

## ENTRAVES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO E MÉDIO PORTE – ESTUDO DE CASO VIÇOSA (MG)

**Patrícia Layne Alves**  
Doutoranda em Ciências Ambientais  
Universidade Federal de Goiás  
[patricialaynearq@yahoo.com.br](mailto:patricialaynearq@yahoo.com.br)

### RESUMO

Equacionar o problema habitacional demanda estratégias políticas, técnicas, sociais e territoriais, que devem ser enfrentadas pelo Estado. Diante de tal problemática, o trabalho proposto busca a partir de um estudo de caso realizado no município de Viçosa-MG refletir acerca da injustiça social e a realidade dos ambientes urbanos dos municípios de pequeno e médio porte. A reflexão a que se propõe o artigo refere-se aos entraves entre as políticas públicas habitacionais e a realidade destes municípios. O estudo de caso analisado objetivou identificar a oferta e disponibilidade de solo urbanizado propício à ocupação por habitação, a partir dos parâmetros locacionais estabelecidos pela CEF e COHAB - MG para financiamento de empreendimentos destinados a habitação de interesse social promovidos pelo poder público municipal no município de Viçosa-MG. Utilizou-se o Sistema de Informações Geográficas como instrumento para o tratamento e análise da base de dados municipais, e a análise multicritério para agregar os parâmetros locacionais exigidos pelos editais de financiamento da CEF e da COHAB-MG. As análises indicaram que nenhuma das áreas encontradas no município adequou-se plenamente a todos os critérios definidos pelos editais. Porém, à medida que o poder público enfrentar as questões políticas e adquirir terrenos urbanizados ou urbanizar aqueles indicados na pesquisa terá opções para implantação de empreendimentos habitacionais no município.

**Palavras-chave:** Injustiça social, ambiente urbano, habitação de interesse social, políticas públicas habitacionais e municípios de médio e pequeno porte.

### SOCIAL INJUSTICE AND THE CITY: THE BARRIERS BETWEEN HOUSING PUBLIC POLICY AND REALITY OF MUNICIPALITIES OF SMALL AND MEDIUM SIZE - CASE STUDY VIÇOSA (MG)

### ABSTRACT

Equate the housing problem demands political strategies, technical, social and territorial, which must be faced by the State. Faced with such problems, the proposed work search from a case study carried out in Viçosa-MG reflect on the reality of social injustice and urban environments of cities small and medium businesses. The reflection proposed that the article refers to the barriers between the public housing policies and the reality of these municipalities. The case study analysis aimed to identify the supply and availability of undeveloped land suitable for housing the occupation, from the locational parameters established by the CEF and COHAB - MG to finance projects aimed at social housing promoted by the municipal government in the municipality of Viçosa-MG. We used the Geographic Information System as a tool for processing and analysis of municipal data base, and multicriteria analysis to aggregate the locational parameters required financing by the edicts of the CEF and COHAB-MG. The analysis indicated that none of the areas found in the city is fully conformed to all criteria set by the edicts. However, as the government face the policy issues and acquire land urbanized or urbanizing those indicated in the survey will have options for implementation of housing projects in the city.

**Keywords:** Social injustice, urban environment, social housing, public housing policies, and municipalities of small and medium size.

## 1. PROBLEMA HABITACIONAL NO BRASIL

A questão habitacional tem notória importância social e política na maioria das sociedades e, em especial, nos países em desenvolvimento. As condições de habitação estão intrinsecamente relacionadas a fatores como estabilidade social, saúde pública, justiça social e estímulo ao crescimento econômico (ALVES, 2009). Dessa forma, o equacionamento do problema habitacional da população de menor renda demanda um conjunto de estratégias políticas, técnicas, sociais e territoriais, cujo enfrentamento deve ser assumido pelo Estado.

No Brasil milhões de famílias encontram-se excluídas do acesso à moradia digna. Segundo o Ministério das Cidades (2009) a necessidade quantitativa corresponde a 8 milhões de novas moradias, o órgão aponta a falta de um total de 7.934.719 moradias, número correspondente a 14,5% dos domicílios do país (total é de 54.610.413, segundo a Fundação João Pinheiro). Separadas entre as áreas urbanas e rurais, o déficit é um pouco mais elevado nesta última, correspondendo a 16,1% do total de domicílios. Na área urbana, corresponde a 14,1%.

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad) 2008, utilizados pelo Ministério das Cidades, lançado em 2009 e ampliado em março de 2010, o programa Minha Casa, Minha Vida pretende construir ou reformar três milhões de moradias até 2014 para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos.

A Medida Provisória 514/10, do Executivo, alterou as regras do programa e estabeleceu concessão prioritária de financiamento a famílias chefiadas por mulheres, desabrigadas ou que residam em áreas de risco e insalubres. De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 22 milhões de famílias brasileiras são chefiadas por mulheres. Esse valor representa 35% das famílias em 2009, contra 27% em 2001.

As favelas e áreas em situação de risco abrigam 2,2 milhões de famílias, de acordo com a Pnad (2008). Desse total, 77,7% são famílias que recebem até três salários mínimos. De acordo com o Ministério das Cidades, as novas unidades habitacionais construídas no âmbito do programa estarão necessariamente localizadas fora de áreas de risco. Segundo a Secretaria Nacional de Defesa Civil, de novembro de 2010 a março de 2011, 203 mil pessoas ficaram desabrigadas ou desalojadas em todo o País.

A Região Sudeste, a mais populosa do Brasil, concentra 36,9% do total do déficit habitacional do País, ou 2,05 milhões de moradias, seguida pela Região Nordeste, com o segundo maior déficit: 1,96 milhão de domicílios, ou 35,1% do total. Comparada às demais regiões, a Região Norte apresenta o maior percentual em termos relativos – o déficit de 557 mil unidades habitacionais corresponde a 13,9% dos domicílios da região.

Em Viçosa, cidade situada no Estado de Minas Gerais, as más condições de vida e o baixo nível de renda de grande parte da população deixam visíveis, no tecido urbano, várias áreas ou bairros onde o problema habitacional e de infraestrutura urbana é bastante grave, conforme observa-se na Figura 1 com os exemplos de moradias adaptadas, precárias, sem condições mínimas de higiene e saúde e localizadas em áreas de risco urbanas. Soma-se ainda a estes aspectos, o fato de que Viçosa vem experimentando um acelerado processo de urbanização e de expansão urbana, que se intensificou a partir da década de 70, com a ocupação de várias áreas impróprias à urbanização e com uma ampliação considerável da extensão horizontal de sua malha urbana. Esse crescimento deu-se de forma desordenada, sem nenhum tipo de controle urbanístico (MELLO, 2002).

Por influência da Universidade Federal de Viçosa, a cidade adquiriu uma dinâmica espacial, social, econômica e política peculiar a uma “cidade universitária”. A população urbana do município vem crescendo desde o final dos anos de 1950, em mais de 80% em cada década, desencadeando uma série de problemas sociais e urbanísticos. Tal crescimento acelerado gerou alterações na ocupação do entorno da cidade, impulsionando a abertura de inúmeros loteamentos populares (RIBEIRO FILHO, 1997) e uma forte segregação sócio-espacial. Aspectos estes facilmente detectados em municípios de pequeno e médio porte cujas capacidades de gestão e ordenamento urbanos são, em sua maioria, ineficazes.

Na tentativa de solucionar as questões habitacionais, no Brasil existem duas frentes de programas para provisão habitacional: os federais e os estaduais. Os programas e ações vigentes no âmbito federal têm como agente financeiro a Caixa Econômica Federal. Em Minas

Gerais, a Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG) é a responsável direta pela concepção e execução de políticas que visam reduzir o déficit habitacional no estado. Desde 2005, a Companhia vem atuando em parceria com prefeituras, cabendo ao município oferecer o terreno urbanizado e à COHAB-MG a promoção da construção e a fiscalização das obras, além de subsidiar o custo do investimento.

**Figura 1** – Exemplos de condições habitacionais no município de Viçosa-MG.



Fonte: arquivos pessoais da autora.

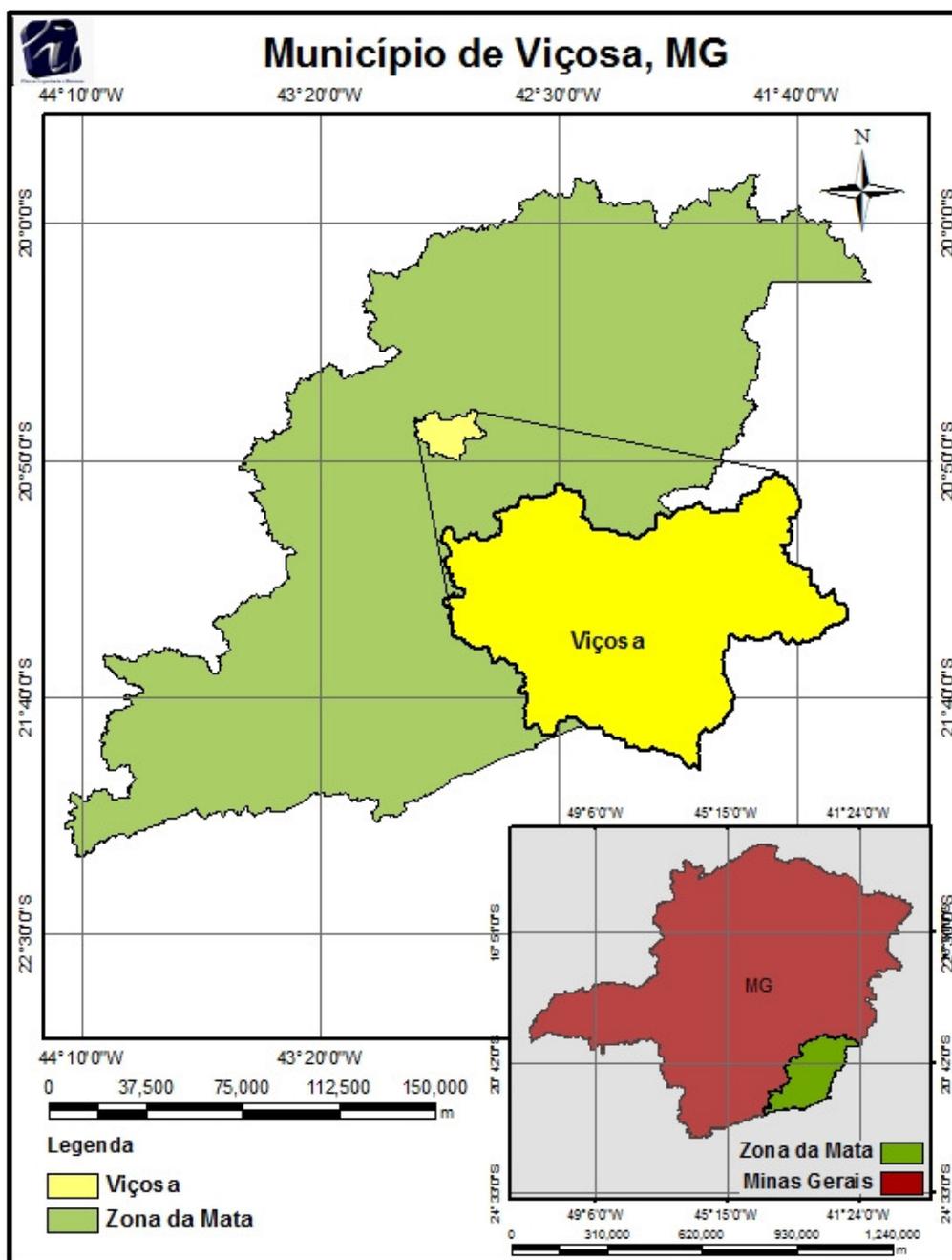
Em Viçosa-MG, historicamente não há registros de provisão habitacional por meio de programas habitacionais financiados por meios federais e estaduais, apenas unidades pontuais cedidas pelo poder local em caráter emergencial. A justificativa para este fato segundo o poder municipal é a inexistência de terrenos urbanos que atendam a todas as exigências levantadas pelos órgãos financiadores (CEF e COHAB-MG). Diante de tal problemática, o trabalho proposto busca a partir de um estudo de caso realizado no município de Viçosa-MG refletir acerca da injustiça social e a realidade dos ambientes urbanos dos municípios de pequeno e médio porte. A reflexão a que se propõe o artigo refere-se aos entraves entre as políticas públicas habitacionais e a realidade destes municípios.

## 2. ESTUDO DE CASO – VIÇOSA/MG

O estudo de caso a ser apresentado baseou-se no estudo de Alves (2009) realizado na área urbana do distrito sede do município de Viçosa que compreende ao todo 54 bairros. Localizado

na Região da Mata de Minas Gerais a aproximadamente 230km da capital do estado, Belo Horizonte, e 350km do Rio de Janeiro (Figura 2). De acordo com dados do censo demográfico do IBGE, em 2010 a população de Viçosa era de 72.244 habitantes, com 93,2% do total habitando a zona urbana (IBGE, 2010).

**Figura 2** - Localização de Viçosa no Estado de Minas Gerais e na região da Zona da Mata.



Fonte: Alves, 2009.

As inovações tecnológicas presentes na sociedade contemporânea, como as redes de comunicações, têm proporcionado uma profunda transformação na produção dos espaços urbanos e colocam o desafio de se adotarem métodos e técnicas que orientem a organização espacial das cidades.

Neste contexto, o estudo de caso analisado teve como principais objetivos: identificar a oferta e disponibilidade de solo urbanizado propício à ocupação por habitação, a partir dos parâmetros

locações estabelecidos pela Caixa Econômica Federal e pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB - MG) para financiamento de empreendimentos destinados a habitação de interesse social promovidos pelo poder público municipal, vigentes no ano de 2009; identificar áreas passíveis de compor as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); e, definir diretrizes para a política habitacional no município de Viçosa-MG e para sua adequação aos programas de financiamento da CEF e da COHAB-MG.

Utilizou-se o SIG – Sistema de Informações Geográficas - como instrumento para o tratamento e análise da base de dados do município, e a análise multicritério com a finalidade de agregar os parâmetros locais exigidos pelos editais de financiamento da CEF e da COHAB-MG.

### **Métodos e Técnicas de Análise de dados**

Para a aplicação do método de análise dos dados utilizaram-se os seguintes parâmetros estabelecidos pelos editais de financiamento da CEF e da COHAB-MG, separados entre restrições e fatores: mapa do zoneamento municipal elaborado de acordo com o Projeto de Lei do Plano Diretor de Viçosa (PDV) em processo de aprovação; mapa das áreas não edificadas existentes na área urbana do distrito sede de Viçosa; mapa de altitudes da área urbana do distrito sede de Viçosa; mapa das áreas urbanas do distrito sede de Viçosa com declividade acima de 25% - COHAB-MG; mapa das áreas urbanas do distrito sede de Viçosa com declividade acima de 30% - CEF; mapa das Áreas de Proteção Permanente (APPs) e mapa das Áreas *Non Aedificandi* presentes na área urbana do distrito sede de Viçosa.

Para se aplicar as técnicas de agregação de critérios WLC e OWA tornou-se necessário gerar imagens booleanas para as restrições (0 e 1); para os fatores que dependeram da distância aplicou-se o comando *distance* antes de aplicar *fuzzy*. Utilizou-se a função linear crescente e decrescente para o reescalonamento dos dados para um índice onde o menor escore de aptidão foi igualado a zero e o maior a 255.

As restrições referem-se à adequabilidade ou não: dos limites da área urbana, das áreas não edificadas, das APPs, das áreas *non aedificandi*, das declividades e das zonas residenciais (ZRs). Os fatores são relativos a: valoração do zoneamento da área urbana do distrito sede (AUDS); adequabilidade das vias dotadas de infraestrutura; adequabilidade das rodovias presentes nas AUDS; adequabilidade da declividade; adequabilidade em relação à localização de presídios e delegacias; adequabilidade dos equipamentos urbanos gerais (farmácias, banco, órgão públicos, comércio e etc.), de saúde (hospitais e postos de saúde) e de educação (escolas públicas e creches), e, por fim, a adequabilidade em relação às zonas de expansão urbana e central.

As análises dos conjuntos de parâmetros levantados nos editais de financiamento habitacional da CEF e da COHAB foram tratadas através da aplicação de dois tipos de métodos de agregação por critérios múltiplos propostos pela aplicação do SIG: a Combinação Linear Ponderada (*Wheighthed Linear Combination* – WLC) e a Média Ponderada Ordenada (*Ordered Wheighthed Average* – OWA).

Segundo Calijuri et. al (2002) existem infinitas opções possíveis na definição de cenários de avaliação, considerando diferentes combinações de pesos e diferentes combinações de técnicas (WLC e OWA) nos diferentes níveis de critérios. Neste trabalho, optou-se por um conjunto de quatro cenários para os parâmetros da CEF e quatro cenários para os parâmetros da COHAB-MG, elaborados a partir da aplicação de uma única análise WLC e três análises OWAs (OWA 1- risco baixo, 0.3571 e compensação baixa, 0.801204; OWA 2 – risco médio, 0.4076 e compensação média-baixa, 0.804934 e OWA 3 – risco alto, 0.4785 e compensação alta, 0.903434), com relevantes significados do ponto de vista do seu interesse prático para o contexto da realidade municipal de Viçosa.

Das análises empreendidas elegeu-se a de risco médio e adequabilidade média como a melhor resposta para o problema proposto, equivalente à uma situação de média adequabilidade às necessidades esperadas.

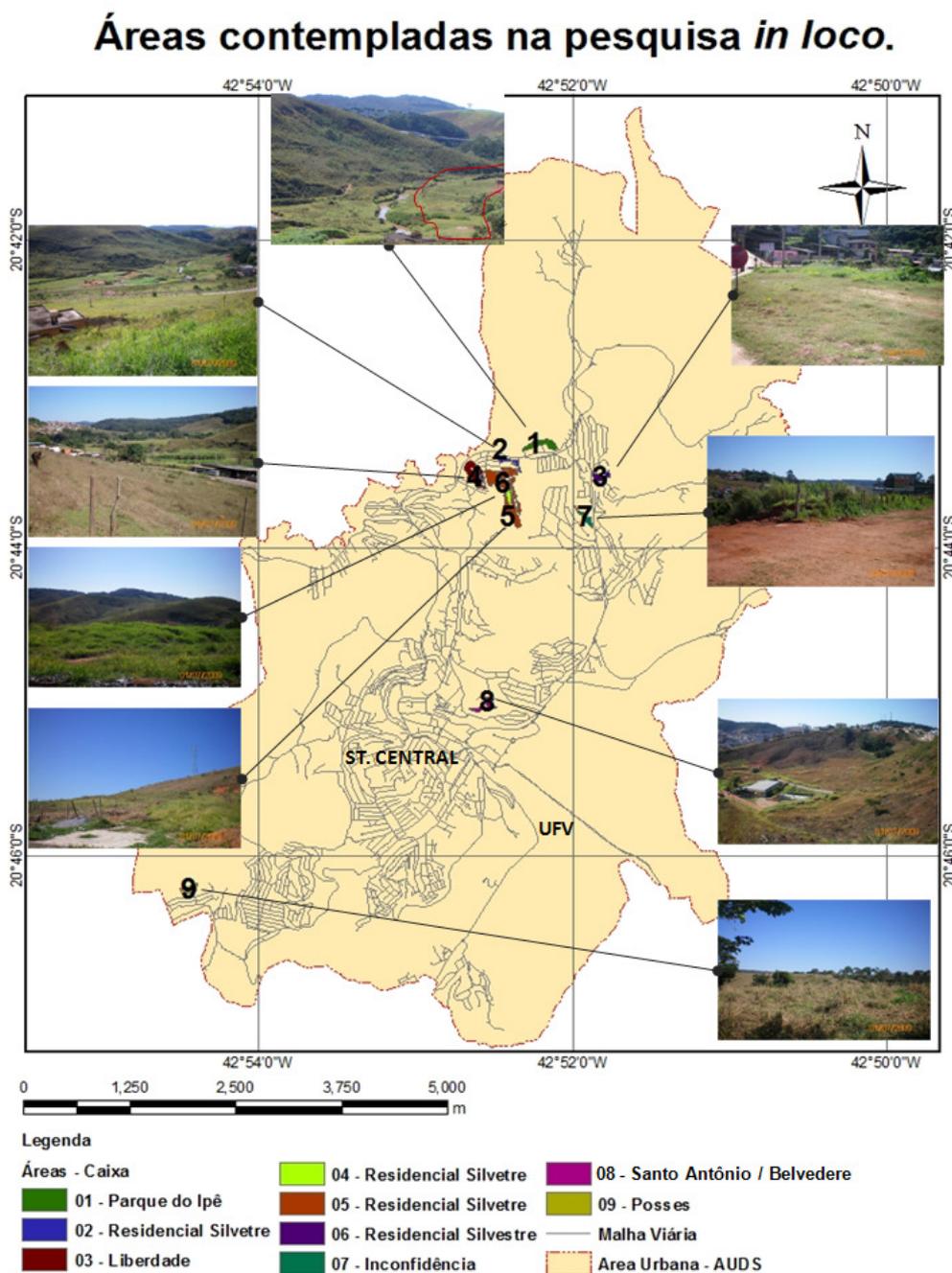
Deste cenário, puderam-se identificar nove áreas com adequabilidades intermediárias, ou seja, áreas selecionadas por meio da aplicação do método de análise multicritério empregado por meio do SIG. Tal método foi complementado através de pesquisa *in loco* objetivando

caracterizar cada uma das áreas com aspectos que não foram contemplados pelas imagens e mapas analisados.

As áreas abrangidas na pesquisa *in loco* estão detalhadas na Figura 3. Ressalta-se que as diferenças entre as áreas encontradas segundo os parâmetros da CEF e da COHAB-MG estão relacionados à quantidade e dimensões das áreas (CEF – 9 áreas, de 1 a 5ha; COHAB – 8 áreas, de 1 a 3ha). São elas: áreas 1, 2, 3, 4, 5 e 6 – locadas no Residencial Silvestre; área 7 – no Bairro Inconfidência; área 8 – nos Bairros Belvedere / Santo Antônio; e, área 9 – no Bairro Posses.

Das áreas obtidas, apenas a nº 8, localizada na região entre os Bairros Belvedere e Santo Antônio, foi encontrada apenas pelos critérios da CEF.

**Figura 3** – Mapa com a localização das áreas contempladas nas pesquisas *in loco*.



Fonte: Autora, 2009.

Na 2ª seleção, foram considerados os parâmetros *in loco* para seleção das áreas aptas à implantação de HIS ou de se tornarem ZEIS no município de Viçosa. A partir deles elaborou-se o Quadro 1 que contém a caracterização e a análise da adequação das áreas de acordo com a totalidade dos parâmetros locacionais definidos pela CEF e pela COHAB-MG.

Foram por meio desta segunda seleção (*in loco*), que se abrangeram todas as características consideradas excludentes segundo os editais da CEF e pela COHAB-MG, teve-se a necessidade dessa segunda parte de seleção em função da ausência de um banco de dados suficiente do município. Característica esta muito comum a municípios de pequeno e médio porte no panorama brasileiro, que em várias ocasiões sequer possuem um levantamento confiável do município, apesar de todas as leis e normas que exigem os mesmos, tais como a elaboração dos Planos Diretores para municípios com população acima de 20 mil habitantes ou que sejam considerados pólo de desenvolvimento econômico ou turístico na região em que estão inseridos (Estatuto da Cidade, 2001, Art. 41).

**Quadro 1** – Caracterização das áreas finais de acordo com os parâmetros considerados na 2ª seleção.

PARÂMETROS OBSERVADOS <i>IN LOCO</i> PARA A 2ª SELEÇÃO DAS ÁREAS									
PARÂMETROS OBSERVADOS	ÁREAS								
	01	02	03	04	05	06	07	08	09
1. É precário o transporte público?	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
2. É precário o atendimento de infraestrutura (água, esgoto e energia)?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
3. É próximo a sub-habitações (ex.: invasões, favelas)?	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
4. Possui condições topográficas e geológicas que possam desfavorecer ou oferecer riscos à implantação do empreendimento, tais como acidentes geográficos (ex.: afloramentos rochosos, erosões e voçorocas)?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	--- <sup>2</sup>	Não	Não
5. Está em áreas alagadiças ou sujeitas à inundações?	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
6. Não Possui acesso urbanizado ou em condições de fácil urbanização?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
7. Existe um conjunto de equipamentos comunitários no entorno suficiente para atender à demanda do empreendimento?	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim
8. Está edificada ou ocupada?	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
9. Está localizada em região com valorização imobiliária decrescente e com estimativa de baixa liquidez do mercado imobiliário?	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
10. Está sob influência de empreendimento considerado de difícil comercialização, sujeito à invasão, com alto índice de inadimplência ou que apresente concorrência prejudicial ao empreendimento proposto (ex.: indústria, lixão e etc..)?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
11. Existem empreendimentos similares na região que possam oferecer concorrência?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
12. É de propriedade pública?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
13. Qual é o valor (R\$) de mercado do m <sup>2</sup> de terreno?	57	57	235	57	57	57	235	335	50

Fonte: Alves, 2009.

<sup>2</sup> A área encontra-se ocupada, logo não foi possível a avaliação deste aspecto.

As informações contempladas no Quadro 1 foram obtidas *in loco* através de conversas com os moradores vizinhos às áreas e de observação direta, exceto as informações relativas a: localização em áreas alagadiças e sujeitas a inundações, que foram coletadas no Departamento de Defesa Civil Municipal; aspectos imobiliários, que foram obtidos junto às imobiliárias, e as condições de propriedade, que foram constatadas junto às imobiliárias em função da não existência de um cadastro dos imóveis públicos por parte da Prefeitura Municipal e da dificuldade em se obter os endereços completos das áreas, visto que no município não se tem a prática de identificação completa dos lotes urbanos através de placas. Logo, sem a localização exata dos terrenos, não é possível encontrar o registro das áreas e seus respectivos proprietários junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

A análise indicou que nenhuma destas áreas adequou-se plenamente a todos os critérios definidos pela CEF e pela COHAB-MG. Porém, à medida que o poder público se propuser a enfrentar as questões políticas que são intrínsecas às questões habitacionais e adquirir terrenos urbanizados ou urbanizar aqueles indicados como possíveis ZEIS, terão opções para implantação de empreendimentos destinados à habitação de interesse social na localidade em estudo.

### **3. ENTRAVES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A REALIDADE DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA (MG)**

Considerando as exigências dos editais de financiamento da CEF e COHAB-MG contidas no Quadro 1, nota-se que as áreas de nº 1, 2, 4, 5 e 6 possuem as mesmas características devido à proximidade entre elas.

Essas áreas localizam-se em uma região dotada de infraestrutura, acessos urbanizados e os terrenos não se encontram atualmente edificadas. Porém, por ser uma região em processo de ocupação, estas áreas ainda não dispõem de um transporte público adequado e nem de equipamentos urbanos (saúde, educação, comércio e etc.) em quantidade suficiente, pois os existentes são concentrados nos núcleos dos bairros já implementados e ocupados. Mas, estas regiões não possuem agravantes sociais e econômicos, visto que nos bairros vizinhos a ocupação é predominantemente de classe média-baixa, não havendo invasões ou sub-habitações. Todas estas áreas são de propriedade particular e as de nº 2, 4, 5 e 6 já se encontram em processo de loteamento e comercialização dos lotes.

Sendo assim, estas áreas poderiam ser consideradas aptas à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, na medida em que a carência de alguns critérios por elas apresentados possa ser suprida. É viável admitir a possibilidade de extensão das linhas de ônibus até essas localidades, e a aquisição de terrenos pelo poder público municipal, já que o valor médio de lotes com áreas de 210m<sup>2</sup> é de R\$ 12.000,00. Assim, avaliando-se, “grosso modo”, os valores dos terrenos obtidos na OWA 2 seriam de: área 1 (3ha) – R\$ 1.710.000,00; área 2 (1ha) – R\$ 570.000,00; área 4 (4ha) – R\$ 2.280.000,00; área 5 (1ha) – R\$ 570.000,00; e, área 6 (5ha) – R\$ 2.850.000,00.

Estes valores são relativamente baixos, se considerarmos a dimensão das áreas por eles abrangidas e o número de habitações populares possíveis de se edificar nas mesmas (ex.: 1ha – cerca de 37 casas em lotes de 200m<sup>2</sup> ou aproximadamente 350 unidades habitacionais, caso se opte por edifícios de 4 pavimentos com 4 apartamentos por andar em lotes de 300 m<sup>2</sup>).<sup>3</sup>

Em relação a área nº 3 ao observarmos suas informações listadas no Quadro 1, nota-se que esta possui três aspectos que a torna inviável à implantação de empreendimentos de HIS. Estes aspectos referem-se à sua localização ao lado de uma área ocupada ilegalmente no bairro Liberdade (empecilho social), por estar em área inundável (segundo o cadastro de ocorrências do Departamento de Defesa Civil Municipal) e por encontrar-se parcialmente ocupada.

A área nº 7 que, de acordo com as informações contidas no Quadro 1, também possui características que a tornam inapta à implantação de um empreendimento destinado a HIS. Isto

<sup>3</sup> Tomou-se como base a Lei n. 6766/79 que estabelece ocupação máxima de 65% da gleba para lotes. Em caso de ZEIS, a Lei n. 9785/99 permite que este percentual seja ainda maior, o que aumentaria o número de unidades habitacionais. E, os valores da terra foram obtidos por meio de pesquisas no campo imobiliário do município no ano da pesquisa, 2009.

ocorre porque o terreno, apesar de ainda não edificado, está sendo desaterrado para dar início a obras. Evidencia-se também que neste bairro o valor do terreno é muito alto em função da especulação imobiliária (R\$ 235,00 por m<sup>2</sup>). Desta forma, a implantação de conjuntos habitacionais de baixa renda neste bairro induziria a comercialização destes imóveis e a sua destinação a outras finalidades (como, por exemplo, a habitação estudantil) em decorrência das instituições de ensino superior ali existentes.

A área nº 8 possui características extremamente favorecedoras à sua destinação para habitação de interesse social. Tal área encontra-se aos fundos de um colégio, está próxima a um hospital, possui ótimos acessos e infraestrutura, não possui empecilhos topográfico ou geológico e é bem próxima da área central do município. Porém, a gleba encontra-se em um bairro de alto valor comercial da terra e é alvo de especulação imobiliária. A região vem sendo procurada por construtores e investidores imobiliários em função de sua proximidade ao Campus da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e à via de acesso às faculdades localizadas na saída da cidade. Deste modo, o alto custo da terra seria o principal empecilho à utilização da área nº 8 para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Por fim, a área nº 9 é uma área extremamente carente de investimentos habitacionais e de infraestrutura. Se, por um lado, a implantação de um empreendimento de HIS nessa área traria grandes benefícios aos bairros próximos, por outro lado, a falta de infraestrutura e a dificuldade de acesso urbanizado dificultam sua utilização como ZEIS.

A gleba identificada a partir das análises multicritérios possui um agravante que é a falta de acessos urbanizados. A área encontra-se no alto de um bairro de baixa-renda, ao lado de um campo de futebol comunitário e dentro de uma propriedade particular que hoje a utiliza para fins agropecuários. O acesso ao terreno é feito por vias não asfaltadas e desprovidas de infraestrutura, serviços e transportes. Apesar do valor do terreno ser baixo (R\$ 50,00 por m<sup>2</sup>), este necessitaria de um investimento bem superior para se garantir as condições mínimas exigidas pelos editais de financiamento da CEF e da COHAB-MG. Com isso, esta é também uma área inapta à implantação imediata de empreendimentos habitacionais de interesse social, mas, merece grande atenção por parte do poder público sob a ótica de torná-la uma ZEIS. Logicamente, para esta finalidade, futuramente, maiores investimentos urbanísticos deveriam ser feitos no setor.

Desta forma, conclui-se que nenhuma das 9 áreas obtidas na pesquisa se adéquam completamente a todos os parâmetros locacionais definidos pela CEF e pela COHAB-MG. Porém, de acordo com as análises feitas acerca de cada uma delas, observa-se que com alguns investimentos públicos, as áreas de nº 4, 5, 6 (locadas no Residencial Silvestre) e 9 (Posses) são as mais adequadas à implantação dos programas de financiamento habitacional apresentados no Quadro 1, uma vez que estas já apresentam características sociais e econômicas para serem consideradas como tal.

A partir das análises expostas acima, evidencia-se que os entraves existentes entre as políticas públicas habitacionais existentes no panorama brasileiro e a realidade do município de Viçosa (MG) estão justamente na não adequação das exigências dos editais com a realidade do município. Fato este que se repete em grande parte dos municípios de pequeno e médio porte que se encontra em situações semelhantes.

Questões como valor da terra, aspectos topográficos, obstáculos urbanos e problemas sociais são impostos pelos editais como medidas para impedir a instalação de empreendimentos destinados a habitações de interesse social em áreas de risco ambiental ou social. Porém, sabe-se que estes pré-requisitos são generalizados a quaisquer regiões ou municípios, somente sendo discretizados os grupos de municípios por tamanho populacional. Mas, questões como a localidade e relevo específicos de cada região não são levadas em conta, por isso, municípios como Viçosa que se localiza em Minas Gerais e possui um relevo altamente acentuado, tem nesta característica natural seu primeiro empecilho para ter acesso aos financiamentos habitacionais.

Outras características não consideradas pelos editais são aspectos sociais, tais como o fato do município ser uma “cidade universitária” e ter o valor da terra supervalorizado, ou mesmo que municípios de pequeno e médio porte em geral foram implantados sem o devido planejamento e ordenamento urbano, logo não dispendo de imediato da infraestrutura básica requeridas

pelos órgãos financiadores. Mas que, se os editais não considerassem estas características como excludentes, de imediato, o poder público poderia em virtude de possível investimento público em determinada região prover destas infraestruturas.

Não se pretende questionar aqui a relevância destes aspectos perante os editais, visto que se eles não forem considerados muitas populações de baixa-renda seriam deslocadas de áreas de risco para outras áreas de risco. Mas, o que se sugere são as adequações dos mesmos às realidades de cada município, ou seja, que houvesse um período em que os municípios pudessem apresentar estudos e respostas, tais como o exposto acima e, a partir destes se abrissem negociações entre as agências de financiamento e o poder público municipal. Viabilizando assim o real investimento do governo federal nas questões habitacionais, retirando-as dos papéis e resolvendo os entraves administrativos existentes entre o caminho: edital - empenho da verba – construção de novas moradias adequadas.

#### **4. DIRETRIZES PARA EQUACIONAR A INJUSTIÇA SOCIAL E A CIDADE**

Considerando que o estudo de caso visou a adequação mais imediata possível do município de Viçosa aos editais de financiamento da Caixa Econômica Federal e da Companhia de Habitação (COHAB - MG), de acordo com o mesmo, apontam-se as seguintes diretrizes relacionadas ao uso e ocupação do solo, visando orientar a elaboração da política habitacional no município, em específico as que se referem à provisão habitacional por meio de programas de financiamento:

- estender as linhas de transporte público às áreas 1, 2, 4, 5, 6, e 9, de modo a adequá-las à implantação de unidades habitacionais de interesse social;
- ampliar a infraestrutura, serviços e transporte existentes para as possíveis Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS indicadas no estudo (Posses e Residencial Silvestre);
- elaborar o diagnóstico das ZEIS indicadas neste trabalho, contendo a análise físico-ambiental, urbanística e fundiária e a caracterização socioeconômica da população residente;
- propor índices e parâmetros urbanísticos mais flexíveis para o parcelamento, uso e ocupação do solo nas ZEIS, além de condições de infraestrutura urbana adequadas à realidade de cada localidade;
- propor projetos das intervenções urbanísticas necessárias à adequação dos sistemas de circulação de veículos e de pedestres nas áreas identificadas como passíveis de se tornarem ZEIS;
- incluir a população beneficiária como agente ativo na escolha das tipologias habitacionais e na implementação e gestão das intervenções previstas nas ZEIS;
- flexibilizar as exigências da CEF e da COHAB-MG quanto à distância do empreendimento à área central, tendo em vista as especificidades locais, priorizando-se a infraestrutura urbana instalada e o acesso urbanizado;
- flexibilizar as exigências da CEF e da COHAB-MG quanto aos prazos de atendimentos aos editais ou talvez subdividi-las em etapas, principalmente no que se refere às documentações quanto à posse das glebas;
- promover a aquisição de áreas urbanizadas por parte do poder público municipal, visando à constituição de uma “banco de terras” destinado a abrigar empreendimentos de HIS;
- criar um banco de dados que contemplem um cadastro de áreas urbanizadas adquiridas pelo poder público e dados referentes à suas ocupações, condições de posse e valor da terra. E, que este seja regularmente atualizado.

As diretrizes aqui propostas visam orientar a formulação das ações a serem implementadas pela política habitacional. Ressalta-se que sem uma atuação urgente no sentido apontado pelas diretrizes apresentadas, as condições habitacionais de Viçosa continuarão se agravando e acarretarão sérios problemas sociais, ambientais e de segurança no município.

Tais diretrizes podem ser repetidas em diversos municípios brasileiros que se encontram na mesma situação (não conseguem implantar programas habitacionais) e com problemáticas semelhantes (topografia acidentada, alto valor da terra, escassa infraestrutura, ausência de documentação e dados do município, dentre outros).

Sabe-se que verbas e propostas de investimentos na área habitacional existem, exemplo destes são os programas demonstrados pelo Quadro 2. Porém, grande parte dos recursos retorna para suas fontes devido a não legalidade dos municípios perante os editais. Algumas das diversas razões para estes acontecimentos já foram expostos e discutidos ao longo do texto. Estes são motivos pelos quais esta realidade deve ser discutida e levada para os órgãos responsáveis pelos programas habitacionais no âmbito federal, estadual e municipal. O problema habitacional brasileiro gira em torno tanto da problemática da gestão de recursos quanto na formulação de políticas para a habitação que seja coerente com a realidade dos municípios.

**Quadro 2** – Quadro Síntese com Programas Federais de Financiamento Habitacional para População de Baixa Renda, em 2009.

<b>ÓRGÃO GESTOR – MINISTÉRIO DAS CIDADES</b>	
<b>AGENTE FINANCEIRO – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>FONTE DE RECURSOS</b>
<b>Minha Casa, Minha Vida</b>	OGU/FGTS
<b>Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários</b>	FNHIS
<b>Habitação de Interesse Social - HIS</b>	FNHIS
<b>Carta de Crédito Individual</b>	FGTS
<b>Carta de Crédito Associativo</b>	FGTS
<b>Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – Pró-Moradia</b>	FGTS
<b>Programa de Arrendamento Residencial - PAR</b>	FAR
<b>Programa Crédito Solidário</b>	FDS
<b>Habitação de Mercado</b>	FAT
<b>Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social</b>	FNHIS
<b>Apoio à Produção Social de Moradia</b>	FNHIS
<b>Habitar Brasil - HBB</b>	OGU
<b>Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H</b>	OGU
<b>Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH</b>	FGTS

Fonte: Adaptado de Alves, 2009.

## 5. REFLEXÕES FINAIS

Neste trabalho procurou-se a partir de um estudo de caso realizado no município de Viçosa-MG refletir acerca da injustiça social e a realidade dos ambientes urbanos dos municípios de pequeno e médio porte. A reflexão a que se propôs o artigo refere-se aos entraves entre as políticas públicas habitacionais e a realidade destes municípios. Conforme se demonstrou, o estudo de caso analisado buscou identificar a oferta e disponibilidade de solo urbanizado propício à ocupação por habitação de interesse social, a partir dos parâmetros locacionais estabelecidos pela Caixa Econômica Federal e pela Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB - MG), bem como definir diretrizes para a política habitacional no município e para sua adequação aos programas de financiamento da CEF e da COHAB-MG. Esta proposta se deve ao fato de que historicamente o município sempre se deparou com questões burocráticas e políticas para se ter acesso ao solo urbanizado efetivamente propício à ocupação por populações de baixa renda.

Apesar das áreas encontradas nas análises multicritérios que foram empreendidas, as áreas identificadas e selecionadas para avaliação *in loco* não atenderam plenamente a todos os parâmetros exigidos pelos agentes financeiros (CEF e COHAB-MG) para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Isso não significa que elas não possam ser utilizadas como tal, pois para isso bastaria que a administração se dispusesse a empreender algumas ações, como: estender as linhas de transporte público às áreas indicadas; ampliar a infraestrutura e os serviços e adequar os sistemas de circulação de veículos e de pedestres nas áreas identificadas como passíveis de se tornarem ZEIS; promover a aquisição de áreas urbanizadas, visando à constituição de um “banco de terras” destinado a abrigar empreendimentos de habitação de interesse social.

É de grande importância que o município invista na estrutura institucional e na ampliação da base de dados municipais às áreas correspondentes aos vazios urbanos existentes dentro dos limites da área urbana do distrito sede de Viçosa, às zonas de expansão urbana e às áreas urbanas dos distritos de São José do Triunfo e Cachoeirinha.

Também é fundamental que o município se empenhe na criação de um sistema de avaliação e monitoramento das condições de habitação da população de baixa renda no município. Nesse sentido, deve-se capacitar o corpo técnico do Departamento de Defesa Civil para o resgatar, reconstituir e atualizar o banco de dados sobre as áreas de risco no município, e fortalecer a área de habitação no Instituto de Planejamento Municipal – IPLAM, mediante a contratação de profissionais para atuar especificamente na área de Engenharia e Arquitetura Públicas e na gestão das ações fruto do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A aprovação do Plano Diretor Municipal e a elaboração do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social constituirão, sem dúvida, importantes instrumentos para reforçar a necessidade de ações mais efetivas por parte do poder público municipal no enfrentamento da questão habitacional no município.

A falta de imóveis públicos constitui outro sério agravante à implementação de ações no sentido de reduzir o problema habitacional no município. Assim, é urgente que a administração se disponha a constituir um banco de terras, sem o qual, quaisquer ações voltadas para o interesse da população menos favorecida serão inviabilizadas.

Mais especificamente em relação à contratação de financiamento habitacional, sugere-se a negociação entre a Prefeitura Municipal e os agentes financeiros (CEF e COHAB-MG) no sentido de flexibilizar as exigências relativas à distância do empreendimento à área central, priorizando-se a infraestrutura urbana instalada e o acesso urbanizado, tendo em vista as especificidades locais.

As diretrizes expressas pelo artigo podem ser difundidas entre os diversos municípios brasileiros que se encontram em situações semelhantes: de não obterem verbas para implementação de conjuntos habitacionais; e, de possuir características individuais que impeçam o acesso aos editais.

Estas são questões de suma importância para se garantir quaisquer ações que visem à redução do problema habitacional nos municípios de pequeno e médio porte.

Os entraves existentes entre as políticas públicas habitacionais existentes no panorama brasileiro e a realidade dos municípios de pequeno e médio porte localizam-se na não adequação das exigências dos editais com a realidade dos mesmos.

As medidas de prevenção contidas nos editais de financiamento são plausíveis na medida em que estas não impeçam a implementação dos mesmos. A relevância das questões discutidas no presente artigo encontra-se nas adequações dos programas habitacionais às realidades de cada município, ou seja, na necessidade de negociações entre as agências de financiamento e o poder público municipal. Isto em prol de viabilizar o real investimento do governo federal nas questões habitacionais, retirando projetos e programas dos papéis e resolvendo os entraves administrativos existentes entre o caminho: formulação da política habitacional – gestão dos recursos financeiros – efetiva provisão de moradias adequadas às populações de baixa-renda.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Patrícia Layne. **Habitação de interesse social em Viçosa, MG: identificação de possíveis áreas de ocupação e diretrizes para a política habitacional no município e para adequação aos programas de financiamento da CAIXA E COHAB-MG.** 2009. 167f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.

BRASIL, Lei n. 4771, de 15 de Setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Diário oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 set. 1965.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257/2001. Institui o Estatuto da Cidade e dá outras providências. 03 abr. 2001.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, Diretoria de Geociências. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 2008.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pnad2008/>>. Acesso: agosto de 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2008.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. 203 p. [Projeto PNUD-BRA-00/019 – Habitar-Brasil – BID].

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Primeiros Dados do Censo 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php?uf=31](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=31)>. Acesso: agosto de 2011.

MELLO, Fernando A. O. **Análise do processo de formação da paisagem urbana de Viçosa, Minas Gerais.** 2002. 92f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Departamento de Engenharia Florestal, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2009.** Brasília: Governo Federal, Secretaria Nacional de Habitação, 2009. 97 p.

RIBEIRO FILHO, Geraldo. **A Formação do Espaço Construído: Cidade e Legislação Urbanística em Viçosa, MG.** 244p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

VIÇOSA, Prefeitura Municipal. Lei n. 1383/2000. Institui a Ocupação, Uso do Solo e Zoneamento do Município de Viçosa e dá outras providências. 25 maio 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1420/2000. Institui a Ocupação, Uso do Solo e Zoneamento do Município de Viçosa e dá outras providências. 21 dez. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.469/2001. Institui o Parcelamento do Solo do Município de Viçosa e dá outras providências. 20 dez. 2001.

\_\_\_\_\_. **PROJETO DO PLANO DIRETOR DE VIÇOSA.** 2008. Disponível em: <<http://www.vicoso.mg.gov.br>>. Acesso em: abril de 2009.