4º FÓRUM HABITAR
08 a 10 de novembro



SEGREGAÇÃO ESPACIAL E OS VAZIOS URBANOS EM ÁREAS CENTRAIS: estratégias para a promoção da função social da propriedade

SOUZA, LÍVIA DE FARIA E

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)
livia.faria@arquitetura.ufjf.br

RESUMO

O objetivo inicial é apontar os principais problemas sociais gerados pelos vazios urbanos, principal produto da especulação imobiliária, tais como o déficit habitacional e a segregação da população de baixa renda para fora da malha urbana consolidada. No decorrer da pesquisa abordou-se as principais políticas habitacionais criadas pelo Estado, desde o Regime Militar (1964) até a atualidade, e como elas contribuíram de certa forma para a especulação imobiliária, agravando em muitos casos o déficit habitacional e a segregação espacial da população mais pobre. Como proposta final o trabalho tem como foco a cidade de Juiz de Fora – MG e os vazios urbanos na área central do município, aqui representados por edificações inacabadas e abandonadas há mais de dez anos. A cidade com população de mais de 500 mil habitantes, em 2016, tem um déficit habitacional de 16 mil moradias e as políticas públicas de habitação segregam a população de baixa renda da região central da cidade, área que concentra a maior parte dos serviços públicos, equipamentos urbanos e atividades comerciais. A proposta do trabalho é fazer valer a função social da propriedade utilizando-se das leis já existentes como o Estatuto da Cidade (LEI 10257/01), em conjunto com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (LEI 9811/00) e a lei também municipal 12.289/2011, que dispõe sobre a arrecadação de imóveis urbanos abandonados. Dessa forma as edificações apontadas no trabalho que não tem função alguma, não trazem qualquer retorno para a cidade e ainda oferecem riscos a saúde da população, podem e devem ser transformadas em habitação de interesse social. Este trabalho é a compilação do trabalho de conclusão do curso de Arquitetura e Urbanismo da autora.

Palavras-chave: Vazio Urbano; Especulação Imobiliária; Função Social da Propriedade; Instrumentos Urbanísticos.



.

1. O solo urbano, a urbanização e segregação social

O solo, sobretudo o urbano, é fundamental para o desenvolvimento das atividades humanas. Neste espaço, se desencadeiam relação de comércio, de produção, de trocas e deslocamentos de pessoas e mercadorias.

> Sendo a cidade uma imensa concentração de gente exercendo as mais diferentes atividades, é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual - por isso e só por isso - proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital. (SINGER, 1978, p.21)

Em um país como o Brasil o processo de valorização do solo nas cidades não foi diferente. A partir da virada do século XX o crescimento da industrialização e a urbanização acelerada causou grandes problemas sociais que serão abordados na sequência.

O direito à propriedade, segundo CARLOS (2013), vem desde as constituições burguesas do século XVIII, e prevalece até hoje, “orientando e determinando as relações sociais de produção e o lugar de cada um na cidade” (p.97). As consequências desse “direito” se refletiu, e ainda reflete, no processo de urbanização e distribuição da população nas cidades brasileiras, como será estudado a seguir.

A urbanização brasileira ocorreu juntamente com a explosão demográfica nas cidades entre 1890 e 1940 que, principalmente na região Sudeste, teve um salto populacional significativo.

As cidades que até 1920 concentravam um índice de urbanização de 10,7% e 4.552.000 habitantes, num intervalo de 20 anos triplicou esse índice (31,24%) e passou para 6.208.699 habitantes em 1940 conforme Villela e Suzigan, 1973, p.199 apud SANTOS, 1996, p. 22. Segundo Maricato (2011, p.17) é a partir da virada do século XIX e primeiras décadas do século XX que a urbanização brasileira começa a se consolidar e deve-se, principalmente, à



burguesia industrial que com a ajuda do Estado que passa a “investir em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição de importação”. Ainda segundo a autora (2011) a questão da generalização da propriedade privada da terra se deu antes da urbanização da sociedade, a partir de 1850, no entanto, a urbanização foi fortemente influenciada por este fato, que reforçam o poder político relacionado ao patrimônio pessoal.

Nesse período a cidade de São Paulo foi a que recebeu o maior fluxo migratório do país, como estudado em SANTOS (1996) e já citado em BLAY (1985, p.10). A Capital paulista “cresceu 168% entre 1890 e 1900 e 141% entre 1900 e 1920 o que, no mínimo, gerou uma demanda avultada por habitações.”. Essa procura fez surgir um novo mercado de trabalho focado na produção de moradias para aluguel, que consequentemente gerou altas taxas de lucro para seus investidores.

Para Nabil Bonduki (2011), a rentabilidade na construção de moradia para aluguel era enorme e até 1930 grande parte da população de São Paulo morava de aluguel, “em 1920, apenas 19,1%, e em 1925 23,8% dos prédios da cidade eram ocupados por proprietários.” (p.43), e até 1940 essa situação não mudou muito já que “apenas 25% dos domicílios eram próprios (IBGE *apud* BONDUKI, 2011)” (p.44).

Esse quadro só veio a mudar, como aponta o autor, nas transformações que ocorreram durante a era Vargas (1930-1945), principalmente com a Lei do Inquilinato que consistia no “congelamento dos aluguéis, determinado em 1942 (...) *que* teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado (...).” (p.12).

Com o congelamento dos aluguéis passa a ser responsabilidade do Estado, com os escassos recursos públicos, e do trabalhador produzir sua moradia (Bonduki, 2011). O autor relata ainda, que para (que) os trabalhadores tivessem acesso à moradia própria era necessário baratear os custos da produção ou o preço do lote, já que não era interessante aumentar os salários. Desse modo a alternativa foi incentivar a compra e a construção de casas na zona rural ou periférica da cidade onde os preços sairiam mais baratos. Essas áreas não tinham infraestrutura, água encanada, esgoto, luz, nem planejamento ou projeto urbanístico, o que também explica o seu baixo custo.

A periferia era também o destino de famílias e trabalhadores despejados por falta de pagamento do aluguel, fato agravado pela implementação da Lei do Inquilinato. O processo



de valorização da moradia própria como forma de libertação do trabalhador do peso do aluguel, fez parte do plano do Estado de incentivar a ocupação dos lotes nas periferias, o que contribuiu muito para a segregação da população pobre da cidade “oficial”.

Conforme Maricato (2011), o país passa por um desenvolvimento econômico acelerado no período de 1940 a 1980, porém, a desigualdade social continuou presente e marcante na sociedade brasileira, sendo agudizada nas grandes cidades. Uma das consequências dessa desigualdade se materializou na evolução do déficit habitacional que, conforme o Ipea (2013), corresponde a ocorrência de domicílios improvisados, coabitação, cômodo cedido ou alugado com mais de três pessoas ocupando o mesmo cômodo, domicílio com aluguel 30% superior a renda total domiciliar.

Conforme BONDUKI (2008) as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por uma grave recessão econômica no país que contribuiu para aumentar o empobrecimento da população e agravar os problemas habitacionais.

Para SANTOS (1996) as cidades brasileiras apresentam os mesmos problemas, em graus diferentes de acordo com seu tamanho, quando se trata de desigualdade social. Quanto maior a cidade mais evidenciados ficam os problemas sociais relacionados à habitação, infraestrutura, emprego, transporte, serviços sociais, educação, entre outros.

Ainda em SANTOS (1996), as cidades em que vivemos guia sua urbanização de acordo com os interesses privados, corporativos, e exclui dela quem não pode “pagar” para fazer parte do seu meio. O Estado tem um papel decisivo nessa produção desigual, é conivente e endossa a “*urbanização corporativa*” passando, em muitos casos, a responsabilidade de criar melhorias urbanas para iniciativa privada.

Ao fazer isso, as melhorias que deveriam beneficiar a sociedade como um todo, resultam em benefícios apenas para as camadas mais ricas da população propiciando outro interesse corporativo: a especulação imobiliária.

2. Especulação imobiliária

> As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; (...) havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre (...). (SANTOS, 1996, p.96).

A especulação imobiliária "[...] caracteriza-se pela distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações, ao mesmo tempo em que há uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias (SABOYA, 2008, p. 1/24). As melhorias podem acontecer de várias formas, sendo as mais usuais a "provisão de infraestrutura (água, esgoto, energia), serviços urbanos (creches, escolas, grandes equipamentos urbanos) e às melhorias realizadas nas condições de acessibilidade (abertura de vias, pavimentação, sistema de transporte, etc.) (p.1/24).", provenientes, na maioria dos casos, do poder público. Quando essas provisões de infraestrutura, serviços e acessibilidade são levados para áreas onde inicialmente eles não existiam ou eram escassos, automaticamente os lotes existentes nessa região serão valorizados. Isso ocorre, porque aumentam-se as chances de atração de comércios, novas residências e novos serviços no seu entorno o que alimenta o ciclo de reprodução de capital, agregando valor à terra urbanizada.

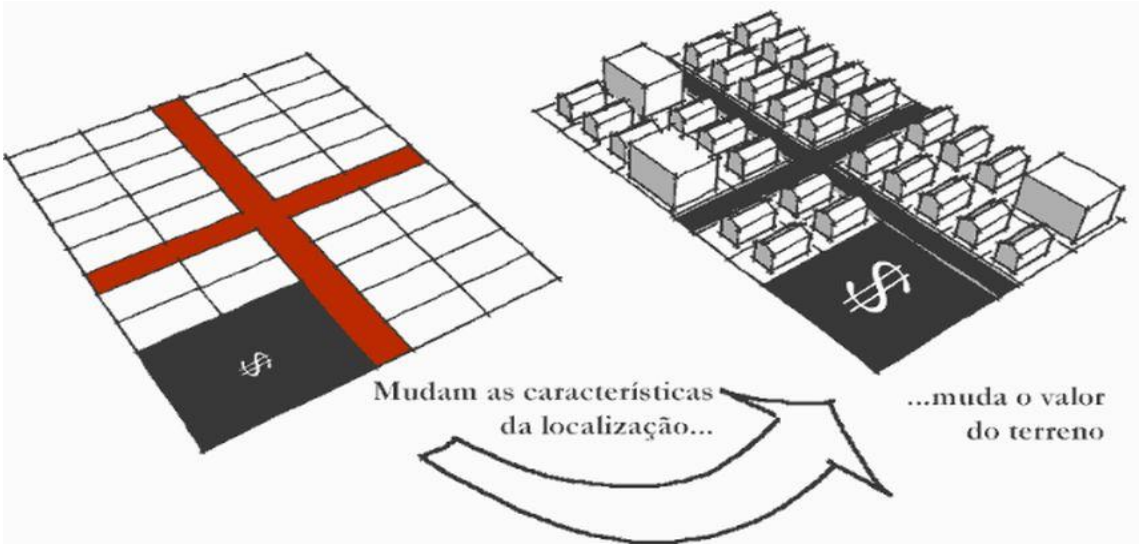


Imagem 1: Exemplificação de especulação imobiliária Fonte: <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/> Elaboração: Renato Saboya



O proprietário do lote é o único beneficiado com a especulação imobiliária. Muitas vezes isso é feito de forma intencional com o intuito de garantir ganhos futuros com a valorização da terra. Uma das formas que o proprietário-especulador age é comprando um lote em área urbana não consolidada, área esta que, de acordo com a RESOLUÇÃO CONAMA nº 302/ 2002, p.88, não apresentam os serviços públicos básicos como rede de esgoto, rede de abastecimento de água, energia elétrica e iluminação pública, e que tem o valor comercial muito baixo. Porém, este já prevê que futuramente a região receberá infraestrutura e por tanto o valor de venda do lote será multiplicado, gerando lucro para o proprietário-especulador.

Outro meio de especulação é a informação privilegiada, que consiste em comprar terrenos próximos de onde serão construídos grandes empreendimentos (como Shoppings, por exemplo) que valorizarão a região do seu entorno. É chamada de informação privilegiada pois o empreendedor recebe a informação da construção antes dela ser anunciada ao público em geral. A diferença do exemplo anterior, em que o terreno fica em áreas não consolidadas, é que nesse caso o terreno está inserido em região bem servida de infraestrutura, porém, a valorização após a construção do empreendimento compensa o gasto inicial.

Como o solo urbano é essencial para o desenvolvimento das atividades urbanas existe uma grande demanda por áreas livres, bem equipadas, para que seja possível atendê-las. Seja para criação de habitações, comércios, indústrias, escolas, shoppings, a cidade precisa se expandir e para isso precisa de áreas desocupadas dotadas de infraestrutura. É essa demanda que faz surgir o especulador imobiliário.

A criação e manutenção de terrenos ociosos nas áreas urbanizadas das cidades gera um grande prejuízo para a população, principalmente a de baixa renda. Isso porque o aumento do valor da terra impede que a população, com menor poder aquisitivo, tenha acesso a moradias nas áreas com melhor disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana. Consequentemente a população pobre é segregada para as áreas mais distantes dos centros consolidados, e onde, normalmente, os serviços públicos são escassos.

A produção de espaços vazios na malha urbana, para SANTOS (1996), contribui para o espraiamento da cidade. O espraiamento é definido como “(...) o crescimento urbano que é desconcentrado, não denso e que deixa vazios urbanos dentro da mancha urbana.”



(NADALIN, Vanessa; IGLIORI, Danilo, 2010, p.13). Os vazios urbanos serão melhor abordados no item 4 deste trabalho.

O espraiamento aumenta as “distâncias” e torna necessário a utilização e a dependência de transporte, para que a população que ficou distante dos serviços públicos, do emprego, das atividades sociais tenham acesso a elas. Os mais pobres são “forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos [...]” (SANTOS, 1990 *apud* SANTOS,1996, p.110) para ter acesso aos serviços públicos e essenciais, onerando e empobrecendo ainda mais essa população.

O espraiamento urbano também gera custos para o poder público, pois algumas áreas ficam mais adensadas que outras. Em áreas com menor concentração de pessoas os serviços ficam subutilizados fazendo com que a administração pública tenha que cobri-los e nas áreas muito adensadas a infraestrutura fica sobrecarregada o que futuramente terá que ser compensado com obras de melhorias, conforme SABOYA (2008).

A especulação imobiliária, é um agente segregador do espaço urbano e da sociedade. Sua ocorrência causa prejuízos para o poder público, mas principalmente para a população, em especial a de baixa renda. Porém, existem instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001) que em conjunto com o plano diretor podem ser usados para refrear a ação da especulação imobiliária.

Para SOUZA (2011) as principais ferramentas existentes na legislação para conter a especulação imobiliária e diminuir as distribuições desiguais de infraestrutura são o IPTU progressivo no tempo, solo criado, contribuição de melhorias e o usucapião.

SOUZA (2011) defende que o IPTU progressivo no tempo “[...] é, como poucos, capaz de colaborar decisivamente para a tarefa de imprimir maior justiça social a cidades caracterizadas, simultaneamente, por fortíssimas disparidades sócio-espaciais e uma especulação imobiliária desenfreada” (p.226), além de contribuir para “[...] evitar a formação de vazios urbanos” (p.227). O IPTU progressivo é uma forma de pressionar os especuladores a dar uso a terra ociosa e, de algum modo, retornar os benefícios dos serviços públicos, não apenas ao proprietário, mas também para a sociedade, principalmente considerando o grande déficit habitacional presente nas cidades.



O solo criado ou outorga onerosa do direito de construir conforme SOUZA (2011) é outro método que pode ser usado como forma de retornar os investimentos públicos que beneficiam empreendimentos particulares, comerciais ou residenciais de médio a alto poder aquisitivo, valorizados pela verticalização. A verticalização (criação de solo) gera uma sobrecarga na infraestrutura existente e, além disso, em alguns casos a construção não respeita o limite do coeficiente de aproveitamento estabelecido, excedendo-o e comprometendo ainda mais os serviços disponíveis que futuramente podem necessitar de mais recursos.

Desse modo, ainda conforme o mesmo autor (2011), a outorga onerosa seria um meio de compensar os benefícios que um particular consegue graças aos investimentos públicos, pagos pela coletividade.

A contribuição de melhorias, disposta no Decreto-Lei Nº 195, DE 24 DE FEVEREIRO DE 1967, tem o mesmo intuito da outorga onerosa, através da "*valorização imobiliária decorrente de obras públicas"* (SOUZA, 2011, p.241); ainda de acordo com o autor, o tributo tem como objetivo retornar os investimentos, mesmo que de forma indireta para a sociedade, como promoção de justiça social. A diferença entre os dois tributos é que as obras a que se refere a **contribuição de melhorias** são as que não tem função de atender as necessidades básicas e possivelmente vão beneficiar e valorizar, direta ou indiretamente, imóveis particulares da camada mais ricas da população. O objetivo é captar os benefícios gerados através dos recursos públicos investidos nessas melhorias e distribuí-lo para a sociedade, já que inicialmente deveriam priorizar o benefício de áreas carentes.

A usucapião, prevista no Art.183 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257) na sua Seção V, segundo SOUZA (2011):

> [...] é um instrumento importantíssimo de regularização fundiária. Também a usucapião, a exemplo do "solo criado", (...) à semelhança do IPTU progressivo, o que está em jogo é limitar o direito de não construir, ou, mais amplamente, de deixar ociosa a terra. Entende-se que, diante da carência de moradias, típicas de cidades de países periféricos e semi-periféricos, a manutenção de grande quantidade de terra urbanizada ou urbanizável em "pousio social", ou seja, em ociosidade, valorizando-se artificialmente na esteira da especulação imobiliária, é um atentado ao direito coletivo, expresso na exigência



> constitucional de que a propriedade cumpra uma "função social". (p.294).

Essas ferramentas urbanísticas apresentadas são passíveis de serem aplicadas para garantir a "função social" da propriedade. Porém, enquanto o poder financeiro e o direito à propriedade forem maiores que a garantia de um direito social fundamental, o de moradia digna, não basta ter as ferramentas sem aplicabilidade garantindo sua finalidade. Como afirma MARICATO (2011) "Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade".

Diante desse empecilho, o poder público vem desde 1964, através dos programas sociais de habitação, atuando em questões relacionadas ao déficit habitacional no país. Da tímida produção de moradias do BNH/ SFH da Ditadura Militar até a produção em massa de casas e apartamentos do Minha Casa Minha Vida (MCMV) do governo do Partido dos Trabalhadores, ainda existe muito a ser feito para conseguir solucionar o problema da habitação no Brasil.

3. Políticas habitacionais no Brasil

3.1 Banco Nacional de Habitação (BNH)

O Banco Nacional de Habitação (BNH) criado em conjunto com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi o primeiro programa social especificamente voltado para o problema habitacional que vinha se agravando desde a era Vargas. Dada a magnitude do problema da falta de moradia em âmbito nacional, o BNH e o SFH foram instituídos pela lei Federal Nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 pelo Regime Militar para tentar acabar com o déficit habitacional no país.

A base econômica do programa foi o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) somado aos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apesar de ser uma fonte segura de renda para os objetivos do programa sua criação ocorreu em um período de crise do setor imobiliário.



Por isso, a implementação do BNH foi importante para estimular os investimentos na construção civil e "também para absorver grande parte dos trabalhadores como alternativa de superação da crise econômica" (OLIVEIRA, 2014). Com investimentos públicos e privados a intenção era construir moradias para a camada de baixa renda da população, inicialmente famílias com renda até três salários mínimos, depois passou para até cinco salários mínimos. Esse segmento popular, conforme OLIVEIRA (2014) eram atendidos pelas Companhias de Habitação ou COHABs. Ainda conforme a autora existia o segmento econômico (faixa de renda de três a seis salários mínimos), que era atendido por associações sem fins lucrativos sendo intermediários entre os mutuários e o BNH, e o segmento médio que atendia famílias com renda acima de seis salários mínimos onde atuavam principalmente os agentes privados.

Apesar de ser a camada de menor renda da população a mais atingida pelo déficit habitacional, no período de 1967 a 1971 o BNH passou a atuar como banco de primeira linha e "passou a privilegiar os financiamentos voltados para as faixas de renda mais altas" (VALLADARES,1983, p.41 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.38). Além disso, desde o início da década de 1970 ampliou os tipos de investimento e passou a financiar obras de infraestrutura urbana e saneamento básico "que atingiu seu auge em 1976" como aponta MARICATO (1987, p.33).

Em 1971 o BNH passa a atuar como banco de segunda linha e se torna uma empresa pública, esse fato contribuiu para mudar o principal foco de seus investimentos de habitação para os de infraestrutura urbana.

Conforme MARICATO (1987), a orientação do BNH para os projetos de infraestrutura se deve principalmente a alta taxa de inadimplência dos mutuários. O não-pagamento era recorrente principalmente por parte das camadas populares, o que também fez com que o BNH investisse mais nas habitações para a faixa de alta renda da população que tinha condições de arcar com os juros e correções das parcelas.

Em 1973 é criado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP). "A criação do PLANHAP revela a atitude oficial de reconhecimento do caráter elitista do BNH" e "[...] marca o início da tendência de correção das experiências frustradas do BNH em relação à habitação popular"



(MARICATO, 1987, p.42). Desse modo, a partir de 1976 o BNH retorna o foco na produção de moradias através do revigoramento das COHABs.

As formas de baratear os custos da produção de moradia popular e render lucros para a iniciativa privada, responsável pelas construções, foram alvos de duras críticas por parte de seus usuários, e com razão. A implantação das construções na periferia das cidades "[...] o que gerou verdadeiros bairros dormitórios;" (BONDUKI, 2008, p.74), a falta de recursos e interesse do poder público em suprir as necessidades de serviços e equipamentos públicos para esses locais, além do emprego de materiais de baixa qualidade na construção que geraram inúmeros problemas de conforto e durabilidade.

Os anos de 1980, conhecidos como a "década perdida", o Brasil entrou em uma crise econômica que "[...] gerou recessão, inflação, desemprego e queda dos níveis salariais" (BONDUKI, 2008, p.76) o que refletiu negativamente e aprofundou ainda mais a crise do SFH/BNH comprometendo sua capacidade de investimento e inclusive de sua continuidade. "Em 1982, acentuou-se e vem ao público a crise do SFH: com altos índices de desemprego, alta inadimplência", (VÉRAS, BONDUKI, 1986, p.51 *apud* OLIVEIRA, 2014, p.39).

Em 1986 o BNH é extinto pelo Decreto-Lei Nº 2.291/ 86 e é incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF) que também se tornou agente financeiro do SFH.

A ineficiência do primeiro programa nacional voltado para habitação social fica clara quando nos seus 22 anos de existência "[...] 92% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram aplicados em benefício de famílias com rendimento superior a cinco salários mínimos, enquanto 80% da população brasileira ganha abaixo disso" ("Habitação popular: a distância entre a ação e a intenção", Projeto, 1988, n.110, p.151-153 *apud* MORADO; BRAGA, 2009, p.105).

Em 2001 foi aprovado no Congresso Nacional o Estatuto da Cidade (LEI 10257/01). Com o Estatuto regulamentando a Constituição Federal de 1988 aumenta a possibilidade de fazer valer o papel social da propriedade. Em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), foi criado o Ministério das Cidades "onde o planejamento habitacional passou a ser um dos componentes mais importantes" (BRITO DOERR, 2015).



Em 2009 é lançado o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e se inicia um novo ciclo de política habitacional no país que irá produzir milhões de moradias.

3.2 Minha Casa Minha Vida (MCMV)

O programa foi lançado pelo governo Lula em março de 2009 "[...] com a aprovação da Medida Provisória nº 459, e reafirmado com a instituição da Lei Federal 11.977, em 2011"(PONTES, 2016, p.69), "como forma de acelerar as ações do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) no setor habitacional" (OLIVEIRA, 2014, p.42). O programa MCMV, parte integrante do Plano Nacional de Habitação (PNH), nasceu "objetivando a ampliação do mercado de habitação para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos, estabelecendo subsídios diretos proporcionais à faixa de renda" (PONTES, 2016, p.67).

A criação do MCMV, que forneceu subsídios para a construção de moradias conforme a faixa de renda familiar, até o limite de dez salários mínimos, facilitou o acesso das camadas de baixa renda com a redução da taxa de juros à partir da criação do Fundo Garantidor da Habitação, "que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades" (BRITO DOERR, 2015 p. 129) e flexibilizou o acesso ao FGTS como forma de ampliar o volume de recurso e aos subsídios, segundo BRITO DOERR, (2015).

A principal gestora dos recursos do MCMV é a Caixa Econômica Federal (CEF) (Cardoso, A.L, Sousa, F., Thomas, S., 2013 *apud* BRITO DOERR, 2015), que gerencia os contratos e disponibiliza os recursos. Os recursos voltados para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos são provenientes do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) sendo completamente destinado à promoção das construtoras, que direcionam as unidades para uma demanda organizada pelas Prefeituras, já a faixa de 3 a 10 salários tem como recurso o FGTS.

O Programa MCMV apresenta 3 fases, sendo que a primeira foi lançada em março de 2009, a segunda em junho de 2011 e a terceira em março de 2016. Dentro de cada fase existem as faixas de renda familiar, estabelecidas pelo Programa, que podem ser contempladas com os subsídios para financiamento da habitação. Seja para compra,



construção e reforma de acordo com os critérios do MCMV. As Faixas são separadas de 1 a 3, conforme o Programa, sendo a Faixa 1 (até 3 S.M.), segundo PONTES (2016), a que fornece o máximo de subsídios e a população que se enquadra nessa faixa do Programa representa 90% do déficit habitacional do país e foi estabelecida como meta do Programa em 2009. Apesar dos recursos serem destinados à maioria da população de baixa renda, o MCMV tem em sua política características que remetem a seu antecessor, o BNH.

Para BRITO DOERR (2015) e OLIVEIRA (2014) ficando a responsabilidade da construção dos empreendimentos a cargo de empresas privadas, sujeita a produção de moradias aos mecanismos e demandas de mercado, acarretando uma produção em massa de moradias que impacta negativamente na qualidade das construções e na localização dos empreendimentos. Nesse modelo, recorrente desde o BNH, as moradias geralmente são construídas em áreas distantes do tecido urbano consolidado, e/ ou do mercado de trabalho, desconectados ainda dos serviços e equipamentos urbanos. O poder público municipal também contribui para a periferização dos empreendimentos quando cede terras afastadas do centro consolidado para implantação dos conjuntos populares e esse processo vem sendo repetido em praticamente todo o país.

Para exemplificar esse processo de periferização dos conjuntos populares do MCMV podemos citar aqui a cidade de Juiz de Fora - MG. O município com população estimada em 2016 de 559.636 (IBGE) e que segundo a Fundação João Pinheiro (2013) apresenta déficit habitacional de 16 mil moradias.

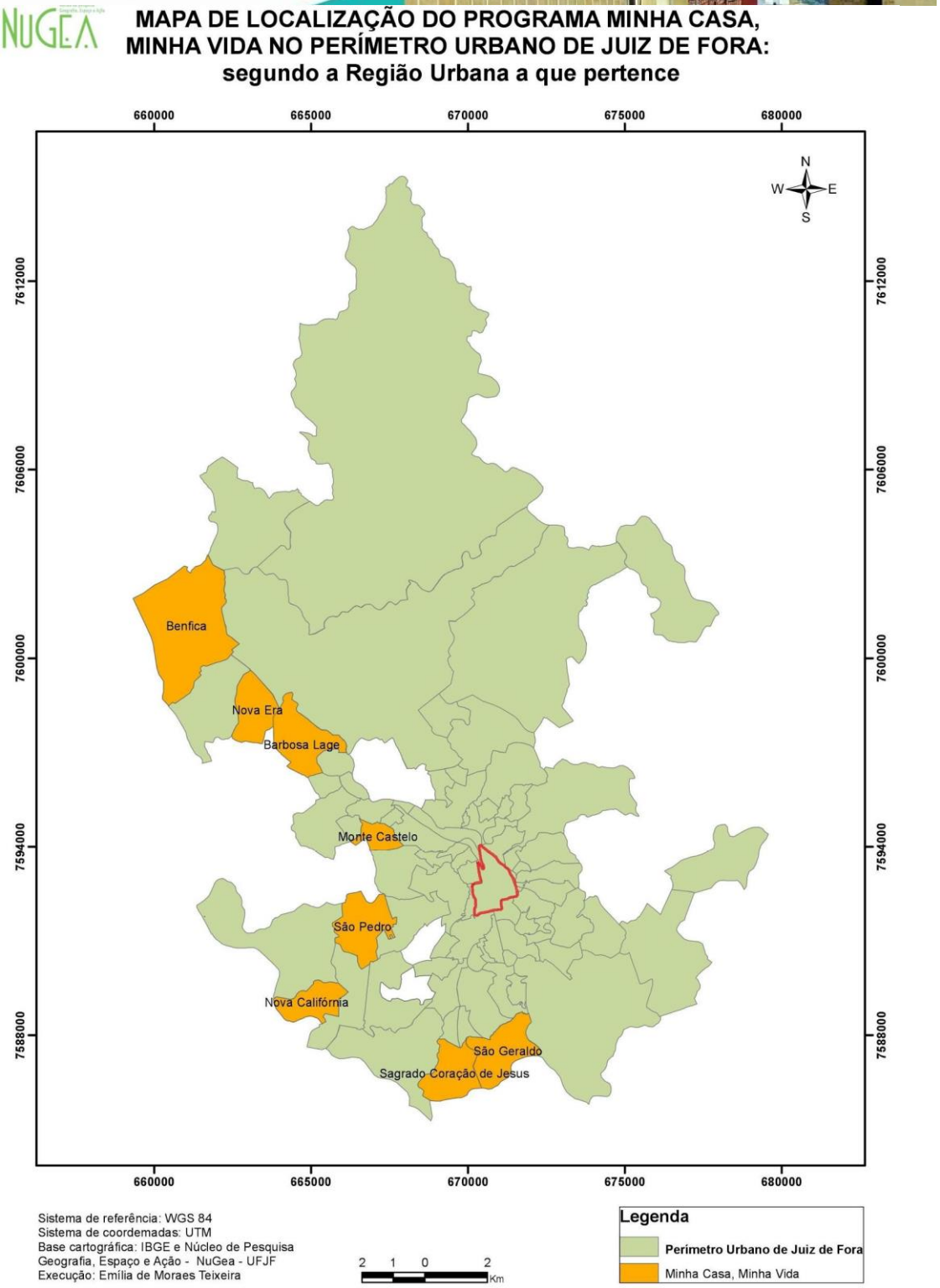


Imagem 2: alterada pela autora onde o perímetro em vermelho demarca a área central do município Fonte: www.ufjf.br/revistageografia/files/2014/02/Artigo-1-Revista-Geografia-Jan2014.pdf



É possível notar no mapa acima que os empreendimentos do MCMV do município possuem um elemento em comum: a localização nas regiões periféricas da cidade, distantes da área central consolidada do município.

Outro problema já mencionado refere-se a questionável qualidade dos projetos dos conjuntos habitacionais. De acordo com notícia publicada no site G1, em 05/12/2013, referente a problemas de infiltração nos empreendimentos citados na matéria e ação pública do Ministério Público Federal (MPF), contra a Construtora Cherem Ltda e contra a Caixa Econômica Federal, por inúmeros problemas decorrentes de erros de projeto.

Para MARICATO (2009) *apud* OLIVEIRA (2014), os programas habitacionais não podem se resumir em números para combater o déficit habitacional, ele precisa ser pautado em planejamento que adeque localização, infraestrutura e padrão de moradia. São condições que não só dizem respeito à qualidade de vida, mas também à dignidade dos usuários do MCMV.

4. Vazios Urbanos

4.1. Definindo o Vazio

De acordo com o Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (2008) do Ministério das Cidades:

> os vazios urbanos consistem em espaços abandonados ou subutilizados localizados dentro da malha urbana consolidada em uma área caracterizada por uma grande densidade de edifícios edificados. Esses vazios podem ser zonas industriais subutilizadas, armazéns e depósitos industriais desocupados, edifícios centrais abandonados ou corredores e pátios ferroviários desativados.

Segundo FURTADO e OLIVEIRA (2002) *apud* TEIXEIRA e FURTADO (2010), os vazios urbanos “ao serem compreendidos como terrenos economicamente ineficientes, socialmente injustos e incompatíveis com as necessidades de terra para atender às demandas sociais”, passam então a ser um problema para as cidades.



Diante dessas definições é possível compreender que vazios urbanos podem ser lotes ou áreas vazias (não ocupados) ou subutilizadas como também edifícios abandonados e/ou inacabados.

A partir dessas compreensões os vazios urbanos, ociosos e subutilizados, ocupam um espaço vital dentro da malha urbana, espaço este já servido de infraestrutura e serviços, e que deveria, de acordo com a legislação, cumprir uma função social. Seguindo essa lógica e ciente do problema que representa o déficit habitacional no país, esses vazios poderiam ser, com suporte legal, destinados à habitação de interesse social.

4.2. Vazios Urbanos na área central do município Juiz de Fora

O foco deste trabalho é a cidade de Juiz de Fora/ MG e os problemas gerados pelos vazios urbanos na área central do município. Neste contexto, será abordado o vazio representado por edificações que foram paralisadas durante a construção e estão até o presente momento inacabadas ocupando um importante espaço na malha urbana consolidada.

Conforme TEIXEIRA e FURTADO (2010), o crescimento da cidade de Juiz de Fora se deu segundo a lógica capitalista, dominada pelo setor imobiliário o que fez com que a cidade se desenvolvesse de forma a deixar vazios na malha urbana. Além disso, a administração pública trata esse problema como se este não causasse grandes prejuízos para o desenvolvimento da cidade, o que justifica o seu desinteresse em usar dos instrumentos urbanísticos para refrear a especulação dos vazios urbanos na área central do município.

Com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição houve um avanço legal em relação ao cumprimento da função social da terra. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora (PDDU/JF) instituído pela LEI N.º 9811 de 27 de junho de 2000, vigente até o momento do desenvolvimento deste trabalho, é anterior ao Estatuto da Cidade. No que se refere a Função Social da Propriedade, o Plano Diretor aborda instrumentos de intervenção urbana como a concessão onerosa do direito de construir, operações urbanas, o imposto progressivo sobre a propriedade territorial urbana, o parcelamento e edificação compulsórios, além de

contar com a lei municipal 12.289/ 2011 que dispõe sobre arrecadação de imóveis urbanos abandonados. No que se refere aos Instrumentos Urbanísticos o Plano Diretor ainda carece de texto regulamentador para melhor aplicação da lei, porém não impede que medidas sejam tomadas em relação aos vazios urbanos.

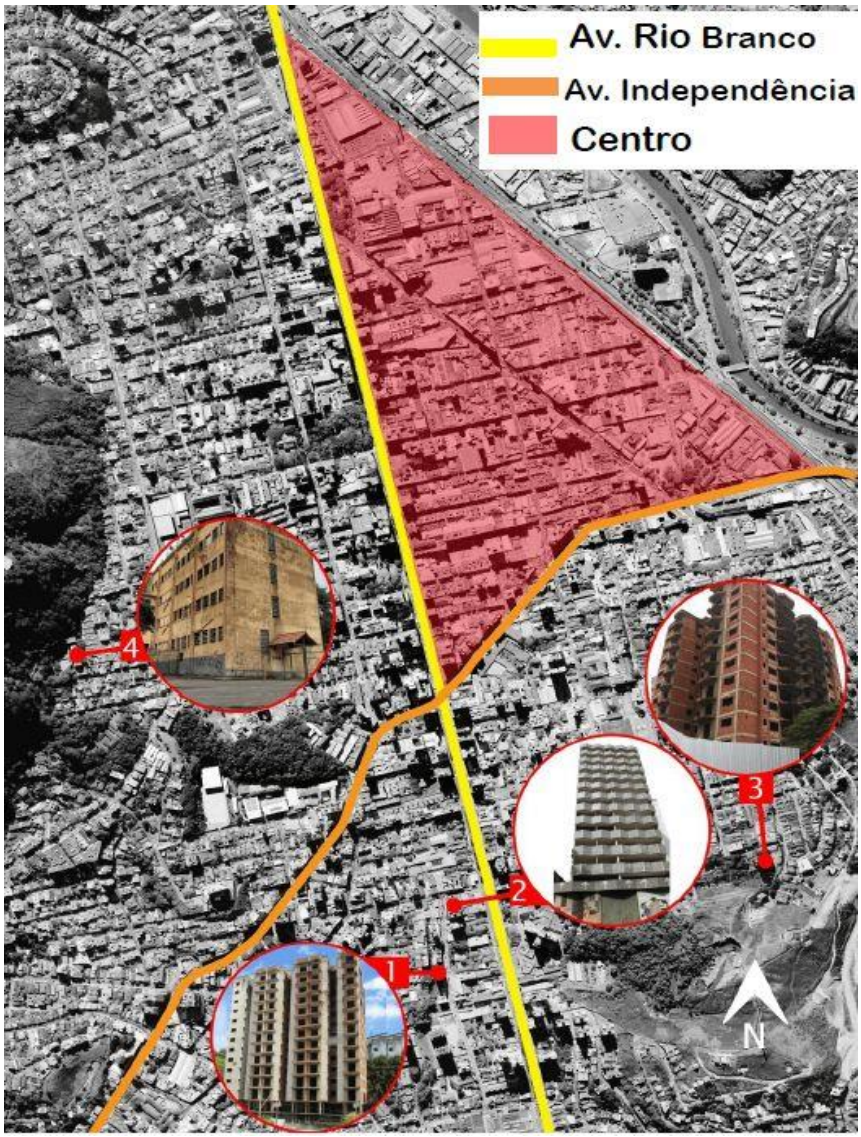


Imagem 3: Mapa indicando a localização das edificações apontadas como vazios urbanos dentro da área central de Juiz de Fora –MG. Números: 1 – Edifício Rua Severino Meirelles; 2 – Rua Dr. Romualdo; 3 - Bairro Granbery; 4 – Ed. São Domingos. Fonte: Acervo próprio.

Os vazios apontados neste trabalho estão localizados em áreas residenciais que tem alto valor comercial por se tratar de bairros próximos ao centro da cidade e por serem bem servidos de infraestrutura e equipamentos urbanos. Essas edificações estão



abandonadas, sem qualquer utilização e estão ainda oferecendo risco aos moradores do seu entrono. Segundo reportagem do G1 de 26/12/2013, moradores do bairro São Mateus que residem próximos ao edifício localizado na rua Severino Meirelles (Edificação 1, apontada no mapa) reclamam que no período de chuva existe a possibilidade de acúmulo de água na construção o que é uma preocupação dos moradores em relação a proliferação do mosquito da dengue, além disso preocupa os moradores pessoas que invadem a obra para uso de drogas gerando insegurança. O edifício localizado no Granbery (Edificação 3, no mapa), ainda segundo a reportagem, apresenta mato alto e lodo nos primeiros pavimentos, além de goteiras e água empoçada. Segundo moradores a edificação está parada há mais de 20 anos gerando insegurança e riscos à saúde dos moradores próximos.

O edifício São Domingos (Edificação 4, no mapa) , antiga clinica psiquiátrica fechada em 2013, é outra edificação que atualmente está em estado de abandono e que conforme reportagem do jornal Tribuna de Minas de 29/03/2015, o imóvel tem sido invadido por diversos tipos de pessoas o que, segundo a reportagem, tem gerado insegurança para os moradores do entrono. Ainda segundo a matéria, o proprietário já foi multado por falta de manutenção da limpeza e higiene do local e pelo fechamento do imóvel.

O edifício localizado na rua Dr. Romualdo (edificação 2, no mapa) se enquadra nas mesmas situações de abandono, há anos sua obra está paralisada e o poder público municipal não toma providências a respeito.

Conforme a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade (LEI 10257/01), o que não faltam são leis que possibilitam reverter a situação de descaso com a sociedade que essas edificações representam. Além de oferecer riscos para os moradores residentes nas proximidades são uma afronta aos cidadãos que pagaram, através de impostos, para que tivesse a infraestrutura necessária para a implantação dos edifícios, além de menosprezar um dos problemas sociais presente no município que é o déficit habitacional. O poder público deve providenciar medidas que viabilizem a retomada das obras junto com a iniciativa privada, através inclusive do consórcio imobiliário, adequando seu uso para os moradores de baixa renda e desse modo resolvendo o problema das edificações ociosas e amenizando o déficit habitacional municipal.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assessoria de Comunicação Social, Ministério Público Federal em Minas Gerais. **Ação aponta irregularidades em moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida.** 03/03/2015. Disponível em: <http://www.prmg.mpf.mp.br/passos/@@noticia_prm_view?noticia=/internet/imprensa/noticias/consumidor-e-ordem-economica/acao-aponta-irregularidades-em-moradias-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: Dez2016.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1985. p. 7-18.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 5.ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

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: Nov2016.

BRITO DOERR, Marisol. **As transformações na política habitacional a partir das ditaduras militares: análise comparada Chile-Brasil.** Rio de Janeiro, 2015. 158 f. Disponível em: <http://minerva.ufrj.br/F?RN=283275710>. Acesso em: Nov2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A prática espacial urbana como segregação e o "direito à cidade" como horizonte utópico.** In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida (org.); CORRÊA, Roberto Lobato (org.); PINTAUDI, Silvana Maria (org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2013.

DITTMAR, Adriana Cristina Corsico. **Paisagem e morfologia de vazios urbanos: análise da transformação dos espaços residuais e remanescentes urbanos ferroviários em Curitiba** - **Paraná.** Curitiba, 2006. p. VI. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=33384>. Acesso em: Dez2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos**. 04/ 01/ 2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jan-04/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos>. Acesso em: Nov2016.



Fundação João Pinheiro. **Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades divulgam os resultados do Déficit Habitacional Municipal no Brasil.** Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>. Acesso em: Dez2016.

G1 Zona da Mata. **Moradores se queixam de estrutura no Parque das Águas em Juiz de Fora.** 05/12/2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/moradores-se-queixam-de-estrutura-no-parque-das-aguas-em-juiz-de-fora.html>. Acesso em: Dez2016.

G1 Zona da Mata. **Prédios abandonados preocupam juiz-foranos no período chuvoso.** 26/12/2013**.** Disponível em: <http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2013/12/predios-abandonados-preocupam-juiz-foranos-no-periodo-chuvoso.html>. Acesso em: Dez2016.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313670&search=||infogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. Acesso em: Dez2016.

JUIZ DE FORA. **Juiz de Fora Sempre: Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Juiz de Fora (MG): FUNALFA Edições, 2004.

MARICATO, Erminia. **Política habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p.13-46.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MORADO, Denise N.; BRAGA, Raquel C. de Q. **Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?.** *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (online)*, n. 9. 2009. p. 98-110. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/risco/search>. Acesso em: Nov2016.

NuGea –Núcleo de Pesquisa, Geografia, Espaço e Ação**. Banco de Notícias: Categoria-Programas e Políticas habitacionais em Juiz de Fora 2005-2011**. Ufjf. Disponível em: <http://www.ufjf.br/nugea/banco-das-comunidades-quilombolas/dinamicas-urbana-e-regional-em-cidades-medias/comunidade-sao-pedro-de-cima/tabela-categoria-programas-e-politicas-habitacionais-em-juiz-de-fora-2005-2011/>. Acesso em: Dez 2016.



OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. **Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: Mudanças e permanências na Política Habitacional.** *Caminhos de Geografia - revista online,* Uberlândia, v. 15, n. 50. Jun/2014. p. 36-53. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: Nov2016.

PONTES, Lorena Rangel. **Minha Casa, Minha Vida: análise socioespacial da localização dos empreendimentos do programa no município de São Gonçalo - RJ.** Rio de Janeiro, 2016. **110 f.** Disponível em: <http://minerva.ufrj.br/F?RN=283275710>. Acesso em: Nov2016.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002 Publicada no DOU no 90, de 13 de maio de 2002, Seção 1, páginas 67-68. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2002_302.pdf. Acesso em: Nov2016.

SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária.** 2008. Disponível em <http://urbanidades.arq.br/2008/09/o-que-e-especulacao-imobiliaria/>. Acesso em: Nov2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira***.* 3.ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista.** 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 8ª.ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2011.

TEIXEIRA, Tatiana; FURTADO, Fernanda. **Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora /MG.** ENAPARQ - I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010. SIMPÓSIO - TRABALHOS COMPLETOS. Disponível em: <www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf>. Acesso em: Dez2016.

TRIBUNA DE MINAS. **A difícil convivência com imóveis abandonados**. Publicada em 29/03/2015 – Atualizada em 28/03/2015 às 20h18. DISPONÍVEL EM: <http://www.tribunademinas.com.br/a-dificil-convivencia-com-imoveis-abandonados/>. Acesso em: dez 2016.