

Residenciais de habitação de interesse social em Montes Claros, Minas Gerais: estratégias e/ou adaptações de seus moradores

Eliana de Araújo Vieira*

Heloisa Soares de Moura Costa**

*Assistente Social (Faculdades Santo Agostinho). Mestre em Sociedade, Ambiente e Território (UFMG)

**Arquiteta Urbanista (UFRJ). Mestrado em Planejamento Urbano (Architectural Association). Doutorado em Demografia (UFMG). Professora da UFMG e Pesquisadora do CNPq.

Resumo O artigo analisa algumas consequências da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida para moradores de dois residenciais de Interesse Social na cidade de Montes Claros/MG. As reflexões enfatizam as estratégias e/ou adaptações utilizadas na vida cotidiana das famílias para contornar as limitações impostas pelo novo contexto habitacional. Dados documentais e pesquisas de campo descortinaram situações de vulnerabilidade social, segregação espacial urbana e a ausência de infraestrutura. O acesso à casa própria trouxe também novas perspectivas de apropriação do espaço e adaptação à realidade. O artigo conclui pela necessidade de revisão de diretrizes da política no sentido de garantir o direito social humano ‘a moradia e a dignidade às famílias.

Palavras-chave: Direito à moradia digna, Política pública de habitação, Habitação de Interesse Social, segregação espacial.

1. Introdução

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração Universal dos Direitos Humanos considera o direito à moradia como questão central para todos os cidadãos, por ser a moradia o local que deve oferecer segurança e privacidade, possibilitando a subsistência humana e contribuindo para sua dignidade. Entretanto, a concepção de moradia como mercadoria, associada à falta de recursos financeiros impede que expressiva parcela da população tenha acesso a esse fundamental direito humano e social.

No Brasil, desde a segunda metade da década de 1940, várias foram as políticas públicas elaboradas com vistas a que a população tivesse acesso à moradia digna e regular. Entretanto os resultados foram muito modestos e aquém das necessidades da população, apesar da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º ter definido que a habitação é um direito de todo cidadão que deve ser garantido pelo Estado.

Esse contexto se alterou a partir de 2009, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando foi lançado um abrangente programa habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de construir 1 milhão de moradias, com subsídios governamentais significativos, para proporcionar maior facilidade de acesso à Habitação de Interesse Social às camadas sociais com menor renda em diversos municípios do país. Montes Claros (MG) foi um dos municípios contemplados, o que veio a gerar significativos impactos tanto na vida de milhares de famílias como nas formas de expansão urbana que o programa desencadeou.

Esse artigo baseia-se em um estudo descritivo, exploratório, de abordagem qualitativa sobre a implantação do Programa em Montes Claros, com foco em dois residenciais (Vitória I e Montes Claros) localizados em áreas distantes do centro da cidade (Vieira, 2018). A partir de uma revisão bibliográfica para discussão de abordagens e conceitos, foram feitas consultas à legislação, a documentos do Programa - critérios de elegibilidade, requisitos, condicionantes, entre outros -, a matérias e reportagens disponíveis em *sites*, bem como foi realizada uma extensiva pesquisa de campo durante o mês de setembro de 2017 nos dois residenciais. Além de observação *in loco* foram feitas entrevistas semiestruturadas junto a 100 famílias, sendo 50 em cada um dos residenciais por meio de amostra não-probabilística intencional que teve origem em entrevista a uma primeira família que, de maneira subsequente, indicou as demais. Assim foi possível esboçar um quadro geral das condições de moradia e de inserção urbana nos residenciais, bem como analisar as estratégias utilizadas pelas famílias para amenizar os efeitos dos entraves e dificuldades vivenciados no seu cotidiano como moradoras nos novos residenciais localizados em áreas urbanas periféricas do município.

Na primeira parte do artigo são discutidos aspectos conceituais da habitação como direito humano e social, sua relação com a pobreza e a desigualdade, assim como alguns aspectos relevantes das políticas públicas de habitação. A segunda parte foca na Habitação de Interesse Social do Programa Minha Casa Minha Vida e nos residenciais escolhidos como estudos de caso, enfatizando as consequências da localização dos mesmos no espaço urbano, bem como as estratégias de adaptação à nova situação de

moradia. Espera-se com isto contribuir para alimentar o repertório de avaliações críticas da política, formado por outros trabalhos em andamento ou já realizados no país.

2. Moradia: direito fundamental do cidadão

2.1 Moradia enquanto direito humano e social versus a situação de pobreza

Em 10 de dezembro de 1948, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo por objetivo lutar contra toda opressão e discriminação, em favor da dignidade e da liberdade de todas as pessoas do mundo, independente de nacionalidade, condições e particularidades. A moradia é um dos direitos humanos fundamentais e prioritários, que possibilita abrigo, proteção e segurança para o indivíduo e para sua família, indispensável para garantia da sobrevivência. “De alguma maneira é preciso morar. No campo, na pequena cidade, na metrópole, morar como vestir, alimentar, é uma das necessidades básicas do indivíduo” (Rodrigues, 1989, p. 11).

A moradia também é um dos direitos sociais, considerados fundamentais, pois se voltam principalmente para os menos favorecidos economicamente. Os “[...] direitos sociais que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (Comparato, 2010, p. 77). Nas propostas 417 e 418 do Programa Nacional de Direitos Humanos II (2002), estão estabelecidos critérios relativos à Garantia do Direito à Moradia. Especificamente a proposta 417 prevê que o Estado deve “Promover a moradia adequada, incluindo aspectos de habitabilidade, salubridade, condições ambientais, espaço, privacidade, segurança, durabilidade, abastecimento de água, esgoto sanitário, disposição de resíduos sólidos e acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos urbanos”. Entretanto, no Brasil, muito será preciso avançar no sentido de que todos tenham acesso a esse direito, uma vez que ainda é grande a quantidade de pessoas sem moradia regular e/ou digna.

Em 2011, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a partir dos dados do último Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constatou que 75% da população brasileira dispunha de moradia própria, sendo 79% das quais já quitadas. Porém, ainda eram 17,3% os imóveis alugados, o que pode ser considerado um dado negativo. Desses imóveis, aproximadamente 25% eram alugados por famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, sendo que para 11,6% dessas famílias haveria comprometimento de 30% ou mais da renda mensal. Este percentual é considerado pelo IBGE como um “ônus excessivo”, pois de acordo com especialistas o comprometimento da renda familiar deveria se situar entre 20 e 25%. Ressalta-se que aproximadamente 11 milhões, ou seja, 6% da população brasileira morava em “aglomerados subnormais” (IBGE, 2010), além de 0,6 a 1% que se encontrava em situação de rua, vivendo em condições desumanas, insalubres, desprotegidas e indignas.

Diante desse contexto percebe-se que é expressiva a quantidade de pessoas que não tem acesso ao seu direito de

moradia. Diversos podem ser os motivos para essa realidade, dentre eles, o mais recorrente se refere à baixa renda econômica das famílias, caracterizando situações de pobreza, geradoras das mais variadas dificuldades.

A pobreza é responsável pela “destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado à inoperância dos direitos básicos da cidadania que incluem garantia de vida e ao bem-estar” (Abranches, 1998, p. 3). Também, a pobreza é “[...] uma forma de exclusão social proveniente da desigual distribuição dos bens essenciais para uma vida digna” (Asselin, 2009, p. 3).

De acordo com Henriques (2003, p.68), é “[...] fundamental reconhecer a desigualdade como principal fator explicativo do excessivo nível de pobreza no Brasil”. Tal realidade pode impedir o acesso a direitos sociais básicos, dentre eles o da moradia, indo contra o princípio da dignidade humana. Sendo assim considera-se indispensável a intervenção do Estado, por meio da implantação de políticas públicas capazes de amenizar essa tão necessária e relevante demanda social, garantindo esse direito fundamental de forma mais ampla.

2.2 Políticas públicas voltadas para a habitação

O processo de urbanização brasileira, ocorrido principalmente a partir da terceira década do século XX, em decorrência do intenso desenvolvimento industrial e de transformações no campo que contribuíram para desencadear um intenso processo de migração ao longo de décadas, se deu com o agravamento de diversos problemas sociais nas cidades, dentre eles o de moradia. “No período de 1940-60 a população brasileira passou de 41 milhões para 70 milhões de habitantes, com taxa de urbanização aumentando de 31% para 45% fazendo crescer os assentamentos ilegais, que avançaram sobre as cidades, para dar moradia às pessoas de baixa renda” (Osório, 2002, p. 3). Grande parte desta população era proveniente de áreas rurais e de pequenas cidades e se instalou nas cidades de maneira irregular à procura de inserção no mercado de trabalho e de garantias de meios de sobrevivência.

Diante desse contexto, sob a Lei 9.218, de 1º de maio de 1946, surgiu no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, o primeiro programa habitacional, a Fundação da Casa Popular (FCP), que tinha por meta construir cem mil casas populares, se estendendo até início da década de 1960. Entretanto, tal política não obteve êxito, por diversas razões estruturais, além de não ter estabelecido critérios definidos em relação ao acesso às moradias, acarretando fortes pressões e influências políticas clientelistas, entre outros problemas.

Em 21/08/1964, o Governo Federal instituiu pela Lei 4.380, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que teve por objetivo captar recursos para o financiamento de habitações a partir das cadernetas de poupança e dos recursos Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), recursos estes que alimentaram o recém-criado Banco Nacional de Habitação (BNH). O sistema habilitou agentes privados para a construção de habitações originadas nas linhas de financiamento que atenderam as camadas de rendas médias e altas. Já as responsáveis pela construção de unidades

habitacionais para atender às camadas populares eram as Companhias de Habitação (COHAB), isto é, “empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais” (Azevedo, 1988, p.111 *apud* Santos, 1999, p. 13). Entre os critérios de elegibilidade estava a obrigatoriedade de comprovação de renda, o que teve grande impacto negativo, pois as famílias não conseguiam provar capacidade de pagamento da dívida.

Devido ao fato de muitas das famílias não terem acesso ao SFH, durante as décadas de 1970 a 1990, houve e um grande aumento da chamada "moradia subnormal", para usar a denominação do IBGE, tendo por características a instalação de residências nas periferias das cidades, muitas vezes em locais de urbanização irregular, em áreas ilegais, sem infraestrutura, insalubres e sem acesso a serviços básicos. Esse processo se desenvolveu por meio de várias modalidades construtivas também informais, como bem descreve Maricato (1982, p.71) no trecho a seguir: “A autoconstrução, o mutirão, a autoajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calçado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares”.

Durante as décadas de 1980 e 1990 a conjuntura de crise econômica brasileira causou arrocho salarial, perda do poder aquisitivo e significativo aumento dos índices de desemprego. O alto índice de inflação impactou os reajustes das prestações das moradias, provocando acentuada inadimplência, principalmente da população de mais baixa renda. Tal cenário, além da corrupção e da instabilidade econômica do período, levou ao descrédito do sistema, culminando, em novembro de 1986, na extinção do BNH e na consequente incorporação dos programas habitacionais, à Caixa Econômica Federal. O resultado desse contexto foi que famílias com renda mais elevada, superior a 8 salários mínimos, se beneficiaram muito mais do SFH do que as famílias de menor poder aquisitivo, com renda de até 3 salários (Holz e Monteiro, 2008).

No breve mandato de Fernando Collor de Melo (1990-1992) foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que “[...] consistia na construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas, objetivo este que não se concretizou, (pois) passaram a obedecer preferencialmente a critérios clientelistas” (Azevedo, 1996, p. 85).

Em 1992, após o *impeachment* do presidente Collor, assume o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994), que possibilitou a partir de um governo mais participativo e com maior controle social, algumas alterações consideradas positivas nos programas habitacionais. Foi lançado o Programa Habitar Brasil, para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Programa Morar Brasil, para os de menor porte, subsidiados por verbas orçamentárias ou recursos advindos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). “Do ponto de vista político, os programas apresentaram um avanço quanto à gestão da política habitacional através dos conselhos e a constituição de fundos específicos para a habitação” (Azevedo, 1996, p. 88). Contudo, tiveram limitada efetividade, havendo pouca redução no déficit habitacional.

Já no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 1998, sob pressão de vários

movimentos populares, a política habitacional sofreu importantes transformações. Foi um governo que, mesmo condicionado pelos entraves sociais, agravados pelas políticas neoliberais, de certa forma ofereceu melhores condições de participação popular e destinou recursos para a construção de casas para as camadas menos favorecidas moradoras em áreas irregulares, de risco, em favelas, em cortiços, etc. Foram criadas novas linhas de financiamento habitacional, além dos programas Habitar Brasil, financiado pelo Orçamento Geral da União (OGU), e Pró-moradia financiando a partir do FGTS.

No segundo mandato de FHC (1999-2002), o Programa Habitar Brasil, implantado a partir de 1999, recebeu financiamento internacional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passando a ser chamado Programa Habitar Brasil BID (HBB). Entretanto, mesmo subsidiado por verbas internacionais, o investimento vindo do setor privado imperou, motivando a perspectiva do retorno financeiro dos investimentos, logo fazendo com que não fossem atingidos os interesses e necessidades da população menos favorecida.

Foi durante os mandatos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a criação do Ministério das Cidades em 01 de janeiro de 2003 e havendo maior direcionamento para o planejamento e para a criação de condições para uma reforma urbana, que se inicia uma inovadora transformação na política habitacional. O novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Popular (SNHIP), instituído em 16 de junho de 2005, pela Lei Federal 11.124, presidido pelo Ministério das Cidades e subsidiado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), volta o olhar para o que prevê a Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 6º, que se refere aos direitos sociais, dentre eles o de moradia, a CF/88 estabelece como objetivo principal "viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável" (Ribeiro, 2007, p. 6).

Entretanto, inserido no Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), em abril de 2009, é lançada a primeira etapa do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), convertido na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, com meta de construção de 1 milhão de moradias em áreas urbanas e rurais de todo o país, para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Tal investimento, além da geração de empregos, tem caráter de política distributiva, pois pela primeira vez inclui subsídios do Estado para habitação de interesse social, objetivando atender à demanda da população de baixa renda (Brasil, 2015).

Nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), houve continuidade no PMCMV, iniciando-se a segunda etapa em junho de 2011 e a etapa 3 em março de 2016. Em decorrência do processo de *impeachment* (dez./2015 a ago./2016) da presidente Dilma, assume o comando do país, o vice-presidente Michel Temer, cujo governo dá continuidade ao PMCMV, contemplando principalmente a Habitação de Interesse Social, que correspondeu a aproximadamente 60% das moradias construídas (Portal Brasil, 2016). Desde então o investimento no PMCMV vem declinando.

3. A habitação de interesse social do PMCMV e as particularidades de residenciais em Montes Claros

3.1 A Habitação de Interesse Social do Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009 o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que subsidia a aquisição de imóveis próprios (casas ou apartamentos), para famílias de baixa renda das áreas urbana e rural, constituindo a maior iniciativa habitacional já criada no Brasil, além de contribuir para incentivar a indústria da construção civil e possibilitar acesso a emprego e renda para trabalhadores neste ramo.

O programa é regulamentado pelo Ministério das Cidades, e subsidiado com verbas provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), que são repassadas para a Caixa Econômica Federal e para o Banco do Brasil. Desde seu lançamento o programa sofreu alterações, tendo já passado por três fases e estipulando renda mensal máxima das famílias para acesso ao programa. A Faixa 1 do programa consiste em Habitação de Interesse Social, visando atender às famílias menos favorecidas economicamente, que se cadastram gratuitamente na Prefeitura ou em um órgão do Governo do Estado da cidade onde residem. Na documentação exigida, não há a necessidade de comprovação de renda formal, uma vez que grande parte desse público realiza trabalho autônomo, nem de inexistência de restrição de crédito junto ao SERASA ou Serviço de Proteção de Crédito (SPC). Além de não possuir outro imóvel ou financiamento, a única razão que impossibilita a inserção da família nessa faixa é a renda familiar ultrapassar o valor máximo estabelecido, que na Fase 1 (2009-2011) era de até R\$ 1.395,00, na Fase 2 (2011-2016) de até R\$ 1.600,00 e na Fase 3 (a partir de 2016) de até R\$ 1.800,00. O subsídio poderia ser de até 90% do valor do imóvel, de acordo com a renda familiar, e o financiamento era previsto em até 120 meses sem juros. O valor das parcelas também sofreu reajustes: na Fase 1 variava entre R\$ 25,00 e R\$ 67,50; na Fase 2 a variação era de R\$ 25,00 e R\$ 80,00; na Fase 3 o valor varia entre R\$ 80,00 e R\$ 360,00, não ultrapassando 20% do valor da renda familiar mensal (Brasil, 2016). São valores baixos, muitas vezes menores que os de aluguéis. Entretanto, o Ministro das Cidades informou em entrevista à Agência Brasil, em 06/10/2016, que a inadimplência da Faixa 1 do PMCMV era de 25% (Agência Brasil, 2017). De acordo com Flávio Amaury, presidente do SECOVI-SP, “as pessoas de menor renda são as mais suscetíveis a mudanças na economia. Com aumento do desemprego e a inflação elevada, a tendência é mais inadimplência até essas pessoas conseguirem ajustar o orçamento” (Cucolo, 2015, p. 2).

Em sua maioria, o público beneficiado apresenta baixo nível de escolaridade, com dificuldades para inserção no mercado de trabalho, reforçando a informalidade e a permanência da situação de pobreza. Para (Neri, 2000, p.38) “nenhum segmento contribui mais para a pobreza brasileira do que o setor informal”, uma vez que “cerca de 51,3% dos pobres brasileiros estão em famílias chefiadas por indivíduos ocupados no segmento informal”.

O cadastramento das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) contribui para a comprovação

da baixa renda das famílias (Brasil, 2016). Além disso, o cadastro deve atender a até 6 (seis) critérios prioritários exigidos, sendo três do Governo Federal, vigentes em todo o país e até 3 (três) critérios locais exigidos pelos Estados e Municípios. Ao definir esses critérios, o governo considerou relevantes aspectos voltados para situações de vulnerabilidade social que “pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades inerentes a indivíduos, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade (deteriorando) a qualidade vida dos sujeitos” (Monteiro, 2011, p. 35).

Já os critérios locais, nomeados como adicionais, deviam ser discutidos e aprovados por Conselhos de Habitação, atendendo às prerrogativas do Plano Diretor municipal e devidamente divulgados pelos meios de comunicação, informando inclusive a localização do empreendimento. Devem ter por objetivo a garantia de proximidade tanto com o local de trabalho, assim contribuindo para a manutenção do vínculo empregatício, quanto com o bairro de origem, desta forma possibilitando a preservação dos costumes e laços comunitários e, até mesmo, com demais familiares. Objetivam também, oferecer maior condição de acesso para as famílias com menor poder aquisitivo, inseridas em programas sociais de transferência de renda, ou ainda em situação de rua, em sua maioria sem renda, permitindo a inclusão social, buscando assegurar a dignidade humana dessas.

Para aquisição de um imóvel em um futuro empreendimento, mediante sorteio devido à insuficiente quantidade de imóveis frente à demanda, as famílias devem estar regularmente cadastradas e atender aos critérios exigidos. Elas aguardam data, horário e local do sorteio, amplamente divulgado e devidamente acompanhado por representantes do município e da Caixa Econômica Federal.

As moradias são construídas em residenciais com grande quantidade de unidades iguais, que usualmente seguem padrão arquitetônico similar em todo o território nacional, sejam eles verticais ou horizontais. Ao longo da vigência das fases do programa os padrões de moradias sofreram alterações e seus tamanhos variam entre 35 m² e 45,5 m², sendo projetadas para abrigar famílias com quatro integrantes. As obras são realizadas por construtoras, definidas pela Caixa Econômica Federal como “empresas do setor de construção civil que participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa”.

De acordo com o § 1º do artigo 3º da Lei nº 11.977 de julho de 2009, que dispõe sobre o PMCMV, um dos critérios de prioridade para realização de construções na área urbana é “a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa” (BRASIL, 2009). Entretanto, normalmente os residenciais se localizam em áreas periféricas das cidades, que nem sempre oferecem a infraestrutura necessária para atender as demandas dos moradores, no que tange ao acesso a serviços e equipamentos públicos e/ou privados. Muitas vezes verifica-se a dificuldade de acesso ao local de trabalho e ao bairro de origem.

Tal contexto reforça a segregação socioespacial urbana, que por ser “[...] um mecanismo de dominação e exclusão, sempre impede ou dificulta o acesso dos segregados a algum serviço público, benefício, direito ou vantagem, seja público, seja privado” (Villaça, 2003, p. 341). A população mais empobrecida que vivencia esse processo usualmente passa a gastar mais tempo e a necessitar de mais dinheiro para seus deslocamentos, podendo ser isolada do convívio com os benefícios da cidade. Além disso, nas áreas mais afastadas os investimentos públicos muitas vezes têm sua execução comprometida, sendo muitas vezes morosa e até mesmo não realizada.

Segundo o Ministério das Cidades, desde 2009, o PMCMV construiu mais de 4,2 milhões de moradias e entregou mais de 2,6 milhões delas, possibilitando que 10,4 milhões de pessoas tivessem acesso à casa própria. Conseguiu reduzir, entre os anos 2009 e 2014, o *déficit* habitacional em todo o país, destacando-se as regiões Norte (-6,4% ao ano) e Nordeste (-3%), principalmente o estado da Bahia, onde foi construída a maior parte das moradias, atendendo à ampla demanda (Brasil, 2016). No município de Montes Claros foram construídos onze residenciais de HIS, o que vem se refletindo positivamente no *déficit* habitacional da cidade.

3.2 O município de Montes Claros e a Habitação de Interesse Social na área urbana

Montes Claros é o município polo da Mesorregião do Norte do estado de Minas Gerais, localizado a 418 km de Belo Horizonte. Com área de 3.568.941 km² e população estimada de 402.027 mil habitantes em 2017, é o sexto maior município do estado (IBGE, 2017). Em 2010, em sua sede urbana, com área de aproximadamente 97 km², residiam 344.427 mil pessoas, com densidade demográfica de 101,41 habitantes por km², e Índice de Desenvolvimento Humano de 0,770, considerado médio pela ONU. Ainda em 2003 o Índice de Incidência da Pobreza era de 31,37% (IBGE, 2016). Devido ao seu dinamismo econômico, uma vez que dispõe de significativa quantidade de serviços de saúde e de educação, além de diversos equipamentos urbanos que atendem à várias cidades, Montes Claros é uma cidade média com grande influência na região. Da mesma forma que as demais cidades médias brasileiras, vem sofrendo significativas transformações nos últimos anos, destacando-se a necessidade de atender às variadas demandas de sua crescente população, dentre elas a habitação, principalmente aquela voltada para a camada economicamente menos favorecida e em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, visando minimizar o *déficit* habitacional, calculado em 10 mil moradias no ano de 2010 (Fundação João Pinheiro, 2015), o município, em parceria com a Caixa Econômica Federal, entre os anos 2011 e 2017, realizou a construção e entrega de casas em 11 residenciais de HIS, envolvendo 4851 famílias, o que corresponde a praticamente 50% da demanda municipal (Prefeitura de Montes Claros, 2017).

3.2.1 Consequências da localização dos residenciais

Todos os residenciais de HIS construídos na cidade se localizam em áreas distantes da área central, onde o custo da terra normalmente é menor, apresentando menores níveis de

infraestrutura do que outras partes mais consolidadas da cidade, o que veio a gerar dificuldades para a população beneficiada. Em Montes Claros “[...] as construtoras adquiriram os terrenos, elaboraram os projetos, em sua grande maioria, sem os equipamentos públicos, e a CAIXA aprovou tais projetos” (Moraes Filho, 2015, p. 157). Tal realidade atende essencialmente a interesses particulares, não aos critérios do programa que define que prioritariamente os locais de construção devem ser doados pelo município. O autor complementa com a seguinte crítica: “São empresários da construção civil voltados para o objetivo de ganhar dinheiro, não demonstrando compromisso social ou ambiental, a despeito de serem utilizados pelo governo como peças-chave para o estabelecimento do PMCMV” (idem).

O Residencial Vitória I, um dos estudos de caso selecionado, foi construído na Fase 1 do programa, está localizado no extremo norte da cidade, a 8 km do centro. É composto por casas de 40,79 m² em lotes de 150 m² e foi entregue em julho de 2013. O bairro Cidade Industrial, localizado a 1 km de distância do residencial, oferece aos moradores acesso a serviços de saúde, escola, sem entretanto ter capacidade adequada para atender aos novos moradores. Oferece, também, demais equipamentos públicos e um incipiente comércio, composto basicamente por pequenas mercearias. Durante a entrega das chaves foi anunciado que “um dos projetos que serão feitos em prol dos novos moradores é a construção de duas escolas e uma Unidade Básica de Saúde” (Pereira; Vieira, 2013). As obras se iniciaram em abril de 2016, com entrega prevista para abril de 2017 (Jornal O Norte, 2016). Essa data foi adiada para março de 2018, porém em reportagem transmitida no Jornal MG Inter TV, em 21/03/2018, os moradores se mobilizaram cobrando a conclusão da construção da escola cujas obras se encontravam paralisada desde novembro de 2017.

Já o Residencial Montes Claros, com unidades de 44,55 m² em lotes de aproximadamente 130 m², foi construído na Fase 2, entregue em julho de 2016 e se localiza ao extremo sul do município, a 9 km do centro da cidade. Para terem acesso a equipamentos públicos e a um precário comércio composto basicamente por pequenas mercearias, além de escola e serviços de saúde, os moradores se utilizam da infraestrutura do bairro São Geraldo II, igualmente não preparada para atender aos novos moradores, localizado a aproximadamente 250 m de distância.

Salienta-se que em setembro de 2016 houve manifestação da comunidade com o objetivo de aumentar a quantidade de vagas na escola existente no bairro, visando atender aos novos moradores do residencial. Reivindicavam, também, a conclusão das obras da Unidade Básica de Saúde (Alencar, 2016). Contudo, durante a realização dessa pesquisa, constatou-se que a situação ainda não estava resolvida.

Para acesso aos demais serviços, os moradores dos dois residenciais se deslocam para outros bairros mais próximos e/ou para o centro da cidade. Cada residencial é atendido por uma linha de transporte público, com ônibus em diversos horários, todos os dias da semana, oferecendo condição de deslocamento para todos os bairros da cidade por meio do sistema de integração. A coleta de lixo é realizada em três dias da semana.

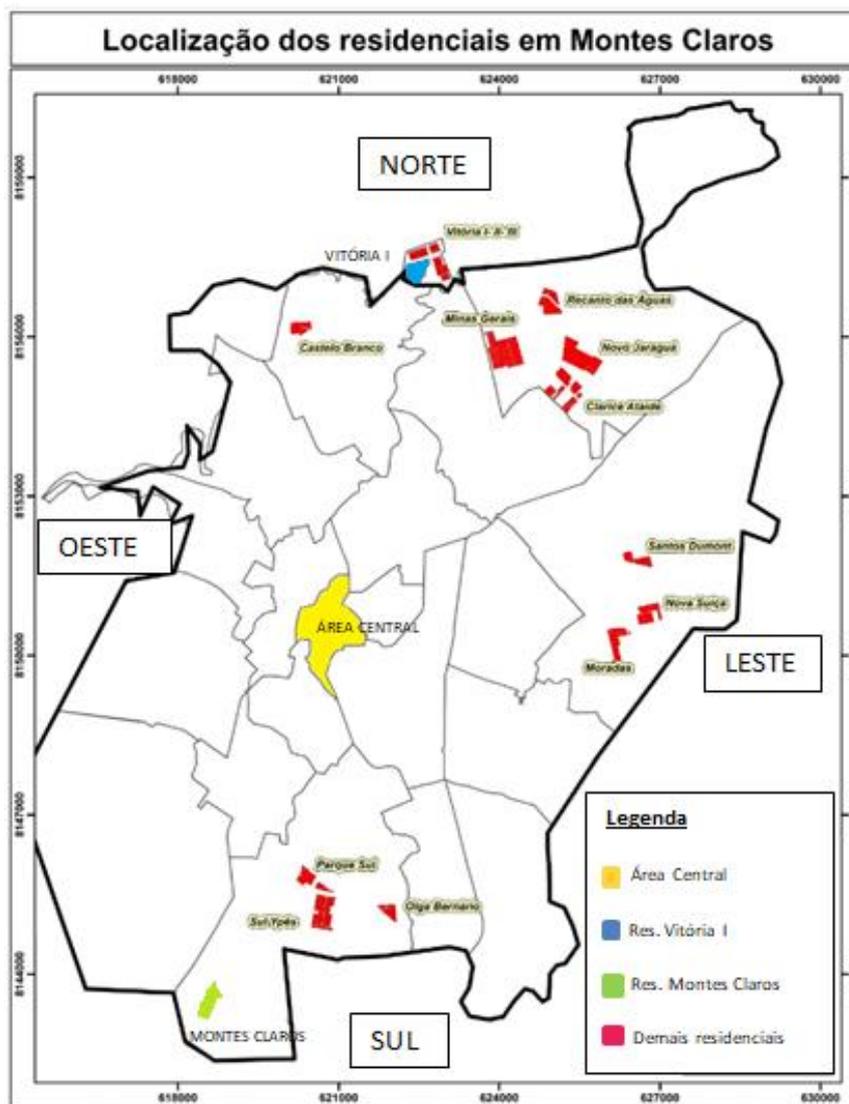


Figura 1: Localização dos residenciais de Habitação de Interesse Social em Montes Claros
 Fonte: Plano Diretor (2015) da Prefeitura de Montes Claros, dados trabalhados.

Percebe-se diferença no tamanho das casas, sendo as maiores as localizadas no Residencial Montes Claros, apesar de situadas em lotes menores, isto porque foram construídos na Fase 2, atendendo às normas do programa nesta fase. Os dois residenciais foram entregues com 499 moradias, geminadas e sem muros, distribuídas em ruas pavimentadas e arborizadas, com iluminação pública, rede de esgotamento sanitário e sistema de drenagem de águas pluviais. Planejadas para abrigar famílias com quatro moradores, são compostas por dois dormitórios, uma sala, uma cozinha e um banheiro, com piso e azulejos, além de forro em Policloreto de Vinil (PVC). Também, foram entregues com aquecedor solar instalado (Brasil, 2016). No quintal existe uma área de serviço aberta, com tanque, em pequena cobertura, com piso cimentado. No Residencial Vitória I as casas já foram entregues com todas as portas com 80 cm de largura, sendo instalados equipamentos para pessoas com deficiência e idosos, quando solicitados. As casas do Residencial Montes Claros só foram adaptadas para atender às especificidades das famílias que informaram as necessidades de pessoas com deficiência ou idosos ao se cadastrarem. Os dois residenciais têm Associações de Moradores. “A principal função das associações é, sem dúvida, uma função

social: constituídas de membros solidários, elas visam à constituição de uma comunidade de interesses baseada na defesa de direitos sociais iguais” (Wautier, 2001, p.11 *apud* Pozzer, 2010, p. 32). Este último complementa afirmando que “elas visam à criação de formas de inserção social e de responsabilização, assumindo o papel de mediação entre o cidadão e instituições” (p.32). O líder comunitário da Associação do Residencial Vitória I exerce tal função desde 2015. Já a do Residencial Montes Claros, por se localizar no antigo Povoado São Geraldo II, de origem rural, está na ativa desde 1986. Salienta-se que as Associações de Moradores podem contar com o apoio da Coordenadoria das Entidades e Associações de Moradores de Montes Claros (CORDAM), que tem a função de prestar serviços na questão documental e na elaboração de pequenos projetos.

3.2.2 Estratégias e/ou adaptações realizadas pelos moradores relativas à localização dos residenciais

Devido ao fator distância e à incipiente infraestrutura dos residenciais, nem sempre é fácil o acesso a serviços (educação, saúde, bancos, correios, casas lotéricas, lazer, etc.) e demais equipamentos (comércio em geral), tão

necessários às famílias. A distância também pode comprometer a permanência no trabalho, os vínculos familiares e/ou os laços de amizade nos bairros de origem, pois muitas das famílias têm dificuldade de locomoção. Ressalta-se que mesmo vindas de casas alugadas, cedidas, compartilhadas e/ou de áreas de risco, o acesso a serviços e a equipamentos e atividades diárias, por vezes era mais fácil nos locais de origem, por serem bairros com melhor infraestrutura ou mais próximos do centro da cidade. As famílias dos dois residenciais informaram utilizar as seguintes estratégias relacionadas à mobilidade: locomoção a pé e/ou por meio de bicicletas, inclusive percorrendo longas distâncias; limitar meios de transportes próprios e até emprestados (motocicletas e/ou automóveis) somente para trabalho, pois nem sempre têm condições de abastecê-los para outros fins; utilizar caronas de vizinhos e/ou de ônibus escolares, até mesmo para visitar parentes; utilizar transporte público, sendo muitas vezes oneroso, além de moroso, devido às longas distâncias percorridas; pagar taxas de entrega quando realizam suas feiras; por fim, chegam ao ponto de deixar filhos morando com demais familiares em outros bairros, para que tenham acesso à escola mais fácil e menos oneroso.

A não proximidade da família e demais amigos dos bairros de origem também contribuiu para que vínculos de amizade fossem estabelecidos entre os novos vizinhos. Por conviverem no mesmo local, com situações muitas vezes semelhantes, vários enxergam na vizinhança a companhia, o apoio, a segurança, alegando que um precisa do outro.

3.2.3 Estratégias e/ou adaptações relativas ao tamanho das casas e infraestrutura dos residenciais

Os residenciais são compostos por pequenas casas que nem sempre atendem às demandas e singularidades das famílias, uma vez que, devido à ausência de condições financeiras, muitas vezes não conseguem adequá-las. Mesmo assim, apesar das dificuldades cotidianas, foi possível observar que grande tem sido o esforço das famílias no sentido de garantir maior privacidade, pois várias conseguiram murar seus lotes, muitas vezes com ajuda de familiares, amigos e vizinhos. Entretanto, a maior parte delas não realizou adequações internas por ausência de condições financeiras. Em algumas foram construídos cômodos e abertos pequenos pontos comerciais, para contribuir para a renda familiar. Contudo, diversas casas, principalmente nas que moram famílias com menor condição financeira e/ou com muitos integrantes, ainda continuam sem melhorias, dificultando, principalmente, a segurança.

A infraestrutura básica dos residenciais deve atender aos critérios e normas do PMCMV, oferecendo: via de acesso, iluminação pública, rede de esgoto e drenagem, rede de abastecimento de água e energia, transporte público, além de segurança e coleta de lixo. Porém, na opinião das famílias, nem todos esses critérios têm sido atendidos devidamente, sendo a iluminação pública, a falta de patrulhamento policial e a drenagem, os que causaram maior insatisfação. Em relação à iluminação, moradores informaram sempre manter contato com a companhia de energia elétrica, pois mesmo fazendo os reparos necessários, o problema é recorrente. No que tange à drenagem e à segurança pública, as famílias aguardam intervenção do poder público, ou seja, não

informaram qualquer ação no sentido de que esses problemas sejam solucionados.

Embora os dois residenciais tenham Associações de Moradores, a maioria das famílias desconhece a existência delas ou dos benefícios alcançados e declararam não ter interesse em participar das reuniões. Salienta-se, porém, que as associações podem ser utilizadas como relevantes estratégias em favor de benfeitorias para os residenciais.

3.2.4 Estratégias e/ou adaptações relativas à assiduidade do pagamento das parcelas do financiamento

As famílias sorteadas assinaram contrato com a Caixa Econômica Federal assumindo financiamento a ser pago em até 120 meses, com parcelas fixas de acordo com a renda mensal, variando entre R\$ 25,00 e R\$ 80,00. Contudo, devido à realidade social já mencionada, de baixa escolaridade da maioria dos moradores, a inserção e a permanência no competitivo e exigente mercado de trabalho formal ficam comprometidas e, sendo mesmo improváveis. Tal realidade faz com que os moradores realizem atividades informais, nem sempre assegurando estabilidade financeira, o que se reflete muitas vezes na assiduidade do pagamento das parcelas, principalmente nas famílias com menor renda e/ou com maior número de integrantes, logo infringindo uma das normas do PMCMV. No sentido de evitar atrasos, várias das famílias, principalmente aquelas com rendas consideradas mais estáveis, separam do orçamento doméstico o valor das parcelas. Há as que deixam de pagar outras contas ou de comprar inclusive alimentos, para manter a assiduidade no pagamento. Entretanto, principalmente as famílias com menores condições financeiras, deixam de pagar as parcelas para que não falte em primeiro lugar alimentos, seguido de energia ou água, uma vez que estes serviços, se não forem pagos, deixam de ser fornecidos. Ressalta-se serem famílias que muitas vezes convivem com o desemprego e, mesmo tendo mais de um provedor, nem sempre conseguem ganhos suficientes para a manutenção do das despesas de reprodução da família e da moradia. Contudo, devido à infração de normas do programa, correm o risco de não terem a posse da casa.

3.2.5 Opiniões quanto à permanência ou não nos residenciais

O aspecto distância da área central de Montes Claros tem se refletido negativamente, uma vez que torna mais onerosa a vida dessas famílias de baixa renda, contribuindo para aprofundar a situação de segregação socioespacial em que se encontram, podendo comprometer a intenção ou não de permanência nos residenciais.

Das 50 famílias moradoras no Residencial Vitória I, 20 informaram a intenção de permanência, uma vez que conseguiram realizar o sonho da casa própria, apesar de todos os desafios que se colocam no cotidiano. Contudo, foram 30 as que disseram ter a intenção de se mudar para bairros com melhor infraestrutura, visando menores custos e maior proximidade da área central da cidade, pois se sentem isoladas. Além disso, aguardam benefícios prometidos desde 2013 pelo poder público, ainda não realizados.

No Residencial Montes Claros, 40 famílias disseram ter a intenção de permanecer, pois alegam que além de se

adaptarem ao local, deixaram de pagar aluguel para morar no que “é seu”. Também acreditam que melhorias serão alcançadas, trazendo melhor qualidade de vida para a comunidade. As outras 10 famílias informaram que morar distante é muito difícil, tornando o custo de vida muito alto, além de se sentirem isoladas.

As informações possibilitaram identificar a insatisfação e a vontade de se mudar de significativa parcela das famílias pesquisadas, principalmente as do Residencial Vitória I, sentindo-se isoladas, distantes de tudo, abandonadas. Alegaram ser muito difícil conviver com tantas demandas que delas exigem muitos esforços, nem sempre possíveis devido à precariedade de renda familiar. Entretanto, mesmo com insatisfações, a maioria delas informou não ter a intenção de se mudar, pois o fato de estarem no que é próprio supera as mais diversas dificuldades já vivenciadas em outros locais. As famílias sugerem e acreditam em futuras melhorias para os residenciais, entendendo que por meio delas o cotidiano poderá se tornar mais fácil, menos oneroso e com maiores oportunidades.

4. Considerações finais

Diante das condições e realidades já vivenciadas pelas famílias beneficiadas, o fato de estarem no que ‘é seu’ é muito satisfatório. Entretanto, se os residenciais além de garantir uma estrutura física básica, estivessem em melhor localização e/ou se oferecessem infraestrutura adequada, capaz de permitir mais acesso aos serviços e equipamentos necessários para atender às demandas das famílias, sem delas exigir tanto investimento, principalmente financeiro, poderíamos estar diante de uma situação de justiça e inclusão social. Contudo, é possível afirmar que essa realidade nem sempre ocorre, principalmente devido à localização dos residenciais majoritariamente em áreas periféricas, nas quais, segundo as regras do mercado fundiário, o valor da terra é menor. Especialmente no caso de Montes Claros, tais terras já pertenciam às empresas responsáveis pelas construções, cujos objetivos financeiros, dificilmente coincidem com os interesses sociais.

Nesse sentido, tendo em vista a presente avaliação crítica, somada a tantas outras realizadas para outras localidades do país, cabe ao poder público redirecionar essa importante política habitacional para priorizar o direito à moradia, em detrimento dos interesses capitalistas do mercado imobiliário, que usualmente reforçam a segregação e exclusão. Somente assim poder-se-ia efetivamente pensar em dignidade para essas famílias.

REFERÊNCIAS

Abranches, S. et al. (1998). *Política Social e Combate Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar.

Azevedo, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, v. 22, n. 4, out./dez.

Albuquerque, F. (2016). Minha Casa, Minha Vida terá campanha para diminuir inadimplência. *Agência Brasil*. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-10/minha-casa-minha-vida-tera-campanha-para-diminuir-inadimplencia-diz-ministro>

Alencar, G. (2016). Moradores do São Geraldo pedem mais vagas escolares. *Gazeta Norte Mineira*.

Asselin, L.-M. (2009). *Analysis of Multidimensional Poverty: theory and case studies, economic studies in inequality, social exclusion and well-being*, vol. 7, Ottawa: Springer, p. 3-6.

Azevedo, S.; Ribeiro, L. C. Q. (1996). *A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.

Portal Brasil (2016). *Com nova fase, Minha Casa Minha Vida vai alcançar 4,6 milhões de casas construídas*. Brasília. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-%0Achega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>.

Brasil - Ministério das Cidades. (2009). *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/.../Leis/L11977c ompilado_2009_07_07.pdf.

Brasil - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (2015). *Sobre o PAC. Planejamento do Governo*. Brasília.

Brasil - Ministério das Cidades. (2016). *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília.

Comparato, F. K. (2010). *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva.

Cucolo, E. (2015). Cresce calote no Minha Casa, Minha Vida. *Folha de São Paulo*. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/06/1636053-cresce-calote-no-minha-casa-minha-vida.shtml>

Fundação João Pinheiro. (2015). *Déficit Habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares*. Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/596-nota-tecnica-deficit-habitacional-2013normalizadarevisada/file>.

Henriques, R. (2003). Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: Noletto, M.J.; Werthein, J. (orgs). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO.

Holz, S.; Monteiro, T. V. A. (2008). *Política de Habitação Social e o Direito à Moradia no Brasil*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2017*.

- Maricato, E. (1982). Autoconstrução: a arquitetura possível. In: Maricato E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- Monteiro, S. R. P. (2011). O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Revista Sociedade em Debate*, v. 17, n. 2, p. 29–40.
- Morais Fo., H. (2015). *A política habitacional urbana no Brasil e o programa minha casa minha vida: o caso de Montes Claros/MG*. Dissertação (Sociologia Política), Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Universidade Federal de Santa Catarina.
- Neri, M. (2000). Direitos trabalhistas, encargos e informalidade. *Conjuntura Econômica*, FGV, p. 38-41.
- Norte, J. O. (2016). Residencial Vitória I. Escola com 12 salas e quadra poliesportiva está sendo construída. *O Norte de Minas*. Disponível em: <https://onorte.net/montes-claros/residencial-vitoria-i-1.480994>
- ONUBR - Nações Unidas no Brasil. (2017). *A Declaração Universal de Direitos Humanos*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>
- Osório, L. M. (2002). *Direito à moradia no Brasil*. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Fórum Nacional de Reforma Urbana.
- Pereira, A.; Vieira, M. (2013). *Minha Casa Minha Vida Residencial Vitória marca um novo tempo da habitação em Montes Claros*. Montes Claros: Prefeitura Municipal de Montes Claros.
- Pozzer, M. A. S. (2010). Socialização política: promoção da cidadania através das Associações de moradores. In: I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. *Anais...* Londrina: Universidade Estadual de Londrina.
- Prefeitura Municipal de Montes Claros. (2017). Programa Minha Casa Minha Vida – moradias entregues. *Prefeitura Municipal de Montes Claros - MG - Brasil*.
- Ribeiro, E. M. (2007). A política de Habitação Popular no Brasil em tempos de globalização neoliberal. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007, São Luiz. *Anais...* São Luiz: Universidade Federal do Maranhão.
- Rodrigues, A. M. (1989). *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto.
- Santos, C. H. M. (1999). *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - (Texto para Discussão).
- Vieira, E. A. (2018). *Residenciais de Habitação de Interesse Social em Montes Claros/MG: estratégias e/ou adaptações de seus moradores*. Dissertação (Sociedade, Ambiente e Território), Universidade Federal de Minas Gerais/ UNIMONTES.
- Villaça, F. (2003). A segregação urbana e a justiça (ou a justiça no injusto espaço urbano). *São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 11 (44), p. 341–346.
- Wautier, A. M. (2001). *A construção identitária e o trabalho nas organizações associativas*. Ijuí: Ed. Unijuí.

Social Housing Residentials in Montes Claros, Minas Gerais: residents' strategies and/or adaptations

Eliana de Araújo Vieira*
Heloisa Soares de Moura Costa**

* Social Worker (Faculdades Santo Agostinho). Master in Society, Environment and Territory (UFMG)

** Architect Urbanist (UFRJ). MPhil. in Urban Planning (Architectural Association). PhD. in Demography (UFMG). Professor at UFMG.

Abstract The paper analyzes some consequences of the My House, My Life Program for dwellers of two Social Housing Residentials in the city of Montes Claros/MG, emphasizing the strategies and/or adaptations used in everyday life by families to deal with limitations derived from the new housing context. Data from documents and field research unveiled social vulnerability situations, spatial segregation and lack of infrastructure. Access to homeownership brought about new perspectives for the appropriation of space and adaptation to reality. The paper concludes stressing the need for reviewing policy drivers towards granting the human social right to housing and dignity to these families.

Key-words Right to decent housing, Public housing policy, Social Housing Program, sociospatial segregation.

Informações sobre os autores

Eliana de Araújo Vieira

E-mail: eliaravieira@hotmail.com

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4902951479662022>

 <https://orcid.org/0000-0003-2085-5164>

Heloisa Soares de Moura Costa

E-mail: hsmcosta@ufmg.br

Link para o currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5436929276473133>

 <https://orcid.org/0000-0003-0132-5918>

Artigo recebido: 15/01/2020

Artigo aceito: 16/04/2020