moradia, cita-se: a Convenção Internacional sobre os direitos da criança de 1989; a Convenção Internacional sobre o estatuto dos refugiados (1951); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e ratificado pelo Brasil em 1976; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial de 1965; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher de 1979; a Convenção Internacional de Proteção aos Direitos dos Trabalhadores Imigrantes e membros de sua família (1990). Destaca-se, também, a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat), que ocorreu na Primeira Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, em 1976, a segunda Conferência da ONU sobre assentamentos humanos, realizada em Istambul, em 1996, que aprovou a Agenda Habitat.

Caracterizados pelos processos de universalização, internacionalização, inalienabilidade e imprescritibilidade, os direitos humanos são fundamentados na dignidade humana, considerada como a

[...] qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2007, p. 72).

Em escala nacional, o direito à moradia foi disposto no rol dos direitos fundamentais¹¹, precisamente no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) que relaciona os direitos sociais, inserido por meio da Emenda Constitucional – EC 26/2000¹²: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”.

Os direitos sociais “[...] ao lado de direitos que impunham ao Estado limitações, lhe determinavam abstenção: não fazer; foram reconhecidos direitos a prestações positivas do Estado, que se vê obrigado, não raro, a criar serviços públicos para atendê-los” (FERREIRA FILHO, 2013, p.324).

¹¹ Em que pese sejam ambos os termos [direitos humanos e direitos fundamentais] comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2006, p. 35-36).

¹² “No direito constitucional pátrio, em que pese ter sido o direito à moradia incorporado ao texto da nossa Constituição vigente (art. 6º) – na condição de direito fundamental social expresso - apenas com a edição da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, constata-se que, consoante já referido no voto da Deputada Federal Almerinda Carvalho, relatora do PEC nº 60/98, na Constituição de 1988 já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos, seja quando dispôs sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inc. IX), seja quando no artigo 7º, inciso IV, definiu o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, dentre outros elementos, com moradia. Da mesma forma, a vinculação social da propriedade (art. 5º, XXIII, e artigos 170, inciso III e 182, parágrafo 2º), bem como a previsão constitucional do usucapião especial urbano (art. 183) e rural (art. 191), ambos condicionando, dentre outros requisitos, a declaração de domínio à utilização do imóvel para moradia, apontam para a previsão ao menos implícita de um direito fundamental à moradia já antes da recente consagração via emenda constitucional” (SARLET, 2010, p. 12).

Esses direitos caracterizam-se por ser prestacionais, demandantes de uma atuação estatal para promovê-los. São preceitos ligados à concretização da dignidade humana, pois:

[...] encontram fundamento ético na exigência de justiça, na medida em que são essenciais para a promoção da dignidade da pessoa humana e indispensáveis para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Esse regime, fundado sobre o princípio democrático, pretende assegurar a inclusão social, o que pressupõe participação popular e exercício dos direitos de cidadania. A cidadania, em seu conceito jurídico clássico, estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e o Estado. Esse vínculo, entretanto, no quadro do Estado Democrático de Direito torna-se mais abrangente, o cidadão é aquele que goza e detém direitos civis (liberdades individuais) e políticos (participação política), mas também direitos sociais (trabalho, educação, habitação, saúde e prestações sociais em tempo de vulnerabilidade). O vínculo da cidadania, sob esse ponto de vista, materializa-se em duplo sentido (BARRETO, 2003, p. 133/134).

Os direitos sociais, como os direitos à saúde, à educação, ao lazer, ao trabalho, entre outros estabelecidos no texto constitucional, são, na concepção de Bobbio (2004), classificados como direitos de segunda dimensão e caracterizam-se por demandar do Estado prestações materiais, via política pública, para que sejam efetivados, o que inviabiliza, muitas vezes, sua prestação pela dependência de recursos financeiros, que se vinculam ao que se denomina reserva do possível¹³.

Elucidando, em síntese, o dimensionamento dos direitos, desponta a ordem cronológica em que foram gradualmente conquistados e reconhecidos pela ordem jurídica. Na concepção de Bobbio (2004), são adotadas três dimensões dos direitos. A primeira, nascida no final do século XVIII e início do XIX, assegurou as liberdades clássicas, como os direitos civis e políticos, exigindo um não fazer do Estado, restringindo sua intervenção na esfera de liberdade individual; seriam direitos negativos. A segunda surge no início do século XX, com o declínio do Estado Liberal e o nascimento do Estado do Bem-Estar Social; abrange os direitos sociais, culturais e econômicos e demandam um fazer do Estado, uma intervenção estatal hábil a concretizar os direitos de igualdade, por essa razão, são, por natureza, direitos positivos ou prestacionais. A terceira dimensão contempla os direitos de fraternidade ou solidariedade, caracterizam-se por ter titularidade coletiva, não se destinam à proteção do homem em sua individualidade, mas em coletividade, contemplam o direito ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, o direito à comunicação, o direito à autodeterminação

¹³ A Teoria da Reserva do Possível teve sua origem na Alemanha a partir dos anos 1970 e serve como fundamento para explicar a (in) efetividade dos direitos sociais, por estarem condicionados às possibilidades financeiras do Estado. Diante da indisponibilidade de recursos para cobrir a totalidade de demandas sociais existentes, faz-se necessário, aos agentes públicos legitimados, estabelecer prioridades e eleger as políticas públicas a serem implementadas (SARLET, 2006).

dos povos e o direito ao meio ambiente sadio ou ecologicamente equilibrado (BOBIO, 2004, BONAVIDES 2013); nessa dimensão, também, se insere o direito à cidade.

Bonavides (2013) propõe a existência da quarta e de quinta dimensões. A quarta geração refere-se a reflexões éticas acerca da vida e da morte, e limites à ingerência ao patrimônio genético do ser humano. A quinta geração abarca o direito à paz, reconhecida como condição de alcançar o progresso de todas as nações, em todas as esferas.

Retomando os direitos sociais, como um direito de segunda dimensão, seu objetivo é a promoção da justiça social, de modo a reduzir – ou amenizar – as desigualdades advindas do modo capitalista de produção e alcançar o objetivo proposto no artigo 3º da Constituição, que prevê como objetivo da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, a promoção dos direitos sociais, dentre eles o direito à moradia, é obrigação do Estado, e tem por objetivo viabilizar a igualdade material aos brasileiros de baixa ou nenhuma renda, possibilitando-lhes melhores condições de vida e, conseqüentemente, assegurando-lhes a dignidade humana.

A respeito do dimensionamento do direito à moradia, Silva (2010, p. 376) afirma tratar-se de um direito social complexo e multifacetado, que, em tese, demandaria a construção de habitações para toda a população, inclusive estimular e apoiar a autoconstrução. E prossegue, afirmando que esse direito significa, em primeiro lugar, “[...] não ser privado arbitrariamente de uma habitação e de conseguir uma; e, por outro lado, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação”, pois, conforme salienta Rodrigues (2015, p. 11), morar é uma necessidade básica individual do homem como alimentar, dormir, por essa razão, “de alguma maneira é preciso morar. [...] Historicamente mudam as características da habitação, no entanto sempre é preciso morar, pois não é possível viver sem ocupar espaço”.

Dessa relação entre o homem e o lugar em que vive, seu pertencimento, o ocupar um lugar em que se sinta seguro e protegido, que permita a dignidade ao indivíduo, extrai-se o sentido de estabelecer a moradia como um direito social, que deve ser assegurado. E, mais que um mero direito à moradia, deve-se pautar por uma moradia digna.

Considerando a essencialidade da moradia, “um direito de subsistência, como expressão mínima do próprio direito à vida” (SARLET, 2010, p. 15) e, por conseguinte, do direito que a assegura, torna-se dever do Estado e da sociedade garanti-la, de modo a atender aos fundamentos nos quais se erguem a República Federativa brasileira: a cidadania, a

dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (SOUZA, 2013).

O direito à moradia, conforme abordado, teve sua inserção expressa na ordem jurídica brasileira pela EC 26/2000, e, embora um direito fundamental resguardado, não houve, por parte do poder constituinte, uma determinação quanto a seu significado e contornos, de modo a orientar o legislativo, o executivo e o judiciário. No entanto, a ausência de previsão no cenário nacional não impediu o uso da normativa internacional.

Nessa senda, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil é signatário, ratificado pelo Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, informa a concepção de moradia adequada, estabelecendo, em seu artigo 11, que:

Artigo 11 – 1. Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

E, no ano de 2000, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado por meio da Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação, determinou como habitação adequada aquela que confere privacidade, espaço, segurança, iluminação, ventilação, infraestrutura básica adequados e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas ofertadas a um custo razoável. A partir desse delineamento, foram estabelecidas diretrizes para uma moradia digna, considerando uma gama de aspectos qualitativos, quais sejam:

- a. Segurança legal de posse. [...] proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças.
- b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. [casa dotada de] facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. [...] acesso [...] água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, [...]
- c. Custo acessível. [...] mensurada de acordo com os níveis de renda.
- d. Habitabilidade. [deve] prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença.
- e. Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis [...] a grupos desfavorecidos.
- f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais.

- g. Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação (BRASIL, 2013).

Quando analisada a amplitude teórica do direito à moradia, observa-se sua aproximação ou mesmo sua fluidez com a noção do direito à cidade. Assim, o direito à moradia suplanta a ideia de habitação para abarcar todo um conjunto de direitos e acessos que permitam que a moradia seja digna à pessoa humana.

No entanto, a questão habitacional reflete a crise urbana vivenciada pelo Brasil e desvela a concentração de renda e de patrimônio, características da sociedade brasileira, que afastam a população de baixa renda do acesso à moradia. Essa constatação é fundamentada em dados da Fundação João Pinheiro (2016) que demonstram não haver escassez de habitação no Brasil, uma vez que o número de imóveis vazios situa-se próximo da demanda do *deficit*.

Diante do *deficit* habitacional brasileiro, notadamente para o mencionado segmento da população que perfaz cerca de 80% do *deficit* brasileiro, e considerando a socialidade do direito à moradia, o Estado é chamado a intervir e a prestá-lo, e o faz por meio de políticas públicas habitacionais, cujo exemplo marcante e atual é o PMCMV.

Na tradição brasileira, a promoção das políticas públicas habitacionais é delegada ao setor privado e, contraditoriamente, a população menos atendida é a de baixa renda. Por outro lado, essa medida estatal alimenta o mercado imobiliário da habitação de interesse social, transformando a moradia em objeto da produção capitalista, tornando-se um importante e rentoso nicho de empreendimento, contexto que evidencia dois relevantes agentes de produção do espaço urbano, quais sejam: Estado e capital financeiro – leia-se “setor imobiliário”.

Eis a centralidade que assume a pesquisa para compreender a dinâmica dos papéis tanto do Estado como do capital na produção do espaço urbano de Montes Claros, especialmente no que concerne à criação de Zonas Especiais de Interesse Social - destinadas para a habitação de interesse, de modo a permitir a análise do direito à moradia nessas áreas. Chegar a esse objetivo requer a abordagem de temáticas, Leis e instrumentos, como planejamento urbano, regularização fundiária, Estatuto da Cidade e seu instrumento de política urbana ZEIS, que permitam elucidar o multifacetado papel de agente produtor do Estado, no caso em tela, o poder municipal.

Assim, diante dessa crise da cidade, voltando-se para a questão habitacional, embora já instaurada, além de relevante identificar os processos e os agentes produtores, é

necessário pensar o planejamento urbano e a regularização fundiária como mecanismo de aproximação da a cidade real e da cidade legal, e de promoção de desenvolvimento socioespacial.

CAPÍTULO II

PLANEJAMENTO URBANO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

A urbanização brasileira aliada à falta de planejamento eficiente por parte do poder público acarretou problemas sociais que afastam o acesso de grande parte da população à infra-estrutura e aos serviços urbanos, de modo que a exclusão socioeconômica evidenciada no Brasil transcende à ocupação espacial pela população, reproduzindo as injustiças e desigualdades.

Esse contexto estimula o surgimento de uma cidade real distanciada da cidade legal, em que se visualiza a ocupação irregular do espaço urbano e clama por um planejamento urbano que supere a problemática urbana e que possa promover a melhora na qualidade de vida da população.

Imbuído desses propósitos, após articulações dos movimentos sociais, foi inserido na CRFB/88 os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana, estabelecendo uma nova ordem urbanística, com o intuito de romper com a tecnocracia do planejamento urbano, adotados até então, prevendo e estimulando a participação democrática no processo de planejamento e gestão das cidades.

Visando dar concretude aos preceitos constitucionais, foi editada a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, regulamentando os artigos 182 e 183, com finalidade de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana. Diante desse panorama, o planejamento urbano ganha uma conotação política, além do aspecto técnico, com intuito de transformação da realidade urbana.

O cerne deste segundo capítulo é apresentar os marcos regulatórios que orientam o planejamento e o zoneamento urbano, perpassando, para tanto, pelo Estatuto da Cidade, a função social da propriedade, a regularização fundiária e as ZEIS como instrumento político viabilizador de inclusão socioespacial.

2.1 Planejamento urbano no Brasil

“[...] Planejar é sinônimo de conduzir conscientemente; não existirá outra alternativa ao planejamento. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual ele for” (MATUS, 1996, p.14)

A cidade, como já desvelado, é fruto da criação humana, é produto de processos socioespaciais desencadeados por agentes produtores ou modeladores do espaço que agem de modo não puramente espontâneo. Assim, o espontâneo e o planejado interagem a todo instante, na autocriação da realidade social.

O planejar surge, então, em tese, como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento¹⁴ sócioespacial, visando à superação de problemas, a exemplo da injustiça social e à melhoria da qualidade de vida. Sobre a compreensão dos termos “injustiça social” e “melhoria na qualidade de vida”, tem-se que:

Justiça social e qualidade de vida se acham vinculadas a diferentes esferas (a justiça social está relacionada à *esfera pública*, ao passo que a qualidade de vida remete, inicialmente, à *esfera privada*), é preciso identificar duas classes de parâmetros subordinados particulares. Exemplos de parâmetros subordinados particulares associados à justiça social podem ser o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade econômica e o grau de oportunidade de participação cidadã direta em processos decisórios relevantes. Exemplos de parâmetros subordinados particulares associados à qualidade de vida são aqueles relativos à satisfação individual no que se refere à educação, saúde e moradia (SOUZA, 2010, p. 67, grifos do autor).

Em termos conceituais, o ato de planejar remete, intuitivamente, ao futuro, “significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, [...] *tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*” (SOUZA, 2010, p. 46, grifos do autor)..

Para Friedmann (1960, p. 7-8, grifos do autor), “*Planejamento é uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e controle conscientes do meio ambiente, procura atingir certos fins já anteriormente por êle mesmo especificados*”, ou

¹⁴ No intuito de evitar delongas sobre o termo “desenvolvimento”, filia-se à proposição de Souza (2010), ao entendê-lo como uma mudança social positiva.

suscintamente, “[...] planejamento é uma tentativa de resolver racionalmente os problemas que nos afetam” (FRIDMANN, 1960, p. 8)

Por planejamento compreende-se então, uma atividade humana, de caráter dinâmico, prévio, em vista de dominar o meio em que se vive, motivado em solucionar determinadas questões. Considerando o planejamento urbano, em tese, tratar-se-ia do esforço humano de antever e buscar soluções para a problemática urbana decorrente da urbanização, objetivando uma melhora na qualidade de vida da população.

Considerando as espacialidades, o planejamento poderá ser local ou municipal, estadual, regional, nacional, internacional, global. A Constituição Federal de 1988 não desconsiderou essas escalas e delimitou aos organismos políticos administrativos - União, Estados, Municípios e Distrito Federal - a competência para planejar e executar planos adstritos a sua área de abrangência.

Nessa perspectiva espaço-escalares, o artigo 21, incisos IX e XX estabelece a competência da União para “IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;” e “XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”; o artigo 25, §3 determina a competência dos Estados prevendo a possibilidade de “[...] mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” e o artigo 30, incisos I e VIII, respectivamente, preconiza a competência municipal para “I - legislar sobre assuntos de interesse local” e “III - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

Ademais, estabelece a Constituição em seu artigo 174, §1º, em seu Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; e, ainda em seu artigo 182, §1º, que trata da Política Urbana, prevê que “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (BRASIL, 1988).

Depreende-se dos dispositivos acima a referência ora ao termo plano, ora a planejamento. A respeito dessa distinção, Friedmann (1960) aponta que planejamento é um processo dinâmico, trata-se de uma atividade contínua; plano é estático, podendo ser

impresso. Considera-se ainda, que o primeiro tem natureza política; o segundo, natureza legal (VILLAÇA, 1995).

Quanto aos critérios a serem observados, tocam à instrumentalidade do planejamento, qual seja: o plano. Desse modo, os planos devem atender critérios gerais que versam sobre aceitabilidade - em termos de possibilidade de conversão em lei; exequibilidade, sopesando fatores como custo e recursos disponíveis; viabilidade econômica e sensibilidade, considerando os anseios populares. Devem ainda atender os critérios específicos de tempo, espaço e custo (FRIEDMANN, 1960).

Numa perspectiva do planejamento como ciência, Lacerda (2013, p. 78) ressalta que “a complexidade do campo do planejamento urbano e regional permeia suas práticas e seus discursos disciplinares [...], à medida em que origina um conjunto de mediações de natureza não apenas teórica, mas também política, social e cultural”. Ao considerar a complexidade que envolve o tema, propõe uma abordagem transdisciplinar para compreendê-lo em sua totalidade. Por essa abordagem compreende que a solução de um dado problema só será alcançada a partir da cooperação e interação entre outras disciplinas. No caso do planejamento esta transdisciplinaridade é facilmente detectada, uma vez que sua realização demanda saberes de áreas diversas do conhecimento, como, a exemplo: do urbanismo, arquitetura, engenharia, geografia, história, direito, sociologia, tecnologia, entre outros.

Souza (2010) comunga com Lacerda (2013) acerca da interdisciplinaridade do planejamento, mas avança ao defender que o planejamento deve ser um processo político, participativo e crítico, e que não comporta uma abordagem simplista ou reducionista afeitas ao organicismo ou mecanicismo ou racionalista com sua inflexibilidade. Defende, pelo contrário, uma abordagem realista na realização do prognóstico, pois considera que:

O desafio, então, é o de planejar de modo não racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável, é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo necessário e arriscado (SOUZA, 2008, p. 51)

Santos (1997, p. 39) concorda com a necessidade de ver de forma crítica o planejamento, de modo a não sucumbir a ideologias dominantes, e menciona sobre a

desconfiança que deve recair sobre suas regras no que concerne a serem eficazes e aceitáveis, acrescentando que:

Estas nos parecem tarefas urgentes e fundamentais. O planejamento urbano-regional atual não comporta mais fórmulas pré-fabricadas, nem pode admitir a utilização de teorias historicamente superadas. É na própria história contemporânea, história conjunta do mundo e dos lugares, que devemos nos inspirar tanto para entender os problemas, como para tentar resolvê-los.

Um ponto sensível tocado por Souza (2010), Soja (1993), Carlos (2014), Villaça (1999) refere à neutralidade no planejamento. Todos esses autores acordam que uma sociedade capitalista, contraditória, marcada por profundas desigualdades sociais, com ideologia e interesses próprios, como a brasileira, impossibilita a isenção de valor na realização do planejamento. E, nessa perspectiva, mais uma vez o espaço é moldado pelo modo de produção capitalista, como ideologia dominante que é.

De forma mais crítica, Soja (2008) e Carlos (2014) ressaltam o planejamento como instrumento utilizado pelo Estado para atender aos interesses das classes dominantes, de modo a produzir o espaço urbano em prol dos anseios da acumulação do capital.

Dialeticamente, o planejamento limita-se a administrar as questões urbanas, ou a problemática urbana, ou, ainda, a crise urbana, advindas das desigualdades sociais, quando deveria, por objetivo, possibilitar melhoras na qualidade de vida ao promover maior justiça social. “Essas contradições apontam as estratégias espaciais impostas pelo poder público, cuja racionalidade se materializa através do planejamento funcionalista, pelas estratégias de poder e pelo crescimento econômico, recriando, constantemente uma ordem planificada” (CARLOS, 2014, p.30).

Elucidando essas estratégias de poder constantes de uma ordem planificada faz-se um breve histórico do planejamento urbano no Brasil. De antemão, mudaram-se os planos, ampliaram-se as demandas sociais urbanas, mas o ponto de partida e chegada são sempre os mesmos: a manutenção de uma ideologia que subjuga a justiça social – contexto, que, por si só, fundamenta e fomenta a existência e lutas de movimentos sociais urbanos.

A história do planejamento urbano no Brasil remonta ao final do século XIX, e sua conformação indissocia-se do modo como foi produzido o espaço urbano brasileiro.

Considerando essa historicidade, Villaça (1995, 1999) estabelece uma divisão temporal de três períodos, quais sejam: de 1875 a 1930; de 1930 até 1992 e de 1992 até os dias atuais.

O primeiro marca a origem do planejamento brasileiro, entre os anos de 1875 – 1930, caracterizado pelos planos de “melhoramento e embelezamento”, consistentes na implementação de projetos, de grandes avenidas, ajardinamento de praças, construção de monumentos, e implementação de infraestrutura de saneamento notadamente no centro e nos bairros nobres, e alocação das habitações de baixa renda para áreas periféricas. Buscavam imitar, nas cidades brasileiras, os ares de civilidade burgueses europeus.

Esses planos reproduziam a ideologia da classe dominante da época – a aristocracia rural – que já moldava a produção do espaço urbano, por meio de um conjunto de normas segregadoras, pelos interesses imobiliários e seus lucros especulativos.

A segunda fase tem seu início nos anos de 1930¹⁵ e perdura até 1992 e marca a transição da cidade bela para a cidade eficiente, ou, por outra perspectiva, da cidade para consumo para a cidade de produção.

A mudança de perspectiva deveu-se à ocorrência de uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. “Meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%; em 1980 alcança 68,86%” (SANTOS, 2013, p. 31).

Diante do processo de urbanização e industrialização, notadamente a partir do final da década de 1950, há uma demanda por planos que maximizem a eficiência urbana e que abarquem toda a cidade, voltados para a promoção de infraestruturas, especialmente viária, de modo a permitir a produção e a reprodução capitalista no espaço.

Em razão do vasto lapso temporal desse período – 1930 a 1992 –, das diferentes características dos planos neles estabelecidos, Villaça (1999) subdividiu em três fases.

A primeira é a fase do Urbanismo ou do Plano diretor – que vigorou durante os anos de 1930 a 1965 – marcada pela ideologia dominante que reflete o plano do discurso, da inexequibilidade. Acerca dessa fase, Villaça (1995, p. 46) esclarece que:

Na verdade, os planos preservam as características de melhoramento, embelezamento e remodelação até 1930 e continuam sendo razoavelmente executados até a década de 1940, como os de Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo. Os planos executados nas décadas de 40 e 50 ainda são remanescentes dos de 1930. Entretanto, já na década de 50, a crise era visível, e o novo tipo de plano que será defendido a partir de então está claramente caracterizado: é o plano que nunca vai atingir seus objetivos e que passará a ser, como ainda é hoje, o plano-discurso, o plano inconsequente.

¹⁵Esse período é marcado pelo acirramento do processo de urbanização e, ao mesmo tempo, de conscientização popular, notadamente, a partir de 1930, com o surgimento da classe operária brasileira - uma contra-força aos interesses dominantes, que já não se consubstancia na aristocracia rural e, sim, na burguesia urbano-industrial.

A segunda concerne ao planejamento integrado e aos superplanos – elaborados nos anos de 1965 a 1971 – nos quais o planejamento urbano se mune de pretensões globais, abrangendo aspectos espaciais, sociais, econômicos, a partir de uma agenda de recomendações, leis, modelos, técnicas como hábeis a solucionar os problemas urbanos, a partir de uma óptica interdisciplinar e tecnocrata.

As propostas desses planos não eram desarrazoadas, pois diagnosticavam a existência de problemas sociais e urbanos demandantes de investimento e prestação estatal. No entanto, a crítica que se faz a eles é que, por questões ideológicas, por afastar-se dos reais interesses das classes dominantes, não seriam executados. Daí compreender esses planos como “ [...] uma mera construção mental, que despolitiza a questão do planejamento (VILLAÇA, 1995, p. 49).”

O segundo período, compreendido entre os anos de 1971 a 1992, é denominado de Planos sem Mapas, como resposta às críticas apresentadas ao período anterior. Os planos são tomados de simplicidade e despojados de sofisticação técnica e de diagnósticos. Estabelecem direcionamentos acerca de objetivos, políticas e diretrizes, mas ainda delineados pela ideologia dominante.

Nesse período em questão:

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si própria, ‘desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado’, mesmo que, procure justificá-las. [...] Os planejadores passam a ser encarados como profissionais encarregados de pensar – apenas pensar – sobre a cidade e são de tal maneira afastados da administração e dos problemas reais que frequentemente são rotulados de ‘poetas’. Na verdade, dada a alienação a que foram atirados, às vezes o são realmente (VILLAÇA, 1999, p. 220)

Por fim, inicia-se a terceira fase, em 1992, caracterizada por um movimento de politização do plano diretor, com a inserção das temáticas de reforma urbana¹⁶, a partir da transição do planejamento tecnocrático para o participativo.

Essa mudança de perspectiva, em prol de politizar o planejamento urbano e seus instrumentos e torná-lo participativo, foi robustecida na década de 1980, pelos movimentos sociais urbanos que se valeram do momento político-social de redemocratização vivenciado

¹⁶A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi inicialmente formulada no Congresso de 1963, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Mas, com o golpe militar de 1964, constituiu-se um regime político autoritário (que durou até 1984), que inviabilizaria a realização dessas reformas (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009)

no Brasil para reivindicar direitos objetivando minimizar as desigualdades sociais, fundado em uma nova ética social (CYMBALISTA, 2006).

Sobre a relevância do papel dos movimentos sociais, e de seus atores, em todo esse processo de democratização da sociedade brasileira que culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, Saule Júnior e Uzzo (2009) comentam:

A Assembleia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política, [...]. Em meio a esse percurso pós-1964, que culminou na Constituinte de 1988, foi criado, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. [...] que unificou e articulou diversos atores sociais. [...] e articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos. Entre eles a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

O referido movimento foi responsável pela proposta de emenda popular à Constituição de 1988, que resultou na incorporação, em seu texto, do capítulo sobre a Política Urbana, prevista nos artigos 182 e 183 do texto constitucional. Em que pese as reivindicações terem sido parcialmente acatadas, a inserção de dispositivos que estabelecem a função social da propriedade urbana constituiu importante vitória frente aos grupos conservadores. Outra importante conquista refere-se à autonomia política conferida aos municípios.

A partir dessas considerações, faz-se pertinente o desafio proposto por Carlos (2014) de um novo planejamento para um novo Brasil, dotado de uma lógica espaço-temporal que permita vislumbrar, para o futuro brasileiro, práticas sociais que possam transformar a situação histórica de urbanização contraditória e desigual. Atente-se, ainda, para o que Randolph (2014) denomina de planejamento subversivo ou metaplanejamento, calcado na *práxis*, na prática coletiva e não em mero discurso, retornando para a relevância e fortalecimento dos movimentos sociais de subversão à colonização, a partir de uma revolução cotidiana.

A conformação histórica do planejamento no Brasil reflete a produção do espaço urbano brasileiro e o papel desempenhado por seus agentes, marcados pelo distanciamento do plano para a cidade real, de caráter tecnocrático, representativa de uma ideologia dominante,

para a qual os problemas urbanos decorrem de uma falta de planejamento, e não de questões sociais, como, de fato, são.

Os planos, ao longo de um século, não reverberaram políticas públicas que pudessem melhorar as condições de vida da maioria da população, marcada pela desigualdade social, diante da problemática urbana que assola, desde sempre, a sociedade brasileira, como questões afetas à moradia, clandestinidade de loteamentos, transportes e saneamento básico.

As esperanças na mudança de perspectivas, para os mais otimistas, advêm da democratização do estado brasileiro e da conscientização e politização da sociedade para a necessidade de se promover uma reforma urbana, contexto em que ganharam relevo os movimentos sociais, que tiveram papel importante na Constituinte de 1988, do qual resultou a inserção, no texto constitucional, da política urbana.

2.2 Política Urbana e Estatuto da Cidade

A sociedade brasileira foi cunhada num modelo de concentração, pautado na desigualdade de riqueza e renda, e exclusão política da maioria da população, marginalizada da organização social na qual se insere. Esse contexto se verifica desde o início da colonização pelos portugueses, quando adotaram, no Brasil, o regime sesmarial, origem do monopólio de terras, que é seguido pelo monopólio do dinheiro e monopólio da indústria (MOREIRA, 2002).

O processo de urbanização brasileiro, iniciado na década de 1930, reafirma e intensifica o modelo concentrador e excludente, que, até então, tinha um caráter eminentemente rural, inserindo-o na esfera das cidades, onde se desencadeiam problemáticas como exclusão social, segregação espacial, e ilegalidade dos assentamentos decorrentes da forma de acesso à terra, da burocracia político-administrativa e do privatismo da estrutura fundiária.

Todas essas questões, ou a chamada crise da cidade, ensejaram, a partir da década de 1960, a proposta por uma reforma urbana que proporcionasse melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e lhes suprisse a carência de serviços urbanos como habitação, saneamento, fornecimento de água e luz, saúde, educação, creches, cultura, lazer e meios de transporte público. Essas carências e reivindicações deflagraram o Movimento Nacional pela Reforma

Urbana - MNRU, protagonista da inserção, no texto constitucional, do capítulo destinado à Política Urbana¹⁷.

Desse modo, a Constituição de 1988 constitui-se como marco regulatório da política urbana no Brasil, ao dispor, em seu Título VII, que trata Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo II – destinado à Política Urbana, no qual dispõe:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Infere-se dos mencionados dispositivos a criação de uma política de desenvolvimento urbano que traça diretrizes gerais para ordenar a ocupação dos espaços urbanos, ampliando as funções sociais da cidade e visando a proporcionar melhoria das

¹⁷ Cabe ressaltar, no entanto, que o texto constitucional não observou todas as demandas apresentadas pela MNRU, em sede da Emenda Popular de Reforma Urbana, vez que houve forte mobilização dos setores econômicos dominantes interessados no espaço urbano. Nessa perspectiva, para Rolnik (1994, p.357), o disposto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 resulta de uma “solução apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana.”

condições de vida do homem e da comunidade. Ponto de relevo depreendido do texto legal é a reorganização da propriedade urbana, ao vinculá-la a uma função social, rompendo, desse modo, com a cultura patrimonialista e individualista que caracteriza, historicamente, a propriedade no Brasil.

Esses artigos, de alta carga normativa e principiológica, fundam uma nova ordem urbana e jurídica calcada na justiça social e na promoção do direito à cidade, e que, combinados com a determinação do inciso III, do artigo 30, também da CRFB/88, atribuem ao município a competência de conduzir o processo de desenvolvimento urbano, conferindo-lhe a função pública de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Essa nova ordem urbana, para Furquim (2012, p. 37), apoia-se em quatro pilares: “(1) o urbanismo como função pública; (2) o cumprimento da função social pela propriedade imobiliária como forma de beneficiar o interesse coletivo. (3) o desenvolvimento urbano planejado; (4) a participação popular na conformação de seu planejamento.”

O texto constitucional, no *caput* do artigo 182, ao instituir a política de desenvolvimento urbano determina que suas diretrizes gerais sejam fixadas em lei. Cumprindo essa exigência, em 10 de julho de 2001, sob a égide da Lei nº 10.257, foi promulgado o Estatuto da Cidade, com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da CRFB/88, estabelecer diretrizes gerais da política urbana e dar outras providências (BRASIL, 2001), como também promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, atentando para aspectos de ordem urbana, social e política, e democratizar a gestão e o acesso às cidades.

Cammarosano (2010) ressalta que, além das finalidades mencionadas no próprio texto da lei, o Estatuto avança e inova ao estabelecer obrigações e proibições a particulares e agentes públicos; cria institutos jurídicos; prevê sanções caso suas normas sejam violadas; e, ainda, demanda a criação de leis, de competência dos municípios, que permitam a integral aplicabilidade de seus preceitos em matéria de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; estudo de impacto de vizinhança; e plano diretor.

O Estatuto da Cidade, pela especificidade de seu conteúdo, é considerado um microsistema, e foi estruturado em cinco capítulos: I – Diretrizes gerais, artigos 1º a 3º; II – Dos instrumentos de política urbana, artigos 4º a 38; III – Do Plano Diretor, artigos 39 a 42;

IV – Da gestão democrática da cidade, artigos 43 a 45 e V – Das disposições gerais, artigos 56 a 58.

Considerando as diretrizes gerais estabelecidas, tem-se que o Estatuto introduziu no artigo 1º “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como, do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Por normas públicas, ou cogentes, compreendem-se aquelas que não podem ser modificadas ou derogadas por interesses particulares; gozam do atributo da imperatividade, obrigatoriedade. O interesse social, segundo Oliveira (2005), é expressão de difícil definição, mas salienta que é o que está acima do interesse particular e coletivo ou de grupo. Maduar (2004) simplifica ao compreendê-lo como o que é relevante para toda a sociedade e Pereira (2003, p. 31) é categórico em informar que “são aquelas normas editadas com a finalidade exclusiva de facilitar a regularização fundiária, em locais ocupados por pessoas de baixa renda”.

Outro ponto de relevo é a menção sobre o equilíbrio ambiental, uma vez que a cidade, inserida no meio ambiente artificial, goza de proteção ambiental, consistindo em um direito de todos, conforme artigo 225 da Constituição.

Em seu artigo 2º, o Estatuto da Cidade prevê dezesseis diretrizes para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Acerca do alcance do termo pleno, Fiorillo (2012, p. 79) pontua que:

A plenitude apontada pela norma, como já tivemos oportunidade de afirmar, encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º. E 6º da CF, agora detalhados pelo Estatuto da Cidade. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade (CF, art. 5º caput), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6º da CF.

No que se refere às diretrizes, por questão metodológica, elas serão agrupadas em três princípios estruturais: a Justiça Social, o Planejamento Urbano e Ambiental, e a Gestão Urbana Democrática. (CALDAS, 2015)

As diretrizes que compõem o princípio da Justiça Social – “busca[m] promover igualdade nas condições materiais e imateriais da vida urbana para o conjunto da sociedade”(CALDAS, 2015, p. 52). Têm por finalidade reparar as distorções e desigualdades,

típicas de uma sociedade capitalista, que segregam e afastam a população de baixa renda da cidade legal e do direito à cidade. Referem-se às diretrizes dispostas nos seguintes incisos: I - garantia do direito a cidades sustentáveis para presentes e futuras gerações, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer; V - oferta equilibrada de equipamentos, transporte e serviços públicos; VI - retenção especulativa de imóvel urbano; IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos e XIV; - regularização fundiária e da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Pelo princípio do Planejamento Urbano e Ambiental compreende-se “um conjunto de competências capazes de orientar o desenvolvimento urbano, visando alcançar maior equilíbrio social, cultural, ambiental e econômico, assim como equidade, pelo conjunto da sociedade, nas formas de apropriação do espaço socialmente construído” (CALDAS, 2015, p. 52). São diretrizes afetas a esse princípio, aquelas previstas nos seguintes incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade: III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e dos demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; VI – ordenação do uso e controle do solo; VII – integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; e XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

O princípio da Gestão Urbana Democrática balisa-se na democracia, determinando “a ampla participação popular no planejamento e na gestão das cidades, e a politização do processo decisório [...], valorizando a solidariedade e a transparência nos processos que interferem nos interesses da coletividade” (CALDAS, 2015, p. 53). As diretrizes voltadas a essa temática estão relacionadas nos seguintes incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade: II – gestão democrática e participação popular na formulação, execução e acompanhamento da ação pública no campo do desenvolvimento urbano. III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de

urbanização, em atendimento ao interesse social; XIII - audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Em arremate das diretrizes gerais, e por se tratar dessa natureza de diretriz, o artigo 3º do Estatuto confere as competências urbanísticas à união, em razão do campo de incidência e da generalidade da legislação federal. Ademais, Estados, Municípios e o Distrito Federal, embora baseando nas leis federais, podem, no exercício de sua competência, observar, cada qual, suas realidades e interesses.

O artigo 4º contempla um rol exemplificativo de instrumentos direcionados ao poder público para organizar os espaços urbanos a fim de cumprir as funções sociais da propriedade e da cidade, que pode ser sistematizado do seguinte modo: 1) planejamento – contempla os planos e os planejamentos previstos nos incisos I, II e III; 2) institutos tributários e financeiros, inciso IV – referem-se ao IPTU, contribuição de melhoria e aos demais incentivos fiscais e financeiros, 3) institutos jurídicos e políticos: contemplam a maior parte dos instrumentos previstos e visam a uma conduta negativa de vedar atitudes dos proprietários conflitantes com o interesse da coletividade, como também instrumentaliza ações que viabilizem a função social da propriedade, sendo eles: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsória; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse e 4) instrumentos ambientais, que prevêm o estudo prévio de impacto ambiental e o estudo prévio de impacto de vizinhança (BRASIL, 2001).

Disposição do Estatuto da Cidade que merece destaque é o Plano Diretor, previsto nos artigos 39 a 41, instrumento ao qual foi incumbido, dentre outras atribuições, delinear a função social que deverá ser cumprida pela propriedade urbana e viabilizar a implementação dos demais instrumentos de política urbana. Consiste ele em um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Por fim, o último ponto de relevo inserido pelo Estatuto da Cidade, a ser mencionado, é a inserção da gestão democrática da cidade, com o intuito de romper com a tecnocracia dos antigos planos diretores. Nesse aspecto, pondera-se que:

A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade [...] não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão (CÂMARA, 2010, p. 337).

Não há de se olvidar que, por todo o conteúdo instituído, o Estatuto da Cidade foi e é um importante marco regulatório para o planejamento ao reconhecer a existência da cidade real, demandante de instrumentos e políticas públicas que possam minimizar as desigualdades sociais. No entanto, não se pode desconsiderar as críticas trazidas por Rodrigues (2004, p. 13), no sentido de que, apesar de seu aparato instrumental, o Estatuto não soluciona os conflitos advindos de uma cidade que, em grande parte, não tem acesso às urbanidades. Reitera, pelo contrário, estar ele ainda contaminado de normas de ordem capitalista ao reafirmar a propriedade privada; e arremata ressaltando que: “Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma dominante é ainda o do planejamento estático, setorial, burocratizado”.

O que se depreende é que a Política Urbana inserida pelo texto constitucional e a promulgação do Estatuto da Cidade representaram significativo avanço para a política de desenvolvimento urbana brasileira, decorrente de processo histórico-político deflagrado pelos movimentos urbanos em prol de melhores condições de vida na cidade. No entanto, sua promulgação não gera, *per se* os resultados objetivados, uma vez que se constituem de instrumental a ser aplicado pela gestão municipal, mais fragilizada diante dos interesses e pressões do capital.

Desse modo, não se deve superestimar os efeitos do Estatuto da Cidade sob pena de incorrer em um fetichismo legislativo, creditando à legislação a solução da problemática urbana, sem, contudo, enfrentar, em seu cerne, a questão social, política e econômica que a cerca. No entanto, não se pode subestimá-lo, pois, trouxe importantes previsões aptas a viabilizar o desenvolvimento urbano, como, dentre outras a função social da propriedade.

2.3 Função social da propriedade

A CRFB/88, ao instituir a política de desenvolvimento urbana, ressaltou o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e condicionou a propriedade urbana a sua função social. O texto constitucional, conforme mencionado, vincula a política urbana nacional a dois preceitos, que não se confundem, mas são interrelacionais: a função social da cidade¹⁸, voltada ao ideal de concretização do direito à cidade e a função social da propriedade, conforme explica Oliveira (2016, 23):

O princípio da função social da cidade se erige, basicamente, em um tríplice fundamento: i) dos ditames de *justiça social*, com suas implicações jurídicas, ii) de uma *pluralidade principiológica*, inserindo-se aqui a **função social da propriedade**, o direito à moradia e, sobretudo, o acesso à cidade; e iii) do postulado da *dignidade da pessoa humana*, como metaprincípio irradiador(itálicos do autor, grifo nosso).

Essa mudança de perspectiva na conformação do direito de propriedade exigiu uma intensa adequação da ordem jurídica, ficando a cargo do plano diretor estabelecer as exigências de ordenação da cidade que delineiem o novo modo de exercer o direito de propriedade, que, a partir de então, vincula-se a uma função social.

Analisar a função social, sua amplitude e limites, requer, preliminarmente, a compreensão da propriedade como um instituto político, pois, sua história é decorrência direta da organização política de cada povo em seu espaço-tempo¹⁹.

A origem da propriedade remonta à pré-história, em decorrência da transformação da relação do homem com a natureza.

Na antiguidade clássica greco-romana, a noção de propriedade atrelava-se à de família e de religião doméstica. Na Grécia, a propriedade tinha um relevante papel na estruturação da *pólis*, com a finalidade de proteção das cidades contra invasão estrangeira, contexto que conferiu a ela a conotação de sagrada, indivisível, individual e familiar. (MATTOS, 2003)

¹⁸ Em que pese posicionamentos em sentido contrário, como Lira (1997) e Leal (2003) que entendem o princípio da função social da cidade uma especificação do princípio da função social da propriedade, o presente estudo comunga da opinião de Oliveira (2016) em compreender a função social como fundamento da função social da cidade; este considerado de maior alcance, instrumentalizado por aquele OLIVEIRA (2016).

¹⁹No mesmo sentido Bobio(2004, p. 121) afirma que “o direito de propriedade deve ser buscado no significado que lhe reconhece uma determinada sociedade, num determinado momento histórico.”

Mas é em Roma que a noção de propriedade privada foi mais bem desenvolvida, quando se atribui a ela o caráter de direito individual e perpétuo. Sintetiza Bastos (1981, p. 117) que:

É com os romanos que floresce a concepção individualista de propriedade, mesmo aí tendo ocorrido uma sensível evolução de épocas mais primitivas, com predomínio ainda da propriedade comunitária, embora restrita à das *gens* e à família. Ao indivíduo cabia uma pequena porção e terra, de resto inalienável. A propriedade individual é atingida por um caminho que passa pelo fortalecimento da propriedade familiar que se sobrepõe à propriedade coletiva da cidade e gradativamente avulta no seio familiar a figura do *pater familias*.

Na Idade Média, após a queda do império romano, pelas conquistas bárbaras, a propriedade perde o caráter unitário e exclusivista de outrora, passando ao signo de poder; e adquiriu valor político (PIRES, 2007).

Com o advento da Revolução Francesa, retoma-se a ideia romana de propriedade, e, a partir do século XVIII, seu caráter unitário é reconstituído, retomando o caráter individualista. Um marco legal dessa concepção é o Código Civil francês ou Código Napoleônico, cuja influência abrangeu ordenamentos jurídicos de vários países, dentre eles os latino-americanos, incluindo o Brasil.

Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão prestigiou os direitos individuais, dispondo que o direito de propriedade era um direito sagrado e inviolável. Essa concepção individualista foi mitigada a partir do século XIX, com a Revolução Industrial e com o advento das doutrinas socializantes, quando, então, passa-se a buscar um sentido social para a propriedade, a exemplo da Constituição alemã de 1919, e da mexicana de 1917, também baseada nesse novo paradigma. Em síntese:

Talvez se possa dizer que a evolução histórica do direito de propriedade se manifesta, em linhas gerais, no sentido de uma incessante redução dos direitos do proprietário. Realmente, a despeito de se haver, acima, afirmado seu caráter absoluto, o domínio sempre sofreu restrições, e a evolução profunda que experimenta em nossos dias se marca por um considerável aumento de tais restrições. (RODRIGUES, 2003 p. 84)

Toda essa ilação da história mundial acerca das concepções da propriedade no tempo pode ser notada na história brasileira.

Durante o período colonial brasileiro, sob a vigência das Ordenações portuguesas, não havia tecnicamente a propriedade de terras, pois elas eram apenas concedidas sob as

formas de capitâneas, sesmarias e forais pela Coroa Portuguesa. Desse modo, a concessão abarcava tão somente o direito ao uso da terra, sem qualquer possibilidade de compra ou qualquer outra transação comercial, o que afastava seu valor econômico.

A fase imperial afastou a incidência da legislação portuguesa e em 1824 foi outorgada a Constituição Imperial, que, imbuída dos ideais liberais franceses, garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

No entanto, a regulamentação e regularização da propriedade ficou a cargo da Lei n. 605, de 1500, denominada Lei de Terras, que modificou o acesso à terra – de concessão para compra –, estabelecendo, a partir de então, a propriedade privada no Brasil, conferindo a ela valor econômico:

Essa lei, regulamentada por decreto de 1854, trouxe a possibilidade de serem regularizadas as sesmarias e legalizadas as posses sem titulação. As regularizações e as legalizações eram possíveis para aqueles que demonstrassem “princípio de cultura” sobre suas terras. As glebas de terra não regularizadas ou não legalizadas seriam consideradas devolutas, ou seja, seriam devolvidas ao domínio do Estado. A Lei de Terras introduziu o registro paroquial. A partir de então, todos os possuidores de terras no Brasil ficaram obrigados a declarar, perante o padre da paróquia local, a situação do imóvel. Era o primeiro cadastro imobiliário do país. Além de introduzir o registro paroquial, possibilitar a regularização das sesmarias e legalização das posses e criar a figura das terras devolutas, a Lei de Terras agregou valor econômico à propriedade imobiliária. A partir de então, a propriedade imobiliária passou a ser uma reserva de valor (IMPARATO; SAULE JÚNIOR, 2007, p. 105).

Em sede constitucional, a Constituição de 1981 mantém-se o direito de propriedade em toda a sua plenitude, ressalvada a hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, conforme previsão de seu artigo 172, §17 (BRASIL, 1891).

Já na fase republicana, o Código Civil de 1916, seguindo a esteira do Código Napoleônico de 1804, retoma o caráter individualista e absoluto do direito de propriedade, desconsiderando a tendência mundial da social democracia das Constituições do México e de Weimar, que dotavam a propriedade de uma necessária vinculação social e coletiva.

Em matéria supralegal, a Constituição de 1934, já imbuída dos ditames socializadores da época, previu em seu art. 113, inciso 17, a garantia ao direito de propriedade, “que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. (BRASIL, 1934) A Constituição de 1937 previu o direito à propriedade e a “desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 122,

inciso 14). A Constituição de 1946 “[...] preservou as inovações que foram introduzidas em 1934, alargando a matéria constitucional até os domínios dos direitos econômicos e sociais que se encontraram nos títulos da ordem econômica e social, da família da educação e da cultura” (HORTA, 2002, p. 57); e a Constituição de 1964, apesar de ter reduzido os direitos individuais, garantiu o direito à propriedade e dispôs, em seu artigo 150, *caput* e §22, sobre a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, e sobre a requisição administrativa.

Destaque em matéria de função social a CRFB/88, que, sob a égide de um Estado Democrático de Direito, estabeleceu a prevalência do interesse social, adotando a concepção relativizada do direito de propriedade. Em seu texto, garantiu o direito de propriedade, condicionando-o ao cumprimento de sua função social. Imbuído desse mesmo preceito socializador está o Código Civil de 2002, em que pese não fazer menção explícita à função social.

A concepção da função social da propriedade como limitadora do direito de propriedade, tem suas origens desde a antiguidade, conforme afirma Maniglia (2006, p.31-32):

[...] Para Platão, na sua obra *A República*, este defendia uma forma de organização social comunista que os bens e uma sociedade pertencessem a todos os membros dessa sociedade, enquanto Aristóteles na *Política* defendia que os bens existiam para a satisfação das necessidades dos homens, contudo a maneira mais eficaz de se assegurar a destinação social dos bens é através da apropriação pessoal.

[...] Na evolução histórica, o feudalismo marca a propriedade sem caráter exclusivista. [...] No antagonismo do Liberalismo, que defende a propriedade como razão de ser da sociedade, face ao Socialismo que vê a solução dos males no seu fim, surge a posição doutrinária da Igreja, que recupera os estudos de Santo Thomaz de Aquino, seguida pelos estudos dos positivistas na figura maior de Conte e na célebre encíclica de Leão XIII – *Rerum Novarum* -, [pela qual] o exercício da responsabilidade do proprietário constitui uma das condições das liberdades civis e, ainda, que a propriedade passa a ser um direito do proprietário, associado ao dever simultâneo do cumprimento da função social. [...] Essa ideologia social pertinente à mudança dos tempos, repercutiu no direito constitucional e foi incluída na Constituição do México em 1917 pela primeira vez e, em 1919, na Constituição de Weimar, na Alemanha, fixando, a partir de então, um novo padrão para as Declarações de Direito no que respeita o direito da propriedade.

No que se refere à concepção de propriedade e o cumprimento de sua função social no Brasil, Maniglia (2006, p. 32) complementa:

[...] O Brasil trouxe a discussão da função social da propriedade pela primeira vez na Constituição de 1934 que, de uma forma muito tímida, no art. 113 estatui ser garantido o direito de propriedade que não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Carta de 1937 é silente e a de 1946 enseja a manifestação da possibilidade da desapropriação pelo interesse social no art. 141 e ainda, que a propriedade será condicionada ao bem-estar social (art. 147) e que a lei poderá, com observância do disposto no art. 146, promover com igual oportunidade para todos, a justa distribuição da propriedade. Nas Cartas de 1967 e 1969, há evolução na linguagem normativa e finalmente, ao falar do pagamento da desapropriação para imóveis rurais, ambas tratam da função social da propriedade. Mas o verdadeiro coroamento da função social da propriedade se dá na Constituição de 1988, manifesta no art. 5º, inciso XXII e XXIII, como cláusula pétrea, alinhavando a propriedade como um direito e a função social como dever inerente a ela. Ainda classifica a Carta Magna em seu art. 170, incisos II e III, a propriedade privada e sua função social, como princípios da ordem econômica, impondo sanções para o caso de não serem observados, principalmente em relação a propriedades imóveis urbanas e rurais: art. 182 a 191.

A Constituição delineou novos contornos para o direito de propriedade, vinculando-a aos interesses e benefícios de toda a coletividade, impondo um direito-dever ou poder-dever ao proprietário, mas não dimensionou o significado dessa função condicionadora.

Dallari (2009) propõe um delineamento a partir de três abordagens. A primeira consiste a função social no dever de cumprir uma finalidade economicamente útil, produtiva; a segunda impõe à propriedade a necessidade da plena utilização; e, em terceira análise, deve a propriedade direcionar-se aos objetivos de justiça social.

Embora o autor apresente o significado em diferentes perspectivas, elas não se mostram excludentes; ao contrário, tornam-se complementares ao exigir que os atributos da propriedade²⁰ sejam plenamente exercidos, considerando o proveito coletivo, ou seja, delineia a nova conformação do exercício do direito de propriedade ao determinar que ela seja produtiva, economicamente útil – não meramente especulatória e que, considerando uma sociedade desigual como a brasileira, que a função tenha por objetivo a justiça social, buscando um ideal de sociedade mais justa e igualitária.

²⁰ “A propriedade é direito individual que assegura ao seu titular uma série de poderes e faculdades: usar, gozar, dispor e reivindicar, ou, resumidamente, *jus vindicandi* e *jus abutendi*, compreendido neste o *jus disponendi*. Ao lado dessas faculdades, os doutrinadores clássicos costumavam falar que o direito de propriedade tinha característica de plenitude, que permitiria toda espécie de poder lícito de utilização. [A partir de 1988] As faculdades decorrentes do direito de propriedade não podem ser exercidas ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios e porque existem interesses públicos maiores no Estado Social. A propriedade, hoje inserida tanto no direito privado como no direito público, tem reduzidas as suas faculdades porque deve observar a utilidade pública e o interesse social. Hodiernamente, a propriedade compreende, em seu conteúdo, além da tradicional faculdade de uso, gozo e disposição por parte de seu titular (direito-garantia), a obrigatoriedade do atendimento de sua função social, cuja definição é inseparável do requisito obrigatório do uso racional da propriedade e dos recursos ambientais que lhe são integrantes, impondo ao proprietário uma série de ações e abstenções” (JELINEK, 2006, p. 23).

Dessa análise, depreende-se que a compreensão da função social da propriedade perpassa por elementos de ordem econômica, jurídica, política, ideológica e social. Para Mattos (2003) a compreensão da função social supera o de comando constitucional generalista, por entendê-la como uma norma jurídica superior e hegemônica por abarcar os mais relevantes valores éticos e sociais de um Estado e sociedade. Para a autora, o conceito de função social goza de fluidez, indeterminação e abstração²¹, é aberto e plurissignificativo, de modo a adequar-se às peculiaridades de cada cidade²². Essas características, que marcam a forte carga axiológica da função social, demanda a observância de outros princípios, dentre eles a dignidade da pessoa humana e de outros preceitos normativos, como o plano diretor, para dotá-los de significado, mas sua ausência não afasta a sua aplicabilidade.

Conforme já abordado neste estudo, é atribuição do plano diretor estabelecer o delineamento central da política urbana de maneira particularizada por cada município, atendendo às diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade e, por meio delas, estabelecer as exigências que conformam a função social a ser cumprida pela propriedade urbana.

Rodrigues (2004) critica a aplicação da função social e conseqüentemente sua efetividade, ao considerar que apenas os municípios com mais de 20.000 habitantes estão obrigados à elaboração do plano diretor, o que afasta a 19,69% da população urbana brasileira da incidência dessa normatização, conseqüentemente da imposição à propriedade ao cumprimento de sua função social. Por seu turno, pondera Mattos (2003) sobre a necessidade de afastar esses argumentos, ao considerar uma interpretação sistemática e teleológica dos artigos 182, § 2º e 5º XXIII da CRFB/88, de onde extrai duas conclusões: a primeira, que a efetividade da função social da propriedade não se restringe ao plano diretor; e, a segunda, que o plano diretor não é condicionante obrigatória para a propriedade estar obrigada a cumprir sua função social.

Em mesma sede de argumentação, de esvaziamento do alcance da norma por manobras políticas legislativas, Souza (2010, p. 161) pontua que:

Com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi, mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica.

²¹ Essas características juntamente com a alta carga axiológica do conceito de função social da propriedade, permitem duas conclusões: a primeira toca a função social da propriedade como um conceito jurídico indeterminado e uma norma constitucional de efeito programático.

²² Difere esse tratamento do conceito hermético dispensado, pela Constituição, no artigo 186, à função social do imóvel rural.

No entanto, Souza (2010) posiciona-se de modo menos crítico que Rodrigues (2004) ao entender que outras potencialidades subsistem, como os novos planos diretores, de caráter mais politizado e orçamentos participativos. O que é corroborado por Mattos (2003) e Dallari (2009), ao assegurar que o plano diretor, como principal instrumento por trazer definições mais concretas das exigências de ordenação, não afasta a incidência normativa do Estatuto da Cidade, que, com todos os seus instrumentos de política urbana, já assegura um mínimo da função social.

Com base nesses argumentos, comunga-se da corrente de não se descurar da função social nos municípios de menos de 20.000 habitantes, pois a socialização da propriedade está preconizada no texto constitucional e também no Estatuto da Cidade, o que já confere aplicabilidade ao preceito e enseja de pronto a relativização do direito de propriedade. Ao plano diretor cumpre estabelecer as ordenações que delinearão as limitações, concretizando-as.

No entanto, é relevante avançar nas críticas, e superar a questão de fluidez do conteúdo da norma, no tocante à função social. Há que testá-la sob o risco de uma falácia a garantir e reproduzir as desigualdades a partir de estratégias de classes e agentes. Essa perspectiva procede, ao se distanciar da leitura do campo normativo e aproximar-se de toda a teoria que envolve a produção do espaço, considerando os interesses dialéticos daqueles que agem e modelam no e o espaço. São suscitações que permearam a dúvida quanto à neutralidade do planejamento urbano e que podem ser estendidas à compreensão e dimensionamento da função social da propriedade.

Nesse sentido, Carlos (2017b, p. 51), ao vislumbrar a função social da propriedade como um “campo cego”, um discurso ideológico, considera que:

A história demonstra que a propriedade confere direitos a quem detém, permitindo com isso a realização consentida da dominação. O discurso da função social da propriedade encobre: a) o processo que tornou a propriedade uma potência estranha – autonomizando a obra social da existência humana; b) o fetiche que transforma os homens em coisas através da expropriação consentida; c) a condição de força de trabalho tornada mercadoria e sua posição de consumidora de bens e serviços; d) a função ideológica da propriedade como um mecanismo que mantém o mundo tal qual é, portanto invertido: o mundo no qual as coisas dominam o homem.

A crítica central apresentada toca até que ponto o discurso da socialização ou de uma função social não naturalizaria a propriedade, permitindo, ou justificando, ou legitimando, a apropriação privada da cidade e do espaço que foi construído e produzido por

um trabalho social, como evidenciado na seção 1.1. E, de maneira mais contundente, questiona-se: “Até que ponto esse discurso não legitima a ordem burguesa, na qual a propriedade privada da riqueza social produzida apaga o fundamento que apoia sua existência, [...] no qual o homem é destituído de sua obra, reforçando os mecanismos constitucionais da sociedade burguesa?” (CARLOS, 2017b, p. 52)

Não descurando do pensamento crítico e pertinente, mas retomando o viés da legalidade, a compreensão é no sentido de que, independentemente das diretrizes estabelecidas pelo plano diretor, a propriedade urbana deve estar adstrita à sua função social, seja no sentido de limitação ao próprio direito de propriedade, determinando uma nova forma de seu exercício, seja no determinar a ela uma função de utilidade econômica, de modo não a atender somente ao interesse particular do proprietário, mas também ao da coletividade e, em especial, de ser um viabilizador de justiça social, ao minimizar as desigualdades sociais.

Nesse último contexto, a função social fundamenta a necessidade de uma regularização fundiária, real e concreta, que possa conferir à população de baixa renda não só a titulação dos ocupantes de assentamentos irregulares, mas também acesso à urbanidade a toda a população.

2.4 Legislação Urbanística, Regularização Fundiária e Zonas Especiais de Interesse Social

Desde a formação das cidades, existem normas para disciplinar os assuntos afetos ao urbanismo, cujo desenvolvimento, como ciência e técnica, remonta ao processo de urbanização que somente ocorreu a partir da Revolução Industrial, pois a intensificação desse processo nas cidades ensejou toda uma problemática demandante de soluções, dando origem ao que hoje é chamado de urbanismo.

Nessa perspectiva, compreende-se por urbanismo "um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade" (MEIRELLES, 2007, p. 511). Acrescenta Carvalho Filho (2006, p. 5) que “é através das condutas urbanísticas que o Poder Público persegue um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos os que vivem na cidade melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto, de funcionalidade e de estética”. A esses, direitos somam-se habitação e circulação (SÉGUIN, 2002).

O urbanismo consiste em importante elemento de transformação das cidades, e requer um sistema de cooperação entre Estado e sociedade, ponto em que se aproxima do direito urbanístico, em razão de analisarem o mesmo objeto: o fenômeno urbano - por ópticas diferenciadas, o que se comprova ao observar o conceito de Direito Urbanístico apresentado por Silva (2000, p.48): "consiste no conjunto de normas que têm por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade".

A problemática urbana brasileira é resultado de uma combinação histórica da legislação urbanística elitista associada aos excludentes processos de planejamento e gestão, conforme abordado anteriormente. Desse modo, para Fernandes (2012), a ordem jurídica foi um fator determinante de exclusão socioespacial e, paradoxalmente, da ilegalidade urbana. Por outro lado, não é difícil compreender esse poder segregatório da legislação; basta repensar na lógica da produção do espaço urbano e identificar seus atores nas mais diversas ações, dentre elas o legislativo com suas bancadas setorializadas em defesa de interesses próprios, remetendo ao que já foi mencionado sobre a crise da representatividade política vivenciada no Brasil.

Retomando a fala do autor, a necessidade de uma reforma urbana evidenciou-se, e não é mais ignorada pela ordem jurídica, que vem possibilitando a promoção de políticas públicas de inclusão socioespacial, a partir do final da década de 1970, com número crescente de legislação federal sobre desenvolvimento territorial, planejamento e gestão urbana, assinatura de tratados e convenções, projetos e anteprojetos de lei, decretos, resoluções do Conselho Nacional das Cidades, instruções normativas da CEF, leis estaduais, municipais, entre outros. Acerca da legislação federal, cita-se:

- i) Lei n. 6.766/1979 - Parcelamento do solo urbano;
- ii) Lei n. 7.347/1985 – Ação civil pública;
- iii) Constituição Federal de 1988 – artigos 182 e 183: Política urbana;
- iv) Lei n. 9.790/1999 – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- v) Emenda Constitucional n. 26/2000: Direito de moradia;
- vi) Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade;
- vii) MP n. 2.220/2001 – Concessão de uso para fins de moradia;
- viii) Lei n. 11.079/2004 – Parcerias Público-Privadas – PPPs
- ix) Lei n. 10.931/2004 – Crédito e registro imobiliário
- x) Lei n. 11.107/2005 – Consórcios Públicos;
- xi) Lei n. 11.124/2005 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS;
- xii) Lei. 11.445/2007 – Diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- xiii) Lei n. 11.481/2007 - Regularização fundiária de interesse social em imóveis da União;

- xiv) Lei n. 11.888/2008 – Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social;
- xv) Lei n. 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida e regularização fundiária;
- xvi) Lei n. 11.952/2009 - Regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal;
- xvii) Lei n. 12.035/ 2010 - Instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos (FERNANDES, 2012, p. 9-10).

Não restam dúvidas de que profundas transformações ocorreram na ordem jurídica urbanística, mas a cidade legal em muito ainda se distancia da cidade real. São vários os obstáculos ainda enfrentados: a falta de informação e a despolitização da população; as disputas socio-políticas; o acesso ao judiciário; a omissão do meio acadêmico; procedimentos registrares; superação do individualismo que marca a propriedade imobiliária pela concepção socializada (FERNANDES, 2012; SÉGUIN, 2002).

Não há de se olvidar da necessidade do direito para a coexistência social, mas também, a ele não pode ser atribuído o protagonismo na solução das demandas urbanas sob pena de um fetichismo legal. Desse contexto decorre a importância da participação popular na gestão democrática da cidade e a politização da população no sentido de luta pela concretização da reforma urbana, consequentemente na melhor qualidade de vida dos cidadãos e concretização do direito à cidade.

No tocante ao aparato legislativo, não resta dúvida quanto à evolução ocorrida a partir da década de 1970, mas a presente pesquisa vai-se limitar ao estudo, por ora, da Lei de uso e ocupação do solo, Lei n. 6766/79, considerada um verdadeiro marco legal acerca da regularização fundiária urbana, ao tratar do parcelamento do solo urbano, por meio das modalidades de loteamento e desmembramento.

Em que pese a relevância da Lei no intuito de promover a regularização urbana, houve severas críticas em relação a seu conteúdo, por favorecer a elitização dos loteamentos, em razão do encarecimento decorrente das exigências urbanística e, consequentemente, a inviabilização do acesso da população de baixa renda a esses empreendimentos.

Desse modo, pode-se atribuir outra face a essa legislação: ao afastar a população de baixa renda de acessar uma terra urbana regularizada, acentuou a segregação socioespacial, estimulando a proliferação de loteamentos clandestinos que, por não obedecerem aos padrões exigidos, afastaram a população não só do acesso aos equipamentos urbanos básicos, mas também do seu direito à cidade, à moradia e à dignidade. Nessa perspectiva,

O controle do uso do solo urbano apresenta-se como das mais prementes necessidades em nossos dias, em que o fenômeno da urbanização dominou todos os povos e degradou as cidades mais humanas, dificultando a vida de seus moradores, pela redução dos espaços habitáveis, pela deficiência dos transportes coletivos, pela insuficiência dos equipamentos comunitários, pela promiscuidade do comércio e da indústria com as áreas de residência e lazer. (SÉGUIN, 2002, p. 74)

Numa tentativa de aproximação da cidade legal à cidade real e de atender às atuais demandas de regularização fundiária urbana, a Lei n. 6766/79 foi alterada pela Lei n. 9785/99 que inovou, dentre outros aspectos, ao: simplificar as exigências de infraestrutura em loteamentos de interesse social - artigo 6º, § 2º; reconhecer a competência municipal para fixação de lotes máximos e mínimos - artigo 1º, § 4º; possibilitar o registro de cessão de posses provisórias decorrente de instrumento particular – artigo 26; permitir a conversão de posse em propriedade – artigo 26, § 5º; e fixar o conceito de parcelamento de interesse público para fins de concessão de benefícios e simplificação cartorária – artigo 53. (BRASIL, 1999) Cabe mencionar que, além das alterações promovidas pela Lei n. 9785/99, ainda tramitam os projetos de Lei n. 3.057/2000 e 20 de 2007, ambos com proposta de alteração da Lei 6766/79.

Outro marco legislativo importante foi a Lei 11.977/2009, que em seu artigo 46 dispunha sobre a regularização fundiária urbana, que, no entanto, foi revogado pela Medida Provisória 759 de 2016, posteriormente convertida na Lei n. 13.465/2017.

Esse novo marco regulatório buscou simplificar a Regularização Fundiária Urbana, ora denominada Reurb, ao estabelecer em seu artigo 9º que:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (BRASIL, 2017).

A Reurb, prevista pela Lei 13.465/2017, compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). A Reurb de Interesse Social (Reurb-S) é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sejam clandestino, irregular ou por qualquer impossibilidade de titulação de seus ocupantes, com finalidade residencial, cujo registro do imóvel e toda a infraestrutura básica serão realizadas por conta do Poder Público. A Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) é aplicável aos núcleos urbanos informais não ocupados por população

de baixa renda, caso em que o particular deverá custear toda a infraestrutura a ser definida no projeto de regularização da região (BRASIL, 2017).

No que se refere aos objetivos da Reurb, a 13.465/2017 dispôs em seu artigo 10:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (BRASIL, 2017).

Em ambas as legislações, seja na revogada ou na vigente, a principal finalidade da regularização fundiária é efetivar o direito fundamental à moradia e, por conseguinte, promover o acesso à justiça social e à igualdade material. Nessa perspectiva, cabe ao poder público utilizar-se de políticas públicas para efetivar não só a moradia, mas também o acesso a toda ordem de serviços e equipamentos públicos, de modo a concretizar os preceitos do direito à cidade.

A Lei 13.465/2017 também regulamentou as Zonas Especiais de Interesse Social, objeto de estudo desta pesquisa e instrumento jurídico e político já previsto pelo Estatuto da Cidade, nos seguintes termos:

- Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.
- § 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada

preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.
 § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

A previsão das ZEIS pelo Estatuto da Cidade, encontra-se disposta no artigo 4º, inciso V, alínea f: “Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:[...]; V – institutos jurídicos e políticos:[...] f) instituição de zonas especiais de interesse social:[...]”.

As ZEIS são uma espécie de zona de caráter especial, que integram o zoneamento urbano, que é considerado como um instrumento previsto nos Planos Diretores, por meio do qual a cidade é dividida em áreas com diferentes diretrizes, visando a determinar o uso e a ocupação do solo.

Em termos conceituais, para Silva (1995, p.215) zoneamento é “um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal ou a repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas.” Para Meirelles (1993, p. 406),

[...] consiste o zoneamento na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo, estabelecendo normalmente as áreas residenciais, comerciais e industriais; delimitando os locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos de veículos e outras ocupações espaciais permanentes ou transitórias; ordena a circulação, o trânsito e o tráfego no perímetro urbano; disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade.

Como suscitado em qualquer das temáticas apresentadas neste capítulo, sobre elas recaem severas críticas quando refletidas a partir da produção do espaço, e com o zoneamento não seria diferente. Assim, se o zoneamento, instrumento do planejamento urbano, for de caráter conservador e funcionalista terá natureza excludente e conservadora. (VILLAÇA, 1999). Reitera essa abordagem Alfonsin (2007, p. 81), mas acrescenta uma outra perspectiva do zoneamento:

Para efeito de regularização fundiária, percebeu-se que o zoneamento, como instrumento jurídico e urbanístico, podia ser flexionado de mais de uma forma. Uma delas é aquela que em diferentes cidades brasileiras, em diferentes épocas, disciplinou o zoneamento a partir de interesses econômicos e políticos em favor do mercado imobiliário. Outra possibilidade de utilização do instrumento seria respeitar o contexto imposto por necessidades sociais as quais conduziram determinada parte da população a instalar-se num espaço da cidade que a própria comunidade

zoneou, por exemplo, para a sua moradia, coagida por invencível estado de necessidade, gerando o conflito entre a cidade legal e a cidade real.

Sobre esse contexto, pondera Souza (2010), ao trazer que há outras modalidades de zoneamento como aquele dito includente ou de prioridades, em que os investimentos públicos em infraestruturas seriam realizados de modo a atender as necessidades básicas da população de baixa renda, em detrimento de bairros já privilegiados. Por meio deles buscar-se-ia identificar as áreas mais demandantes de serviços e equipamentos públicos, sejam favelas, loteamentos irregulares e vazios urbanos, áreas convencionalmente chamadas de AEIS- Áreas Especiais de Interesse Social ou ZEIS, com a finalidade de atender à justiça social.

As ZEIS, utilizando-se dessa classificação proposta por Souza (2010); Afonsin (2017) e Rolnik e Santoro (2013), são uma espécie de zoneamento inclusivo compreendido a partir da união de duas modalidades: as ZEIS de vazio, quando incidente em terrenos subutilizados ou não utilizados, teoricamente em locais supridos de infraestrutura, destinadas para produção de habitação de interesse social; e as ZEIS de áreas ocupadas, cuja finalidade é promover regularização fundiária e urbanística em áreas onde há assentamentos precários (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2011).

Explica Saule Júnior (2007) que as ZEIS são, portanto, um tipo de zoneamento especial, cujas áreas são dotadas de destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo, de modo a atender necessidades locais distanciadas da regulamentação para o macrozoneamento. Objetivam, portanto, flexibilizar o regime urbanístico, de modo a facilitar a regularização jurídica de áreas ocupadas irregularmente reconhecendo e incorporando a cidade real à cidade legal (ALFONSIN; FERNANDES, 2006). De modo mais enfático Dallari (2010, p. 81) salienta que as ZEIS são áreas:

Onde as circunstâncias de fato autorizam ou determinam um tratamento diferenciado, mais simples, menos elitista, dos índices urbanísticos, de maneira a assegurar o direito à moradia, inserido no artigo 6º, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 26/2000. Não se trata de criar privilégios para os economicamente fracos, nem de lhes conferir menos garantia de segurança e de salubridade, mas sim de aplicar o direito com razoabilidade, promovendo entre os diversos objetivos os valores constitucionalmente consagrados.

As ZEIS começaram a ser utilizadas ainda na década de 1980, com a abertura política brasileira, em decorrência de reivindicações dos movimentos sociais de moradores de assentamentos irregulares em prol de regularização fundiária e de melhoria das condições

urbanísticas. Destacam-se como precursoras da utilização desse instrumento, no ano de 1983, as cidades de: Belo Horizonte, por meio do Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA objetivando propiciar a regularização fundiária dos assentamentos informais, integrar essas áreas à cidade formal e viabilizar o acesso dessa parcela da população aos serviços públicos por meio de padrões urbanísticos próprios e submetidas a um processo participativo de gestão institucional; Recife, com a instituição das ZEIS e, em 1987, do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, que inovou ao criar um sistema de gestão participativa (FERNANDES, 2007).

A proposta apresentada por esses programas, foram implementadas posteriormente por outras cidades como Rio de Janeiro, Porto Alegre, mantendo a centralidade na regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais, destinada às, como mencionado na pesquisa, ZEIS de áreas ocupadas. No entanto, inovou quanto à utilização do instrumento ZEIS, a experiência realizada em Diadema, no início da década de 1990, que criou as AEIS de vazios para provisão de terra destinada à habitação de interesse social em áreas subutilizadas ou vazias. A esse respeito, elucida Mourad (2000, p. 83):

Foi a partir de 1983, com a elaboração de seu Plano Diretor Participativo, revendo o Plano de 1973, que o tema do fortalecimento do espaço para a inclusão territorial da habitação de baixa renda é formulado no âmbito de uma estratégia global de cidade. Neste plano, o zoneamento da cidade foi revisado, incluindo as AEIS-1, áreas vazias destinadas à produção de habitação popular e AEIS-2, áreas ocupadas por núcleos habitacionais a serem urbanizados. Em um contexto de mudanças no padrão produtivo industrial na Região do ABC, as AEIS de vazios foram demarcadas majoritariamente sobre zonas industriais vazias, aumentando assim a disponibilidade de terras para habitação no município.

A utilização das ZEIS vazias, a exemplo de Diadema, tornam-se importante instrumento inclusivo, quando pautado em uma ativa gestão de política habitacional e bem delineada quanto à questão de parâmetros urbanísticos e de localização centralizada. De modo contrário, reafirmam e potencializam a segregação sócio-espacial da população de baixa renda, ao destiná-las a áreas periféricas, desprovidas de serviços e equipamentos públicos. Nessa perspectiva:

[...] sua utilização com o objetivo de fazer uma política fundiária que inverta a lógica de expansão urbana periférica não é uma regra. Viu-se, por exemplo, no caso de Piracicaba, a utilização do instrumento como flexibilizador de exigências de infraestrutura e parâmetros em qualquer região do município, funcionando não como instrumento de planejamento que inverte a tradicional decisão de localização destes empreendimentos nas

franjas externas da cidade, mas como reforçador destes processos, geralmente em áreas não infraestruturadas onde o preço da terra é menor. Além disto, em boa parte dos casos – e o exemplo de São Paulo é significativo – as ZEIS de vazios “periféricas” têm sido promovidas em escala muito maior do que ZEIS situadas em áreas mais consolidadas, mais uma vez reforçando, e não rompendo com os padrões de segregação socioespacial (ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 22).

A instituição e periferização de ZEIS vazias, em áreas não dotadas de infraestrutura urbana, tem sido recorrente nas metrópoles brasileiras a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Fortaleza (GOULART; TERCI; OTERO, 2016).

O crescimento populacional das cidades médias e a demanda habitacional associados a questões macroeconômicas estimularam nas cidades médias esse mesmo padrão periférico de localização das ZEIS vazias.

Piracicaba, acima mencionada, é cidade média paulista, que teve regulamentado o instrumento ZEIS. Embora tenha havido nesse município diagnóstico da existência de grande quantidade de vazios urbanos, dotados de infraestrutura, e a indicação para ocupá-los; a mudança de governo à época da aprovação do Plano Diretor ocasionou o redirecionamento da localização das ZEIS para áreas periféricas da mancha urbana, onde já localizava a população de baixa renda. Áreas essas que, inclusive, eram compreendidas anteriormente como zona rural (GOULART; TERCI; OTERO, 2016).

Bauru é outro exemplo de cidade média, no estado de São Paulo. Por questões ambientais, de proteção dos mananciais de água, optou-se pelo preenchimento de vazios urbanos, estabelecendo 3 tipos de ZEIS: 1 e 3 voltadas para áreas habitadas e demandantes de regularização, diferenciando ser uma, em terreno particular, e, outra, em terreno público. A 2 são ZEIS vazias, destinadas à habitação de interesse social, que foram demarcadas em áreas em que já eram concentrada a população com vulnerabilidade social (GOULART; TERCI; OTERO, 2016).

Em Minas Gerais, há também um estudo sobre ZEIS em cidades médias, no qual Soares (2012) analisa 5 cidades, quais sejam: Varginha, Uberaba, Pouso Alegre, Divinópolis, Teófilo Otoni e Governador Valadares. A abordagem feita pela autora foi sintetizada na figura 03, que informa a regulamentação das ZEIS em cada uma das cidades mencionadas:

Figura 03: Instituição de ZEIS em cidades médias de Minas Gerais

Município	ZEIS instituídas	Tipos de ZEIS instituídas
Divinópolis	Sim	Z4 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária Z1 – Permite a utilização como ZEIS de áreas vazias / não é exclusiva para empreendimentos de habitação
Governador Valadares	Não	
Pouso Alegre	Sim	ZEIS 1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária ZEIS 2 – ZEIS para reassentamento de população residente em área de risco e de proteção ambiental ZEIS 3 – ZEIS vazias
Teófilo Otoni	Sim	ZEIS-1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária ZEIS-2 – ZEIS vazias
Uberaba	Sim	ZEIS 1 – ZEIS ocupadas / Regularização Fundiária ZEIS 2A – ZEIS vazias (baixa densidade) ZEIS 2B – ZEIS vazias (alta densidade)
Varginha	Não	

Fonte: Soares (2012, p. 53)

Em conclusão, Soares (2012) argumenta que em Divinópolis, pelo fato de a Z1 não ser exclusiva para a habitação de interesse social, e já ser parcialmente habitada, não pode ser considerada como ZEIS vazia. Governador Valadares e Varginha, até então, não haviam regulamentado as ZEIS. Pouso Alegre, apesar de regulamentar e criar a ZEIS 3 para habitação social, também não estavam vazias. Em Teófilo Otoni, embora tenha legislação que regulamenta as ZEIS, essas não foram demarcadas. Uberaba, então, é a única cidade do estudo apresentado que demarcou, efetivamente ZEIS vazias, subdividindo-as em duas modalidades: ZEIS 2 A, para baixa densidade de ocupação e ZEIS 2 B, para alta densidade de ocupação.

O que se depreende desses estudos é que em Piracicaba, Bauru e Uberaba, a partir do PMCMV houve um aumento da utilização do instrumento das ZEIS em áreas vazias, o que não significou um aumento da oferta de áreas urbanizadas com boa infraestrutura. Montes Claros é outra cidade de porte médio brasileiro que regulamentou e instituiu ZEIS em seu território, e seguiu esse mesmo padrão.

Nesse contexto, questão relevante a ser analisada, a partir de todo o arcabouço teórico apresentado, e centralidade desta pesquisa, é a relação a ser estabelecida entre: a criação de ZEIS vazias para atender ao mercado de produção de HIS – numa produção capitalista da casa, fomentada por subsídios e financiamentos do PMCMV, especialmente para a implementação de residenciais destinados à faixa 01 do programa –; a produção do espaço – considerando o Estado e o capital como agentes produtores –; a expansão urbana e a perpetuidade de uma sociedade dual e excludente e seu reatamento no direito à moradia da

parcela da população ocupante dessas áreas, delimitando a leitura desses processos na cidade de Montes Claros.

Esse questionamento se faz coerente, diante da concepção capitalista e hegemônica de que áreas vazias ou subutilizadas, desde que bem localizadas, devem ser o mais lucrativas e rentáveis de modo a ter melhor uso e aproveitamento, ainda que para esse objetivo a população de baixa renda seja fadada à periferização, para áreas despojadas de infraestrutura e urbanidades, precarizando a mobilidade e o acesso dessas pessoas e, conseqüentemente, impedido o seu acesso ao direito à cidade e a concretização de seu direito à moradia digna e adequada.

CAPÍTULO III - AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NA CIDADE DE MONTES CLAROS E O DIREITO À MORADIA DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

As reflexões apresentadas nos capítulos anteriores, de cunho teórico e voltado para o contexto brasileiro, são aplicáveis à realidade montes-clarense, o que enseja, a partir deste ponto da pesquisa, um olhar acurado para contexto local.

Montes Claros, desde sua origem, ainda em tempo imperial, já gozava de importância política, econômica e comercial, na província mineira. Desde essa época já havia se consolidado como importante centro regional de comércio, característica firmada, ainda, nos dias atuais.

O processo de industrialização de Montes Claros, deflagrado a partir da década de 1960, atingiu seu ápice na década de 1970, por meio de estímulo de políticas públicas. Em decorrência desse processo e de uma tendência à desmetropolização, ocorre a urbanização da cidade, que na década de 1970, já possuía uma população urbana superior a 100.000 habitantes, que correspondia a 73% da população do município. Em 2017, estimou-se uma população superior a 400.000 habitantes (IBGE, 2017).

Esse adensamento populacional, característico nas cidades médias nas últimas décadas, desvelou aspectos negativos da urbanização montes-clarense como o crescimento urbano desordenado, insuficiência de planejamento e infraestrutura e problemas de ordem habitacional. Aliado ao esmiuçar dessas questões, este capítulo analisa como o espaço urbano de Montes Claros foi sendo moldado ou modelado, considerando essas factuaisidades.

Montes Claros, como o Brasil, apresenta uma sociedade dual e concentradora, característica essa reverberada na produção e, por conseguinte, no próprio espaço urbano e que conduz a população de baixa renda à periferia da cidade, ocasionando um processo involuntário de segregação.

Esse processo segregatório foi intensificado, a partir de 2009, ao implementar PMCMV e juntamente com ele a adoção de instrumento urbanístico - as ZEIS, em áreas periféricas, ocasionando o espraiamento do tecido urbano da cidade, ao desconsiderar áreas de vazios urbanos urbanisticamente consolidadas.

O que denota como o espaço urbano foi sendo modulado pelos agentes produtores e quais os papéis desempenhados por cada um deles nesse processo. É nesse contexto que a questão habitacional ganha relevo e centralidade em razão do objetivo da

pesquisa que é de analisar o direito à moradia em residenciais da faixa 01 do PMCMV, albergados em ZEIS.

Assim, este terceiro capítulo tem por finalidade apresentar um panorama geral e histórico da urbanização e como foi se desenhando a questão habitacional em Montes Claros; compreender a produção do espaço, delineando sua natureza segregatória; tipificar e diagnosticar as ZEIS instituídas na cidade e por fim, analisar o direito à moradia da parcela da população montes-clarense que reside nos conjuntos habitacionais do PMCMV, destinados à faixa 01 e que são inseridos em áreas de ZEIS.

3.1 – A urbanização e a questão habitacional em Montes Claros/MG

Tomar a dimensão do presente e projetar o futuro requer um olhar atento ao passado. Assim, compreender a Montes Claros de hoje, urbana, uma cidade média com centralidade no norte de Minas Gerais demanda um olhar aguçado que perpassa o Arraial das Formigas, a Vila de Montes Claros das Formigas e a Cidade de Montes Claros.

A ocupação efetiva da região onde se insere o município de Montes Claros remonta ao desbravamento do interior brasileiro pelos bandeirantes, ainda no período colonial, a partir da segunda metade do século XVII. A ocupação se deu por duas frentes: com os bandeirantes baianos, visando à expansão da pecuária e cultivo do algodão ao longo do Rio São Francisco, e com as bandeiras paulistas, em busca de ouro e pedras preciosas (OLIVEIRA, 1994).

Nessas incursões, já no final do século XVII, Matias Cardoso e Antonio Gonçalves Figueira fixaram-se na região, onde foram formadas três grandes fazendas: Jaíba, Olhos d'Água e Montes Claros, esta, situada na cabeceira do Rio Verde, concedida por meio de sesmaria, em 1707, a Gonçalves Figueira. Dá-se origem, então, ao Arraial das Formigas que, no século seguinte, em 1831, tornou-se Vila de Montes Claros das Formigas e, em 1857, foi alçada a Cidade (VINNA, 1916).

Montes Claros, quando de sua emancipação em 1857, caracterizava-se por ter uma população eminentemente rural, ter como atividade econômica predominante a pecuária, ter-se consolidado em uma oligarquia rural, que concentrava terras, gado e poder político nas mãos de grandes proprietários fazendeiros – os coronéis (MATA-MACHADO, 2007; BRITO, 2006).

Outro aspecto histórico relevante sobre Montes Claros, e que reverbera em um dos aspectos de sua centralidade atual, é a existência, desde sua origem, das feiras e mercados. O comércio sempre foi uma característica local, desde o Arraial das Formigas, que lhe permitiu destacar-se em relação aos povoados e cidades vizinhas, por viabilizar as trocas de produtos de garimpo por outros gêneros, o que era facilitado por sua localização, próximo ao entroncamento de várias estradas (BARBOSA, 2007).

Salienta Fugêncio (2001, p.3) que Montes Claros, desde o período imperial, goza de importância política, econômica e comercial:

Em Montes Claros, naquela época, já existiam várias “intendências” – os antigos mercados – onde se negociava de tudo, até escravos, e na região era criado o maior rebanho de gado de corte da província, dois fatores econômicos de grande importância. Além disso, no arraial das “Formigas” já residiam vários moradores que poderiam ser eleitores, pois possuíam renda anual que lhes dava esse direito, e essa condição dava ao povoado uma relevância na conjuntura política da província.

O Arraial transformou-se em Vila, que se transformou em cidade e se tornou e consolidou relevante centro de comércio regional. Esse processo foi ainda impulsionado por dois grandes marcos resultantes da força política da elite montes-clarense: no ano de 1917, pela inauguração da luz elétrica, e, no ano de 1926, pela chegada da Estrada de Ferro Central do Brasil. Ambos os marcos estavam imbuídos de uma ideologia técnico-progressista e de civilização, sob a guarida de uma nova ordem tecnológica engendrada pelo capitalismo mundial para levar a urbanização rumo ao interior. Para tanto, era necessário estabelecer a ligação de Norte a Sul do país, baseado em um ideal de integração e soberania nacional, que visava ter domínio sobre todo o território brasileiro, incluindo o sertão mineiro, que seria o elo entre essas regiões (LESSA, 2007; BRITO, 2006).

Em âmbito nacional, as décadas de 1940 e 1950 foram marcadas por propostas progressistas e adoção de programas desenvolvimentistas considerando a imagem de Novo Brasil, então democrático. Essa nova ideologia, erguida a partir do processo de centralização do poder, urbanização e industrialização, fortalecimento de instituições jurídicas rechaçaria a construção política sertanista que até a década de 1930, cunhava-se no coronelismo, levando a compreender a decadência dessa manifestação de poder.

Considerando o conservadorismo e a estrutura política da cultura local, Pereira (2002) questiona se a prática coronelista restou, de fato, desarticulada diante das alterações sócio-econômicas e jurídicas, ocorridas na sociedade dos anos de 1940 e 1950, e conclui que

essas práticas acabaram por serem apropriadas por novas lideranças e partidos políticos, numa espécie de desestrutuação/reestruturação das relações de poder. Essa opinião é corroborada por Gualberto (1995, p. 192), ao afirmar que “Até hoje, as práticas políticas do coronelismo sobreviveram à desaparecimento progressiva dos coronéis [...] graças à ação de seus herdeiros políticos: os tecnocratas e os populistas”, e podem, ainda, ser percebidas na sociedade montes-clarense, pois,

[...] existe uma linha de continuidade interna de nossa política; ela se evidencia, por exemplo, no novo tipo de coronelismo, o coronelismo urbano, para integrar na política brasileira elementos novos; assim os fenômenos que vão aparecendo adotam formas já conhecidas para se incorporarem no que já existe (QUEIROZ, 1969, p. 29).

Os resultados da política desenvolvimentista em Montes Claros, nas décadas de 1940 e 1950, foram tímidos, considerando que os investimentos que seriam direcionados para a industrialização não ocorreram, tendo em vista que o setor econômico preponderante da cidade região era o agropecuário. Ainda assim, as conquistas advindas para a região demonstraram o prestígio das lideranças locais, como a título de exemplo, no ano de 1944, seguindo o abastecimento de água, houve a instalação do serviço de energia elétrica (OLIVEIRA, 1994).

Cabe ressaltar que, por mais que não houvesse o desenvolvimento pleno do setor industrial, Montes Claros, na década de 1950, já contava com numerosas edificações comerciais e de serviços, algumas empresas, bem como com importantes prédios públicos. E que, embora não tivesse, nessa década, alcançado o auge do processo de industrialização, seu processo de urbanização já se havia intensificado, de modo que, nesse período, os problemas dele advindos já começavam a se manifestar, como desemprego, mendicância e violência. Razão pela qual, em 1956, foi instalado o 10º Batalhão da Polícia Militar (PEREIRA, 2002; PAULA, 1979).

O processo de industrialização de Montes Claros, tardio se comparado a cidades de outras mesorregiões do estado, foi deflagrado a partir de 1965, em decorrência da inserção de Montes Claros na área de atuação da SUDENE, e efetivamente viabilizado a partir da década de 1970, quando, por meio de incentivos financeiros e fiscais, foram implementados significativos projetos industriais, agropecuários e de reflorestamento. A implantação dos empreendimentos industriais demandou, do município, vultosos investimentos em infraestrutura como transporte, energia, abastecimento, armazenamento, saneamento, comunicação na cidade.

A crescente industrialização provocou intenso movimento migratório, entre as décadas de 1960 e 1970, ocorrendo a inflexão do campo para cidade²³. Pela primeira vez, desde sua emancipação, Montes Claros tem sua população urbana maior que a rural. O fluxo migratório foi motivado tanto pela procura de oportunidades de trabalho por pessoas atraídas pelas notícias de empregos nas fábricas, como também em razão da modernização agrícola, que expulsou os trabalhadores do campo.

Nesse contexto de migração, há que se considerar também a ocorrência de outro processo, de âmbito nacional, a partir da década de 1970, que é a “desmetropolização” (SANTOS; SILVEIRA, 2011), ensejador do desenvolvimento de novas centralidades, em escala regional, promovendo, assim, a desconcentração econômica e demográfica das metrópoles (FRANÇA; ALMEIDA; OLIVEIRA, 2014; FRANÇA; ALMEIDA, 2015, FRANÇA, 2007; 2012; FRANÇA *et al* 2015). Nesse contexto, despontaram as cidades médias:

[...] definidas pelo IBGE como centros com população entre 100 mil e 500 mil habitantes [que] têm demonstrado um novo dinamismo espacial e territorial no interior do país, além de se consolidar como espaço privilegiado de atração e localização do capital. Isso se dá em função das relações estabelecidas com o seu entorno regional, culminando nas aglomerações urbanas, a partir de economias vinculadas a expressividade do setor terciário (comércio e prestação de serviços, notadamente), além de atividades industriais, agropecuária e de gestão (FRANÇA, SOARES, 2012).

A transição demográfica de Montes Claros, se considerada as décadas de 1960 a 2010, delineou bem a passagem da cidade agrária para a cidade industrial para o urbano, fazendo uma alusão ao eixo espaço-temporal lefebvriano (2008); não descurando que Montes Claros, em período anterior à década de 1920, poderia ser caracterizada como uma cidade política.

Tabela 01 – Evolução Demográfica em Montes Claros

ANOS	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Zona Urbana	44.512	85.154	155.313	227.295	289.006	344.427
Zona Rural	61.470	31.332	21.995	22.270	17.488	17.488
Total	105.982	116.486	177.308	249.565	306.730	361.915

Fonte: IBGE (1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010). Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

²³ Cabe salientar que o pacote desenvolvimentista da SUDENE incluía a modernização da agricultura, bem como a prática da silvicultura – a chamada Revolução Verde – que contribui sobremaneira para a migração do campo para a cidade.

Os dados demográficos mostram que o grau de urbanização do município aumentou de 40,66%, em 1960, para 73,10%, em 1970; se comparadas as décadas de 1960 a 2000, o crescimento do grau de urbanização foi superior a 200%, atingido a taxa de urbanização de 94,21%.

Entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 2,30%. Em Minas Gerais, essa taxa foi de 1,43%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo período. Nessa década, a taxa de urbanização do município passou de 91,08% para 94,21% (ATLAS, 2013).

Em 2010, viviam, no município, 361.915 pessoas. Em 2017 estimou-se que a população de Montes Claros fosse de 402.027 pessoas, havendo um crescimento da taxa média anual de 1.57% (IBGE, 2018).

O adensamento populacional proveniente de fluxos migratórios, manifestação das cidades médias nas últimas décadas, desnuda aspectos negativos da urbanização como o crescimento urbano desordenado e insuficiência de planejamento e infraestrutura para acomodar esse fluxo de pessoas no espaço urbano – panorama que desencadeia problemas de ordem habitacional que, em regra, vão atingir, de modo mais incisivo, a população de baixa renda.

A questão habitacional no Brasil é um problema latente que assola não só as metrópoles, mas também, as médias cidades, e que envolve não só o *deficit*, mas todas as outras nuances, como a falta de acesso à urbanidade, a segregação sócioespacial, a periferização, a favelização.

Para Souza e França (2011, p. 52), “A situação habitacional de Montes Claros não foge à realidade da maioria das cidades brasileiras de grande e médio porte, resultado do processo excludente de crescimento urbano e das desigualdades de distribuição de renda”.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2000; 2010), em 2000 o *deficit* habitacional em Montes Claros era de 8.212 unidades, em 2010 esse número era de 10.000 unidades. Cabe ressaltar que, em 2010, o número de imóveis não ocupados em Montes Claros somava 16.504 domicílios (IBGE, 2018). Considerando esses dados, observa-se que o número de domicílios vagos em Montes Claros é superior ao *deficit* habitacional em 6.504 unidades. Depreendendo-se portanto, que não há escassez de domicílio e, sim, falta de acesso pela população, expressivamente a de baixa renda, que concentra mais de 80% do *deficit* habitacional.

A explicação para esse fenômeno está no fato de a moradia ter sido transformada em mercadoria, cujo preço elevado impede que parcela da população possa acessar, ou, por outra vertente, pela concentração de renda e riqueza característica da sociedade dual vivenciada no Brasil e reproduzida em Montes Claros.

Seguindo a tendência nacional, já apresentada, a concentração da falta de moradia atinge a população de baixa renda, aquela que percebe até três salários mínimos; e, em Montes Claros, essa população absorve 87,6% da demanda por moradia, e o principal componente para a composição do *deficit* é a coabitação (LEITE, 2011).

A questão da moradia, como problema urbano em Montes Claros, não é recente e a adoção de políticas públicas pôde ser observada a partir da década de 1970, período de efetivo processo de urbanização, visando equalizar a questão da moradia e da regularização fundiária e urbanística.

A primeira delas, data do início da década de 1970, foi promovida pelo I Plano Diretor de Montes Claros, que teve o intuito de traçar diretrizes e leis sobre a política de desenvolvimento urbano a ser seguida. Uma das diretrizes básicas previstas era a adoção de uma política urbana de adensamento:

a) uma política de adensamento, com a contenção rígida do perímetro, porém, expansão orientada e regulada, tendo em vista a ocupação gradativa no sentido centro-periferia; b) uma política de adensamento que incentivasse a ocupação das áreas centrais mais providas de equipamentos públicos; c) uma política de adensamento, que promovesse a renovação da estrutura do centro comercial e uma dilatação dentro da perspectiva expansional orientada; e d) uma política de adensamento, que visasse a ocupação efetiva das áreas periféricas de densidade rarefeita (MONTES CLAROS, 1970).

O I Plano Diretor, de caráter elitizado, revelava o ideal de modernização da cidade de modo a atender às necessidades de uma cidade urbano-industrial, à espera de ser modernizada, “é nele que vamos encontrar a expressão, o registro, o conto da necessidade de substituir o antigo pelo novo, o atrasado pelo moderno” (SILVA, 2008, p. 73).

Ressalta-se que a cidade cunhada numa política urbana de adensamento ficou no imaginário, seja em razão de elementos como fluxo migratório, crescimento populacional ou planejamento e gestão pública.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, programa federal, de meados da década de 1970, instituiu o Programa Nacional de apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, no qual foi incluído Montes Claros, que tinha por objetivo investir em

regularização fundiária, construção de habitação, ampliação de serviços e equipamentos urbanos e promoção de saúde e lazer para a população de baixa renda.

Em resposta ao PNCCPM, o Estado de Minas Gerais, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, por meio da Fundação João Pinheiro, criou o Projeto Especial Cidade de Porte Médio – PECPM, cujo objetivo era estimular o fortalecimento e desenvolvimento das cidades médias. A implementação desse programa:

visava atender à demanda da industrialização, subordinando a lógica urbana local à lógica industrial. Esse programa contou com recursos do BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. A implementação das diretrizes e obras propostas pelo PECPM de Montes Claros foi de responsabilidade da SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Prefeitura Municipal de Montes Claros, sendo que 70% do capital investido foi proveniente do BIRD, 20% do cofre do Estado de Minas Gerais e 10% da Prefeitura Municipal da cidade (GOMES, 2007, p. 142).

Esse programa, direcionado à população de baixa renda, em Montes Claros, promoveu o acesso à casa própria, à legalização fundiária e à promoção de infraestrutura urbana, ao investir em construção de conjuntos habitacionais e em saneamento básico.

Na década de 1990, é implantada, por meio da Lei nº 2004/1992, a Política Municipal de Habitação Popular, cujo objetivo foi “resguardar o cidadão carente do desabrigo, do abandono, da insegurança, da indigência e da promiscuidade” (MONTES CLAROS, 1992).

Essa política abrangeu urbanização, saneamento, remoção ou regularização de favelas, loteamento, conjunto habitacional, reforma e melhoria da moradia popular, organização de trabalho, assentamento, destinada a atender o interesse social para aquelas famílias que percebessem até 2 salários mínimos. No entanto, afastou sua aplicabilidade ao exigir, que, para ser beneficiário do programa, tivesse vínculo empregatício formal, o que não é regra nessa parcela da população.

Na década de 2000, foram implementadas outras políticas habitacionais, conforme mencionado no quadro 03:

Quadro 03 – Programas habitacionais implantados em Montes Claros na década de 2000

Programa	Ano	Ponto B
Montes Claros Legal	2000	Legalização fundiária em 14 bairros, de um total de 4409 2600 foram escriturados
Habitar Brasil Bird – HBB	2002	Urbanização do entorno dos Córregos Bicano e Vargem Grande
Arrendamento familiar	2002	Construção de 320 apartamentos nos bairros Ibituruna e Canelas
Village do Lago III	2005	Convênio com o Programa da COHAB para construção de 25 casas
PROAS²⁴	2006	Bolsa Moradia para arcar com o aluguel dos moradores que perderam suas casas em decorrência de calamidade pública
Lares gerais	2006	Convênio com o Programa da COHAB para construção de 225 casas no Conjunto Habitacional Lares Gerais

Fonte: Guimarães (2007); Souza e França (2008). Org: Assis, A. P. S. R. (2018).

Em 2008, foi editada a Lei nº 3.995 que “dispõe sobre a implantação e execução da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, PMHIS, institui o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e dá outras providências”.

A PMHIS é direcionada à população em situação de vulnerabilidade social e pauta-se por uma concepção de desenvolvimento urbano integrado e sustentável, em que a habitação não se restringe à casa, mas incorpora também o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidadania.

A PMHIS previu ser implantada por meio de duas linhas de atuação: a primeira referente a assentamentos existentes e a segunda referente a novos assentamentos, por meio dos seguintes programas:

Quadro 04 - Programas da PMHIS

Assentamentos existentes	Novos assentamentos
I - Melhorias Domiciliares	I - Programa de produção de lotes urbanizados
II - Programa de Regularização Fundiária	II - Programa de produção de unidades e conjuntos habitacionais
III - Humanização de Áreas de Interesse Social	III - Programa de aquisição de unidades habitacionais
IV - Urbanização de Favelas	IV - PROAS – Programa de reassentamento de Famílias.
V - Bolsa Moradia.	-

Fonte: Montes Claros (2008). Org.: Assis A.P.S. R (2018).

²⁴ Programa de Reassentamento de famílias removidas em decorrência de Obras Públicas e Assentamentos Subnormais

A Lei nº 3995 de 2008, conforme evidenciado pelo quadro 04, ao instituir a PMHIS, sistematizou em uma só legislação programas destinados a promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável tanto voltados aos assentamentos existentes quanto para os novos assentamentos.

Em março de 2009, foi lançado o PMCMV pelo Governo Federal, tendo como finalidade anunciada contribuir para a redução do *deficit* habitacional no país, a partir da concessão de incentivos tanto à produção como à compra de novas unidades habitacionais, subsidiados por verbas aportadas do Orçamento Geral da União (OGU).

Para consecução e viabilização, o programa foi dividido em três fases: Fase 1, dividida em 3 faixas de renda e executada nos anos de 2009 a 2011; Fase 2, também dividida em 3 faixas de renda e executada nos os anos 2011 a 2016; e Fase 3, dividida em 4 faixas de renda e executada de 2016 até o presente, evidenciadas na Tabela 4.

Tabela 02 – Fases e faixas do PMCMV

Faixa do PMCMC	Fase 1		Fase 2		Fase3	Benefícios
	Renda mensal	renda familiar	Renda mensal	renda familiar	Renda familiar mensal	
Faixa 1	Até R\$1.395,00		Até R\$1.600,00		Até \$1.800,00	Subsídio de até 90% Prestações mensais de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 Prazo de até 120 meses, com financiamento sem juros
Faixa 1, 5	-		-		Até \$2.600,00	Subsídio de até R\$ 47.500,00 Taxa de juros de 5% ao ano Prazo de até 30 anos para pagar
Faixa 2	Até R\$2.790,00		Até R\$3.600,00		Até \$4.000,00	Subsídio calculado de acordo com a renda podendo chegar a R\$ 29.000,00
Faixa 3	Até R\$4.650,00		Até R\$5.000,00		Até \$7.000,00	Taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado

Fonte: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>
Org.: Assis, A. P. S. R. (2018).

Cada uma das faixas apresenta renda diferenciada, com metas e formas de contratação e subvenções econômicas diferentes.

Na Faixa 1, a demanda dos empreendimentos realizados é indicada pelos governos locais. No caso de Montes Claros, indicado pela Secretaria de Desenvolvimento Social via Diretoria de Habitação que realiza o cadastro dos pretensos beneficiários do programa. A remuneração da construtora pela execução do projeto é realizada via FAR e não há comercialização dos imóveis por ela, uma vez que os mutuários/beneficiários assinam

contrato de financiamento diretamente com a CEF, por um prazo de até 120 meses, e prestações mensais que variam de R\$ 80,00 a R\$ 270,00, conforme a renda bruta familiar (CAIXA, 2018; Pesquisa empírica, 2018)

Em Montes Claros foram realizados 11 empreendimentos destinados à Faixa 01 do PMCMV, compreendendo as fases 1e 2 representados pela Tabela 3. A soma das unidades habitacionais, construídas ao longo dessas fases, nos os anos de 2009 a 2016, totalizam 4.851 casas (PMMC, 2017) – um número expressivo para Montes Claros, cujo *deficit* habitacional, em 2010, permeava 10.000 domicílios.

Tabela 03 – Empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV em Montes Claros

Fase do PMCMV	Residencial	Número de habitações	Construtora	Data de entrega
1	Nova Suíça	496	Emcasa	28/11/2011
1	Santos Dumont	241	Momento Eng.	19/04/2012
2	Vitória I	499	Momento Eng.	19/07/2013
2	Recanto das Águas	500	Emcasa	02/12/2013
2	Monte Sião I	498	Realiza Eng.	30/12/2013
2	Monte Sião II	300	Realiza Eng.	01/2014
2	Minas Gerais	499	Celta Eng.	03/04/2014
2	Monte Sião IV	393	Realiza Eng.	29/06/2018
2	Vitória II	660	Momento Eng.	24/06/2016
2	Montes Claros	499	Celta Eng.	01/07/2016
2	Rio do Cedro	266	Momento Eng.	23/05/2017

Fonte: PMMC (2018). Org.: Assis, A. P. S. R. (2018).

Se comparados os dados da Fundação João Pinheiro, com o fornecido pela Secretaria de Habitação, percebe-se uma redução próxima a 50% do *deficit* em relação aos anos de 2010/2018, favorecendo a população de baixa renda, que é a mais demandante da moradia. Este é o aspecto positivo do PMCMV, se analisado em termos quantitativos.

No entanto, há que ponderar que, considerando pesquisa empírica realizada junto aos residenciais do PMCMV 01, o problema da coabitação apresentado por Leite (2011) persiste, pois residem, segundo informação de moradores, em um mesmo domicílio, até 10 pessoas, mas que a média de moradores por unidade é 06 (Pesquisa empírica, 2018).

Segundo relatado em entrevista por um morador do Monte Sião: “Moram muitas pessoas na casa. Às vezes a mãe, o pai com os filhos. A filha adolescente engravida e o namorado vem morar junto. Outras vezes mora duas famílias, a irmã ou o irmão de um dos moradores perde o emprego, e não pode pagar aluguel, vem todo mundo pra cá.” (Pesquisa empírica, 2018).

Nas Faixas 2 e 3, as formas de contratação e subvenção são bem distintas da Faixa 1, pois o empreendimento ganha um caráter privatístico, de modo que as unidades habitacionais construídas vão integrar o novo nicho do capitalismo financeiro e do setor imobiliário, que é mercado de habitação popular ou habitação social de mercado, que mostra como “padrão de acumulação das empresas construtoras se transforma, permitindo a reestruturação dos mecanismos de produção através das parcerias com empresas locais [...] com o mercado de capitais” (CARDOSO; ARAGÃO, 2011, p. 102)

Nessas faixas, a construtora responsabiliza-se pelo empreendimento e pela comercialização das unidades, o que se dá por meio de contrato de compra e venda, mediante de financiamento concedido pela CEF com utilização de recursos do FGTS. A peculiaridade da Faixa 2 é que nela, o beneficiário goza de um desconto de uma parte da entrada como subsídio, que não se aplica à Faixa 3.

Dentre os empreendimentos do PMCMV, Faixas 2, em Montes Claros mencionam-se, nesta pesquisa, por se situarem em ZEIS, o Residencial Sul Ipês, o Residencial Portal dos Ipês e o Parque Monte Solare e Parque Monte Cristal.

O PMCMV constituiu-se, quantitativamente, se considerado a situação de Montes Claros, como já salientado, em relevante política pública voltada para o enfrentamento da questão habitacional, ainda ponderando que somente 40% de seus investimentos foram destinados à Faixa 1, no qual o *deficit* por habitação é em cerca de 85% das demandas por moradia. Em termos absolutos, atinge número expressivo de beneficiários que não teriam outra forma de acesso a moradia.

No entanto, é necessário desvelar o objetivo macroeconômico que deu origem ao programa, considerando a conjuntura econômica da crise internacional de 2008 e a necessidade de amortecer seu impacto na economia brasileira, seja para estimular o setor de construção civil, seja para permitir a reestruturação e concentração do capital imobiliário (ROLNIK *et al*, 2015; CARDOSO; ARAGÃO, 2011, SHIMBO, 2011).

Esse cenário revela a conformação da produção do espaço urbano, por meio de relevantes agentes como o Estado, o capital e o setor imobiliário, e como se dá a dinâmica dessas coalisões:

O papel do estado é fundamental como agente produtor do espaço urbano, na medida em que cria condições para que o modelo de acumulação capitalista se realize, principalmente através da execução de grandes obras públicas, da implementação de infraestruturas equipamentos coletivos de consumo, bem como um agente regulador do uso e da apropriação do espaço, por meio da legislação urbanística. Além disso, O Estado atua como regulador de

financiamentos habitacionais, através de bancos estatais de acordo com as políticas públicas de crédito à habitação (CAMPOS, 2011, p. 64).

Retomar o eixo teórico da produção do espaço permite compreender como a expansão urbana é guiada pela lógica da produção e reprodução do capital, engendrando transformações que passam a ser observadas não só nas metrópoles, mas também nas cidades médias e que revelam sua importância demográfica e seu dinamismo econômico.

A leitura que se apresenta neste caminho de desfecho de pesquisa é de como esses agentes – Estado, dos setores imobiliário e capitalista – se articulam para produzir o espaço urbano de Montes Claros; como é engendrada a expansão urbana por esses agentes, ao criar as ZEIS em áreas periféricas da cidade para albergar os Conjuntos Residenciais, notadamente os da Faixa 1 do PMCMV. Após compreender a dinâmica dessas relações analisar-se-á se esse instrumento político voltado para a regularização fundiária está atendendo às finalidades para as quais foi criada, e, então, ir além, para verificar como o direito à moradia dos beneficiários do programa está sendo concretizado.

3.2 – A produção do espaço montes-clarense e sua natureza segregatória: uma leitura da expansão e planejamento urbanos a partir da criação de ZEIS

O incremento populacional vivenciado por Montes Claros a partir de seu processo de industrialização/ urbanização desencadeou a expansão urbana da cidade. Assim, além de transformações de natureza demográfica, ocorreram outras, de ordem urbanas, econômica e política.

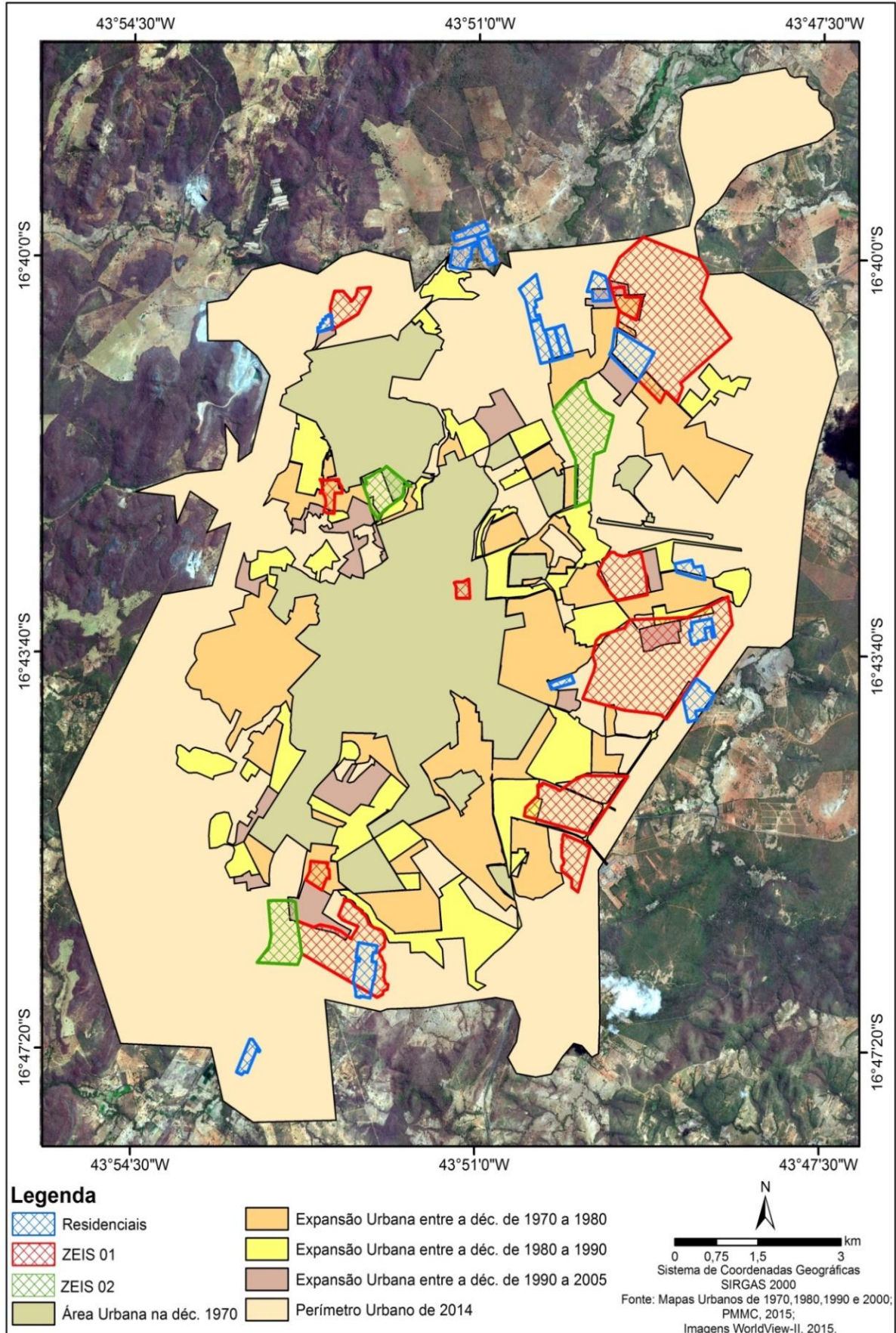
As transformações ocorridas nos últimos 50 anos evidenciaram a passagem de uma cidade agrícola para uma cidade urbano-industrial, ou, ainda, valendo-se da teoria de Santos (1997), passou-se do meio natural para o técnico, e deste, para o técnico-científico-informacional, sucumbindo o espaço geográfico de Montes Claros ao modo capitalista de produção.

O crescimento demográfico, com o aumento do índice de urbanização, paralelo ao crescimento econômico, desencadeou uma (re) estruturação produtiva, que conformou a reestruturação espacial da cidade, promovendo a expansão urbana territorial. A respeito desse reflexo intraurbano e seu arranjo espacial, Santos (2013, p.108) pontua que:

Em poucos anos, a infraestrutura e a superestrutura se modificam fundamentalmente, e o processo correspondente de urbanização também conhece mudanças. Em primeiro lugar, o arranjo espacial das cidades muda, tanto pelo seu tamanho consideravelmente aumentado, como pela sua localização mais dispersa, mudam, sobretudo, suas funções.

O espaço urbano, então, forjado pelas transformações ocorridas, passa a reproduzir a lógica capitalista e suas inerentes contradições. O tecido urbano é redesenhado por conjunturas econômicas, políticas e sociais, e o modo de uso e ocupação do solo é delineado e modificado pelo interesse de mercado e da atuação dos agentes produtores, abrindo novas frentes de expansão urbana, verificadas no Mapa 02.

Mapa 02 – Expansão urbana em Montes Claros 1970 – 2005



O adensamento urbano até a década de 1970 concentrava-se na área central da cidade, que, à época, não era setorizada em parte residencial e comercial. Os loteamentos e a criação de novos bairros, em regra, limitavam-se à proximidade em relação ao centro (LEITE, 2011).

A inclusão de Montes Claros no campo de atuação da SUDENE, a criação do Distrito Industrial e a chegada das indústrias, a partir de meados da década de 1960 promoveram um direcionamento da população, em busca de emprego e proximidade com o local de trabalho, para o norte da cidade. Assim, adensaram-se, a partir da década de 1970, os bairros Renascença e Santos Reis, no vetor norte da cidade, habitados predominantemente por uma população de baixa renda (GOMES, 2007).

Na década de 1980, a expansão foi direcionada para os setores sul, leste e oeste da cidade.

O setor sul foi ocupado inicialmente por famílias de baixa renda, imigrantes das cidades vizinhas, conformando bairros de alta densidade demográfica como o Major Prates e Maracanã. Essa região tem hoje boa infraestrutura e um comércio local diversificado. A instalação de um *shopping center*, na década de 1990, nessas imediações, estimulou a valorização imobiliária, desencadeando a criação de loteamentos em vazios urbanos, que estavam reservados à especulação imobiliária (MORAIS FILHO, 2015).

A expansão para o Oeste ocorreu em 1980, com a implantação de novos loteamentos como o do Bairro Ibituruna, maior bairro da cidade e que concentra população de alta renda. Embora o loteamento tenha sido iniciado nos anos 80, sua ocupação efetivamente ocorreu entre nas décadas de 1990 e 2000 (LEITE, 2011).

No setor leste, foi criado o loteamento Independência, um dos bairros mais populosos, onde se concentrou população de baixa renda, em razão do baixo valor do solo urbano (LEITE, 2011).

Até a década de 1990, a ocupação do solo se deu de modo, predominantemente, horizontal, decorrente do espraiamento do tecido urbano em razão do crescimento rápido e intenso da cidade. A partir de 2000, verifica-se a intensificação da verticalização da cidade de Montes Claros e a ocupação de áreas vazias (LEITE, 2011). A partir de 2009, com o PMCMV, e a criação de residenciais para atender à habitação de interesse social, reintensifica-se o processo de espraiamento do tecido urbano.

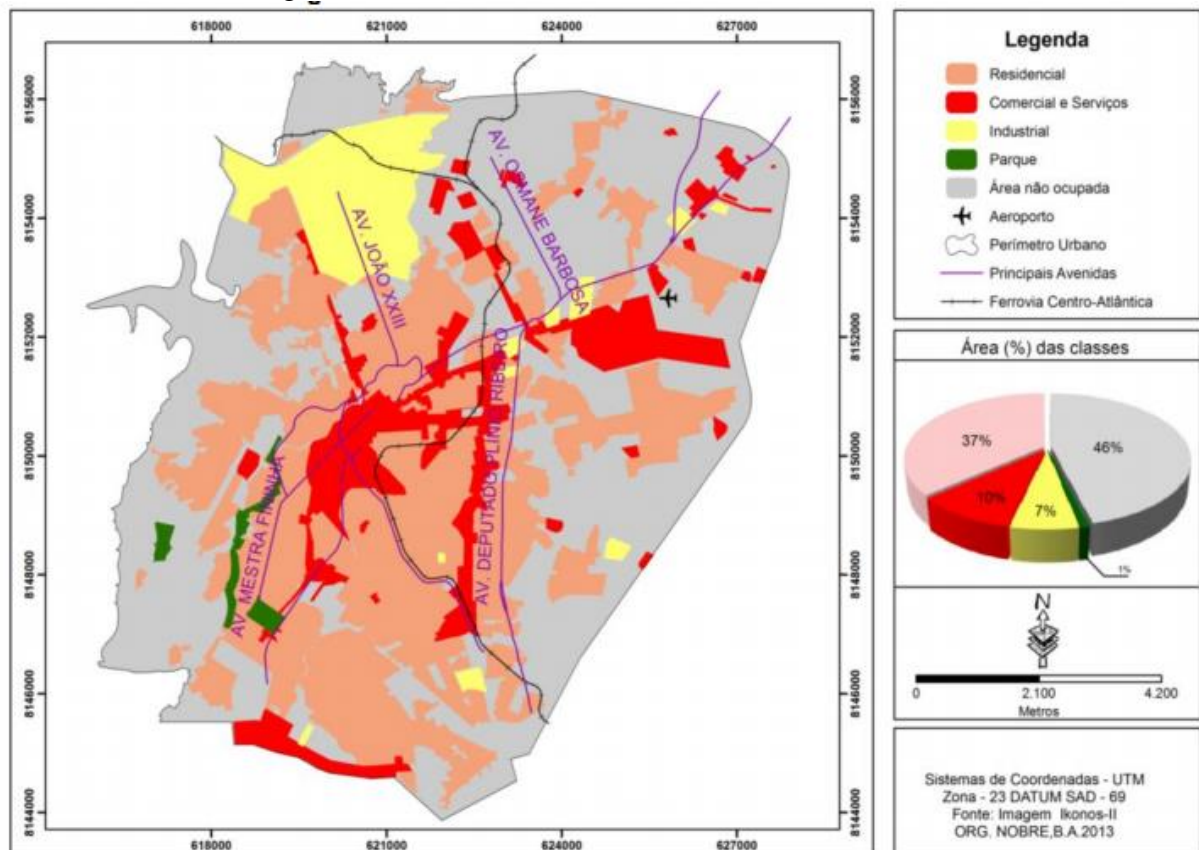
A horizontalidade que marcou a expansão urbana, em Montes Claros, acarretou dois processos distintos: a periferização e, concomitantemente, a criação, no espaço territorial, dos chamados vazios urbanos.

Os vazios urbanos, presentes na maioria das cidades brasileiras, são compreendidos como espaços não construídos e não qualificados, como áreas livres no interior do perímetro urbano. Esses vazios carregam em si aspectos negativos concernentes à descontinuidade da ocupação do solo e, por consequência, do sistema viário e das redes de infraestrutura. Sobre esse fenômeno, Campos Filho (1999, p. 54) salienta que:

A retenção de terrenos nas zonas urbanas das cidades brasileiras atinge um valor em que dificilmente se pode acreditar [...] como aproximadamente a metade ou mais do espaço urbano brasileiro, nas médias e grandes cidades, está vazio, o cidadão que nelas habita anda, em média, pelo menos o dobro das distâncias que deveria andar, caso tais vazios inexistissem. Assim também o poder público é obrigado a pelo menos dobrar o seu investimento e o custeio das redes de serviços públicos, que dependem da extensão da cidade.

Montes Claros não é exceção à existência desses vazios e da prática da especulação imobiliária para que haja sobrevalia ao preço da terra. Segundo Leite *et al* (2014), no ano de 2000, esses vazios somavam uma área de 46,7 km², correspondentes a 46,2% do perímetro urbano de Montes Claros, conforme ilustração da figura 04.

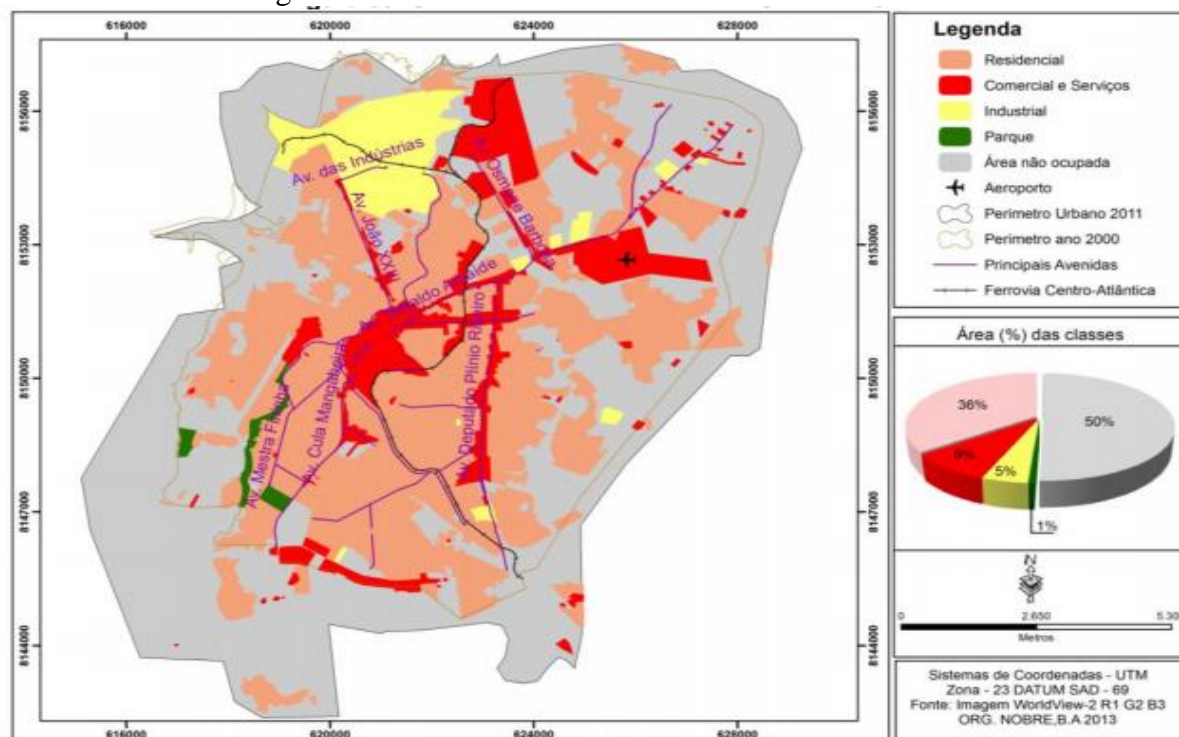
Figura 04: Uso do solo urbano de Montes Claros 2000



Fonte: (LEITE *et al*, 2014).

Em comparativo, em 2011, em razão de ampliação de 39,6 km² no perímetro urbano da cidade, as áreas de vazios urbanos aumentaram de 46, 2 para 50% da área urbana, confirmando a projeção apresentada por Campos Filho (1999) .

Figura 05: Uso do solo urbano de Montes Claros 2011



Fonte: (LEITE, *et al*, 2014)

Há que se questionar a permanência de vazios urbanos localizados em áreas próximas ao núcleo central e dotadas de infraestrutura urbana, considerando que o Estatuto da Cidade munuiu o poder público de uma gama de instrumentos que possam fazer a propriedade cumprir com sua função social.

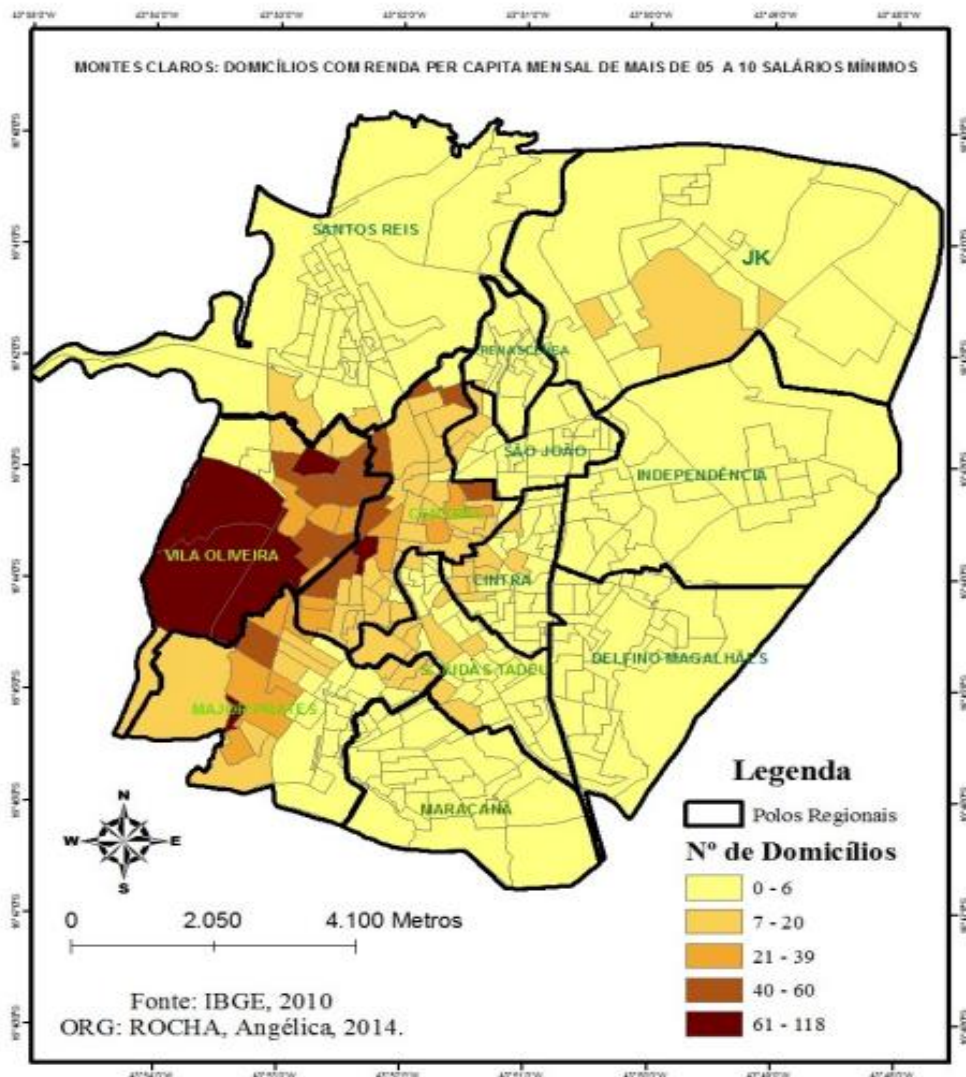
Essas áreas permanecem como vazios, notadamente para atender a fins mercadológicos e especulativos, em aguardo de uma maior valorização imobiliária. Vê-se a atuação estatal e de uma elite fundiária urbana que definem o uso do espaço urbano, ao passo que, dialeticamente, depara-se com uma população de baixa renda direcionada à periferia da cidade, sem acesso a serviços e infraestruturas, segregada socioespacialmente.

Depreende-se, pois, que a urbanização das cidades, sua expansão e os processos delas decorrentes como segregação, periferação e existência de vazios resultam do modo como o espaço foi e é produzido e quem atua em sua produção. Nesses processos, têm-se como agentes, como apontado por Corrêa (2016), o mercado imobiliário, o capital, o Estado, a população excluída e a elite.

A expansão espacial de Montes Claros, entre os setores leste/sudoeste, demarca territorialmente a distorção na distribuição de renda no município como também evidencia duas diferentes formas de segregação espacial. No setor leste é caracterizada pela involuntariedade, induzida por questões sócio-econômicas que impossibilitam o acesso a áreas mais bem localizadas, dotadas de urbanidades, em que o valor do solo urbano é maior. No sudoeste, a segregação é dada pela voluntariedade, busca-se o consumo do lugar, das amenidades que podem ser oferecidas a quem pode pagar seu preço.

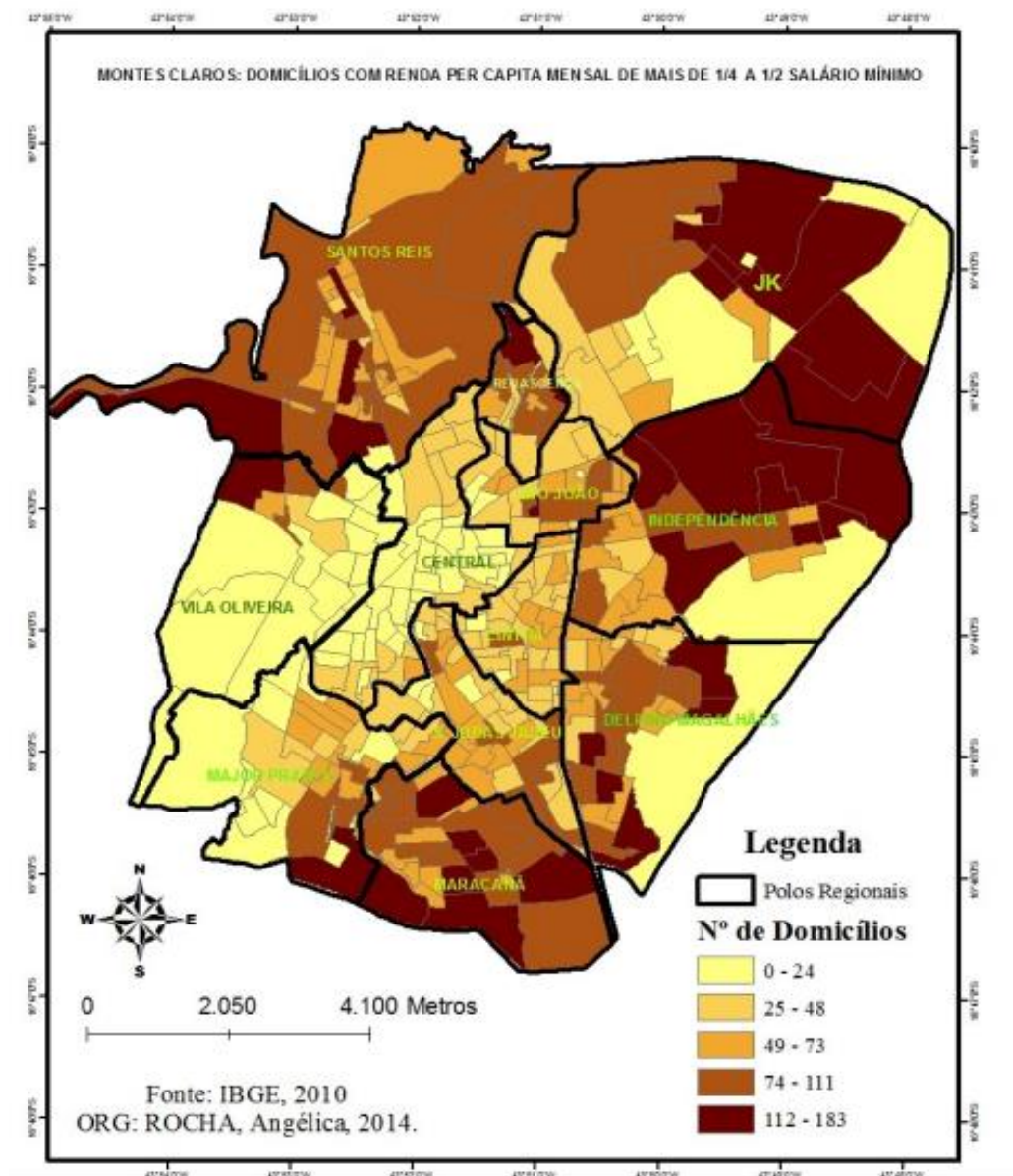
Essa diferenciação espacial é reflexo da distorção econômica, avaliada pela renda, entre esses dois setores, leste e, mais detidamente, sudoeste, que são ilustrados pela figuras 06 e 07.

Figura 06: Domicílio com renda *per capita* de mais de 05 a 10 salários mínimos



Fonte: (ROCHA; LEITE, 2014)

Figura 07: Domicílio com renda *per capita* mensal de mais de ¼ a ½ salários mínimos



Fonte: (ROCHA; LEITE, 2014)

As figuras 06 e 07 evidenciam a sociedade dual montes-clarence, marcada pela disparidade na distribuição de renda. Enquanto a Figura 6 delinea a concentração de renda no centro-oeste, onde a renda *per capita* mensal varia de 05 a 10 salários mínimos, a Figura 7 retrata a outra face de Montes Claros, de uma população empobrecida, cuja renda *per capita* varia de ¼ a ½ do salário mínimo, e se distribui nos vetores sul, leste e norte.

França (2007) reitera a expressiva expansão territorial de Montes Claros, a partir das décadas de 1970 e 1980, em que as zonas norte, sul e leste voltaram-se para a população de média e baixa renda, enquanto a zona centro-oeste, dotada de melhor infraestrutura, direcionou-se ao público de maior poder aquisitivo.

Na área urbana, a distribuição espacial da população está diretamente relacionada com a condição social dos moradores, gerando desigualdades internas na cidade. A cidade é, em síntese, o reflexo da situação social de seus habitantes cuja desigualdade se expressa na forma de ocupação do solo urbano. Nessa perspectiva, essa análise sobre a pobreza em Montes Claros pode ser iniciada pela discussão do preço do solo urbano, haja vista o fato de o preço do solo variar conforme a sua localização (LEITE; PEREIRA, 2005, p. 748).

Essa demarcação territorial variável conforme a renda, com padrão urbanístico diferenciado, caracteriza a segregação socioespacial daqueles que não podem escolher onde e como morar. Por essa razão, são alocados em áreas de risco ambiental e dotadas de menor infra-estrutura, e submetidos a menor qualidade de vida. Dialeticamente, observa-se a concentração espacial de equipamentos e infraestrutura em bairro de alta renda.

Esse processo de segregação socioespacial, que evidencia também a fragmentação do espaço, consolida o sentido de mercadoria que assume o solo urbano:

A segregação como forma de desigualdade evidencia a diferenciação do acesso ao urbano e à vida em sociedade. Sob o capitalismo, o pressuposto é a desigualdade expressa na concentração da riqueza nas mãos de uma classe e materializa-se no espaço tornado mercadoria, no qual o valor da troca ganha centralidade, definindo o lugar de cada cidadão na hierarquia socioespacial (CARLOS, 2015, p. 60).

Considerando a expansão urbana de Montes Claros, uma explicação que abarca a configuração de todos esses processos, a partir de sua industrialização, é o fato de não ter havido um planejamento urbano que equalizasse as questões urbanísticas com a força do capital. Nesses termos, assinala Gomes (2007, p. 96) que:

A falta de uma política de planejamento urbano permitiu um crescimento induzido por interesses de várias forças que atuavam na cidade, sobretudo pelo loteador privado (donos das glebas que eram antigas fazendas). Os loteamentos, implantados sem um maior controle por parte da administração pública, contribuíram para que a cidade se estruturasse de forma desordenada, com repercussões negativas para o sistema viário, o que não se justificaria em uma cidade de sítio urbano de topografia plana.

No que concerne aos interesses das forças que atuavam na produção do espaço montes-clarense cabe mencionar o papel da elite, no caso em questão, dos latifundiários, outrora rurais, ora urbanos, considerando, pois, que “A produção do espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham finalidade agrícola” (SINGER, 1979, p. 23) articulados, hoje, com o capital, o setor imobiliário e o Estado.

Em termos históricos, o processo de industrialização deflagrado a partir da década de 1960 promoveu transformações demográficas e no espaço urbano, que ensejaram a criação do I Plano Diretor de Montes Claros, em 1970, já mencionado no 3.1, com o intuito de orientar o uso do solo e a ocupação do espaço urbano, imbuído do movimento reformador fundamentado nos ideais modernistas, higiênicos e estéticos, pelo qual o Estado deveria intervir no planejamento do espaço urbano.

Para Silva (2008, p. 72), o I Plano Diretor “serviu como uma espécie de oficialização ou carta de intenções da elite dirigente local aos organismos nacionais e internacionais responsáveis pela modernização do país e das cidades brasileiras”.

O I Plano Diretor foi um marco em matéria legislativa em Montes Claros, cujo objetivo era estabelecer um planejamento racional do município. No entanto, a crítica feita a esse plano é que suas diretrizes não correspondiam às reais necessidades do município e região. Ademais “o Plano não previa a participação popular no processo somado à falta de recursos necessários à efetiva correspondência com suas propostas” (FONSECA, 2010, p.104).

Em 1991, atendendo a exigências constitucionais democráticas e descentralizadoras, foi criado o Plano de Desenvolvimento de Montes Claros - PDMC. O ideal almejado pelo PDMC foi o de que o planejamento urbano se voltasse para as demandas locais a partir de uma gestão democrática que aproximasse a Administração Pública e a população. Nesse contexto:

O Plano de Desenvolvimento de Montes Claros surge da necessidade de se estabelecer, a nível municipal, um modelo de planejamento que leve em consideração não apenas o atendimento às exigências constitucionais, mas, sobretudo, que a atividade de planejar ocupe, efetivamente, o seu real espaço na Administração Pública Municipal, otimizando a aplicação dos recursos disponíveis, de forma a revertê-los em bem estar para a comunidade - objetivo primordial do planejamento (PDMC, 1991, p. 02).

Em diagnóstico, o PDMC apresentou entraves que dificultaram a intervenção do poder local. O primeiro deles referiu-se ao crescimento desordenado da cidade; e o segundo, de natureza política e social, ao clientelismo com suas práticas paternalistas.

Aliados a esses entraves, o PDMC agrupou quatro obstáculos estruturais:

De um lado, há entraves econômicos, que limitam a capacidade da economia do Município em prover empregos e renda suficientes para um contingente significativo da população ativa. De outro, há impedimentos físicos, que se

referem fundamentalmente à inadequação da atual infraestrutura. Em terceiro lugar, há dificuldades institucionais que limitam a capacidade de intervenção da Prefeitura Municipal, na condução do processo de desenvolvimento. E, por último, a necessidade de se viabilizar um desenvolvimento regional integrador das potencialidades municipais existentes. (PDMC, 1991, p. 15).

Embora imbuídos dos preceitos democráticos e descentralizadores e de demonstrar a importância de promover um planejamento político-participativo, o PDMC enfrentou entraves para a implementação de suas propostas.

Em 2001 entrou em vigor o Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001, que determinou aos municípios com mais de 20.000 habitantes a elaboração de Plano Diretor. Em atendimento à determinação legal, no mesmo ano entrou em vigência a Lei Municipal nº 2.921/2001, que dispunha sobre o Plano Diretor de Montes Claros, atualizada, por meio da Lei Complementar nº 53, de 01 de dezembro de 2016, que instituiu o Plano Diretor de Montes Claros e dá outras providências.

Sobre o processo de revisão do Plano Diretor, em que pese os preceitos constitucionais de participação popular em processos de planejamento e gestão urbanos, França (2016, p.130) salienta que:

Verifica-se em Montes Claros um esvaziamento da participação popular que independe de um governo ou de outro nos processos de planejamento e gestão urbanos. A não participação popular nas ações do poder público municipal em Montes Claros associa-se também à descrença em relação aos processos políticos numa cidade dual e num momento em que sua participação deveria ser motivada, valorizada e reconhecida em função de seu conhecimento das realidades local e regional.

O Plano Diretor é o instrumento de ordenação da política urbana a ser adotada em cada município, do que decorre a necessidade de que ele abarque as demandas locais que deveriam ser suscitadas pela população, em caráter participativo. No entanto, há entraves e descrenças que inviabilizam a participação popular, pois os Planos Diretores tendem a reproduzir práticas tecnicistas amparadas no planejamento físico-territorial clássico, reverberando um caráter ideológico e não de instrumento da gestão e dos investimentos (VILLAÇA, 1996).

Mesmo diante da não participação efetiva da população no processo de revisão, sua atualização seguiu os trâmites legais, vigendo, a partir de fevereiro de 2017, o novo Plano Diretor 2016, instituído pela Lei Complementar nº 53, que, nos termos de seu artigo 3º,

constitui-se no “[...] instrumento básico da Política de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Montes Claros – MG, determinante para todos os agentes públicos e privados, que atuam em seu território” (MONTES CLAROS, 2016).

Dentre as funções sociais da propriedade urbana, a Lei prevê que à população será garantido: I – O acesso à propriedade imobiliária e à moradia; II – O acesso aos serviços públicos essenciais e aos equipamentos urbanos e comunitários (MONTES CLAROS, 2016).

Ao tratar dos instrumentos territoriais da política urbana, o Plano Diretor de Montes Claros se vale das ZEIS como instituto jurídico e político. As ZEIS são formas de zoneamento especial que têm por finalidade promover a regularização fundiária a partir de duas modalidades: as ZEIS de vazios destinadas para a produção de habitação de interesse social; e as ZEIS de áreas ocupadas, cuja finalidade é promover regularização fundiária e urbanística em assentamentos existentes.

A regulamentação das ZEIS em Montes Claros foi iniciada pela Lei nº 3936 de 2008, sancionada pelo prefeito Athos Avelino, que, em seu artigo 1º, considera ZEIS como “áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados ou propostos pelo Poder Público, onde haja possibilidade de urbanização, regularização fundiária e produção de Habitação de Interesse Social”.

As ZEIS foram criadas visando atender os seguintes objetivos:

- I - adequar a propriedade do solo à sua função social;
- II- fomentar a utilização dos vazios urbanos localizados no Município, para programas habitacionais, de modo a ampliar a oferta de terra para a moradia da população de baixa renda;
- III- integrar à cidade os assentamentos habitacionais de baixa renda, promovendo sua regularização urbanística e fundiária;
- IV- possibilitar a oferta de equipamentos urbanos e comunitários;
- V- corrigir ou exigir que se corrijam situações que coloquem em risco a vida humana, decorrentes de ocupações em áreas impróprias à habitação;
- VI- evitar a expulsão indireta dos seus moradores, mediante a utilização de instrumentos jurídicos e urbanísticos próprios;
- VII- propiciar a geração de trabalho e de renda para os moradores (MONTES CLAROS, 2008).

Cabe ainda ressaltar que, pela Lei 3936/2008, restou permitida a criação de outras ZEIS, desde que instituídas por Lei específica.

Em 2009, foi promulgada nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal nº4.189/2009, que prevê as ZEIS como uma modalidade de zoneamento, e as divide em duas

modalidades: ZEIS 1, para empreendimento horizontal²⁵ e vertical até 9 metros de altura e ZEIS 2 para empreendimento vertical de até 15 metros de altura.

Para essa lei, a criação das ZEIS tem por finalidade:

§1º [...] promover mecanismos de incentivo à produção de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos – ou outros limites legalmente estabelecidos – no município de Montes Claros (MG), bem como possibilitar a regularização fundiária de assentamentos urbanos nos termos da Lei Federal nº 11.977/2009 e/ou de outras normas legais federais, estaduais e/ou municipais que vierem a ser editadas, para atender empreendimentos relacionados ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV e/ou outros programas específicos que vierem a ser instituídos (MONTES CLAROS, 2009).

Diferentemente da Lei 3936/2008, a Lei 4.189/2009, em razão de alterações promovidas pelas Leis Municipais 4.243/2010 e 4.573/2012, restou autorizado o Executivo promover alterações no zoneamento do Município, especialmente no tocante à regulamentação, ampliação, redução e/ou criação de novas ZEIS. Desse modo, foi permitida a regulamentação das ZEIS por meio de Decreto, bem como a concessão de isenções previstas no artigo 42 da Lei 11.999/09²⁶, concernentes aos empreendimentos do PMCMV.

As conclusões a que se pode chegar a respeito dessas alterações são de duas ordens: a primeira é que houve uma redução dos objetivos e fundamentos para instituição de ZEIS ao vinculá-la ao PMCMV; a segunda é que, com a possibilidade de instituição por meio de decreto, fragiliza o instituto, deixando-o à mercê de forças que regem a habitação de mercado.

O Estado, neste caso o poder público municipal, detém papel crucial na produção do espaço urbano, seja ao elaborar leis ou decreto ou (não) realizar o planejamento urbano. Ao considerar a atuação do poder público municipal, esse papel foi exaustivamente desempenhado, a partir do ano de 2011, para viabilizar os empreendimentos do PMCMV, que, aqui, se articulou por meio de instituição de ZEIS, para promoção de habitação de interesse social, destinadas às faixas 01 e 02.

Aliados à atuação estatal, nessa forma de produção do espaço urbano, estão os latifundiários urbanos – a elite, bem como as incorporadoras e ou construtoras – como relevantes agentes, agraciados por uma política pública, que, em tese, teria por fundamento a promoção de moradia, mas que foi pensada para otimizar uma questão macroeconômica.

²⁵ Nesses casos, como no de regularização fundiária, conforme a Lei Municipal 3.720/2007, para atender conjuntos residenciais populares, os lotes poderão ter área menor que 125,00 m², com testada mínima de 5,00 m.

²⁶ Artigo com redação alterada pela Lei 12424/2012

O protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente. Embora alguns municípios assumam um papel mais ativo no planejamento da oferta de habitação popular e na alocação de terrenos para essa finalidade, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 131).

A tratativa da moradia como mercadoria, reduzida a mero valor de troca pelos empreendedores, leva à periferação dos empreendimentos, em razão da busca de terrenos com baixo valor agregado e a maximização dos lucros, postura condizente com a produção capitalista e seu nicho de mercado: a habitação de interesse social.

Em Montes Claros, esse padrão capitalista de produção de habitação de interesse social é reproduzido e articulado com o poder público municipal para alteração do uso e ocupação do solo, via decreto, instituindo ZEIS, nas áreas especificadas pelo empreendedor.

O trâmite para alteração do uso e ocupação do solo e instituição do zoneamento especial – ZEIS é iniciado por meio de um processo administrativo, cuja petição é protocolada junto à Secretaria de Planejamento e Infraestrutura e direcionada ao chefe do executivo solicitando a alteração parcial do zoneamento da cidade.

Em entrevista, um gestor público municipal descreve a forma pela qual se processa a solicitação da mudança no zoneamento urbano:

Essa questão das ZEIS acontece mais por demanda dos proprietários dos imóveis. A prefeitura não tem um planejamento específico para dizer suas ZEIS; o que acontece geralmente é o seguinte: o proprietário tem um terreno de maior tamanho, que tem um possível investidor. Então, ele solicita a transformação dessas zonas residenciais em ZEIS. A partir disso, essa solicitação vem para um Conselho que faz a análise sobre os aspectos urbanístico, sociais e, por fim, aspectos econômicos e ambientais. [...] Essa comissão que delibera sobre a alteração do zoneamento e, depois disso, se for favorável ao zoneamento [...], é encaminhado ao prefeito, que se estiver de acordo, ele emite um decreto e altera o zoneamento (Pesquisa Empírica).

A título de exemplificação, transcreve-se trecho de petição inserta no Processo Administrativo nº 10532/2011: o proprietário da terra “vem requerer, de acordo com a Lei 4243/2010, a alteração de zoneamento urbano, com a criação, no perímetro urbano de uma ZEIS 01, correspondente ao imóvel de propriedade do requerente para constituição do

loteamento denominado Residencial Vitória” (MONTES CLAROS, 2011) (Pesquisa empírica 2018).

Em resposta ao requerimento, o Decreto concedendo a alteração do zoneamento se dá nos seguintes termos:

[...]

d) que no processo administrativo 10532/2011 foi requerida a criação de uma ZEIS, para implantação de empreendimento habitacional de acordo com o PMCMV, sendo evidente o interesse público no atendimento do pedido:

DECRETA:

Fica criada, no perímetro urbano do Município de Montes Claros, a ZEIS 01 para implantação do empreendimento habitacional “Residencial Vitória” (MONTES CLAROS, 2011).

No que concerne à solicitação de benefícios fiscais, o requerimento se processa nos mesmos moldes acima explicitados e, caso seja deferido, expede-se Decreto em nome do empreendimento concedendo benefícios fiscais como isenção de impostos municipais: ITBI, IPTU e ISS (Pesquisa empírica, 2018).

Durante pesquisa realizada junto à Procuradoria do município, durante os meses de janeiro a maio de 2018, foram encontrados decretos, não disponibilizados no *site* da Prefeitura Municipal, que autorizam a criação de ZEIS ou a alteração de seu uso. Em regra, os de criação de ZEIS estão vinculados à construção de empreendimentos para o PMCMV, ou concessão de benefícios fiscais:

Tabela 04: Criação ou alteração de ZEIS e concessão de benefícios fiscais por Decreto

Decreto n°	Finalidade	Administração
2710/2010	Concede benefícios e isenções fiscais aos empreendimentos do PMCMV	Luiz Tadeu Leite
2827/2011	Residencial Monte São IV	Luiz Tadeu Leite
2833/2011	Residencial Vitória I	Luiz Tadeu Leite
2850/2011	Concede isenção fiscal ao Monte São I	Luiz Tadeu Leite
2868/2011	Residencial Recanto das Águas	Luiz Tadeu Leite
2948/2012	Residencial Vitória II	Luiz Tadeu Leite
3087/2013	Residencial Darcy Ribeiro	Ruy Muniz
3180/2014	Altera uso da ZEIS Acácias de ZEIS 1 para 2	Ruy Muniz
3186/2014	Residencial Vitória III	Ruy Muniz
3187/2014	Concede isenções fiscais ao Vitória III	Ruy Muniz
3316/2015	Altera uso da ZEIS Belvedere de ZEIS 1 para 2	Ruy Muniz
3.337/2015	Residencial Rio do Cedro	Ruy Muniz
3418/2016	Altera uso da ZEIS Belvedere de ZEIS 1 para 2	Ruy Muniz
3495/2017	Residencial Portal dos Ipês	Humberto Souto

Fonte: PMMC (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). Org. Assis, A. P. S. R. (2018).

Não foram localizados os decretos relativos ao Residencial Montes Claros e Minas Gerais, ambos empreendimentos da Celta Engenharia, e do Residencial Nova Suíça da construtora Emcasa. No entanto, diante das disposições do artigo 9º da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2009, combinado com informações da Diretoria de Habitação, para ser implementado um conjunto habitacional vinculado ao PMCMV, é necessária a criação de ZEIS, do que se conclui que foram instituídas ZEIS para albergar esses residenciais.

Ressalta-se, ainda, que a amostragem apresentada na Tabela 06 é suficiente para contrapor Vieira (2018) e Morais Filho (2015) que apresentaram em suas respectivas pesquisas de que os residenciais, exceto o Santos Dumont, não estão inseridos em ZEIS. Esse residencial, em específico, está localizado em área determinada como ZEIS, pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, não sendo necessária criação de ZEIS específica para albergá-lo.

As ZEIS vazias, instituídas em Montes Claros a partir do ano de 2008, conforme Mapa 03, contribuíram sobremaneira para uma mancha urbana dispersa, uma vez que foram delimitadas no extremo dos vetores sul, leste e nordeste da cidade. A justificativa, para a criação dessas ZEIS, amplas, vazias e periféricas, em especial a partir de 2009, era reservar áreas destinadas para habitação social, à época, já vinculada ao PMCMV. No entanto, os empreendimentos relacionados ao programa, que seguiram essa mesma condicionante segregatória, não se instalaram nessas áreas, criando novas ZEIS específicas, por meio de decreto, para atender a demanda dos construtores. (Pesquisa Empírica, 2018)

Em consequência, houve um direcionamento da população de baixa renda para as periferias do perímetro urbano desses vetores, com parca infraestrutura e acesso a serviços e equipamentos urbanos, ao mesmo tempo que se criaram vazios, dotados de maior estrutura, deliberados à especulação imobiliária. Com isso, verifica-se que “a classe dominante ou uma de suas frações por outro lado segrega os outros grupos sociais na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais do espaço urbano” (CORRÊA, 2003, 64).

O Programa Habitacional MCMV transformou a habitação de interesse social em um atrativo nicho de mercado, ou no que Shimbo (2012) chama de habitação de mercado, desencadeando a financeirização da política habitacional, que passou a ser regida pela lógica capitalista, tornando evidente a confluência de interesses entre os agentes produtores do espaço: Estado, mercado imobiliário e capital financeiro.

O atrelamento das ZEIS à consecução do Programa, considerando todo o viés mercadológico assumido por ele, desvirtuou a aplicação desse instrumento, que, em sua

ideologia foi concebido com viés inclusivo, de modo a reservar áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos destinadas à população de baixa renda.

3.3 Tipologia e diagnóstico das ZEIS em Montes Claros

As ZEIS, como cediço, foram previstas como instrumentos da política urbana pelo Estatuto da Cidade, de caráter jurídico político voltado para regularização urbanística e fundiária e como reserva de área para a habitação de interesse social.

A forma como esse instrumento foi consolidado e previsto em Montes Claros permite criar uma tipologia a partir de diferentes critérios, dentre eles temporal, forma de regulamentação, fundamento, destinação.

O primeiro dos critérios apresentados é o temporal. Ele determina o ano de instituição das ZEIS, e está diretamente ligado ao segundo critério que é a forma de regulamentação. Por meio deste critério observa-se o meio normativo pelo qual a ZEIS foi instituída, quais sejam: lei ou decreto.

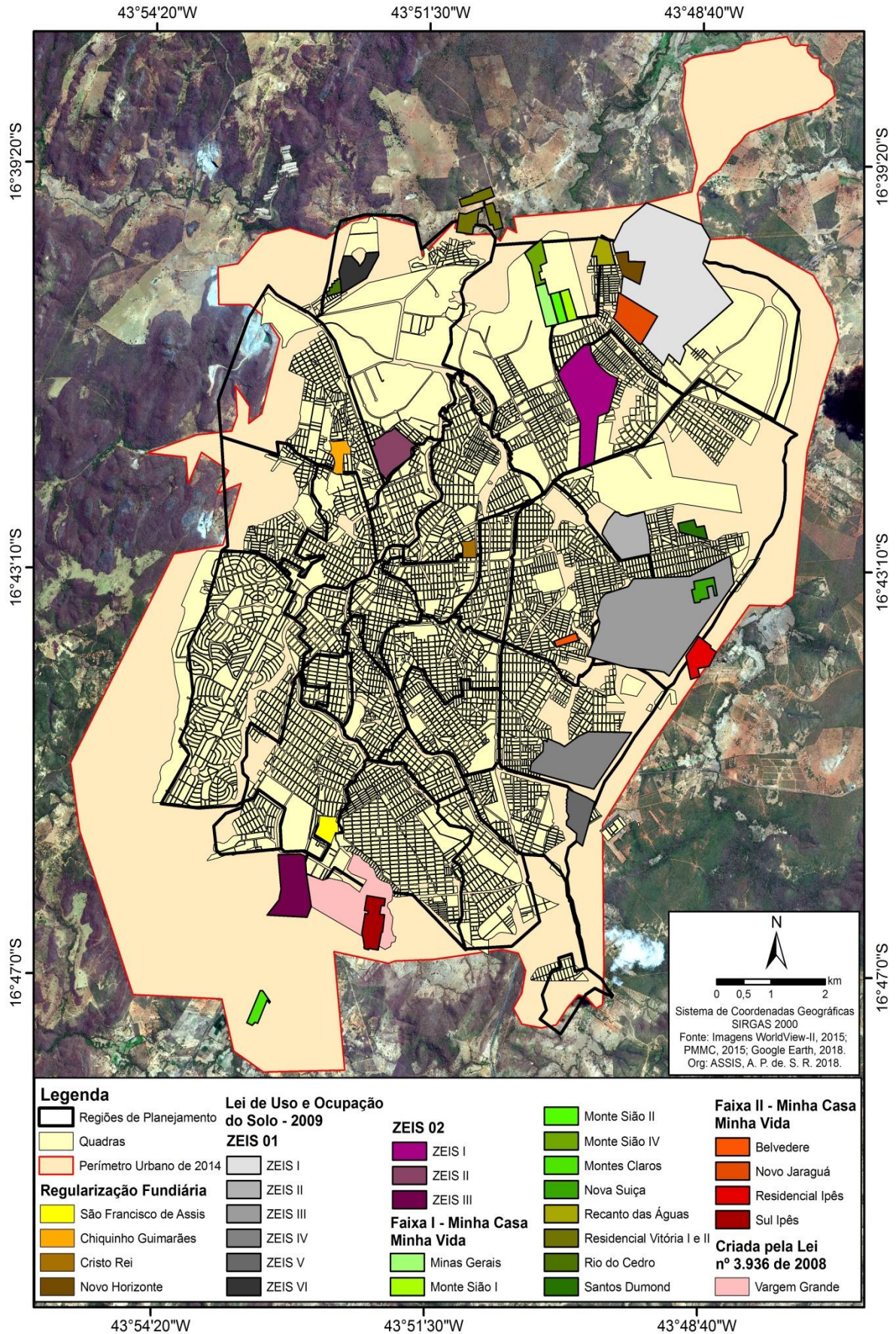
A ZEIS Vargem Grande foi a primeira a ser regulamentada, no ano de 2008, por meio da Lei nº 3.936. Em 2009, foram instituídas outras 13 ZEIS: 06 ZEIS 01, 03 ZEIS 02 e 04 ZEIS de regularização fundiária, por meio da lei de Uso e Ocupação do Solo. A partir de 2010, foram criadas as novas ZEIS, para albergar os empreendimentos do PMCMV, por meio de Decreto. Assim, as ZEIS instituídas em 2008 e 2009 foram instituídas mediante lei, posteriores a 2010, foram e são instituídas mediante Decreto.

Quanto ao fundamento para criação, as ZEIS podem ser de regularização e de reserva. As ZEIS de regularização caracterizam-se por ser instituídas em áreas já ocupadas, sejam elas demandantes de regularização fundiária ou urbanística. O outro fundamento para criar ZEIS é a necessidade de áreas para reserva de habitação de interesse social, são as denominadas ZEIS vazias ou de vazio, que podem ser amplas ou específicas.

Pelo critério da destinação, as ZEIS podem ser amplas, como aquelas criadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo ou pela Lei 3.963/2008, direcionada para a habitação de interesse social sem estar diretamente vinculada a um empreendimento, e podem ser ZEIS 01 ou ZEIS 02, conforme o potencial construtivo de cada uma delas ou restritas - ou específica, quando criadas para receber um determinado empreendimento do PMCMV.

Esses critérios estão representados e especificados no mapa 03.

Mapa 03: Especificação das ZEIS em Montes Claros

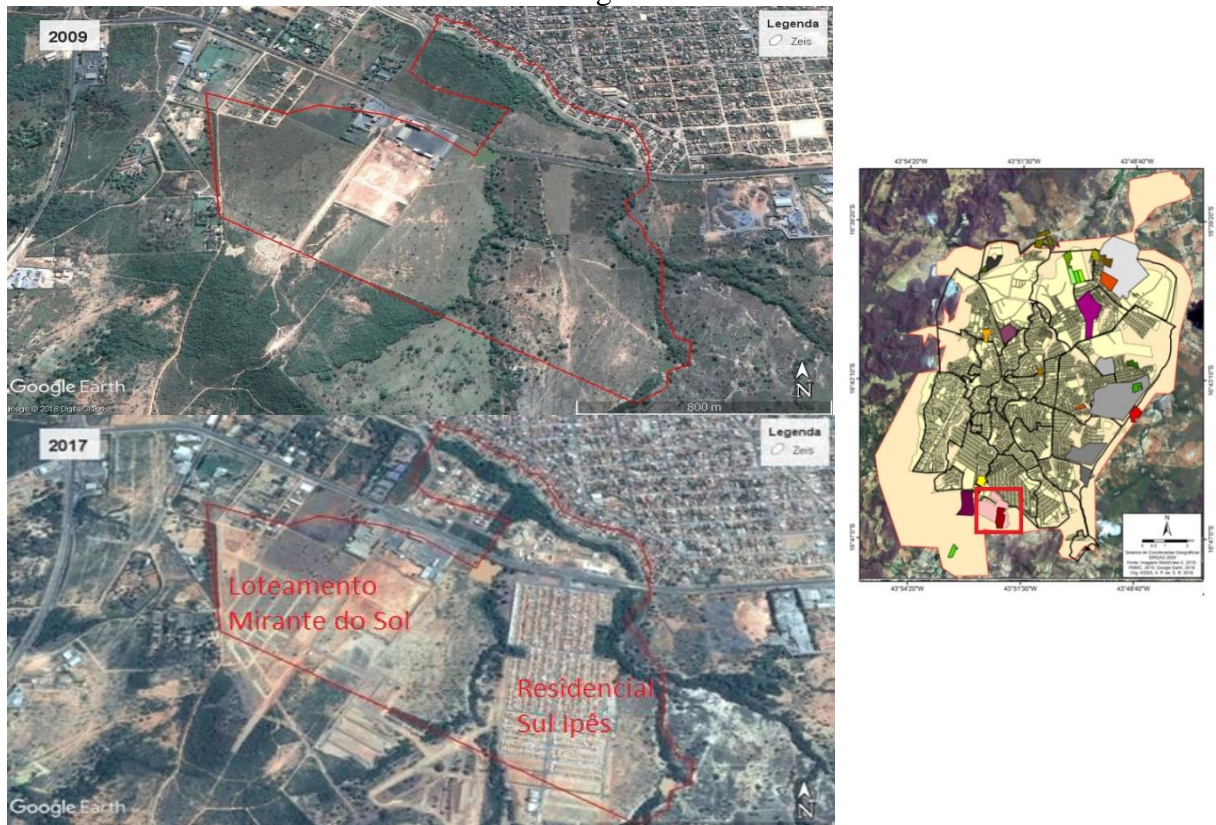


Após espacializar as ZEIS, tipifica-las de acordo com as ZEIS instituídas em Montes Claros, realizou-se um breve diagnóstico de cada uma delas.

A ZEIS criada em 2008 delimitou o perímetro que envolve as margens do Córrego Vargem Grande na Região Sul de Montes Claros – MG, com área total de 253.051,03 m², localizada no vetor sul da cidade, representado em rosa no mapa 03.

À época, tratava-se de espaço não urbanizado e vazio. Hoje há nela inserida o Residencial Sul Ipês, destinado à faixa 2 do PMCMV, bem como a finalização de um grande empreendimento imobiliário destinado à comercialização de lotes: Mirante do Sol.

Figura 08: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Vargem Grande



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Figura 09: Empreendimento imobiliário na ZEIS Vargem Grande:
Loteamento Mirante do Sol



Fonte: Via Urbanismo (2017).

O Residencial Sul Ipês, com um total de 659 unidades habitacionais, foi direcionado à faixa 2 do PMCMV. Por abarcar um público com uma faixa de maior renda que o da faixa 1, a paisagem do lugar foi rapidamente alterada pelos moradores. São poucas as unidades que permanecem originais, e a grande maioria delas está murada, com portão e pintada.

As ruas e avenidas são asfaltadas e arborizadas. Existe um comércio local.

Foto 01: Imagem aérea do Residencial Sul Ipês



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 02: Mosaico de fotos do Residencial Sul Ipês: a casa padrão e a alteração da paisagem pelos moradores



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

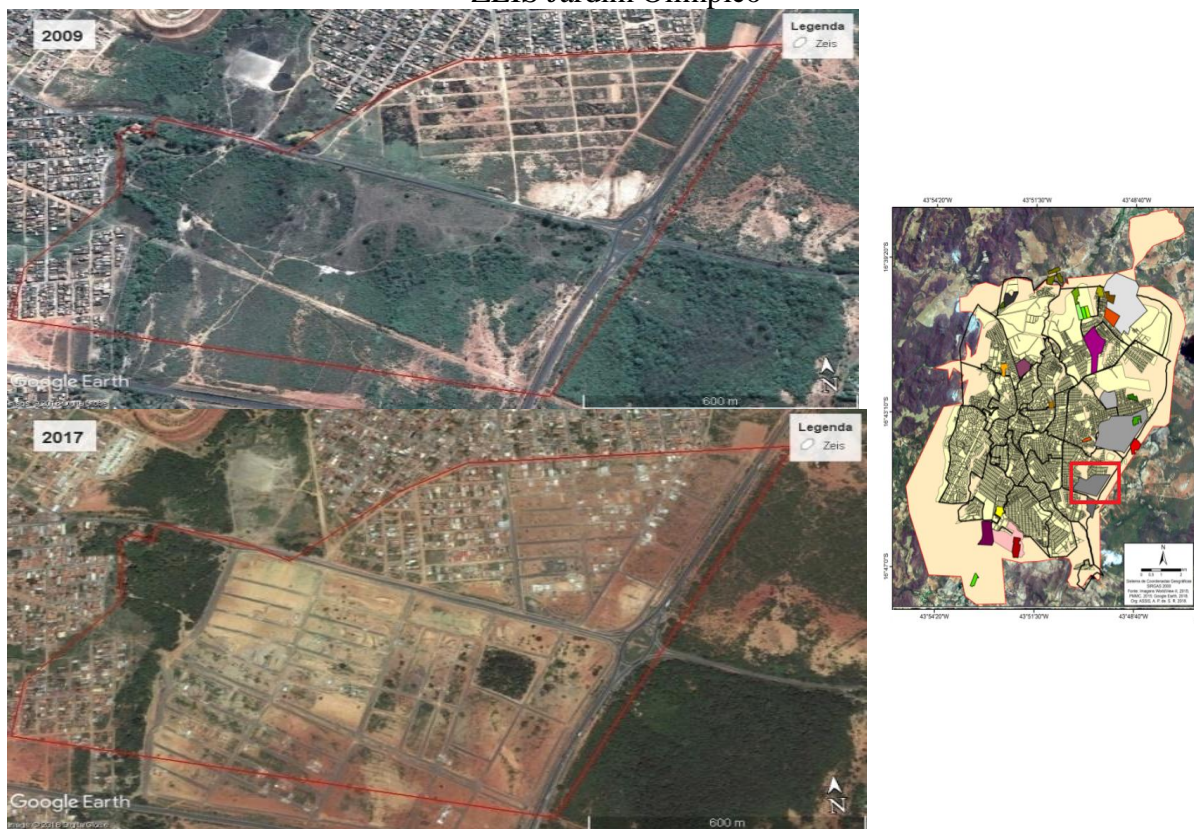
Seguindo do sul para leste, às margens da estrada da Produção e o Anel Rodoviário, está a ZEIS Jardim Olímpico, representada no Mapa 04 pela ZEIS 01 V. Em 2009, quando instituída, tratava-se de uma área vazia. Hoje, é uma área de baixa densidade demográfica, que apresenta grandes vazios urbanos.

A parte mais baixa e do bairro, situada na margem direita da estrada da produção (sentido Moc - Juramento) possui asfalto, ruas não arborizadas e ausência de comércio. Possui poucas construções, que apresentam um melhor padrão construtivo.

No lado esquerdo há duas áreas com características bem peculiares, na mais alta, que limita com o anel rodoviário, as ruas são asfaltadas, há poucas casas construídas, mas dotadas de melhor padrão. Na outra parte, onde há o adensamento populacional, as ruas não possuem asfaltamento, são mal conservadas, não arborizadas e com lixo a céu aberto. Nessa área há pequenos comércios.

Ressalta-se que em ambas, verifica-se a presença pequenos empreendedores do ramo da construção civil.

Figura 10: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Jardim Olímpico



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 03: Imagem aérea da ZEIS Jardim Olímpico



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas

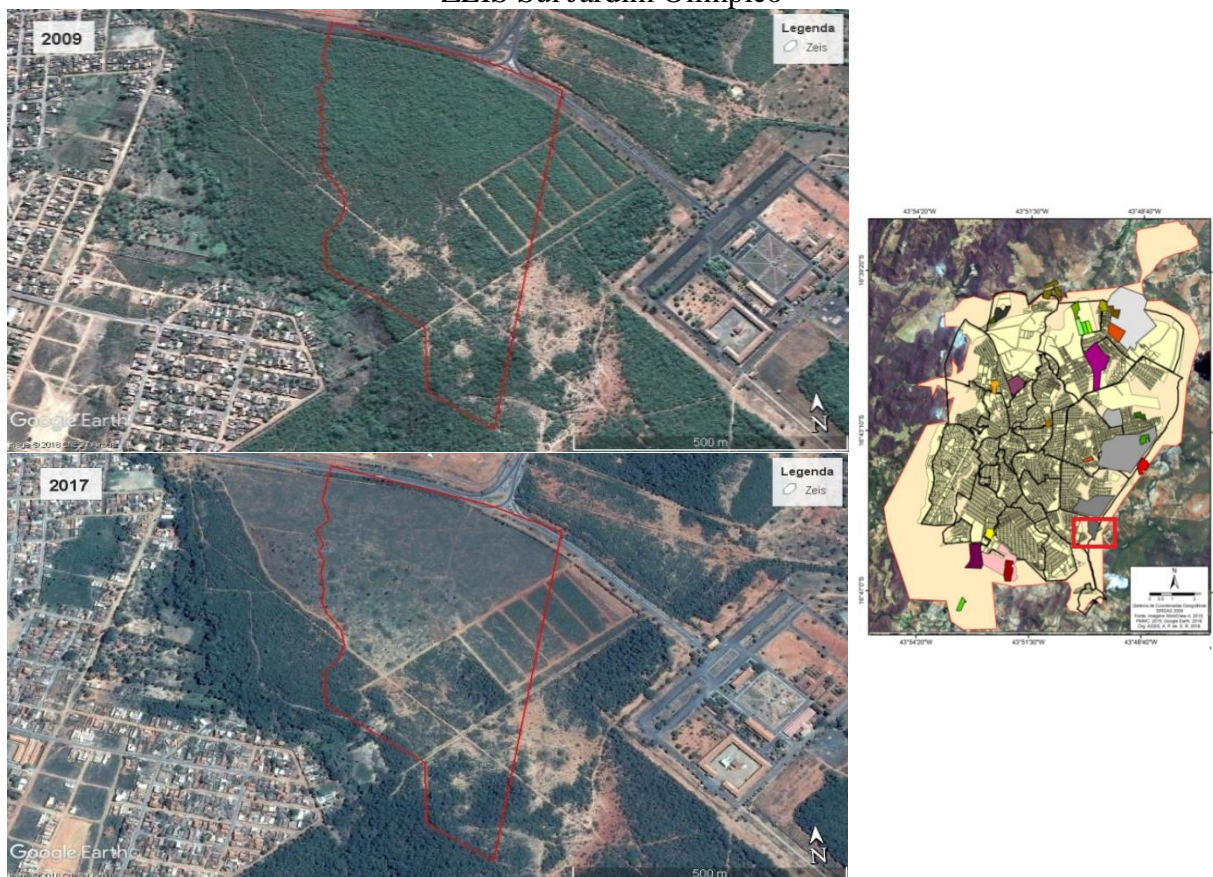
Foto 04: Mosaico de fotos da ZEIS Jardim Olímpico: lixo a céu aberto; ruas sem asfaltamento e pequenos empreendimentos imobiliários



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Ao sul da ZEIS Jardim Olímpico, encontra-se a ZEIS IV, que permanece vazia desde sua criação, em 2009.

Figura 11: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Sul Jardim Olímpico



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R.(2018).

Seguindo rumo ao norte, está a ZEIS 01 III, aqui denominada ZEIS Acácias; nela estão localizados o Bairro Acácias e o Residencial Nova Suíça.

Figura 12: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Acácias

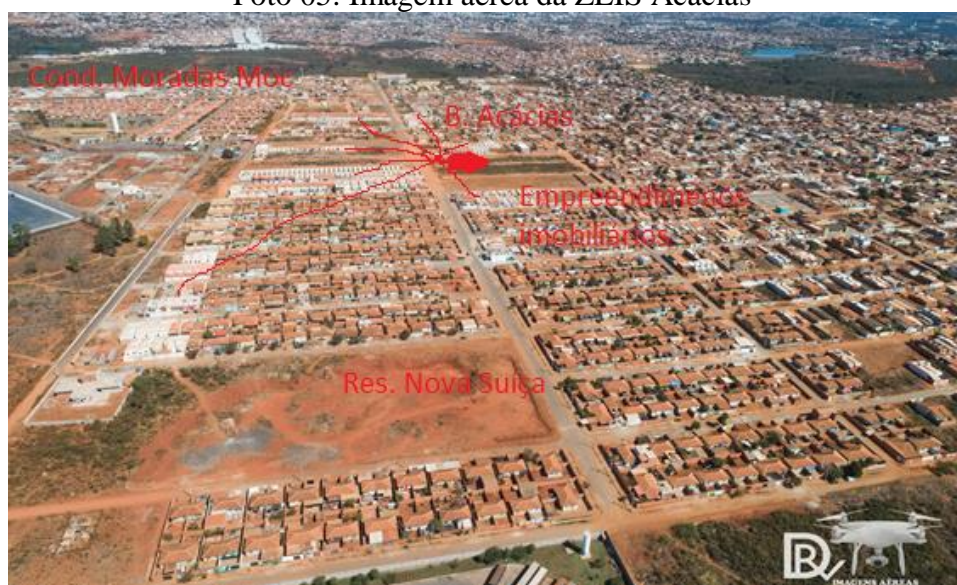




Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Essa ZEIS, diferentemente de todas as outras criadas em 2009, teve significativo adensamento populacional, e área destinada a investimentos do setor da construção civil, direcionado à população com renda acima de 2 salários mínimos, sediando, inclusive, um condomínio residencial horizontal e fechado, denominado Moradas Montes Claros.

Foto 05: Imagem aérea da ZEIS Acácias



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

A sua ocupação, em detrimento das outras, justifica-se por sua localização próxima ao Independência, bairro dotado de boa infraestrutura urbana e de comércio, o que agrega valor imobiliário a seus terrenos, além de a população ser beneficiada pelos serviços e equipamentos urbanos que são ofertados.

Cabe mencionar que nem todas as ruas desse bairro encontram-se asfaltadas e arborizadas. Nele há um comércio diversificado e verifica-se uma forte presença de empreendimentos da construção civil.

Foto 06: Mosaico de fotos dos empreendimentos imobiliários no Bairro Acácias

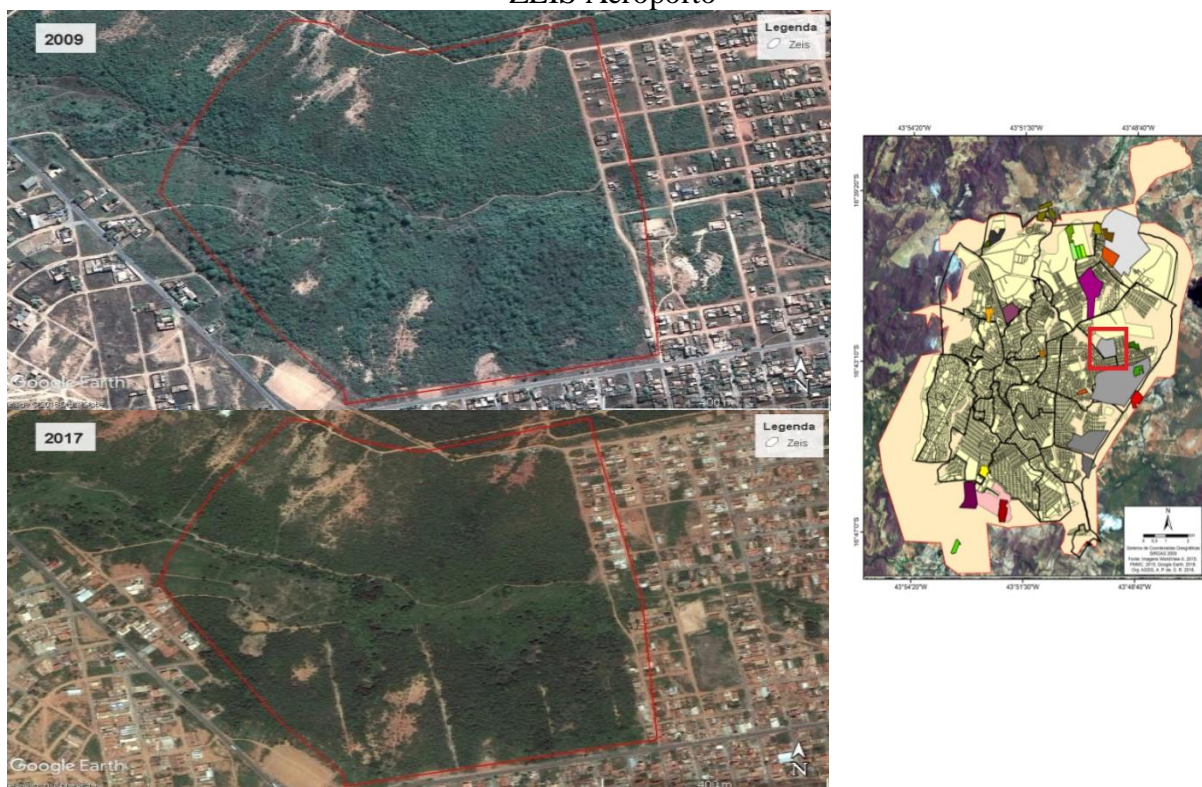


Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

O Residencial Nova Suíça, por ser destinado à faixa 01 do PMVMC, será detalhado na próxima subseção.

A ZEIS 01 II, denominada de Aeroporto, situa-se ao sul da pista de pouso. Trata-se de outra ZEIS vazia criada em 2009 e assim permanece. Há que observar que em seu entorno houve um adensamento populacional e conseqüentemente a área restou valorizada ao longo desses 09 anos.

Figura 13: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Aeroporto



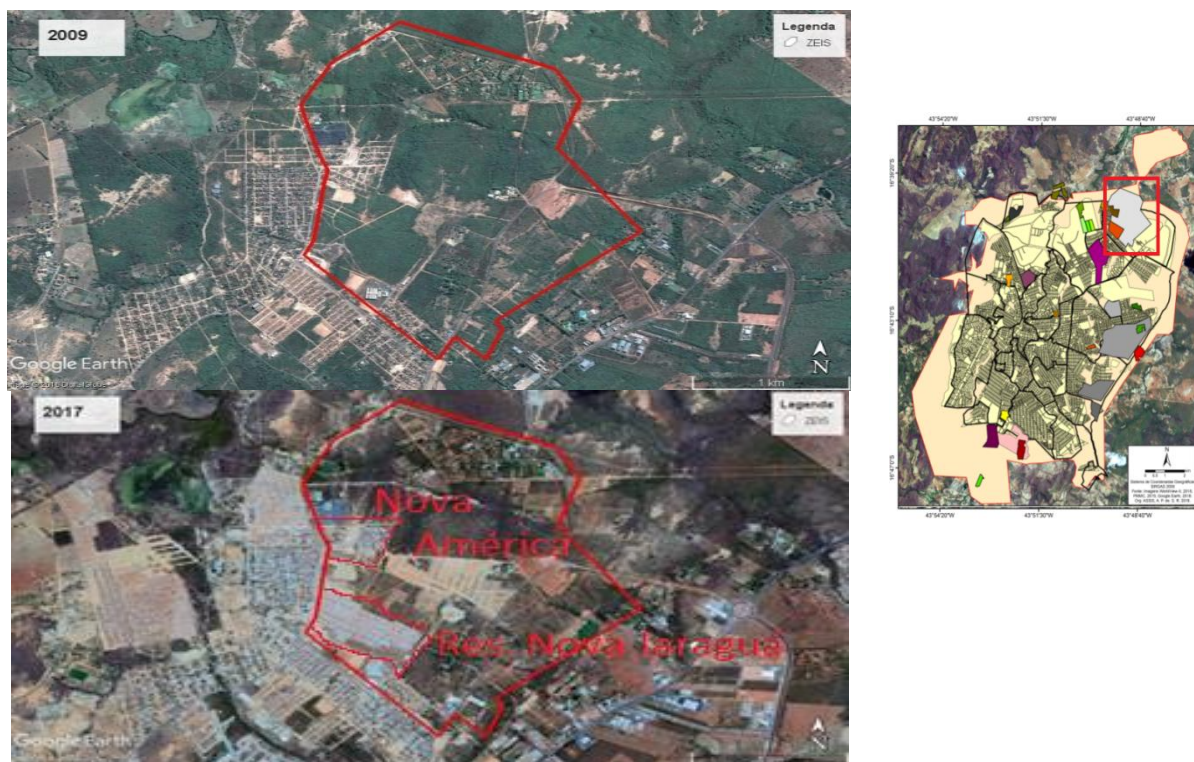
Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

A ZEIS 01 I – ZEIS Village do Lago – situa-se à nordeste da cidade, também criada em 2009 como grande área vazia, contendo à época, apenas o bairro Novo Horizonte, área de loteamento irregular, abordado nas ZEIS voltada para a regularização fundiária.

Em 2015, nessa área, foi empreendido o residencial Nova Jaraguá, que por atender, também, à faixa 02 do PMCMV, guarda semelhança com o Residencial Sul Ipês em relação às casas, ruas asfaltadas e arborização. Há um grande volume de pequenos comércios anexos às casas.

Verifica-se ainda a presença de empreendimento imobiliário, em fase de acabamento, seguindo os mesmo padrões das casas destinadas à faixa 02 do PMCMV. Nessa ZEIS também está localizado um loteamento irregular – o bairro Novo Horizonte.

Figura 14: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Village do Lago



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 07: Imagem aérea parcial da ZEIS Village do Lago



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 08: Mosaico de fotos Nova Jaraguá: a casa padrão e a alteração da paisagem pelos moradores



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018)

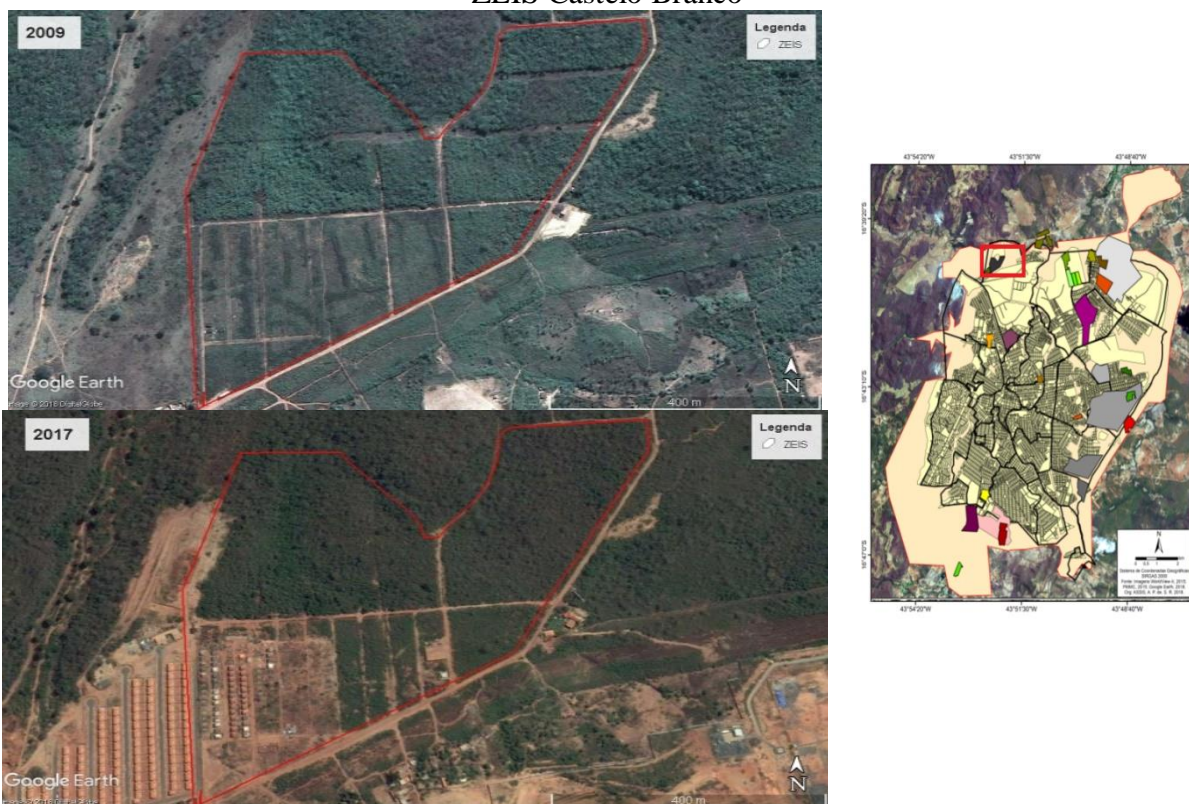
A ZEIS Castelo Branco, ZEIS 01 V no Mapa 04, está situada no extremo norte da cidade, representa outra área de vazios instituída como ZEIS que se limita, a oeste, com a Favela Vila Castelo Branco e o Residencial Rio do Cedro.

Essa área abrigaria o Conjunto Habitacional Zilda Arns, composto de 433 casas que seriam doadas a famílias de baixa renda que ocupam áreas de risco, sob a linha de alta tensão da CEMIG, na favela Castelo Branco, situada nas proximidades da ZEIS. O referido empreendimento foi objeto de contrato entre o Município de Montes Claros, a ESURB e o Ministério das Cidades, com recursos do PAC. A obra deveria ser realizada nos anos de 2010 e 2011(O NORTE, 2010)²⁷.

O Projeto, no entanto, não foi executado, e o que se tem hoje no local são poucas casas levantadas, sem acabamento, objeto de invasão de famílias que não possuem onde morar. Observa-se, também, a estrutura para outras casas que sequer tiveram iniciadas suas construções (Pesquisa empírica, 2018).

²⁷ Disponível em <http://onorte.net/montes-claros/iniciada-constru%C3%A7%C3%A3o-de-443-casas-na-vila-castelo-branco-1.503375>. Acesso em 30 de julho de 2018

Figura 15: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Castelo Branco



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Figura 16: Casas inacabadas na ZEIS Castelo Branco



Fonte: Minas 1 (2012)²⁸

²⁸ Disponível em <http://minas1.com.br/plus/modulos/noticias/ler.php?cdnoticia=23581&cdcategoria=16>. Acesso 30 de julho de 2018.

Foto 09: Imagem aérea das casas inacabadas ZEIS Castelo Branco



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018)

A intenção de direcionar os moradores da favela Castelo Branco para o residencial a ser construído, pode ter sido a razão de não ser inserida a favela na área de ZEIS para regularização, considerando a impossibilidade de regularizar área debaixo de rede elétrica de alta tensão.

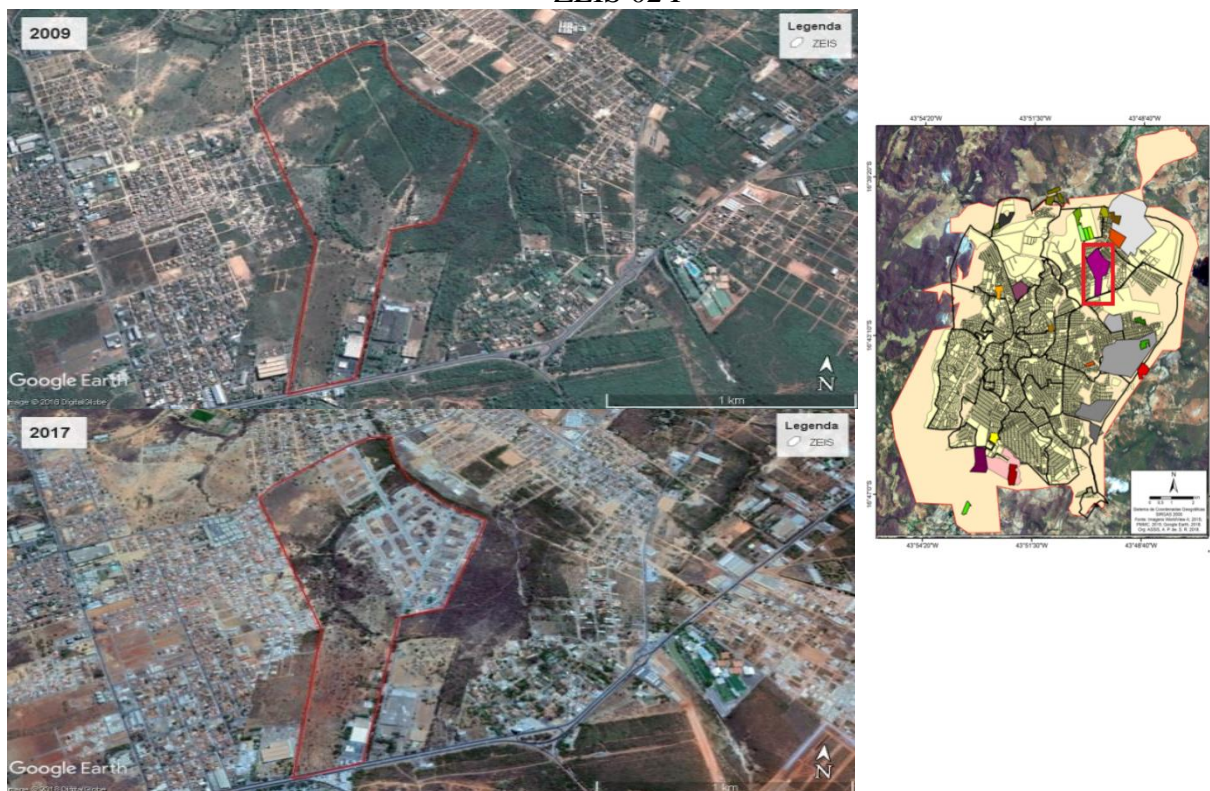
Por outro lado, há que ser ponderado o fato da criação de uma ZEIS específica para receber o Residencial Rio do Cedro, situado em área limítrofe à ZEIS ampla. A resposta à ponderação pode ser encontrada nas forças que atuam na cidade e como atuam os interesses de seus agentes, como apontado por Gomes (2007) e Corrêa (2016).

Somadas às ZEIS 01 apresentadas, há as ZEIS 02, também instituídas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, salientando que se caracterizam por um maior coeficiente de aproveitamento do solo permitindo construção verticalizada de até 15 metros de altura.

A ZEIS 02 I, situada a nordeste, prevista pela Lei de Uso e Ocupação do Solo do Solo em 2009 teve seu zoneamento alterado para zona residencial em 2011 (MORAIS FILHO, 2015), visando atender empreendimento imobiliário do Grupo Vitória da União, denominado Pampulha Tênis Residence, com lotes de 360 a 1.000 m², não enquadrado no perfil de habitação de interesse social.

Conforme ilustrado pela figura 16, o restante da área permanece como vazio urbano.

Figura 17: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS 02 I



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

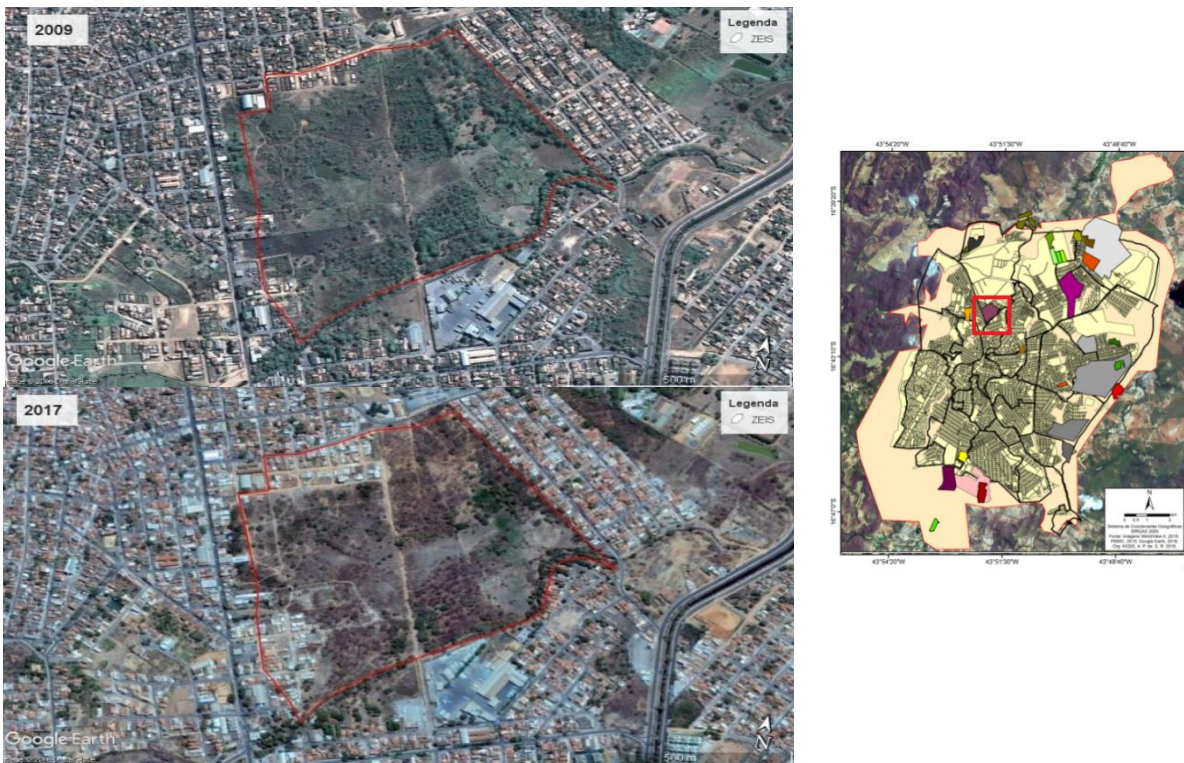
Figura 18: Mosaico de figuras do empreendimento Pampulha Tênis Residence



Fonte: Grupo Vitória da União, 2018.

A ZEIS 02 II, constitui-se em outro vazio urbano, situado ao norte, em área de ampla urbanização e localização central, nas proximidades do bairro Edgar Pereira e Santos Reis, conforme observado da figura 19.

Figura 19: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS 02 II



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

As ZEIS 02 III situa-se no vetor sul e confronta-se, a leste, com os limites da ZEIS Vargem Grande. Desde sua instituição em 2009 até o presente ano permanece vazia, nela situando apenas um posto de gasolina e poucos galpões comerciais.

Figura 20: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS 02 III





Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

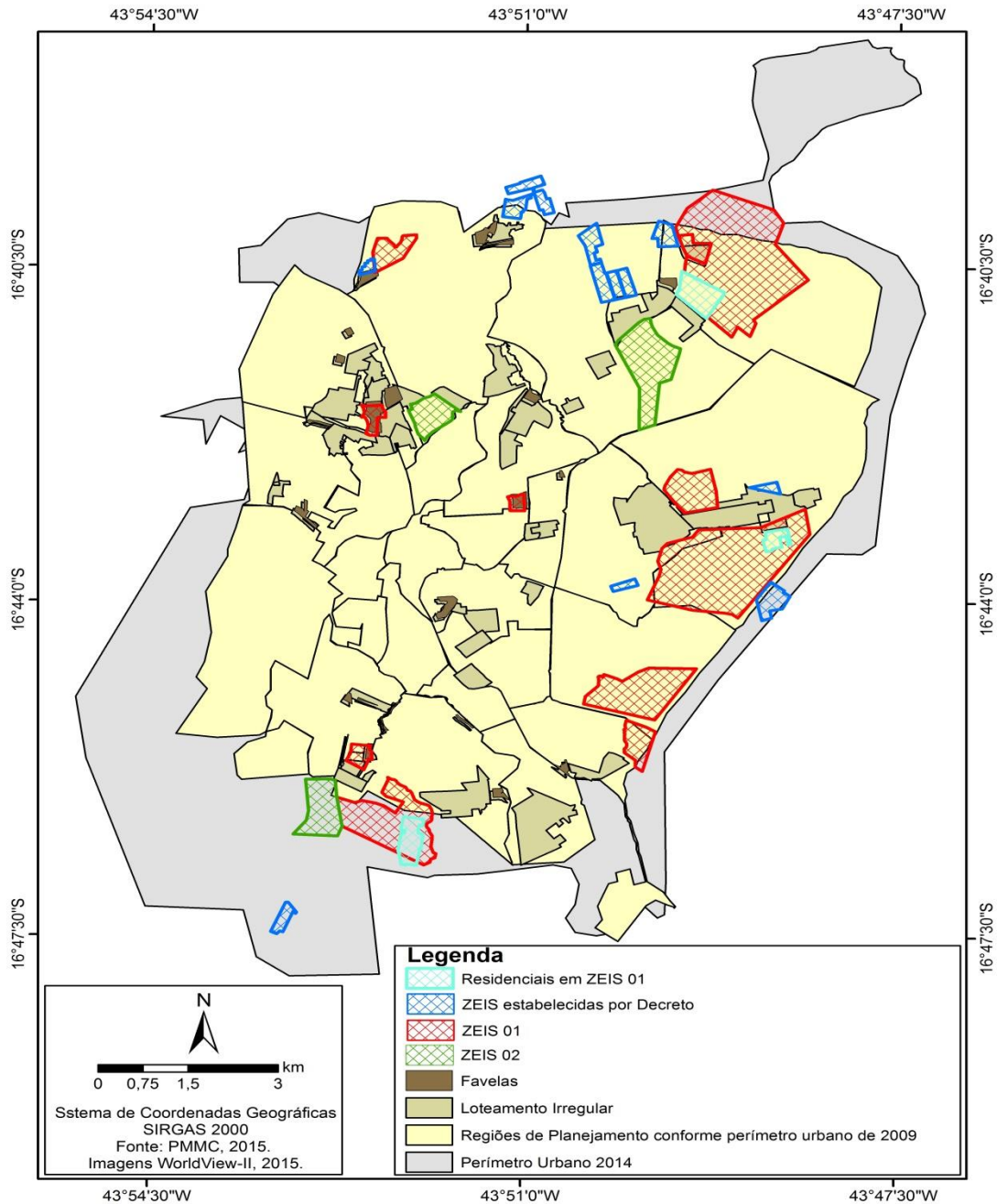
Além das ZEIS amplas e vazias, a Lei de Uso e Ocupação do Solo previu a modalidade de ZEIS ocupada ou de regularização fundiária ou urbanística. No entanto, a utilização desse instrumento para delimitar as áreas que devem receber atenção do poder público resta subutilizado, ao verificar-se que, dos 55 assentamentos irregulares de Montes Claros, apenas 4 são priorizados, por essa espécie de zoneamento, cuja finalidade é a regularização fundiária e urbanística.

Figura 21: Assentamentos irregulares em Montes Claros

Loteamentos Irregulares	Loteamentos Clandestinos	Favelas
1. Alice Maia	1. Alfeirão	1. Morrinhos
2. Alto da Boa Vista	2. Independência II	2. Vila São Franc. de Assis
3. Amazonas	3. Planalto prolongamento	3. Cidade Cristo Rei
4. Antônio Narciso	4. Vargem Grande II	4. São Vicente
5. Bela Paisagem	5. Cidade Industrial	5. Vila Mauricéia
6. Bela Vista		6. Vila Alice
7. Clarice Ataíde		7. Vila Tupã
8. Independência		8. Ciro dos Anjos
9. Interlagos		9. Da Prata
10. Mangues		10. Rua Vinte
11. Nsa. Senhora Aparecida		11. Vila Itatiaia
12. Nova América		12. Chiquinho Guimarães
13. Raul Lourenço		13. Vila Campos
14. Renascença		14. Cidade Industrial
15. Santa Eugênia		15. Castelo Branco
16. Santa Rafaela		16. Vilage do Lago
17. Santo Amaro		17. Vila Atlântica
18. Santos Reis		18. Nova Morada
19. São Geraldo		19. Santa Cecília
20. São Judas Tadeu		20. Vila Telma
21. Sumaré		21. Barão de Mauá
22. Vila Exposição		
23. Vila Francisco Peres		
24. Vila Ipiranga		
25. Vila Nazaré		
26. Vila Progresso		
27. Vila Sion		
28. Vila Tabajara		
29. Vilage do Lago		

Fonte: Leite (2011, p. 197). Org. Assis, A. P. S. R. (2018).

Mapa 04: ZEIS de regularização fundiária em Montes Claros



A primeira ZEIS de regularização a ser mencionada é o bairro Nova América, situado na ZEIS Village do Lago, que constitui loteamento irregular. Parte de suas ruas foi asfaltada no ano de 2015, o que foi motivo de comemoração para os moradores.

Sou moradora aqui há mais de 30 anos e sempre sonhei com este momento. A nossa vida nunca foi fácil por causa dos transtornos causados pela poeira e lama. Agora será diferente. O asfalto nessas ruas irá melhorar em muito o dia a dia dos moradores, principalmente porque teremos linhas de ônibus dentro do bairro, além de diminuir as constantes visitas ao posto de saúde em busca

de medicamentos para conter os problemas respiratórios causados pela poeira (O NORTE, 2015).

Figura 22: ZEIS Village do Lago onde se situa o bairro Nova América



Fonte: Google earth (2018). Org.: Assis, A. P. S. R.(2018).

Foto 10: Imagem aérea do bairro Nova América



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 11: Mosaico de fotos do bairro Nova América: rua com e sem asfalto





Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

A segunda ZEIS de regularização está localizada no vetor sul da cidade – o bairro Chiquinho Guimarães, favela originada ainda na década de 1980, cujo território foi urbanizado em meados dos anos 2000, por meio da COHAB.

A construção do conjunto habitacional propiciou aos moradores – 420 famílias – habitação, energia elétrica, água encanada, escola, coleta de lixo, enfim, infra-estrutura básica para obter melhor qualidade de vida (CASTRO, 2010). No entanto novas invasões foram feitas às margens do Córrego dos Mangues, originando nova área de favela (LEITE, 2011).

Figura 23: Limites e localização das ZEIS Chiquinho Guimarães



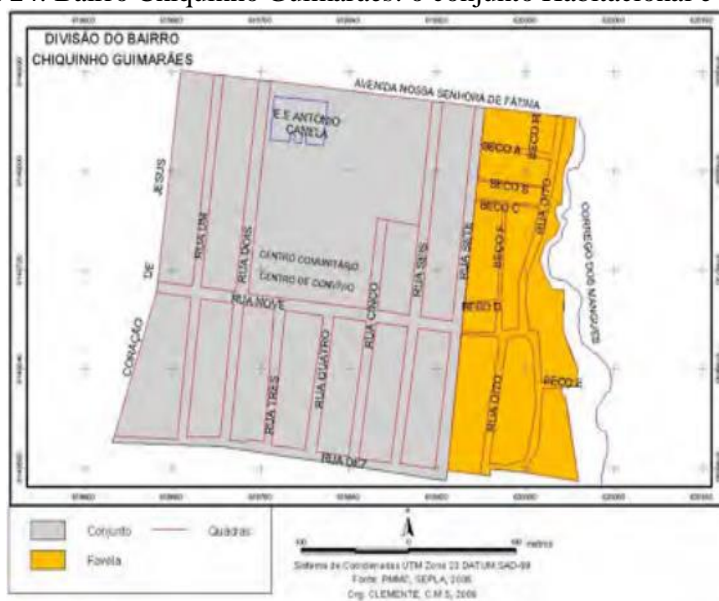
Fonte: Google earth (2018). Org.: Assis, A. P. S. R. (2018)

Foto 12: Imagem aérea do bairro Chiquinho Guimarães



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Figura 24: Bairro Chiquinho Guimarães: o conjunto Habitacional e a favela



Fonte: Castro (2010).

Figura 25: A reconstrução da favela



Fonte: Leite (2011).

Outra favela transformada em ZEIS foi a Vila São Francisco de Assis, a maior favela de Montes Claros, que ocupa o Morro do Frade. Localiza-se nas imediações do Bairro Santos Reis, e sua origem remonta à década de 1970, em razão da proximidade com o Distrito Industrial (LEITE, 2011).

Figura 26: Limites e localização da ZEIS Vila São Francisco de Assis



Fonte: Google earth (2018). Org.: Assis, A. P. S. R. (2018).

Figura 27: Mosaico de fotos da Vila São Francisco de Assis: encosta do Morro do Frade.



Fonte: PMMC (2013)

Foto 13: Imagem aérea parcial do Morro do Frade



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

A Comunidade Cristo Rei é também uma favela, com sua área transformada em ZEIS; teve origem na década de 1940-1950, mas a ocupação intensificada se deu na década de 1970. É um bairro marcado pela violência e tráfico de drogas.

Figura 28: Limites e localização da ZEIS Comunidade Cristo Rei



Fonte: Google earth (2018). Org.: Assis, A. P. S. R.(2018).

Foto 14: Imagem aérea da Comunidade Cristo Rei



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Figura 29: A área de favela da Comunidade Cristo Rei

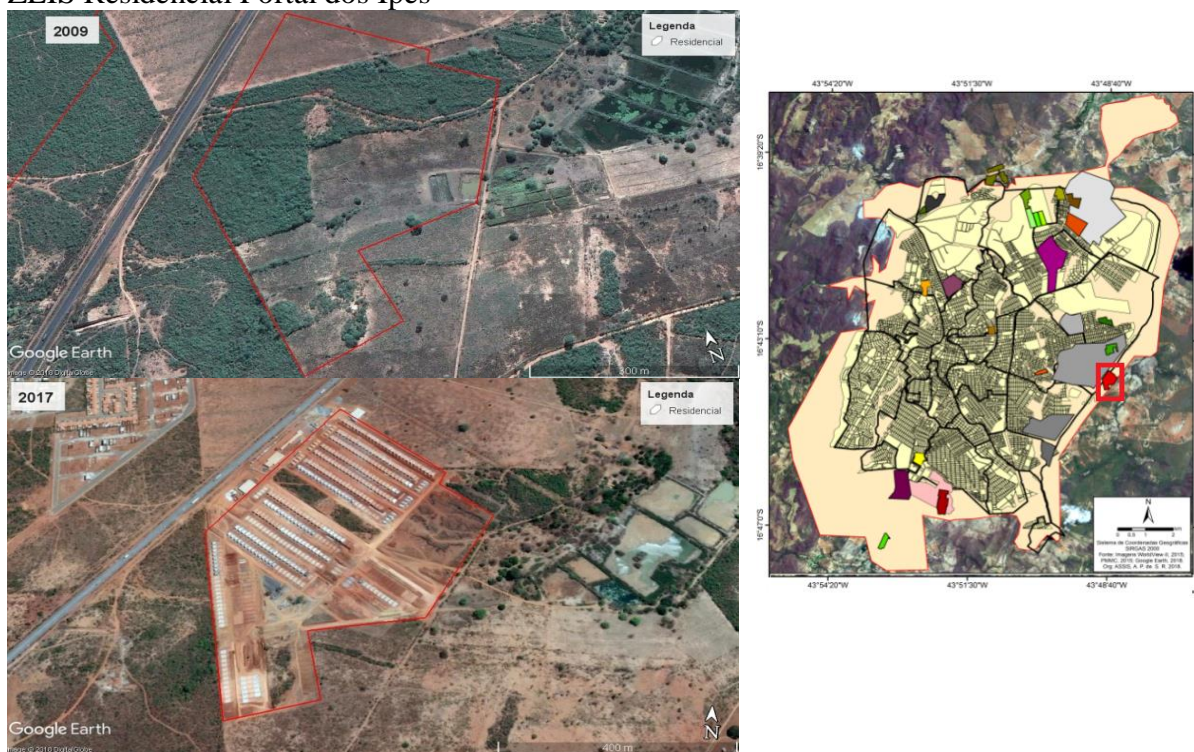


Fonte: Leite (2011, p. 248)

Seguindo a tipologia apresentada quanto à destinação, menciona-se a modalidade de ZEIS específicas criadas para atender ao PMCMV, faixa 02.

A primeira a ser ilustrada situa-se na margem leste do anel rodoviário; é denominada de Residencial Portal dos Ipês e está em fase de construção. Numa alusão à territorialização dos Estados Unidos, trata-se de uma marcha para o extremo leste da cidade.

Figura 30: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização das ZEIS Residencial Portal dos Ipês



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 15: Mosaico de fotos do Residencial Portal dos Ipês

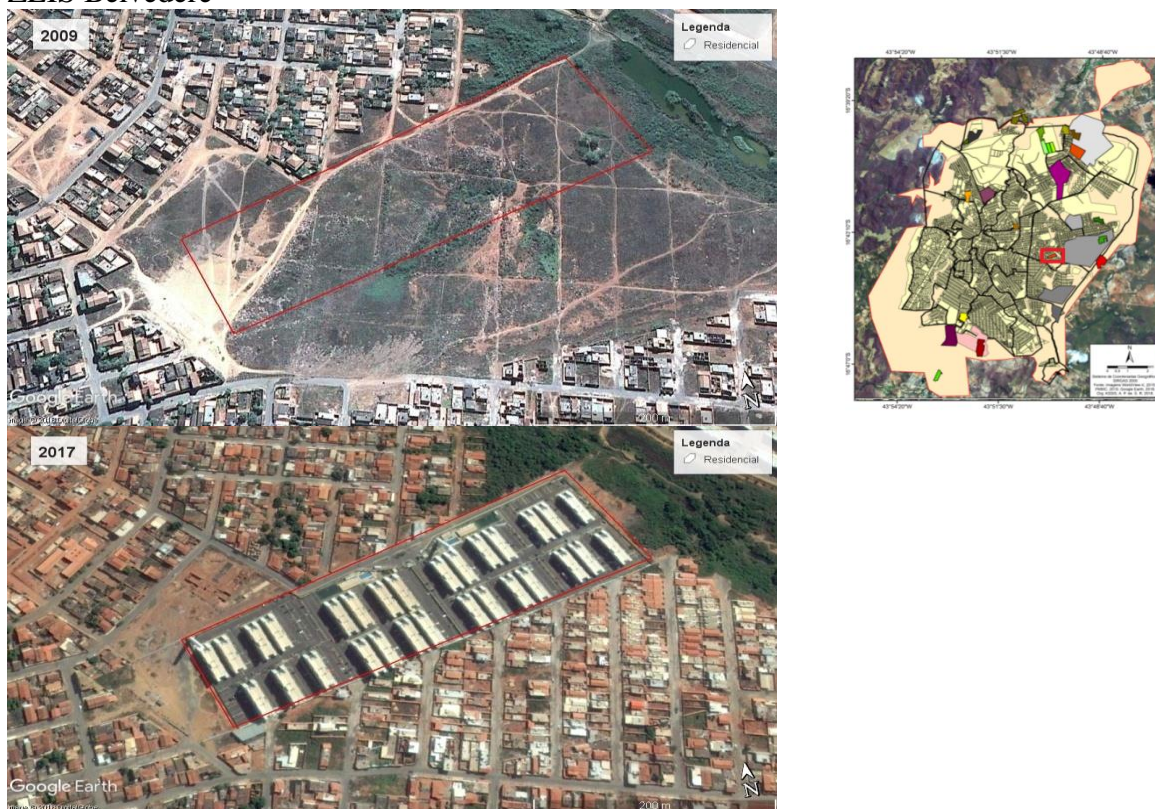


Autor: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Também entre as Zeis específicas, cita-se a situada no bairro Belvedere e abriga dois conjuntos residenciais verticais: o Monte Fiori e o Monte Cristal. Juntos, totalizam 29 torres, de 5 andares, que variam de 10 a 12 apartamentos por andar. As unidades habitacionais, com áreas inferiores a 50 m², são ofertadas com 01 ou 02 dormitórios.

Figura 31: Comparativo da ocupação do solo nos anos de 2009 e 2017 – e localização da ZEIS Belvedere



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R.(2018).

Figura 32: Mosaico de figuras dos Residenciais Monte Fiori e Monte Cristal



Fonte: MRV Engenharia (2018). Disponível em: <
<http://www.mrv.com.br/imoveis/apartamentos/minasgerais/montesclaros/belvedere/parquemontecristal/>> Acesso em: 26 jun. 2018.

O diferencial desses residenciais, direcionado ao público 2 e 3 do PMCMV, é a oferta de um condomínio fechado, com atributos que estimulam o consumo do lugar, com oferta de diferenciais que agregam valor de mercado ao imóvel. Vende-se, juntamente ao

imóvel, uma ideologia de segurança e conforto (GALVÃO, 2018) que até então não poderiam ser acessados, ainda que a área privativa da habitação seja reduzida.

Um outro diferencial é quanto à localização, que embora não seja em área central, não está inserido à margem do tecido urbano como os outros empreendimentos, até mesmo direcionados à faixa 02 do PMCMV.

Sobre os diferenciais de verticalização e localização, França *et al* (2016, p. 6) comentam que:

A verticalização na cidade é recente, gerada pelo aumento da população e pelo caráter de segurança, comodidade e prestígio social oferecido por estas entidades. No que se refere à localização, a mesma ocorreu de forma heterogênea. Os empreendimentos verticais se localizam majoritariamente no centro da cidade ou em regiões periféricas que são valorizadas.

Para encerrar a tipologia proposta pela pesquisa para as ZEIS instituídas em Montes Claros, resta mencionar aquelas específicas, criadas para atender à faixa 1 do PMCMV, que serão objeto de detalhamento a seguir.

O panorama apresentado sobre as ZEIS criadas na cidade de Montes Claros demonstra a desconsideração de grandes vazios urbanos já existentes, em área urbanisticamente consolidadas, para abrir frente a novos empreendimentos imobiliários localizados à margem da malha urbana e desprovidos de equipamentos e serviços públicos adequados.

A mercantilização da terra urbana é fomentada pela atuação do poder público municipal que, em conjunto com o mercado imobiliário, promove a expansão urbana da cidade, processo inicialmente paradoxal, uma vez que o Estado que deveria se pautar por um planejamento democrático que voltasse os olhos para as necessidades de seus cidadãos. No entanto, vale-se da tecnocracia para continuar a atender aos interesses de elites locais, que permanecem como grandes detentores latifundiários, com propriedades no entorno da cidade, à espera de obter maior renda com a valorização de suas terras. O mercado, por sua vez, juntamente com o capital induzem processos de expansão em busca da mais valia (VILLAÇA, 1995; CAMPOS, 2011).

Como resultado dessa dinâmica, tem-se a perpetuação de processos como a periferização, a segregação social e a permanência de espaços vazios pelo espaço urbano, espaços esses que são constatados na demarcação de todas as ZEIS 01 e 02, que mesmo passados quase 10 anos de sua instituição permanecem vazias.

A produção capitalista do espaço é reproduzida no cotidiano com a sobreposição do valor de troca sobre o de uso que leva a mercantilização do espaço, da cidade e da moradia. A habitação de interesse social tornou-se uma solução de viés econômico para atender a reprodução do capital, um nicho de mercado, ferozmente, explorado que ignora o homem, em sua subjetividade e dignidade (SHIMBO, 2011; CARLOS, 2017b; CANUTO, 2010).

Esse é o contexto que suscitou a presente pesquisa, no sentido de compreender como os processos são desvirtuados de suas finalidades para atender a interesses mercadológicos, a exemplo da criação de ZEIS, que deveria ter natureza inclusiva. Notadamente as específicas, demarcadas em áreas periféricas e destinadas a uma parcela da população que já padece de vulnerabilidade. Partindo dessa hipótese, pretende-se analisar o direito à moradia, como um reflexo do direito à cidade, dessa população compreendida como beneficiária da faixa 1 do PMCMV.

3.4 Análise do direito à moradia e à cidade da população de baixa renda nos conjuntos habitacionais faixa 01 do PMCMV situados em ZEIS na cidade de Montes Claros

Os empreendimentos voltados para a faixa 01 do PMCMV em Montes Claros totalizaram a construção de 11 residenciais, aumentando a oferta habitacional, para a população que percebe até 02 salários mínimos, em 4.851 casas.

Conforme já mencionado, é um número expressivo para a realidade local, considerando o *deficit* habitacional montes-clarenses, apurado pela FJP em 2014 em 10.000 unidades habitacionais. Permanece a defesa desta pesquisa, de que, em termos quantitativos, o PMCMV foi de extrema relevância para minimizar o problema da moradia na cidade de Montes Claros (FJP, 2016).

No entanto, o que se pretende é lançar mão de uma análise qualitativa sobre esses conjuntos residenciais, a partir da concepção do direito à moradia, constitucionalmente consagrado. Assim, compreendido onde essa população de baixa renda mora - em ZEIS, localizadas em áreas periféricas da cidade - é necessário apreciar como ela mora, quais as condições dessas moradias e quais serviços e equipamentos públicos lhes são oferecidos.

Perfazendo o mesmo caminho metodológico de apresentação das ZEIS, será apresentado cada um dos residenciais, com seu registro iconográfico, e estudo junto à

população local sobre o acesso aos serviços e equipamentos básicos que lhes são disponibilizados.

Por questões metodológicas, os residenciais Nova Suíça e Santos Dumont serão analisados em conjunto, considerando a localização, nas proximidades do Bairro Independência, o que lhes garante peculiaridades. Serão analisados, como unidades, os residenciais Monte Sião I e II, aplicando-se o mesmo, aos residenciais Vitória I e II, por entender que, nessas duas situações, se tem a continuidade de um mesmo empreendimento.

O Nova Suíça, com entrega em 2011, foi o primeiro residencial a ser construído em Montes Claros com um total de 496 unidades habitacionais. Diferentemente dos outros residenciais, é o único deles a estar inserido na ZEIS ampla Acácias.

Figura 33: Limites e localização da ZEIS Acácias e o residencial Nova Suíça



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Figura 34: Limites do residencial Nova Suíça



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 16: Imagem aérea do Residencial Nova Suíça



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 17: Mosaico do Residencial Nova Suíça: a casa padrão e a paisagem alterada pelos moradores



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Em que pese tratar de um residencial antigo, há um grande número de casas não muradas, ou, se muradas, não rebocadas, o que denota uma população com poucos recursos para investir no imóvel. As ruas são pouco arborizadas. A presença de comércio no residencial é pequena. Não foi observada a existência de Igreja Católica, mas, há pequenas igrejas evangélicas.

Nas imediações do bairro Independência e próximo ao Nova Suíça, está situado o Residencial Santos Dumont, com 241 unidades habitacionais. As casas, de um modo geral, estão muradas e sem reboco. As ruas não são arborizadas. A atividade comercial no local é muito pequena. Não foi observada a presença de igreja.

De modo diverso ao Nova Suíça, em suas proximidades há um campo de futebol, em terra, que, em suas imediações, há grande quantidade de lixo espalhado.

Figura 35: Limites e localização da ZEIS Santos Dumont



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 18: Imagem aérea do bairro Santos Dumont



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

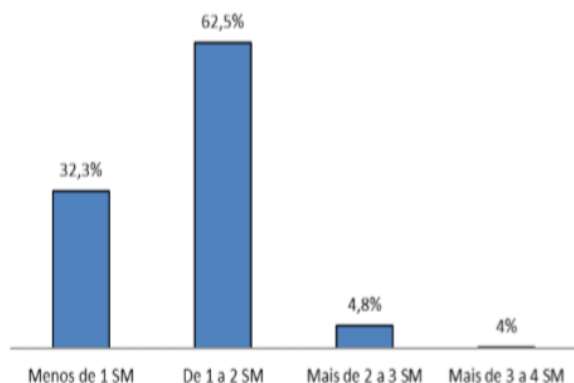
Foto 19: Mosaico de fotos do Residencial Santos Dumont: a casa padrão; a alteração da paisagem pelo morador e o lazer e o lixo.



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

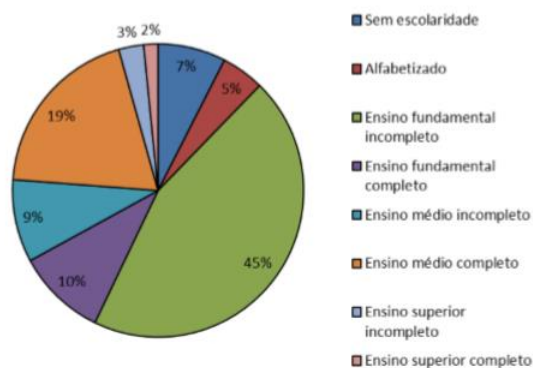
Brito (2016), em sua pesquisa, fez um levantamento sócio-econômico da população desses dois residenciais no qual foi identificado que cerca de 95% das famílias percebem renda mensal média inferior a 2 salários mínimos, da qual 58% é proveniente da força de trabalho, sendo 33% do trabalho formal e 25% do trabalho informal. No tocante ao nível de escolaridade, 67% da chefia das famílias entrevistadas tinham até o fundamental completo.

Figura 36: Renda familiar média



Fonte: Brito (2016, p. 60)

Figura 37: Escolaridade da chefia familiar



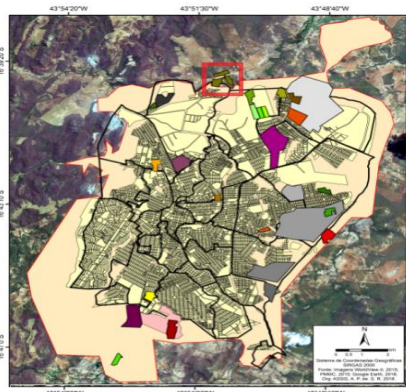
Fonte: Brito (2016, p. 61)

A localização desses residenciais, se comparada aos outros, é privilegiada, uma vez que há no Bairro Independência uma área comercial diversificada, embora não existam agências bancárias. Isso permite aos moradores maior autonomia da área central da cidade. A proximidade ao Independência ainda confere acesso a um número maior de linhas de ônibus, em que pese não adentrarem nos residenciais.

O Residencial Vitória, é outra ZEIS específica, situado ao norte da cidade. É composto do Vitória I, com um total de 499 unidades habitacionais entregues à população no ano de 2013 e do Vitória II, com 660 unidades, entregues no ano de 2016. Seu acesso se dá por meio do bairro Cidade Industrial.

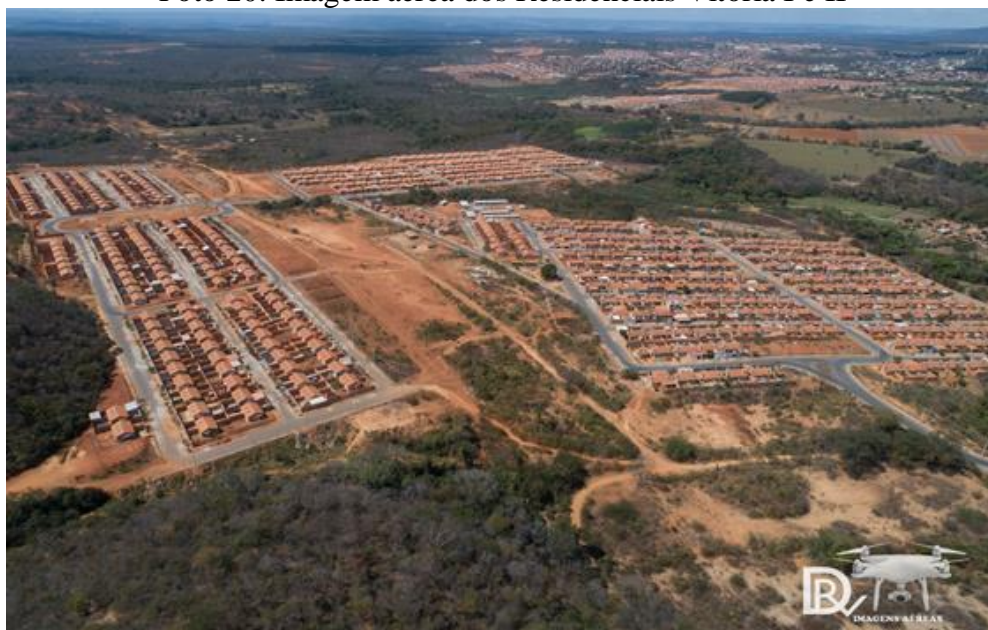
As casas, em sua maioria, encontram-se muradas porém sem acabamento. As ruas são arborizadas. A presença de comércio é pequena. Possui uma igreja católica e pequenas igrejas evangélicas.

Figura 38: Limites e localização dos Residenciais Vitória I e II



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, (2018).

Foto 20: Imagem aérea dos Residenciais Vitória I e II



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 21: Mosaico de fotos do Residencial Vitória: a casa padrão; a alteração da paisagem pelo morador; a praça e a escola em construção



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Em peculiar, o Vitória, dos outros 8 residenciais habitados e estudados, é o único que possui uma praça, que está situada no Vitória I. No entanto, caso seja considerado a dimensão do residencial, com um total de 1.159 casas, seu tamanho é pequeno. É também o único a ter, ainda que seja em construção, uma escola em seu interior.

Quanto à renda média mensal familiar, a população entrevistada do Vitória I e II divide-se quanto a perceber até 1 e entre 1 e 2 salários mínimos, prevalecendo como fonte de composição dessa renda o trabalho autônomo.

Gráfico 01: Residencial Vitória:
renda mensal familiar

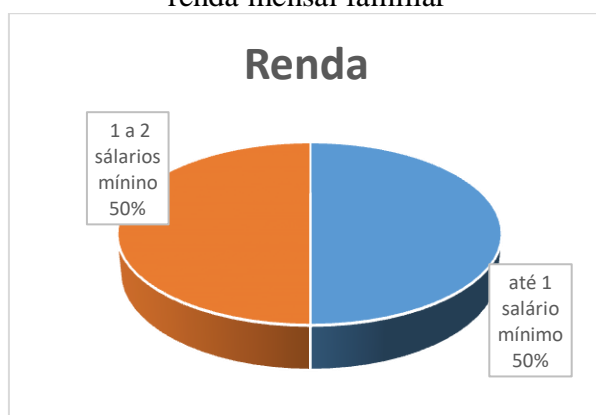
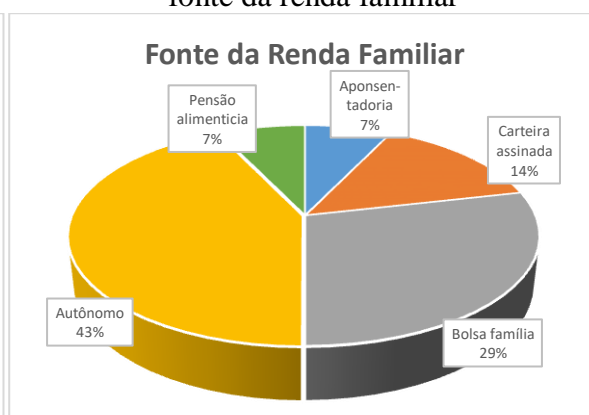


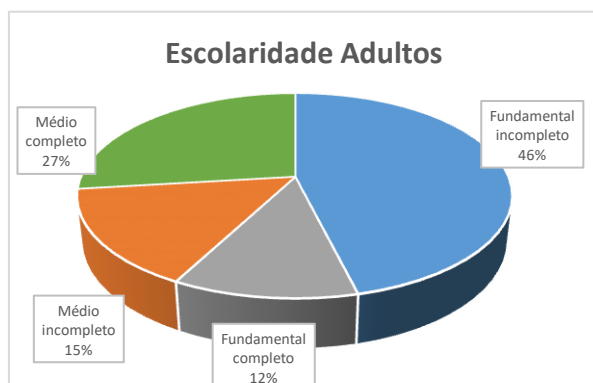
Gráfico 02: Residencial Vitória:
fonte da renda familiar



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

No que se refere ao grau de escolaridade dos adultos das famílias entrevistadas, há predominância, de 58%, de pessoas com ensino fundamental, sendo 46% com o fundamental incompleto e 12% do fundamental completo, seguindo 15% desses adultos com o ensino médio incompleto e 27% médio completo.

Gráfico 06: Residencial Vitória:
Escolaridade dos adultos



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

O Residencial Recanto das Águas, situado a nordeste da cidade, entregue no ano de 2013, possui 500 casas. Segue o mesmo padrão já mencionado dos outros residenciais, quanto aos muros e a falta de reboco e ruas pouco arborizadas. Há pequenos comércios em seu interior, como também 01 igreja católica e pequenas igrejas evangélicas.

Sua área é cortada por linha de transmissão da CEMIG, o que deixa sua paisagem ainda mais árida devido ao grande espaço de terra e sem vegetação.

Figura 39: Limites e localização do residencial Recanto das Águas



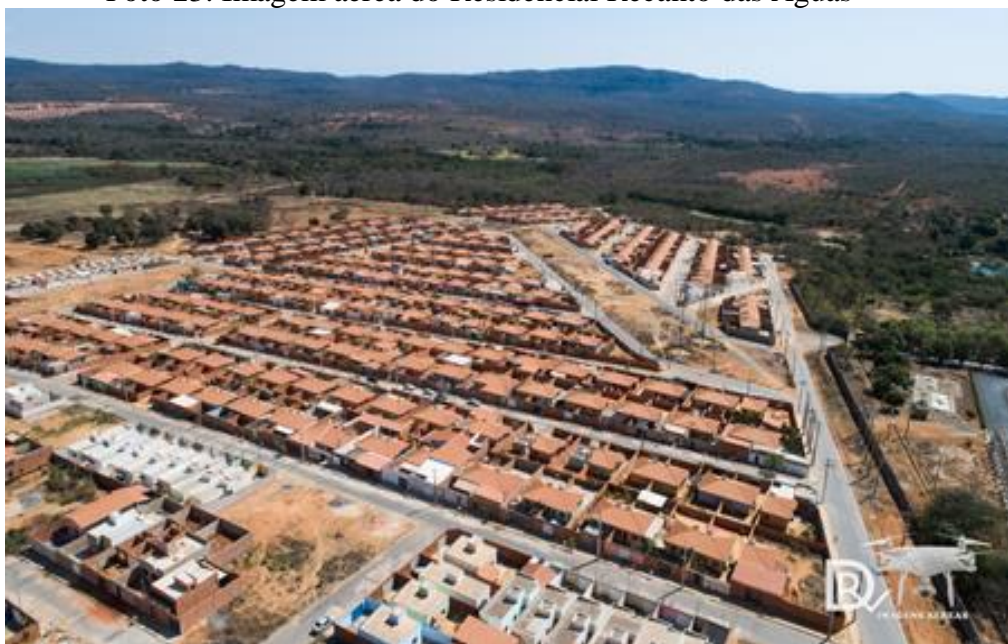
Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 22: Mosaico do Residencial Recanto das Águas: a casa padrão e a alteração da paisagem pelo morador



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Foto 23: Imagem aérea do Residencial Recanto das Águas



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Quanto à renda média mensal familiar, a população entrevistada do Recanto das Águas percebe em sua maioria, 58%, de 1 a 2 salários mínimos, prevalecendo, como fonte de composição dessa renda, o trabalho autônomo.

Gráfico 04: Residencial Recanto das Águas renda mensal familiar

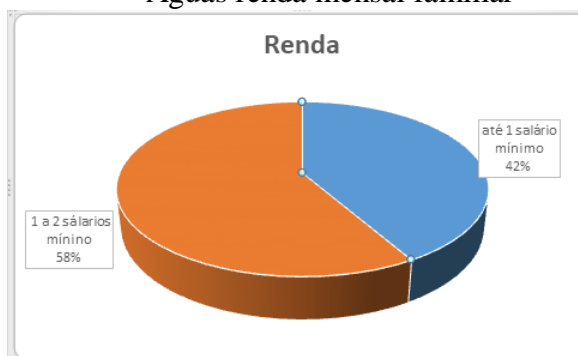
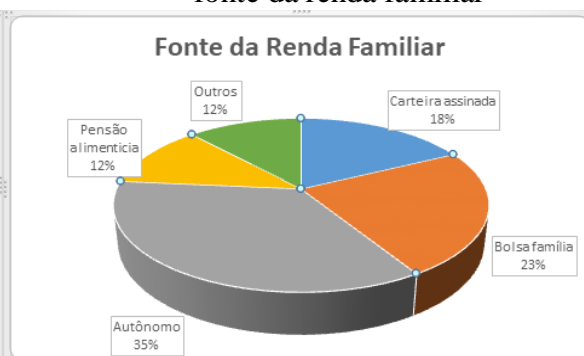


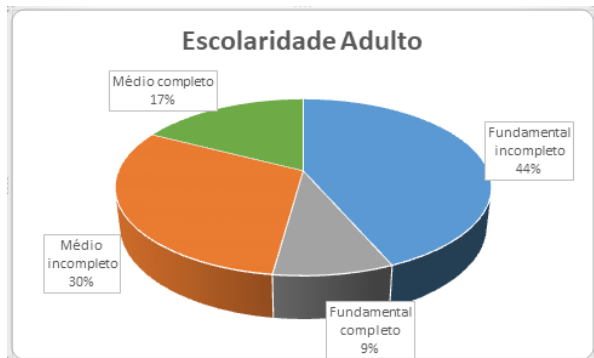
Gráfico 05: Residencial Recanto das Águas fonte da renda familiar



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

No que se refere ao grau de escolaridade dos adultos das famílias entrevistadas, há predominância de 53% de pessoas com ensino fundamental, sendo 44% com o fundamental incompleto e 9% do fundamental completo; 30% desses adultos com o ensino médio incompleto e 17% médio completo.

Gráfico 06: Residencial Recanto das Águas:
Escolaridade dos adultos



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

O Residencial Monte Sião, também situado no vetor nordeste da cidade, no Village do Lago, é composto dos empreendimentos Monte Sião I, II e IV, todos construídos pela Realiza Engenharia. O I é composto de 498 unidades habitacionais, o II de 300 e o IV de 393.

O I e II foram empreendimentos realizados em concomitância, sendo entregues respectivamente em dezembro de 2013 e janeiro de 2014. O IV, embora pronto desde 2016, por problemas estruturais, só foi entregue aos beneficiários em junho de 2018, estando ainda inabitado.

O sorteio das casas com a entrega das chaves para os beneficiados do Monte Sião IV foi realizado no dia 29/06/2018, permanecendo com acesso restrito até que os contratos sejam assinados junto à CEF. O diferencial desse conjunto é ser o único da cidade, destinado à faixa 01 do PMCMV, em que as unidades habitacionais não são geminadas.

Figura 40: Limites e localização dos Residenciais Monte Sião I, II e IV e Montes Claros



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 24: Imagem aérea do Residencial Monte Sião I e II



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 25: Mosaico de fotos do Residencial Monte Sião I e II: a casa padrão e alteração da paisagem.



Fonte: PPMC (2014)
Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Foto 26: Imagem aérea do Residencial Monte Sião IV



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 27: Mosaico de fotos do Residencial Monte Sião IV: a casa padrão; residencial com acesso restrito



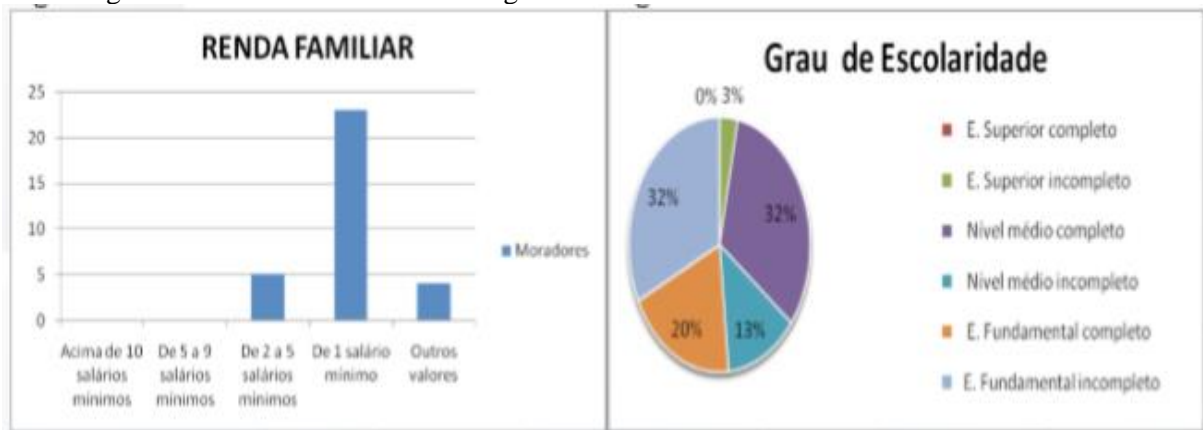
Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

O Monte Sião I e II seguem o mesmo padrão já mencionado dos outros residencias, quanto aos muros, a falta de reboco e ruas não arborizadas. Há pequenos comércios em seu interior, como também 01 igreja católica e pequenas igrejas evangélicas.

Quanto à renda França *et al* (2016) apresentam que a maior parte da população entrevistada possui renda mensal de 1 salário mínimo, como apresentado na figura 40.

Quanto ao nível de escolaridade 51% dos entrevistados limitaram-se ao ensino fundamental, dos quais, 20% possuem o fundamental completo e, 32% possuem o incompleto. Não há moradores com ensino superior completo, apenas 1 tem nível superior incompleto.

Figura 41: Renda mensal familiar e grau de escolaridade no Residencial Monte Sião I e II



Fonte: França *et al* (2016, p. 14).

O residencial Minas Gerais, empreendimento da Celta Engenharia, teve sua construção simultânea à do Monte Sião I e II, sendo entregue em abril de 2014. Sua localização, conforme figura 39, confronta com o Monte Sião II e IV.

Foto 28: Mosaico de fotos do Residencial Minas Gerais: a casa padrão; alteração da paisagem pelo morador; o campo de futebol; a depredação de unidades vazias.





Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

As casas, de um modo geral, estão muradas, e a maioria, sem reboco. As ruas não arborizadas. Há pequenos comércios em seu interior, como também 01 igreja católica e pequenas igrejas evangélicas.

A peculiaridade da visita de campo ao Residencial Minas Gerais foi deparar com um número considerável de casas depredadas, o que não foi observado em nenhum outro residencial. Outro ponto revelado pela pesquisa foi certa animosidade entre moradores do Minas Gerais e Monte Sião, pois reputam o bairro como perigoso.

Sobre a abordagem sócio-econômica, a renda média familiar da população entrevistada, em sua maioria, 58%, varia de 1 a 2 salários mínimos, cuja fonte preponderante é o trabalho informal (35%).

Gráfico 07: Residencial Minas Gerais: renda familiar

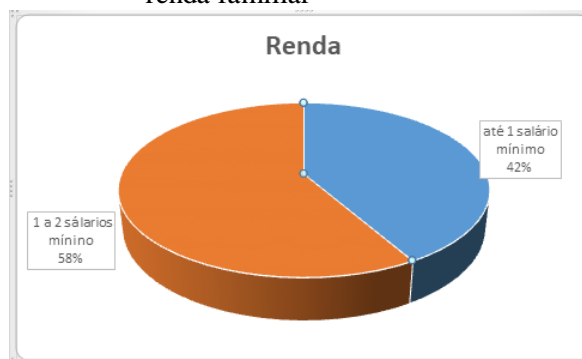
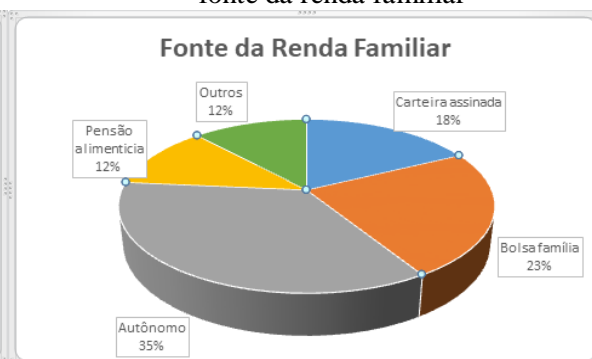


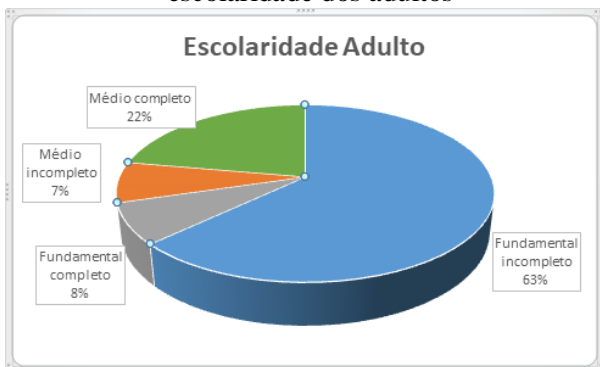
Gráfico 08: Residencial Minas Gerais: fonte da renda familiar



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Quanto ao grau de escolaridade sobressai o estudo até o ensino fundamental, com parcela significativa do fundamental incompleto, 63% e 8% de completo.

Gráfico 09: Residencial Minas Gerais: escolaridade dos adultos



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

O residencial Montes Claros localiza-se no extremo sul de Montes Claros, no bairro São Geraldo II, trata-se de empreendimento da Celta Engenharia, e foi entregue à população um total de 499 unidades habitacionais, em julho de 2016 .

Figura 42: Limites e localização do residencial Montes Claros



Fonte: Google Earth. Org.: ASSIS, (2018).

Foto 29: Imagem aérea do Residencial Montes Claros



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 30: Mosaico Residencial Montes Claros: a casa padrão e a alteração da paisagem pelo morador



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

O residencial Montes Claros segue o mesmo padrão já mencionado dos outros residências, quanto aos muros e a falta de reboco. As ruas são arborizadas. Há pequenos comércios em seu interior. Não há igreja católica, mas há pequenas igrejas evangélicas.

O acesso ao residencial Montes Claros se dá pela BR – 365. Um grande apelo da população é a construção de um trevo para tornar mais segura a entrada e a saída do residencial. Outro anseio da população é a inserção de lombadas nas ruas, em razão da velocidade com que os carros trafegam, colocando em risco as crianças.

Sobre a renda, Vieira (2018, p. 122) informa que:

Os dados mostram que 34, a maior parte das famílias, correspondendo a 68%, possui renda mensal entre 1 e 2 salários mínimos. Foram 10, equivalendo a 20%, as que informaram receber mensalmente menos que 1 salário mínimo, e 6, correspondendo a 12%, as que declararam renda familiar mensal entre 2 e 3 salários mínimos.

Quanto à escolaridade, mais uma vez prepondera a educação até o ensino fundamental, somando 49,9% dos entrevistados, conforme assinalado na figura 42.

Figura 43: Nível de escolaridade dos provedores de famílias do Residencial Montes Claros

Nível de escolaridade	S/ escolaridade	Alfabetizado	Fund. incomp.	Fund. comp.	Médio incomp.	Médio comp.	Superior incomp.	Total
Homens			15	7	6	9		37
Mulheres	1		9	2	4	12	1	28
PcD	3	1	3					7
Idoso(a)			2			1		3
TOTAL	4	1	29	9	10	22	1	76
Percentual	5,2%	1,3%	38,1%	11,8%	13,1%	28,9%	1,3%	

Fonte: Vieira (2018, p. 129).

Encerrando os 11 residenciais da faixa 01, tem-se o residencial Rio do Cedro, situado a noroeste nos limites da ZEIS Castelo Branco, composto de 266 unidades habitacionais.

Figura 43: Limites do residencial Rio do Cedro



Org.: ASSIS, A. P. S. R. (2018).

Foto 31: Imagem aérea do Residencial Rio do Cedro



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 32: Mosaico de fotos do residencial Rio do Cedro: a casa padrão e a alteração da paisagem pelo morador



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018).

Por se tratar de um residencial com entrega recente, maio de 2017, ainda há um volume grande de casas sem muros e estima-se que 10% das unidades ainda não tenha sido ocupadas pelos beneficiários (Pesquisa empírica 2018). Há mudas plantadas nas calçadas. Não há comércio no residencial, nem igrejas.

No que se refere à renda média familiar da população residente entrevistada, 58% das famílias sobrevivem com menos de 1 salário mínimo e 42% possuem de 1 a 2 salários mínimos. Como fonte dessa renda familiar, tem-se que 41% provêm de contrato formal de trabalho e, em segundo lugar, com 25% da origem da renda está o benefício governamental de transferência de renda – o bolsa família. Uma característica das famílias entrevistadas é que 67% delas é chefiada por mulheres. (Pesquisa empírica, 2018)

Gráfico 10: Residencial Rio do Cedro -
renda familiar

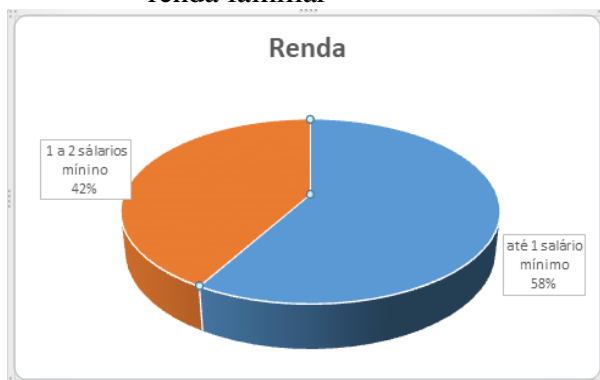
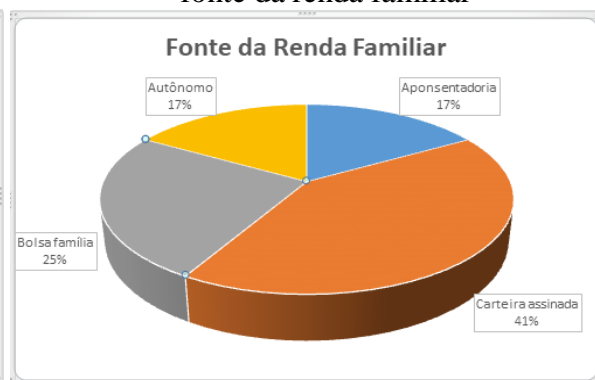


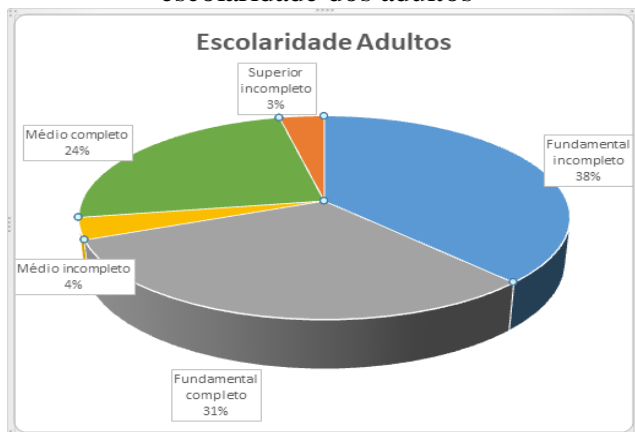
Gráfico 11: Residencial Rio do Cedro -
fonte da renda familiar



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Sobre a escolaridade, mais uma vez prepondera o ensino fundamental, totalizando 69% dos entrevistados, seguido do ensino médio completo com 24%.

Gráfico 12: Residencial Rio do Cedro -
escolaridade dos adultos



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Esse breve diagnóstico teve por finalidade apresentar cada um dos residenciais, bem como um panorama da renda e da escolaridade da população neles residente, e permite observar que há um padrão reproduzido nesses empreendimentos tanto de ordem social, como econômica.

As unidades habitacionais são geminadas nos residenciais, à exceção do Monte Sião IV. Essa característica se dá por estratégia econômica de minimizar os custos dos empreendimentos. O aspecto positivo para os moradores é o maior aproveitamento do lote, que permite posteriormente a ampliação das casas.

As ampliações são comuns, porque as casas são compostas de 2 quartos, sala, um banheiro, cozinha e área de tanque, situada pelo lado de fora, estrutura que comporta, em média, 6 moradores, quando foi projetada para abrigar no máximo quatro, como revelado pela pesquisa empírica.

A primeira modificação realizada pelo morador é murar sua casa, para dar segurança e privacidade, uma vez que os quintais comunicam entre si. Posteriormente vão acrescentando, à medida de seus recursos financeiros, novos cômodos, aos quais alguns moradores dão finalidade comercial.

A remuneração média da população desses residenciais, em sua grande maioria, como apresentado, limita-se a 2 salários mínimos, o que era esperado, já que fazem parte da faixa 01 do PMCMV, que é direcionado para a população considerada de baixa renda. Uma característica da composição dessa renda é ser proveniente da força de trabalho tanto formal como informal, prevalecendo este. Outro ponto observado é que, nos residenciais em que a renda média mensal é menor, há uma importante participação do benefício do Bolsa Família em sua composição.

O nível de escolaridade da população entrevistada reverbera outra forma de exclusão social, que, naturalmente, deságua na exclusão de renda por acessar trabalhos informais e ou de menor remuneração, o que Canuto (2010) denomina de exclusão cultural. Em todos os residenciais houve maior incidência do ensino fundamental, somando-se o completo e o incompleto. Essa constatação alimenta e perpetua o ciclo da baixa escolaridade associada à menor renda.

Conforme delineado pela pesquisa, a população residente nas ZEIS, e aqui considerada, em específico, aquela criada para abrigar os residenciais da faixa 01 do PMCMV padece de todas as formas de exclusão: cultural, econômica, política, social e espacial, restando segregada.

Essa exclusão ou segregação fomenta a impossibilidade ou dificuldade de acesso à cidade e tudo o que ela pode oferecer. É o contraponto do direito à cidade lefebvriano (2016) de uma vida urbana que permita aos cidadãos acessar os locais de encontros, de trocas, de trabalho e de vida e, por consequência, acessar outros direitos sociais como instrução, educação, saúde, lazer, trabalho, moradia.

A segregação, como pontuado por Villaça (2011), mecanismo excludente, opera por meio da acessibilidade aos serviços públicos, benefícios e direitos. Não se trata de um processo espontâneo; ela é consentânea à produção do espaço urbano e sua decorrente geração de desigualdades socioespaciais, promovida por seus mais diversos agentes.

Se a existência da propriedade esfacela a cidade limitando seu acesso, promovendo separações de usos e funções, restringindo a prática socioespacial, o que une e dá sentido a esses fragmentos é a existência do Estado, normatizando o cotidiano, legitimando a propriedade privada do solo como direito (no plano jurídico), direcionando o processo de valorização/desvalorização dos lugares por meio de políticas públicas e da manipulação dos orçamentos, da cooptação do conhecimento que produz o saber técnico (o que revela o caráter utilitário da ciência produtora de informação), criando o discurso que funda a lógica do crescimento e justifica a distribuição dos recursos aplicados nos espaços produtivos visando à reprodução do lucro. O sentido da intervenção do urbano une o político e o econômico a partir de estratégias que visam permitir a realização do valor que tem o Estado como orientador dos investimentos por meio da construção de infraestrutura e de normas, viabilizando a reprodução do capital. Há, portanto, uma violência inerente a esse processo de produção do espaço urbano sob o capitalismo (CARLOS, 2016, p. 104).

As desigualdades socioespaciais são intensificadas pelo fato de o espaço, sob o poder do capital, tornar-se, a um só tempo, meio, condição e produto. Assim como espaço transformou-se em mercadoria, a habitação também o foi, pelo Estado e pelo mercado imobiliário.

Resultado dessa coalisão de forças é PMCMV, que no caso de Montes Claros impulsionou a produção do espaço urbano com a criação de ZEIS para albergar os residenciais em áreas periféricas da cidade, dificultando e, muitas vezes impedindo a população neles residente de acessar a cidade.

A partir dessa perspectiva é que se pretende analisar o exercício do direito à moradia dessa população segregada socioespacialmente. O direito à moradia digna, aqui compreendido, insere-se como desdobramento do direito à cidade, e abarca uma gama de outros direitos, como acesso à saúde, educação, lazer, trabalho, para sua concretização, como defendem Saule Júnior (2007), Maricato (2015) e Carlos (2017b).

O parâmetro utilizado para a análise será a previsão das Nações Unidas, no Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que define o que se considera moradia adequada. Dos sete critérios estabelecidos e já apresentados à folha 68, três foram selecionados para análise.

Dentre eles a segurança da posse, que permite entender a relação que o morador estabelece com o imóvel e seu pertencimento; e os outros, que possibilitam uma leitura a partir da segregação socioespacial, eixo teórico desta pesquisa, quais sejam: disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; e localização.

O primeiro critério tange à segurança da posse, dado que essa modalidade de moradia ofertada nos residenciais deve ser considerada adequada, uma vez que há toda uma estrutura legal e contratual que assegura e protege o exercício da posse ao beneficiário do PMCMV, ao menos para o adimplente.

Pelas regras do programa, o beneficiário mantém a posse do imóvel durante o prazo de 10 anos, correspondente ao financiamento, período em que não pode ser vendido ou alugado e, após esse tempo, adquire a propriedade do bem, retirando qualquer limitação em seu direito de uso, fruição e disposição.

O acesso à casa própria, ainda que com mera expectativa de o beneficiário se tornar proprietário, em razão das condicionantes impostas, é exaltado pela população entrevistada que tem, nessa política pública, a única possibilidade de aquisição, conforme pode ser observado pelas transcrições a seguir.

Quadro 05: Percepção dos moradores dos residenciais faixa 01 do PMCMV sobre a segurança na posse da casa

Morador do Residencial Minas Gerais	“Aqui minha casa é muito melhor, minha casa aqui é completa. Lá era no mato. Eu sonhava em ter uma casinha.”
Morador do Residencial Nova Suíça	“Aqui é bom por conta da minha casa. Amo minha casa.”
Morador do Monte Sião	“Abaixo de Deus foi vim morar nessa casa. Agradeço de estar aqui porque já paguei aluguel e já morei de favor. Pra mim aqui é o paraíso.”
Morador do Montes Claros	“Antes eu nem podia falar porque não tinha casa. Hoje tenho a minha casa. É um sonho realizado.”
Morador do Rio do Cedro	“Agora a casa é melhor. Eu estou satisfeito porque a casa é minha.”
Morador do Recanto das Águas	“Eu amo a casa. Foi a melhor coisa que Deus me deu. Eu gosto da minha casa.”
Morador do Vitória	“A casa é própria. Lá era aluguel. É um dinheiro que não volta de jeito maneira”

Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

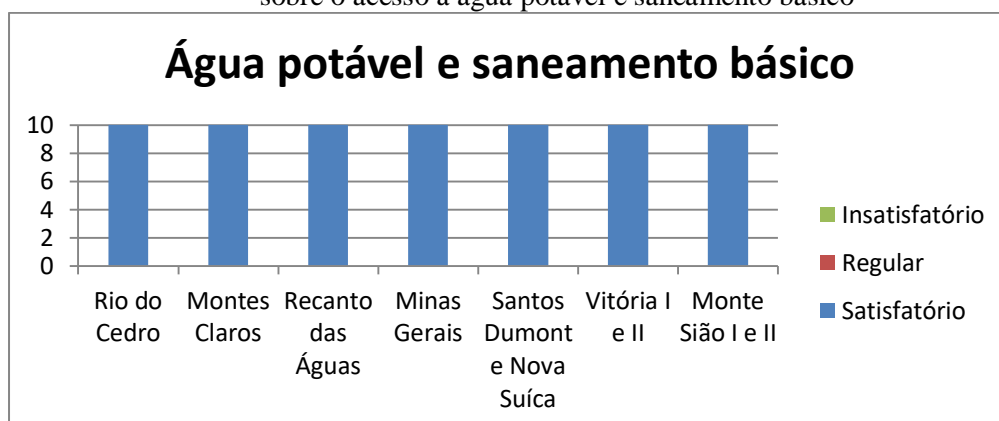
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Por esse critério, a moradia oferecida nos residenciais é adequada, pois há uma segurança na posse do bem, que no futuro, quando adimplir o contrato junto à CRF, será convertida em propriedade.

O segundo critério selecionado para considerar a moradia adequada refere-se à disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, aqui considerados como água potável, saneamento básico, iluminação e coleta de lixo.

Questionada a população sobre o serviço de água potável, saneamento básico a resposta foi de 100% de satisfação em todos os residenciais, conforme se infere do gráfico 13. A reclamação, quando há, é quanto ao valor da conta, mas não à disponibilidade do serviço.

Gráfico 13: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 do PMCMV sobre o acesso à água potável e saneamento básico

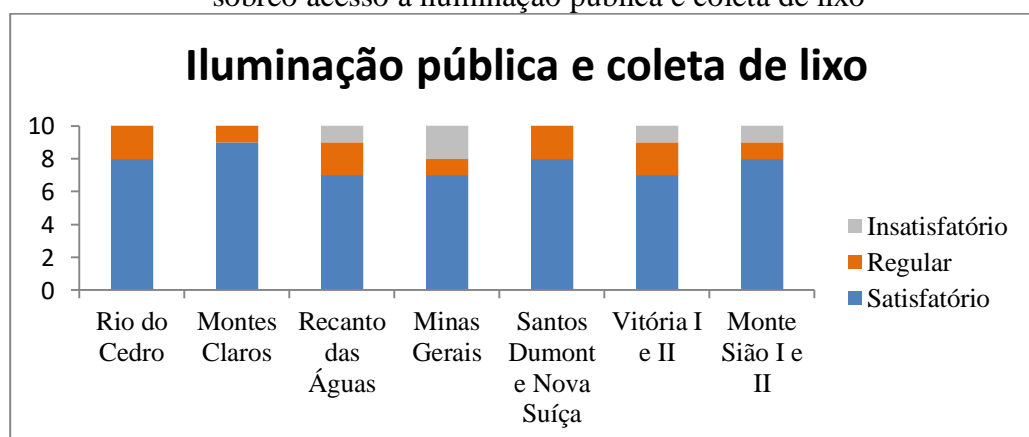


Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

A respeito de receber a água potável, um entrevistado do residencial Vila do Cedro afirmou que: “Está bem melhor. A água é tratada. Hoje paga a água, mais recebe ela tratada. Onde morava, quando chovia, a água saía o barro purinho.”

Quanto à iluminação pública e a coleta de lixo, de um modo geral a população se mostrou satisfeita, embora não tenha sido unânime a opinião dos moradores. As queixas quanto à iluminação referem-se à demora pela troca de lâmpadas queimadas e eventual falha na coleta do lixo, que ocorre em todos os residenciais 3 vezes por semana, como em qualquer outro bairro da cidade.

Gráfico 14: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 do PMCMV sobre o acesso à iluminação pública e coleta de lixo



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Pelo empírico realizado, por esse critério de disponibilidade, os residenciais possibilitam a seus moradores um direito à moradia adequada, pois a eles é dado o acesso a essas modalidades de serviços públicos, não estando, por essa perspectiva, excluídos.

O critério que permite uma abordagem mais rica, à luz da segregação socioespacial é o da localização, pois a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais.

À exceção do residencial Monte Sião IV, ainda não habitado, todos os outros 10 residenciais não possuem escola, creche, posto de saúde e quadra; também nenhum deles possui posto policial, opção de lazer e um comércio diversificado.

Nesse contexto de carência de serviços e equipamentos urbanos, é pertinente a fala de três representantes de Associação de Moradores dos residenciais sobre seu cotidiano, seu espaço vivido:

O governo praticamente só deu a moradia e entregou. Como se diz: tô dando o trigo e agora vocês se viram. Pra gente o que tá faltando? Os ovos o óleo porque você tem que manusear bem feito pra você ter uma estrutura e falar assim: eu tenho a minha casa, mas eu tenho uma assistência médica. Porque pra mim ter um atendimento médico eu tenho que deslocar até o [...] para ir à uma Unidade de Saúde e aqui deveria ter uma. Uma creche, se eu tenho uma criança de três anos é recomendável colocar numa creche e eu não tenho. A escola eu não tenho.

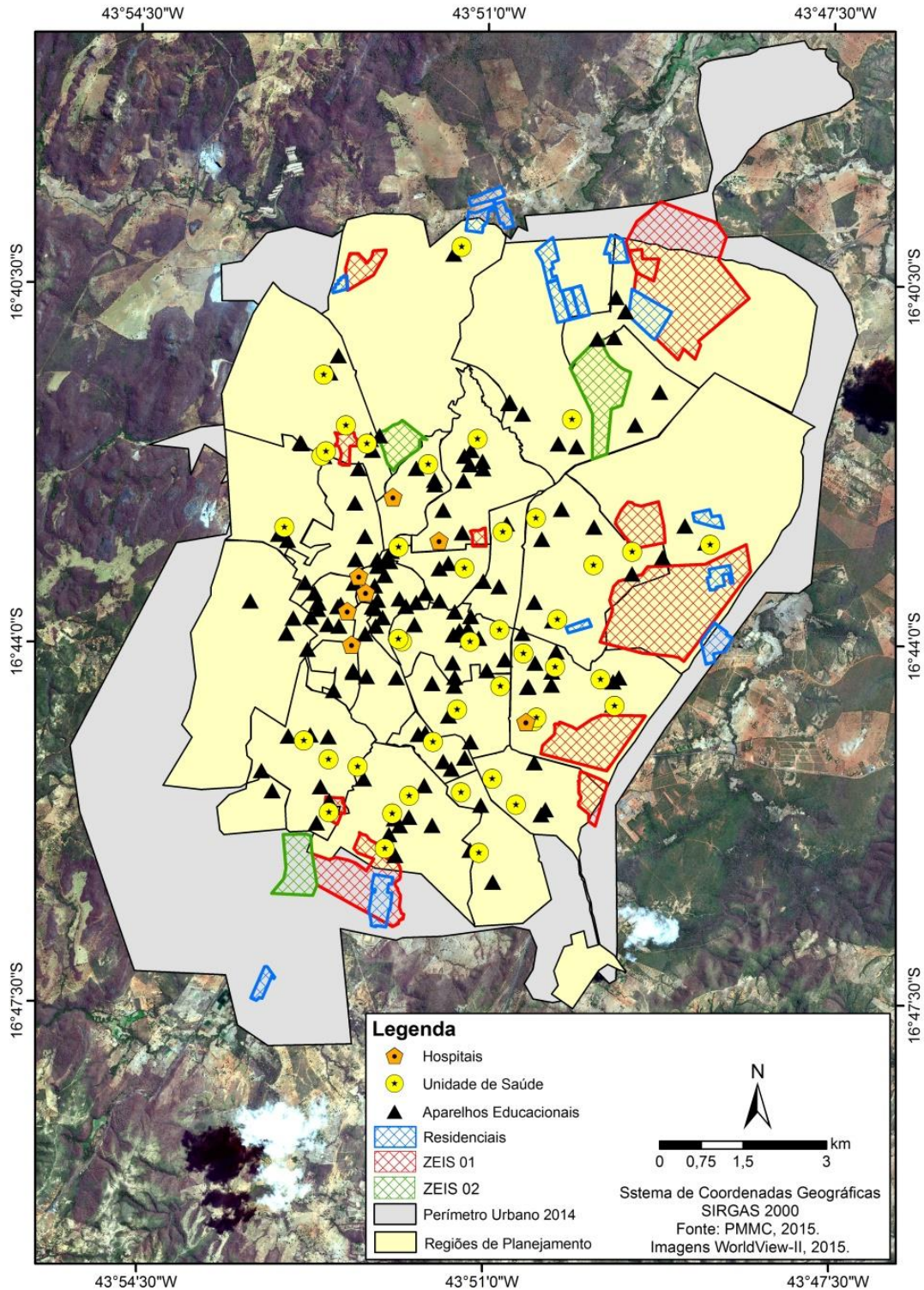
As casas eram lindas quando ficaram prontas, parecia um condomínio fechado, sem muro. Com os meses a gente percebeu que o sonho da casa própria tinha realizado, mas os problemas, talvez, eram bem maiores do que os que a gente tinha. Só que a gente deparou que não tinha uma escola, não tem uma praça pública, não tem um posto de saúde, não tem uma creche e isso assim, dificultou muito a vida de muita gente. Agora tem um supermercado aqui, mas não pode. Não tem condições de você ficar num lugar que não pode comprar um leite, um pão.

Estamos jogados no residencial, sem qualquer estrutura. Não temos escola, praça, creche pras mães deixar seus filhos para trabalhar. Tem muito o que ser feito porque a maior parte das famílias vivem em extrema pobreza, sobrevivendo com menos de 1 salário mínimo. Agora nós conseguimos a promessa de um posto de saúde.

Com a pauta dessas carências de serviços e equipamentos, foi realizada entrevista junto à população, para que se manifestasse a respeito de cada um deles, avaliando-os em satisfatório, regular e insatisfatório. Independentemente da opinião individualizada acerca da prestação dos serviços e ausência dos equipamentos urbanos, todos foram categóricos em afirmar que poder acessá-los no residencial facilitaria seu cotidiano.

Iniciando com o aspecto saúde, a ausência de uma unidade no residencial para atender a sua população dificulta o acesso a esse serviço básico, pois os moradores são direcionados para unidades que, por vezes, demandam o uso do transporte coletivo, pela distância o que pode ser evidenciado pelo mapa 05.

Mapa 5: Equipamentos urbanos e localização das ZEIS



Conforme pesquisa empírica, realizada nos os meses de fevereiro a junho de 2018, diante da ausência de posto em cada residencial ou conjunto de residencial, os moradores direcionados para uma unidade de saúde mais próxima, conforme apresentado pela tabela X.

Tabela 05: Local de acesso ao serviço de saúde pelos moradores dos residenciais

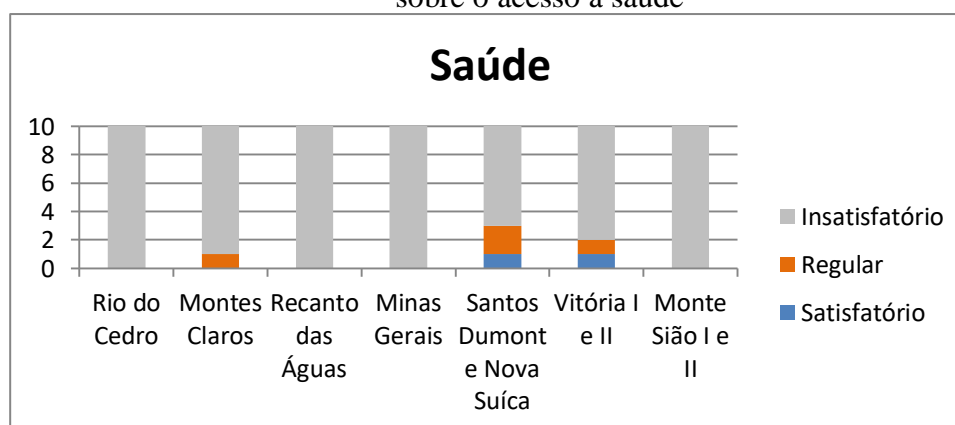
Residencial	Local de acesso ao serviço de saúde
Minas Gerais	Planalto – UFMG
Monte Sião I e II	Planalto – UFMG
Recanto das Águas	Village do Lago
Rio do Cedro	Eldorado
Vitória I e II	Cidade Industrial
Santos Dumont e Nova Suíça	Independência
Montes Claros	São Geraldo

Fonte: Pesquisa empírica (2018)

Outro problema enfrentado, segundo relato dos moradores, é o preconceito com que eles são tratados nas unidades de bairros vizinhos, o que acarreta prejuízo no atendimento, especialmente se for para a realização de exames. É queixa, ainda, da população a falta de estrutura dessas unidades em receber mais um contingente de pessoas, o que prejudica a qualidade do serviço. Outras reclamações tocam a confiança no serviço prestado pelo profissional de saúde e também a assiduidade no trabalho.

Todos esses motivos levaram os moradores a avaliarem de modo não satisfatório, em regra, o serviço de saúde, conforme o apresentado no gráfico 15.

Gráfico 15: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à saúde



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

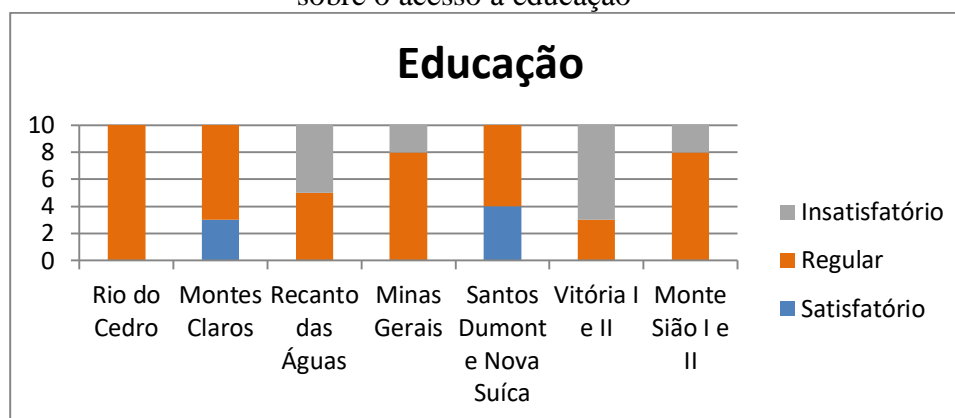
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

O acesso à educação apresenta questão semelhante à saúde, pela ausência de escola nos residenciais, mas essa carência é minimizada pela oferta de transporte escolar gratuito pelo município. Os moradores salientam que o ônibus resolveu, parcialmente, o

problema, pois não consegue atender toda demanda de estudantes, e nem sempre há regularidade no transporte. Nesse caso, considerando a distância das instituições de ensino, os alunos acabam perdendo aula.

Essa política promovida pelo poder público eleva a avaliação dos moradores sobre o acesso à educação se comparada à saúde, conforme evidencia o gráfico 16.

Gráfico 16: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à educação



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Em que pese ser mais bem avaliada, a educação não é isentada de críticas no que tange à qualidade do ensino e à deficiência da estrutura física da escola em comportar adequadamente todos os alunos.

A construção de creches, nesses residenciais, é uma demanda latente da população, em todos eles, pois há um número grande de crianças que não estão em idade escolar. A inexistência de um local apropriado para deixá-las impede que a pessoa por elas responsável possa trabalhar, o que repercute na renda familiar.

A ausência de locais apropriados para o lazer é característica desses empreendimentos. Quando há, é um campo de futebol sem gramado, sem qualquer estrutura para dar conforto aos moradores. Não há praças (com exceção do Vitória I) academia ao ar livre, quadra de esportes.

Com unanimidade, os 70 entrevistados entenderam como insatisfatório o lazer; na realidade, a resposta não se deu pela insatisfação e, sim, pela ausência. A resposta mais frequente a esse item foi “não tem”.

Quadro 06: Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o lazer

Morador do Minas Gerais	“Lazer aqui não tem não. Os meninos brincam na rua. Não tem lugar pra levar menino, sentar, distrair.”
-------------------------	--

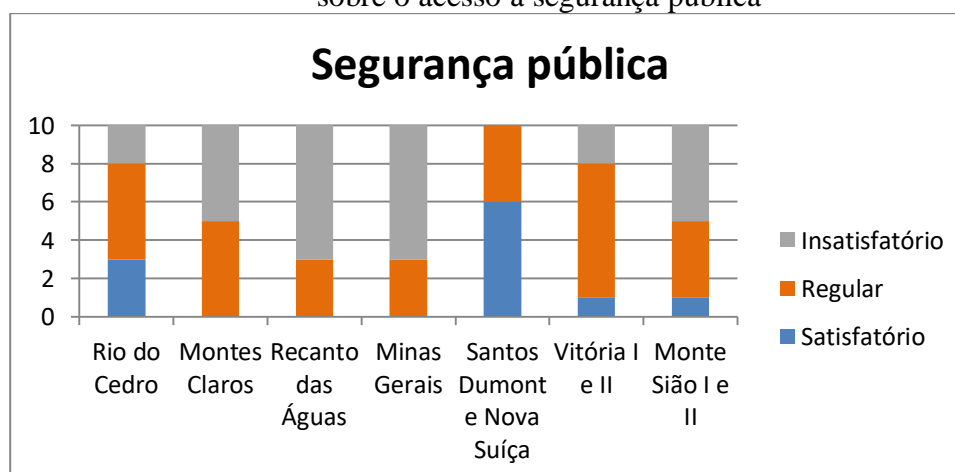
Morador do Nova Suíça ou Santos Dumont	“Não tem nada. Os meninos brinca de bola na rua, solta pipa.”
Morador do Monte Sião I ou II	“Vixe! Tem lazer não. Os menino tudo na rua soltando pipa, quando não é bola, é pipa.”
Morador do Montes Claros	“O lazer é pô cadeira na porta da rua e vê quem sobe e desce.” “Lazer não tem nada. Precisa ter um espaço pra esses meninos jogar bola”
Morador do Rio do Cedro	“Pobre tem lazer como? Nós não temos nada aqui. Os meninos mexem com pipa na rua.”
Morador do Recanto das Águas	“Não tem nenhum lazer. Os meninos nem sabe o que é lazer. O lazer é rua.
Morador do Vitória I ou II	“Lazer, tem não. Todo dia é o mesmo dia.”

Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Outro ponto avaliado junto aos moradores dos residenciais é o acesso à segurança pública. Como já mencionado, nenhum dos conjuntos habitacionais possui posto policial, embora seja um anseio da população entrevistada. A percepção de segurança vai variar de acordo com a localização dos residenciais e a frequência com que é feita a ronda em cada localidade, conforme se denota do gráfico 17.

Gráfico 17: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre o acesso à segurança pública



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

No Rio do Cedro, Monte Sião, Vitória e Montes Claros, houve menção sobre haver uma lei própria nesses locais e que a segurança é feita por bandidos. Em um desses residenciais foi falado, até mesmo, em retaliação a quem chama a polícia.

Prosseguindo no rol das ausências proporcionadas pelos residenciais está o distanciamento de centros comerciais estruturados e diversificados que possam atender às necessidades de qualquer pessoa. Farmácias, supermercados, restaurantes, açougues, lotéricas,

bancos, lojas, padarias são estabelecimentos que não estão inseridos nos conjuntos, embora tenham lotes reservados a áreas comerciais.

A unanimidade quanto à inexistência de lazer se repete quanto ao comércio, em que, de setenta entrevistados, setenta disseram ser insatisfatório o que lhes é oferecido em termos comerciais. Não se está falando que não existam pequenos comércios nos residenciais, mas que o que eles proporcionam é insuficiente para as necessidades da população, e o preço praticado é bem maior que no comércio em geral.

Quadro 7: Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o comércio

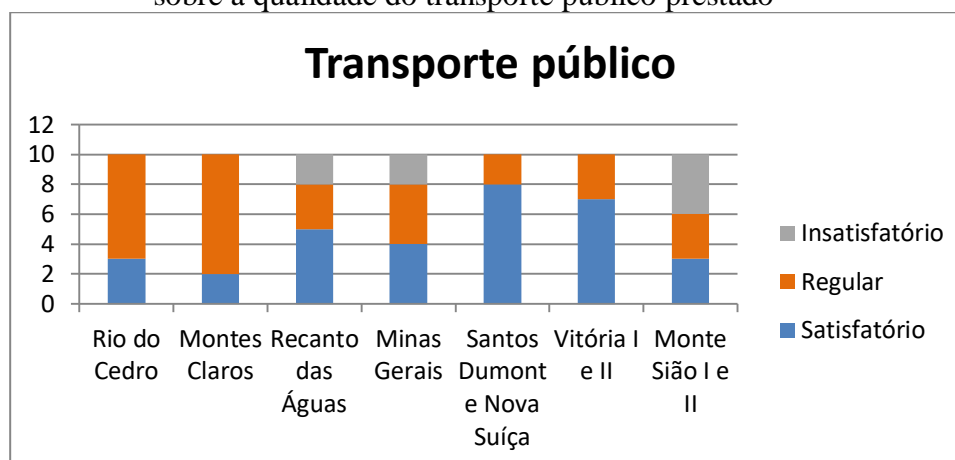
Morador do Minas Gerais	“Vixe! Tem não. Tem que ir de ônibus, de bicicleta. Você não acha nada aqui no bairro e que acha é caro. É um problema.”
Morador do Nova Suíça ou Santos Dumont	“Comércio em geral o bairro atende [Independência]. Banco e loteria tem que ir no centro, aí não é fácil, precisa do dinheiro da lotação.”
Morador do Monte Sião I ou II	“Depende do centro, mais é difícil. O preço local aqui também é difícil. Às vezes falta o dinheiro pra ir.”
Morador do Montes Claros	“Falta comércio aqui. O que tem o preço é alto. A gente depende do Major Prates.”
Morador do Rio do Cedro	“Tem nada aqui não. A gente tem que ir lá nos Santos Reis.”
Morador do Recanto das Águas	“O comércio depende do centro. O dinheiro que você gasta com lotação era para dar o que comer pra um filho”
Morador do Vitória I ou II	“Tem pequenos comércios, mas é tudo muito caro. Depende sempre de ir em outro bairro.”

Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Diante de todas as carências apresentadas e da localização dos residenciais, o transporte público torna-se um importante meio para que os moradores acessem a cidade. De modo geral, esse serviço público foi bem avaliado, como se infere do gráfico 18, em que pese os moradores entenderem que a criação de uma linha a mais para atendê-los, diversificando o destino, melhoraria ainda mais a qualidade.

Gráfico 18: Avaliação dos moradores dos residenciais faixa 01 PMCMV sobre a qualidade do transporte público prestado



Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

No entanto, cabe ponderar que, embora haja boa avaliação do transporte público prestado, não avaliou a população o seu acesso, e, sim, a qualidade do serviço prestado: a disponibilidade de linhas, o tempo de espera entre um lotação e outro. O acesso ao serviço está na disponibilidade econômica de a população usufruir do transporte público, que se encontra limitado, pois, dos 70 entrevistados, 34 declararam nem sempre ter disponibilidade financeira para utilizá-lo.

Esse aspecto é consequência direta de onde estão localizados os residenciais: às margens do perímetro urbano, distante de centros comerciais, de locais de lazer, da família ou como menciona Monte-Mór (2006) da festa e do excedente. Localização segregadora evidenciada pelas seguintes falas:

Quadro 08: Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre a segregação socioespacial

Morador do Minas Gerais	“Está aqui dificultou porque aqui não tem nada. Pegou nós, jogou aqui. Não tem saúde, educação, uma praça. Fez igual faz com cachorro”.
Morador do Nova Suíça ou Santos Dumont	“A localização que é um problema está longe de tudo.”
Morador do Monte Sião I ou II	“Jogou nós igual um cachorro nesse lugar”.
Morador do Montes Claros	“Bom não é não, mas a gente acostuma. É bom pra quem tem veículo”
Morador do Rio do Cedro	“É longe, não pensaram qual seria as dificuldades, só pensou em fazer a casa.”
Morador do Recanto das Águas	“Jogaram a gente no residencial”
Morador do Vitória I ou II	“Entregou a casa, mas a gente está jogado. Você tem que ter dinheiro para sair daqui e não é sempre que você tem.”

Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.
Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

A segregação é, também, evidenciada pela fala do gestor público, que em entrevista manifestou que:

Nesses últimos 8 anos, foram inúmeros conjuntos habitacionais que foram construídos aí, e essa população jogada aí no meio desses vazios, sem nenhuma qualidade. Mas o que a gente percebe é que os residenciais não têm condição adequada de manter as pessoas naquele local e condições dignas, ter moradia, transporte, mas também ter saúde, educação, lazer, essas coisas todas, que tinham que estar na origem, que precisamos rever, mas é algo que demanda políticas de médio e longo prazo. (Pesquisa Direta, Junho e Julho 2018).

A análise desses dados permitem asseverar que, pelo critério da localização, os residenciais, inseridos em ZEIS, não permitem que o morador tenha assegurado o seu direito à moradia adequada, em condições dignas de acesso aos serviços básicos que correspondem a concretização direitos sociais e fundamentais como educação, saúde, lazer, trabalho, entre outros.

A localização periférica dos residenciais, ilustrada pela figura X, acentua a impossibilidade de a população acessar a cidade.

Foto 33: Imagem panorâmica dos residenciais de nordeste a noroeste de Montes Claros



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Foto 34: Imagem panorâmica do Residencial de Montes Claros



Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Aspecto interessante da pesquisa empírica, que merece ser apresentado é a opinião dos moradores quanto à casa e quanto à localização em comparativo a sua anterior moradia. Dos 70 entrevistados, 8 preferiam a casa antiga e 62 estão realizados com a casa atual. Por outro lado, 53 preferiam a localização anterior ao passo que 17 preferem a atual. A justificativa para preferir a localização anterior está, justamente, vinculada ao acesso a serviços públicos como creche, escola, posto de saúde, bem como a questão da proximidade aum centro comercial.

Quadro 09: Percepção dos moradores dos residenciais faixa do 01 do PMCMV sobre o comparativo entre residência e localização

Morador do Minas Gerais	“Aqui minha casa é muito melhor, minha casa é completa. Lá era no mato, sem condição de habitação.”
Morador do Nova Suíça ou Santos Dumont	“Aqui a casa é bem melhor que a de lá, a casa é confortável. Mas a estrutura do Morrinhos era muito melhor.”
Morador do Monte Sião I ou II	“Antes era melhor tudo, era mais fácil, mais perto. Aqui ficou mais difícil, apesar de que a gente ganhou a casa.”.
Morador do Montes Claros	“A moradia é boa, mas muita coisa precisa ser melhorada”.
Morador do Rio do Cedro	“Aqui é bem melhor. Antes onde eu morava não tinha água tratada, nem rede de esgoto. Morava na beira da BR.”
Morador do Recanto das Águas	“Prefiro o lugar de onde eu vim. O Major Prates te tudo, lá eu conseguia trabalhar. Com a casa eu

	estou satisfeita, só não estou com a distância.”
Morador do Vitória I ou II	“Eu prefiro o Santos Reis. A casa eu gosto, é boa. O problema é só a distância, a saúde, a escola é tudo longe.”

Fonte: Pesquisa Direta - junho e julho de 2018.

Org: ASSIS, A. P. S. R; 2018.

Outra característica segregatória, comum aos residenciais, com exceção do Nova Suíça e do Santos Dumont, por sua localização privilegiada, inseridas no grande Independência, se comparada aos outros residenciais, é a entrada e saída por uma mesma via. A percepção é que foram construídas ilhas habitacionais acessadas por um único caminho de ida e volta.

Diferentemente das ruas de qualquer bairro da cidade, que se comunicam e permitem o trânsito em diferentes direções, nos residenciais há uma espécie de labirinto cercado por casas que levam a um único elo com o restante da cidade.

Observa-se nesta particularidade não a periferação desses conjuntos, que já foi demonstrada nessa pesquisa, mas a segregação em seu grau máximo, projetada e arquitetada pelo setor imobiliário e referendada pelo poder público, engendrada pelo capital, produzindo um espaço urbano que é, a um só tempo, fragmentado, hierarquizado e homogeneizado.

Foto 35: Mosaico de fotos da entrada e saída dos residenciais





Autor: Assis, A. P. S. R. (2018). Realização: DRV Imagens Aéreas.

Por todas essas considerações, sob a perspectiva da localização e seus desdobramentos, a população dos residenciais não possui uma moradia adequada; conseqüentemente o seu direito social à moradia digna não está sendo observado nem pelo poder público, tampouco pelo empreendedor imobiliário.

O direito fundamental à moradia compõe-se como valor do próprio direito à vida, ambos consubstanciados na dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito Brasileiro, que tem como um de seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização com a redução das desigualdades sociais e regionais.

A conformação de um espaço que é social, porém apropriado de modo privado, sob a égide do capital, rompe, para não dizer fere, ofende, os princípios constitucionais democráticos e sociais que garantem um direito à moradia acompanhado de acesso a serviços essenciais à vida humana.

Não é em vão que o direito social à moradia se confronta com o direito individual de propriedade, ainda que este esteja ideologicamente vinculado a uma função social, que é inerente à cidade, nos termos do artigo 182 da CRFB/88, cuja compreensão é assegurar:

[...] o direito da população a uma moradia digna, transporte coletivo em número suficiente e com periodicidade compatível com a demanda, saneamento básico, água potável, serviço de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, iluminação pública, saúde pública, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural, com enfoque no entorno.

Por essa perspectiva, cabe à cidade oferecer muito mais que moradia. Os cidadãos não podem ser meros espectadores da cidade, a qual, como produto social deve ser ela o palco

de seus habitantes, para quem deve ser pensada e planejada sua ocupação. Esse deveria ser o sentido democrático do planejamento (SOUZA, 2010; MARICATO, 2010; LEFEBVRE, 2016; SAULE JÚNIOR, 2007; CARLOS, 2015; 2017; VILLAÇA, 1995;1999).

No entanto, a cidade rege-se por outra lógica, não romântica, virtual ou ordenada, mas segregadora e fragmentada cunhada sobre uma racionalidade capitalista que se apropria do espaço, tornando-o a um só tempo meio, condição e produto de sua reprodução. É sob esse viés que processos são desvirtuados como a criação de política pública habitacional, para atender demandas econômicas e ZEIS são criadas para acirrar a exclusão social e a segregação espacial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade é produto da criação humana, decorrente de processos socioespaciais desencadeados por agentes modeladores do espaço, que ora agem de modo espontâneo, ora de modo planejado. Assim, o espontâneo e o planejado interagem na produção do espaço urbano.

Assim como a produção da cidade é criação humana, o planejamento também o é, e consiste em uma atividade pela qual se busca o controle do meio em que se vive, de modo a antever e solucionar problemas. Por essa perspectiva, o planejamento urbano consiste na atuação humana orientada a prever e solucionar a problemática urbana advinda do processo de urbanização, sob a finalidade de, ao menos em tese, possibilitar a melhora na qualidade de vida da população e promover a justiça social.

É, então, o planejamento urbano uma política estruturada com a finalidade de promover um ordenamento territorial, que, por conseguinte, interfere no modo como o espaço é organizado.

A cidade de Montes Claros teve uma origem espontânea, conformada a partir de uma localização estratégica, entroncamento de estradas que ligavam o sul ao nordeste. No entanto, seu desenvolvimento econômico e urbano decorreram de ações estratégicas e planejadas, como a inserção da cidade na área de atuação da SUDENE, em 1965 e, a partir da década de 70, com a política de desmetropolização – e sua desconcentração econômica e demográfica –, de modo a estimular o desenvolvimento de novas centralidades regionais, contexto em que se dá o crescimento das cidades médias no Brasil.

Na década de 1970, Montes Claros já contava com população superior a 100.000 habitantes, considerada, portanto, uma cidade média razão pela qual foi contemplada pelo PNCCMP, Programa vinculado ao IIPND, cujo objetivo era investir em regularização fundiária, construção de habitação, ampliação de serviços e equipamentos urbanos e promoção de saúde e lazer para a população de baixa renda. Objetivo semelhante teve outra política pública, de âmbito estadual, já na década de 1980, que instituiu o PECPM.

O processo de desmetropolização e a migração para os novos polos regionais desencadearam, especialmente nessas cidades, problemas de ordem social, estrutural e espacial, já vivenciados pela metrópole, ainda que em maior escala. Dentre esses problemas, está a questão habitacional e seus desdobramentos como exclusão social, desemprego, exclusão cultural e política, segregação socioespacial, periferização e ilegalidade de áreas ocupadas pela população de baixa renda.

Em Montes Claros, essa problemática urbana foi acirrada a partir da década de 1970, com o adensamento populacional vivenciado por essa cidade. Conforme já mencionado, nos anos de 1970 a 2010 a população montes-clarense quadruplicou como também aumentaram os problemas urbanos, em razão do crescimento urbano desordenado e de insuficiência de planejamento e infraestrutura para acomodar esse fluxo de pessoas no espaço urbano.

Esse cenário é propício aos problemas de ordem habitacional, que são sentidos, de forma mais incisiva pela população de baixa renda, que retém mais de 80% do *deficit* habitacional. Está-se diante de questões enfrentadas na cidade real e que devem ser equalizadas, por meio de políticas públicas, de modo a aproximar-se do que seria uma cidade ideal.

As políticas públicas, voltadas para o ponto em comento, surgem, então, como mecanismo de intervenção estatal, para minimizar os problemas sociais; e, pelo viés jurídico, efetivar o direito fundamental e social à moradia digna, inerente a cada cidadão brasileiro.

No Brasil, as políticas públicas habitacionais, em regra, estiveram a cargo da esfera federal e transferidas para a iniciativa privada. Com a promulgação da CRFB/88, seu preceito democratizador transferiu para os municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial mediante o planejamento urbano.

Essa autonomia conferida ao município viabiliza a ele promover políticas públicas ou geri-las. Em matéria habitacional, o município de Montes Claros promoveu ou geriu uma gama de políticas públicas habitacionais, quais sejam: a PMHP – em 1990; Montes Claros Legal – 2000; Habitar Brasil Bird – 2002; Arrendamento familiar – 2002; Village do Lago III – 2005; PROAS – 2006; Lares gerais – 2006; a PMHIS -2008; e o PMCMV, faixa 01 – 2009.

Todas essas políticas foram promovidas a partir de um planejamento urbano, que, como dito, tem por finalidade resolver ou mitigar os problemas advindos com a urbanização das cidades, tais como as desigualdades sociais. Retomando o que foi mencionado, não se trata de atividade espontânea; é deliberada por aqueles que modelam, forjam, produzem o espaço urbano.

Assim, não há como ler o planejamento urbano, com lentes que não sejam aquelas da produção social do espaço, regido por uma racionalidade capitalista. Sob essa óptica, definem-se os papéis de seus atores, agentes ou modeladores.

Esse é um ponto crítico que toca o planejamento; não pode ele ter o caráter inflexível, racionalista e tecnocrático a serviço de uma ideologia dominante. Deveria ser ele

democrático, atender às demandas e necessidades locais, de modo a, efetivamente, cumprir com sua finalidade de melhoria da qualidade de vida da população.

Assim, o planejamento não é dotado de neutralidade ou isenção. Ele acaba por ser instrumento utilizado pelo Estado em favor da ideologia dominante, que é a capitalista. Eis uma das multifacetadas funções do Estado na produção do espaço urbano, somada a legislar, administrar e mediar.

A partir da década de 1970, com a reestruturação econômica, o capital que antes era, por excelência, industrial se transmuda para financeiro e se alia ao setor imobiliário. A partir, de então, promove uma reestruturação espacial urbana, com a inserção constante de novos produtos imobiliários, dentre eles a moradia, o que acarretou importantes mudanças ou intensificação de processos já existentes nas cidades, como a exclusão de parcela da população de ter seu direito à cidade concretizado.

Essa reestruturação, em busca da reprodução do capital para ampliar seus lucros, em Montes Claros, intensificou o processo de periferização da população de baixa renda, direcionando sua moradia para lugares distantes e precários, alijando seu direito à cidade, impossibilitando ou dificultando o acesso dela a serviços públicos como educação, saúde, transporte, a emprego, local de trabalho.

Aliado ao Estado e capital, como agentes produtores do espaço urbano, ainda estão: os proprietários fundiários urbanos ou, no caso desta pesquisa, a elite montes-clarenses, que permanece desde sempre, no controle das terras urbanas; os construtores; e os excluídos socialmente, por sucumbirem ao sistema que lhes é imposto.

As políticas públicas realizadas em prol da diminuição do *deficit* habitacional, o planejamento urbano, o papel do Estado em coalisão com o capital levam a maximização de todos esses ingredientes, o PMCMV, instuído no governo Lula, no ano de 2009.

Esse programa concretiza-se numa miscelânea de política habitacional com política macroeconômica, para minimizar os efeitos da crise de 2009, estimulando o setor imobiliário a direcionar-se para a construção de habitação social, que atendessem as famílias cuja renda não ultrapassa 10 salários mínimos.

O PMCMV ganha relevância, para a presente discussão, quando analisada a produção de habitação social – aquela direcionada às famílias com renda de até 2 salários e produção do espaço urbano a partir de três perspectivas.

A primeira que a habitação foi essencialmente transformada em mercadoria, expoente nicho de mercado do setor imobiliário, que perde, aos olhos do capital, seu valor de

uso em prol do valor de troca, como resultado da coalisão de interesses que permeia o programa.

A segunda, que embora inegável caráter de política macroeconômica, o PMCMV, na cidade de Montes Claros, entre os anos de 2011 a 2016, propiciou a construção de aproximadamente 5.000 unidades habitacionais, distribuídas em 11 residenciais direcionados à faixa 01 do programa, reduzindo o *déficit* habitacional em aproximadamente 50%, conforme dados da FJP.

Muito embora, poderia se repensar a necessidade de implementação desse programa em Montes Claros, considerando o número de imóveis desocupados, que superam, inclusive, o número do próprio *déficit* habitacional em Montes Claros, o que revela que a questão toca ao acesso à moradia e não a sua escassez. Talvez essa possa ser uma temática a ser desenvolvida em outra pesquisa.

A terceira e com maior desdobramento é que vinculado ao programa e à construção dos residenciais esteve a criação do instrumento jurídico e políticos – ZEIS – regulamentado pela Lei de uso e ocupação do solo – Lei Municipal nº 4.189 de 2009, para mitigar exigências de regularização do uso e ocupação do solo e ampliar o potencial construtivo nessas zonas, bem como possibilitar a isenção de impostos municipais incidentes sobre esses empreendimentos.

Assim, o programa direcionou ou estimulou a utilização de um instrumento jurídico e político, que são as ZEIS – espécie de zoneamentos que permite a flexibilização das exigências legais para o uso e ocupação do solo, permitindo lotes menores e coeficientes construtivos maiores, o que possibilita maximizar o lucro nesses empreendimentos.

Montes Claros teve suas ZEIS regulamentadas em 2008, nos termos do estabelecido pelo Estatuto da Cidade e de seu Plano Diretor de 2001; mas foi em 2009, com a promulgação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, já posterior à Lei que instituiu o PMCMV, que houve intensa e criticável utilização do instrumento. Foram criadas 07 ZEIS 01, e 03 ZEIS 02, vazias, oito delas periféricas, para atender ao programa em termos de reserva de área destinada à habitação social.

No entanto, essas áreas previamente delimitadas, não foram utilizadas, sendo que dos 11 residenciais da faixa 01 do PMCMV, apenas 01 está inserto em área delimitada como ZEIS, pela mencionada Lei. Como dinâmica do programa, cabe ao empreendedor decidir em qual área vai construir. Isso gerou uma reordenação da legislação local, de que o uso e ocupação do solo pode ser modificado por meio de Decreto, a partir de demanda dos interessados que solicitam via processo administrativo a criação de ZEIS para implementar

empreendimentos vinculados ao programa, em qualquer de suas faixas. Logo, na cidade de Montes Claros a criação das ZEIS se dá por demanda do empreendedor via decreto do executivo municipal.

Pondera-se que a instituição de ZEIS via decreto é outro possível desdobramento dessa pesquisa que toca à legalidade, ou em outro plano da legitimidade, da utilização desse ato normativo para criar ZEIS visando a atender às demandas do mercado imobiliário montesclareense, ao estabelecer novas áreas de mitigação de regularização fundiária e urbanística. A questão da legalidade dessa forma de se estabelecer ZEIS resta mais questionável a partir da REURB, que estabelece expressamente que as ZEIS devem ser criadas mediante ZEIS, o que, naturalmente, demandaria um maior planejamento e estudo de escolhas de áreas e não meramente a demanda, via processo administrativo, do interessado, como ocorre em Montes Claros

Assim a criação de ZEIS, bem como a alteração do zoneamento da cidade passou a ser realizado mediante esse ato normativo. A crítica é que se retira a competência de um órgão colegiado, a Câmara de Vereadores, – constitucionalmente e simbolicamente representantes imediatos do povo e de sua vontade –, para conferi-la a uma só pessoa: o chefe do executivo municipal, função mais propensa à influência das forças que regem o mercado, no dizer de Gomes (2007).

Essa alteração na forma da criação das ZEIS e proliferação desse instrumento reverberou em alteração espacial, promovendo a expansão urbana da cidade, inserindo áreas, então rurais, no perímetro urbano, a exemplo do residencial Montes Claros. Se considerar o Residencial Vitória, parte dele está além dos limites do perímetro urbano, o que é permitido pela legislação, por tratar-se de empreendimento destinado à habitação de interesse social.

Ademais é preciso enfatizar que todos os 11 residenciais estão situados em áreas periféricas, que já eram ocupadas por uma população de baixa renda. Essas ZEIS concentraram-se no nordeste, norte e noroeste e sul da cidade, ratificando o processo de segregação socioespacial, já evidenciado em décadas anteriores, e aumentando os vazios urbanos já existentes na cidade, o que, contraria a finalidade inclusiva do instrumento.

Observa-se que as ZEIS, então, contribuíram sobremaneira para a reestruturação do espaço urbano montes-clareense, e indiretamente para a produção dele, sob os auspícios dos agentes produtores: Estado, setor capitalista e imobiliário e os proprietários de terra urbana – a elite local. Considerando essa produção intensificada de ZEIS, a partir de 2008, foi possível

propor uma tipologia que as categorizasse. Assim, estabelecendo-se os critérios de ordem temporal, forma de regulamentação, fundamento e destinação.

O tempo foi determinado pela instituição das ZEIS – 2008, 2009 ou posterior –, do qual decorre o segundo critério, que é a forma de regulamentação. A de 2008 foi regulamentada pela Lei nº 3.693; as de 2009, pela Lei nº 4.189 e as posteriores, criadas por meio de decreto. O fundamento toca o que ensejou a criação da ZEIS, se é a necessidade de regularização fundiária, reserva de área para habitação social ou a implementação de um empreendimento do PMCMV. A destinação é um critério diferenciador para as ZEIS amplas ou de reserva, criadas em 2009, ou para as ZEIS específicas, criadas por decreto e limitadas suas áreas a do empreendimento habitacional.

A tipologia foi proposta para facilitar o diagnóstico de cada uma das áreas que foi objeto de estudo. O que se verifica do diagnóstico é que a maior parte das ZEIS foi instituída vazia e assim permanece, mesmo passados 9 anos de sua instituição. Onde há adensamento populacional, como a ZEIS Monte Olímpico e Acácias, há áreas mais urbanizadas e outras menos, como, por exemplo, falta de asfaltamento de ruas. Arborização é outra característica não muito comum nessas ZEIS. Em termos de estrutura, equipamento e serviços urbanos, a ZEIS Acácias é privilegiada, por situar-se próximo ao bairro Independência, bairro mais bem equipado.

As ZEIS de regularização são poucas; considerando a quantidade de assentamentos ilegais existentes na cidade, somente 04 foram transformadas em ZEIS para serem regularizadas fundiária e urbanisticamente, o que demonstra uma utilização incipiente do instrumento.

As ZEIS para a faixa 2 do PMCMV, Residencial Sul Ipês e Nova Jaraguá guardam similitude quanto ao padrão de construção e alteração da paisagem pelos moradores; a ZEIS Belvedere traz um novo conceito imobiliário, de espaço de moradia reduzido e área de lazer que permite o consumo do lugar, dispondo de piscina, churrasqueira, *play ground*.

As ZEIS específicas vinculadas aos empreendimentos da faixa 01 do PMCMV, delinear-se como tema central da pesquisa, a partir das quais se propôs analisar o direito à moradia e por conseguinte do direito à cidade dos beneficiários dessa faixa do programa.

Para tal análise buscou-se como parâmetro o conceito de moradia adequada proposta em 2001 pelo Comentário nº 4 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, considerando seu caráter universal. Dentre os balizadores estabelecidos, foram escolhidos: a segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; e a localização. Pelos dois primeiros critérios, a moradia foi considerada

adequada. Primeiro, pela segurança na posse que o programa oferece; e segundo, por a população ter acesso a saneamento básico, água potável, iluminação pública e coleta de lixo, serviços que parte da população dos residenciais não tinha acesso antes do programa.

O terceiro critério permitiu uma análise contextualizada com a segregação socioespacial, que considera o acesso à saúde, educação, segurança pública e transporte público. A população, de um modo geral, possui a disponibilidade desses serviços; a dificuldade está em acessá-los. A localização dos residenciais dificulta a mobilidades de seus habitantes e, por conseguinte, o acesso a esses serviços. A principal dificuldade reside no fato de os residenciais não disporem de postos de saúde, creche, escola, posto policial. Os serviços são ofertados em bairros vizinhos, mas nem sempre acessados pelos moradores.

Na realização da pesquisa, um quesito foi elucidativo para verificar a falta de acesso: o transporte público. De um modo geral, esse serviço foi bem avaliado pela população. Os ônibus passam com frequência, todos levam até a área central da cidade. Mas o que restou evidenciado foi a declaração dos moradores de que nem sempre dispõem de dinheiro para pagar a tarifa. Ora, o serviço e sua prestação pode ser boa, eficiente, mas não permite o acesso de uma população que é excluída socialmente. Há casos relatados, na pesquisa empírica, de verdadeiros exílios de moradores; dada sua situação financeira, a ponto de ser-lhes retirado até mesmo o direito de ir e vir.

Há que mencionar, considerando o critério localização, as ilhas criadas por esses residenciais, cujo acesso ao restante da cidade é dado por uma única via, em sua maioria, os limites desses empreendimentos confrontam com áreas desprovidas de qualquer grau de urbanização, a ponto de os moradores dizerem que moram na roça.

Desse modo, a partir desse critério conclui-se que o direito à moradia adequada, como decorrência de uma vida digna não é concretizado, do mesmo modo que os moradores dos residenciais faixa 01 do PMMC são alijados do acesso à cidade, do que ela pode lhes oferecer como lazer, urbanidades, amenidades, restando socioespacialmente segregados e, por conseguinte, não desfrutam e tão pouco tem seu direito à cidade respeitado.

No entanto, a pesquisa revelou também outra face: não pode essa população ser vitimizada, pois não se percebeu nenhum movimento de inquietude nos moradores. Não participam de suas associações, as associações não se organizam para fortalecer e lutar por seus direitos. Há uma passividade, que pode ser explicada pela descrença de que algo vai mudar, de que político só procura em época de eleição, enfim, que caracteriza outro tipo de exclusão que vivenciam: a exclusão política.

Para dar concretude aos direito à cidade, seria necessária, pois, uma reação dessa população excluída por meio de práticas sociais de reação e resistência a essas forças verticalizadas de modo a transformar as relações sociais a partir da repolitização da cidade e da socialização da sociedade.

No que concerne a possibilidade de novos estudos a partir dessa pesquisa tangem à relação entre o número de imóveis desocupados e o *déficit* habitacional, uma vez que aqueles é superior a este, o que denota a falta de uma política pública de acesso à moradia, pois elas existem. Essa constatação põe em cheque a utilização do PMCMV, para construção de novas unidades habitacionais, ratificando o viés macroeconômico característico desse programa, o que permite analisar o papel dos agentes produtores do espaço.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al (Coord.), **Regularização fundiária plena: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Coords.). **Da igualdade e da diferença**. In: *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.
- ALMEIDA, Luiz Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliárias: dois aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.
- ALVES, Glória. Privação, justiça espacial e direito à cidade. In: CARLOS, Ana Fani Alessandrini.; Glória, Alves; PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.
- ARGAN. G. C. A História da Arte como História da Cidade. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- BAENINGER, Rosana. Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil. In: BAENINGER, Rosana (Org). **População e cidades: subsídio para o planejamento e para as políticas sociais**. Brasília: UNFPA, 2010. p. 209-222.
- BARBOSA, Carla Cristina. **A Feira e seus aspectos históricos-culturais na formação socioespacial de Montes Claros/MG**. In: BARBOSA, Carla Cristina. (Org.) Sertão: cultura e poder. Montes Claros: Unimontes, 2007.
- BARRETO, Vicente de Paulo. **Reflexões sobre os direitos sociais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional e internacional comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 133-134.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOLAY, Jean-Claude. Prosperity and social inequalities: Montes Claros, how to plan in an intermediary city in Brazil. **Current Urban Studies**, n. 4, p. 175-194, jun. 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais**. 2013. Disponível em: <http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/3_Doutrina_5.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2013.
- BONDUK, Nabil, **Origens da Habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo,

n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: mar. 2018.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: FAPESP, 2007.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.. Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.785**, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018

BRASIL. **Lei n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 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; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.465**, de 07 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis [...]10.257, de 10 de julho de 2001 [...]. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L13465.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018.

BRITO, Gy Reis Gomes. **Montes Claros: da construção ao progresso 1917-1926**. Montes Claros: Editora Unimontes, 2006.

BRITO, Marcelo. **Direito à moradia e política habitacional: uma análise do programa Minha Casa, Minha Vida para famílias de baixa renda.** 2016. 105 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, Montes Claros, 2016.

CALDAS, Maria Fernanda. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil.** (Tese) doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais – Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2015. 271fls.

CALDEIRA, Teresa P. do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo.** São Paulo: Edusp, 2000.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor (arts. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed. São Paulo: SBDP, 2010. p. 318-334.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do estatuto da cidade (arts. 182 e 183 da Constituição Federal). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords). **Estatuto da Cidade** (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 3. ed. São Paulo: SBDP, 2010. p. 21-26.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1999.

CAMPOS, Paola Rogedo. **O preço da terra urbana e moradia de baixo custo.** In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

CANUTO, Elza Maria Alves Canuto. **Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio. ARAGÃO, Thêmis Amorim. **A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida.** In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade.** 9. ed. 2. reimpr. Coleção Repensando a geografia. São Paulo: Contexto, 2015a.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial.** 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Contexto, 2016.

CARLOS, Ana F. **A (Re)Produção do Espaço Urbano.** São Paulo: Edusp, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri ; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, M^a Encarnação Beltrão (ORGs). **A produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo, Contexto, 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos. **Um novo planejamento para um novo Brasil?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 25-39.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Izabel Pinto (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Izabel Pinto (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini. A reprodução da cidades como “negócio”. In: CARLOS, Ana Fani Alessandrini.; CARRERAS, Carles. **Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole**. São Paulo: Contexto, 2005.

CARLOS, Ana Fani Alessandrini.; Glória, Alves; PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Fórum Social Mundial Policêntrico em Vancouver. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

CASTRO, Graziella Fernandes de. **Estudos dos processos de territorialização, desterritorialização, reterritorialização e exclusão de um território com duas faces: o Bairro Chiquinho Guimarães, Montes Claros/MG**. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) - Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, Montes Claros, 2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1999.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. 1. ed. 4. reimpr. São Paulo: Ed. Contexto, 2016.

COSTA, Geraldo Magela. **A aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre**. 2013. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Teoriaymetodo/Teoricos/06.pdf>>. Acesso em 10 maio 2018.

COSTA, Geraldo Magela. Aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre. **Revista UFMG**, v. 20, n. 1, p. 168-189, jan./jun. 2013.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. **A “Cidade Ilegal”**: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In BRANDÃO, Carlos Antônio Leite. **As cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

CYMBALISTA, Renato. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: aposta e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 3, p. 29-45, jul./dez. 2006.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a História e os Atores de uma Narrativa Incompleta. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 3 ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2010.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora da Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **A construção do Direito Urbanístico brasileiro: 10 anos de Estatuto da Cidade, Avanços e Limites**. In RIOS, Mariza. Carvalho, Newton Teixeira (Coords.). **Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado: Lei 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FRANÇA, Iara Soares. Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do plano diretor de Montes Claros-MG. **GeoTextos**, v. 12, n. 2, p. 107-134, dez. 2016.

FRANÇA, Iara Soares. O processo de verticalização urbana em cidades médias e a produção do espaço em Montes Claros/MG. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 584-610, mai. 2015.

FRANÇA, Iara Soares de. **Aglomeración urbana descontínua de Montes Claros: novas configurações socioespaciais**. Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. 393f. Uberlândia. 2012.

FRANÇA, Iara Soares de. **A cidade média e suas centralidades: o exemplo de Montes Claros no norte de Minas Gerais**. 2007. 256f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2007.

FRANÇA, Iara Soares de. *et al.* **Expansão urbana e níveis de renda na cidade média de Montes Claros/MG.** 2015. Disponível em: <http://docplayer.com.br/72166820-Expansao-urbana-e-niveis-de-renda-na-cidade-media-de-montes-claros-mg-1.html>. Acesso em: 14/04/2018

FRANÇA, Iara Soares de. ALMEIDA, Maria Ivete Soares de; OLIVEIRA, Ricardo dos Santos. **Dinâmica Imobiliária em cidades médias:** a expansão dos empreendimentos horizontais em Montes Claros/MG. *In.:* Geo UERJ. Rio de Janeiro. Ano 16, nº 25, v. 1. 1º semestre de 2014. p. 19 – 38. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2014.7611>. Acesso em: 25 nov. 2017.

FRANÇA, Iara Soares de; OLIVEIRA, Ricardo dos Santos. **Dinâmica imobiliária e expansão urbana em Montes Claros/MG:** estudo dos condomínios horizontais e a verticalização. 2012. Disponível em: http://unimontes.br/arquivos/2012/geografia_ixerg/eixo_urbano/dinamica_imobiliaria_e_expansao_urbana_em_montes_clarosmg_estudo_dos_condom%C3%ADnios_horizontais_e_a_.pdf. Acesso em: 02 fev. 2018.

FRANÇA, Iara Soares de; SOARES, Beatriz Ribeiros. Rede urbana regional, cidades médias e centralidades: estudo de Montes Claros e dos centros emergentes de Pirapora, Janaúba e Janaúria no norte de Minas Gerais. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais.** v. 14, n.2. Novembro, 2012. p. 169-185.

FRIEDMANN, Jhon R. P. **Introdução ao planejamento regional.** Rio de Janeiro: FGV, 1960.

FONSECA, Luciana Silva. **Planejamento urbano:** análise da configuração do espaço da cidade de Montes Claros - MG. 2010. 148 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) -Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, Montes Claros, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014.** Belo Horizonte, 2016.

FURQUIM, Claudia Amaral. **Incidência do direito privado na ordenação urbana.** *In* RIOS, Mariza. Carvalho, Newton Teixeira (Coords.). *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental.* Belo Horizonte: Del Rey 2012.

GEORGES, Rafael. **A distância que nos une:** um retrato das desigualdades brasileiras. Brasília: OxfamBrasil, 2017.

GOMES, Fernanda Silva. **Discursos contemporâneos sobre Montes Claros:** (re) estruturação urbana e novas articulações urbano-regionais. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, 2007.

GONÇALVES, Carlos Walter Gonçalves. **Paixão da Terra.** Ensaios críticos de Ecologia e Geografia. Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1997.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes** do Direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Textos para discussão– IPEA, Rio de Janeiro, nº 1853, ago. 2013.

LACERDA, Norma. O Campo do planejamento urbano e regional: da multidisciplinariedade à transdisciplinariedade. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 1, p. 77-93, maio. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Tradução: Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão : início - fev.2006

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Nebli, 2016.

LEITE, Marcos Esdras. **Geoprocessamento aplicado ao estudo do espaço urbano e da dinâmica de favela em cidade média: o caso da cidade Montes Claros / MG**. Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia. 287f. Uberlândia. 2011.

LEITE, Marcos Esdras; PEREIRA, Anete Marília. Expansão territorial e os espaços de pobreza na cidade de Montes Claros. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005. São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2005.

LESSA, Simone Narciso. **Trem-de-ferro: o mito da modernidade do sertão**. In.: **Sertão: cultura e poder**. Carla Cristina Barbosa [Org.]. Montes Claros: Editora Unimontes, 2007. p. 13-43.

LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos. **Um novo planejamento para um novo Brasil?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SILVA, Harley. **Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH**. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). Estado e capital imobiliário:

convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

MANIGLIA, Elisabete. **Atendimento da função social pelo imóvel rural**. In: BARROSO, Luís. de A. *et al.* (Org.) O direito agrário na Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p.25-44.

MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o estado**. In: Espaço e Debates. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, jan./jul. 2004, pp. 24-33.

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Para Entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. São Paulo, Boitempo, 2013.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais da. **História do sertão noroeste de Minas Gerais (1690-1930)**. Belo Horizonte: Imprensa oficial, 1991.

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Temas e Idéias Editora, 2003.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes Gerais (arts. 1º a 3º). In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. (Coords). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001**. 2. ed. atual, ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 15-40.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

MIELE, Sávio Augusto. Estratégias de (Re) produção do espaço em São Paulo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Izabel Pinto (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20281.pdf>. Acesso em 19. Jun. 2017.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Urbanização, Sustentabilidade, Desenvolvimento: complexidades e diversidades contemporâneas na produção urbano. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloísa Soares de Moura Costa; MONTE-MÓR, Roberto. (Org.) **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: Com Arte Editora, 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Célio Campolina; CROCCO, Marco (Org). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.p.61-85.

MONTES CLAROS. Arquivo Câmara Municipal. **Plano Diretor de Montes Claros: leis de urbanismo e zoneamento, classificação de uso do solo e Código de Obras**. Montes Claros: PMMC, 1970.

MONTES CLAROS. Arquivo Câmara Municipal. **Plano de Desenvolvimento de Montes Claros: Diretrizes de 1991**. Montes Claros: PMMC, 1991.

MONTES CLAROS. **Lei nº 2004**, de 16 de julho de 2008. Dispõe sobre a implantação e execução da Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PMHIS e dá outras providências. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2008/jul-08/lei_3995_08.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MONTES CLAROS. **Lei nº 2921**, de 16 de julho de 2008. Institui o Plano Diretor do Município de Montes Claros. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/m/montes-claros/lei-ordinaria/2001/293/2921/lei-ordinaria-n-2921-2001-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-montes-claros>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MONTES CLAROS. **Lei nº 3.9368**, de 9 de maio de 2008. Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social no município de Montes Claros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2008/mai-08/lei_3936_08.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MONTES CLAROS. **Lei nº 4.198**, de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo de Montes Claros e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.montesclaros.mg.gov.br/planodiretor/LEIS/Lei%20Uso%20e%20Ocupa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Solo%20no.%204198-2009.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MONTES CLAROS. **Lei Complementar nº 53**, de 01 de dezembro de 2016 . Institui o Plano Diretor do Município de Montes Claros. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2008/jul-08/lei_3995_08.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MORAIS FILHO, Hélio de. **A Política habitacional urbana no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida: o caso de Montes Claros/MG**. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. 194f. Florianópolis. 2015.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2011. Disponível em: <<http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC->>. Acesso em 15 jun. 2018

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra urbana em Diadema**. Campinas: PUCCampinas, 2000.

MOMFORD, Lewis (1895). **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. Tradução Neil R. da Silva. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MOREIRA, Ruy. Os Quatro Modelos de Espaço-Tempo e a Reestruturação. **Geographia: revista do Programa de Pós Graduação em Geografia da UFF**. Niterói. v. 4, n.7, 2002.

NASCIMENTO, Denise Morado; BRAGA, Raquel C. de Queiroz. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **RISCO: revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n.9, p.98-109, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. São Paulo: Boi Tempo, 2003. Citado por BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007. 316p.

OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. **O processo de formação e desenvolvimento de Montes Claros e da Área Mineira da SUDENE**. In: **Formação Social e Econômica do Norte de Minas**. Marcos Fábio Martins de Oliveira e Luciene Rodrigues (Orgs.). Montes Claros: Editora Unimontes, 2000. p. 13-103.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Evelina Antunes Fernandes de. **Nova Cidade, Velha Política – um estudo de poder sobre Montes Claros/MG**. (Dissertação) mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1994. 214fls.

OLIVEIRA, André Tito da Motta. **Para uma tentativa de delineamento do princípio da função social da cidade**. In CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; NERY, Ana Rita de Figueiredo; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de (Coords.) **Direito Urbanístico – Ensaio por uma cidade sustentável – da formulação de políticas a sua aplicação**. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PÁDUA, Rafael Faleiros. **Lutas urbanas, cotidiano e emancipação**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandrini; Glória, Alves; PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

PÁDUA, Rafael Faleiros. **Produção estratégica do espaço e os “novos produtos imobiliários”**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandrini; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Izabel Pinto (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

PAULA, Hermes Augusto de (1979). **Montes Claros sua história sua gente seus costumes**. Marta Verônica Vasconcelos. Montes Claros: Unimontes, 2007. Coleção Sesquicentenária. Parte I. v. 1.

PEREIRA, Laurindo Mékie. **A cidade do favor: Montes Claros em meados do século XX**. Montes Claros: Unimontes, 2002.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PIOVESAN, Flávia C. **Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/65666>>. Acesso em: 02 de maio de 2015.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da propriedade e o plano diretor**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Instituto de Estudos brasileiros, 1969.

RANDOLPH, Rainer. **Subversão e planejamento como “praxi”**: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos. Um novo planejamento para um novo Brasil?. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 40-57.

RAPOSO, Rita. **Condomínios fechados em Lisboa**: paradigma e paisagem. *Análise Social*, v. XLIII. Pp. 109 – 131. 2008. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1239014721M0tDQ1xh4Ks30SP4.pdf>. Acesso em 15. Jun. 2017.

ROCHA, Angélica de Santana; LEITE, Marcos Esdras. Apropriação do espaço urbano segundo a renda dos segmentos que o compõem: espacialização de dados da cidade de Montes Claros-MG. **InterEspaço**, Grajaú/MA, v. 1, n. 2, p. 152-168, jul./dez. 2014

ROCHEFORT, Michel. **O desafio urbano nos países do sul**. Territorial: Campinas, 2008.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço .In: **Cadernos metrópole**. São Paulo. n.12, 2004.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais - a luta pelo direito à cidade. In: **Cidades**: Revista Científica, Presidente Prudente, v.4, n.6, p.73-88, 2007.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

ROLNIK, Raquel (Org). **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília : Ministério das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel et al (Coord.), **Regularização fundiária plena**: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. Brasil e o Habitat. In: *Habitação e habitat: avaliações, reflexões e perspectivas no Brasil*, 1997, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 1997. p.51 - 58

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Para além da Lei**: Legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886 - 1936). In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da Advocef**, Porto Alegre, v. 1, n. 13, p.123-158, nov. 2011.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. 2009. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique. Brasil, seção Moradia, pp. 4-5. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>. Acesso em: 12 maio 2018.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras**: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <<https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>> Acesso em: mar. 2018.

ROLNIK, Raquel *et al.* O programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Revista Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**; legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana,. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v.36, n. 2, mai/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/4675/467546173014.pdf>> Acesso em: mar. 2018.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual**. 3. ed. São Paulo, 2010.

SANTOS, Milton. Por um novo planejamento urbano-regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1991, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1991. p. 35-42.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, O espaço dividido: os dois **circuitos da economia urbana** dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979. Citado por BOTELHO, Adriano. O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007. 316p.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do Século XXI. 18 ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 20, jan-fev, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 02 de maio de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed., Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **O direito à cidade como direito fundamental**. In SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007,

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória Movimento Nacional pela Reforma Urbana**. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP** – espaço e tempo, São Paulo, n. 32, p. 89-109, 2012.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da Cidade**: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Empresas construtoras, capital financeiro e a construção da habitação social de mercado**. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo, Malheiros, 2010.

SILVA, Lindon Jonhson Dias. **A modernidade no sertão**: a experiência do I Plano Diretor de Montes Claros na década de 1970. 2008. 99 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social) Universidade Estadual de Montes Claros– UNIMONTES, Montes Claros, 2008.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 13.ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

SOJA, Eduardo W. Para além de postmetropolis. **Revista UFMG**, v. 20, n. 1, p. 136-167, jan./jun. 2010.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora Ltda, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Loteamento e assentamentos de gêneses ilegal na metrópole do Recife: descompasso entre arcabouço jurídico e realidade social. In: BÓGUS, Luciana; RAPOSO, Isabel; PASTERNAK, Suzana (Org.). **Da irregularidade fundiária urbana à regularização**: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: EDUC, 2010. p. 223-250.

SOUZA, Vanessa Cristina Soares; FRANÇA, Iara Soares. Habitação e regularização fundiária em Montes Claros/MG: O Programa Habitar Brasil/BID. **Observatorium**: Revista Eletrônica de Geografia, v. 3, n. 8, p. 43-66, dez. 2011.

SPOSITO, Maria E. B. **Capitalismo e Urbanização**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Segregação socioespacial urbana e centralidade urbana**. In.: A cidade contemporânea: segregação espacial. Pedro de Almeida Vasconcelos, Roberto Lobato Corrêa e Silvana Maria Pintaudi (Orgs.). 1 ed. São Paulo: Contexto, 2016. p. 61-94.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. Capital e Propriedade Fundiária. In: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**. Textos críticos. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979. Citado por ALMEIDA, Luiz Felype Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Renda fundiária e regulação imobiliárias: dois aspectos teóricos à (quase) prática do Estatuto das Cidades. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/ Letras, 2011.

VIANNA, Urbino de Sousa. **Monographia do município de Montes Claros**. Breves apontamentos históricos, geográficos e descritivos. Belo Horizonte, 1916.

VIEIRA, Eliana de Araújo. **Residenciais de Habitação de Interesse Social em Montes Claros/MG**: estratégias e/ou adaptações de seus moradores. Dissertação (mestrado). Programa de Pós Graduação em Sociedade Ambiente e Território. Universidade Federal de Minas Gerais/ Universidade Estaduam de Montes Claros. Montes Claros. 2018. 159f.

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n.2, p. 45-51, 1995.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Fapesp, 2001.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. 2011. Disponível em: [http:// https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/71127](http://https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/71127). Acesso em: 12 maio 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.**
In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

APÊNDICE**APÊNDICE 01****ROTEIROS DE ENTREVISTAS****UFMG/UNIMONTES**

Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território Mestrado

Professora Orientadora: Iara Soares de França

Mestranda: Ana Paula de Souza Reis Assis

Entrevista com gestores públicos**IDENTIFICAÇÃO**

Nome do entrevistado: _____

Data da entrevista: _____

Local da entrevista: _____

- 1) Comente sobre a demanda por moradia em Montes Claros, considerando o contexto social político e econômico da época em que foi secretário.
- 2) O que motivou a criação das ZEIS em Montes Claros?
- 3) Como se deu a escolha das áreas para localização das ZEIS em Monte Claros?
- 4) Houve influência do setor imobiliário na escolha dessas áreas?
- 5) Existiu algum planejamento ou política pública em específico para essas Zonas?
- 6) Considerando a localização das ZEIS em Montes Claros, os moradores dessas Zonas têm amplo acesso a serviços e equipamentos públicos, comércio e lazer?
- 7) Em sua perspectiva esta população está segregada sociaispacialmente?

APÊNDICE 02

UFMG/UNIMONTES

Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território Mestrado

Professora Orientadora: Iara Soares de França

Mestranda: Ana Paula de Souza Reis Assis

Entrevista com representante da Associação de Moradores

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado: _____

Data da entrevista: _____

Local da entrevista: _____

- 1) Como se deu a criação da Associação de Moradores? Ela é legalmente estabelecida? Caso não seja, quais as dificuldades enfrentadas para registrá-las?
- 2) A associação tem informação sobre o número de pessoas que moram nesse residencial? Há uma média de quantos moradores por unidade habitacional?
- 3) Como a Associação é demandada pelos moradores? Quais são as principais demandas?
- 4) Como as demandas do residencial são apresentadas ao poder público – prefeito/ vereadores/ deputados? Vocês são ouvidos?
- 5) Caso não seja, quais as estratégias a associação utiliza para atender as necessidades ou demandas coletivas dos moradores.
- 6) Como avalia a atuação do poder público diante das demandas apresentadas?
- 7) Como representante dos moradores e morador deste residencial, como você avalia o acesso a serviços e equipamentos públicos, comércio e lazer?

APÊNDICE 03

UFMG/UNIMONTES

Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território Mestrado

Professora Orientadora: Iara Soares de França

Mestranda: Ana Paula de Souza Reis Assis

Entrevista com moradores – Informações sócio-econômicas

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado: _____
Data da entrevista: _____
Local da entrevista: _____

1) Quantas pessoas residem em sua casa?

Adultos _____ Adolescente _____ Criança _____.

2) Qual o grau de escolaridade dos adultos?

3) Qual a renda média mensal da família?

Até 1 salário mínimo _____ De 1 a 2 salários _____ De 2 a 3 salários.

4) Qual a(s) fonte(s) de renda?

Aposentadoria _____ Trabalho formal _____ Trabalho Informal _____

BBF _____ Pensão _____ Outros _____ .

APÊNDICE 04

UFMG/UNIMONTES

Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Ambiente e Território Mestrado

Professora Orientadora: Iara Soares de França

Mestranda: Ana Paula de Souza Reis Assis

Entrevista com moradores sobre serviços e equipamentos públicos e moradia

IDENTIFICAÇÃO

Nome do entrevistado: _____
Data da entrevista: _____
Local da entrevista: _____

- 1) De qual área/bairro de Montes Claros você veio?

- 2) Como você avalia o lugar onde você mora quanto: Insatisfatório; Regular; Satisfatório e justifique.

- Localização
- Saúde
- Educação
- Saneamento básico – água e esgoto
- Iluminação pública e coleta de lixo
- Segurança pública
- Comércio (supermercado, mercadinhos, farmácias, padaria, restaurante, loja de roupa, banco)
- Transporte público
- Lazer

- 3) Vocês são representados por uma associação de moradores? Se sim, há reuniões periódicas?

- 4) Quais são demandas mais importantes junto ao poder público?

- 5) Como vocês avaliam o direito à moradia antes e depois de serem contemplados pela casa do Minha Casa Minha Vida?