

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS

CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DINA-MAR PEREIRA

**O PROGRAMA CIDADE DE PORTE MÉDIO EM
JUIZ DE FORA: O CASO DO MILHO BRANCO**

Juiz de Fora
2012

DINA-MAR PEREIRA

**O PROGRAMA CIDADE DE PORTE MÉDIO EM
JUIZ DE FORA: O CASO DO MILHO BRANCO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal de Juiz de Fora, como
requisito parcial para conclusão do Curso de
Graduação em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Beatriz de Bastos
Teixeira

Juiz de Fora
2012

FOLHA DE APROVAÇÃO

PEREIRA, Dina-Mar. O Programa Cidade de Porte médio em Juiz de Fora: o caso do Milho Branco. Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais/Sociologia, realizada no 2º semestre de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Beatriz de Bastos Teixeira - UFJF/MG
Orientadora

Prof.^a. Ms Janaina Sara Lawall
Membro convidada

Examinado (a) em: ____/____/____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar. Criador de todo o universo, autor da minha vida, que me deu a oportunidade de iniciar este curso e forças para concluí-lo. Estou certa de que sem Ele eu não estaria sequer escrevendo estas palavras de agradecimento.

Aos meus pais, mesmo que falecidos, são pessoas a quem eu jamais poderia esquecer.

Agradeço em especial ao Ademir pelo carinho, companheirismo e toda dedicação.

A minha amiga Heloisa Nogueira, pelo incentivo, aos meus colegas, Aline, pela atenção e a oportunidade de trocar experiências, ao Diego e a Kamilla pela força, e a todos que, de alguma forma, me ajudaram na realização deste trabalho,

Em especial a Heloisa do Valle, funcionaria da Empav ao Francisco Pinheiro (Chicão), funcionário do setor de Supervisão de Arquivos Históricos da PJJ e a Heliane Casarim do Setor de Memória da Biblioteca Municipal Murilo Mendes.

Também agradeço as professoras Beatriz de Basto Teixeira, minha orientadora, que como professora de graduação do Curso de Ciências Sociais, contribuiu para a minha qualificação, e a Janaina Sara Lawall, por te me honrado com sua participação.

RESUMO

PEREIRA, Dina-Mar. **O Programa Cidade de Porte Médio em Juiz de Fora: o caso do Milho Branco.** 56 f. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

A fim de conter o fluxo migratório para as metrópoles na década de 70, o governo brasileiro dentre outras medidas cria o Programa Cidades de Porte Médio financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. Devido a sua proximidade com Belo Horizonte e Rio de Janeiro, Juiz de Fora é inserida neste programa com a finalidade de absorver o contingente populacional que se dirigia em direção a estas. O objetivo deste trabalho é analisar a ação desempenhada em Juiz de Fora, no bairro Milho Branco, no âmbito do Programa Cidade de Porte Médio. Para tanto serão consultados, desde as publicações da imprensa escrita local à processos administrativos arquivados junto aos órgãos públicos como Prefeitura de Juiz de Fora e Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A (EMCASA), dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Ministério das Cidades, além de leitura de textos de autores como Ermínia Maricato, Nabil Bonduki e outros que tratam da questão da habitação, urbanização, segregação, economia e políticas públicas.

A escolha por este tema partiu por envolvimento profissional com o programa de remoção de famílias que se instalavam irregularmente em nas áreas públicas ou particulares do município e questionamento surgido após a realização do trabalho de campo apresentado na disciplina Sociologia XIII em dezembro de 2010, ou seja, o porquê de um loteamento popular planejado não ter dado certo.

Palavras chaves: Políticas Públicas Habitacionais. Urbanização. Habitação Popular.

ABSTRACT

In order to stem the flow of migrants to the cities in the 70s, the Brazilian government among other measures creates the Midsize Cities Programme financed by the International Bank for Reconstruction and Development. Due to its proximity to Belo Horizonte and Rio de Janeiro, Juiz de Fora is inserted in this program in order to absorb the populous that went into these. The objective of this study is to analyze the action performed in Juiz de Fora in White Corn neighborhood within the City Program Mid-sized. To do so will be consulted, since the publications of the local press to administrative proceedings filed with public agencies such as City of Juiz de Fora and Regional Housing Company of Juiz de Fora SA (EMCASA), data provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics Ministry of Cities, in addition to reading texts by authors such as Ermínia Maricato, Nabil Bonduki and others that deal with the issue of housing, urbanization, segregation, economics and public policy. The choice of this theme broke for professional involvement with the removal program families who settled illegally in private or in public areas of the county and questions arising after the completion of field work in the discipline Sociology XIII presented in December 2010, ie , why a popular subdivision plan did not work.

Keywords: Public Housing Policies. Urbanization. Housing.

LISTA DE SIGLAS

PIB -	Produto Interno Bruto
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNAD -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
CPN -	Comissão Permanente Nacional
BIRD -	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
PDDU -	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
FJP -	Fundação João Pinheiro
CPS/UFJF -	Centro de Pesquisa Social da Universidade Federal de Juiz de Fora
PMJF -	Prefeitura Municipal de Juiz de Fora
FCP -	Fundação da Casa Popular
MDU -	Ministério de Desenvolvimento Urbano
CEF -	Caixa Econômica Federal
MBES -	Ministério da Habitação e do Bem Estar Social
SEAC -	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SFH -	Sistema Financeiro de Habitação
FGTS -	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
SPU -	Secretaria do Patrimônio da União
PAR -	Programa de Arrendamento
PNH -	Política Nacional de Habitação
SNH -	Sistema Nacional de Habitação
PAC -	Programa de Aceleração de Crescimento
IPPLAN/JF -	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora
CNPU -	Conselho Nacional de Políticas Urbano
CPM -	Cidade de Porte Médio
COHAB -	Companhia Estadual de Habitação
CORE -	Coordenadoria de Regularização de Parcelamento
EMCASA -	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
SUDAM -	Superintendência de Desenvolvimento do Amazônia
SUDECO -	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDESUL -	Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul

SDU -	Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano
MHU –	Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano
CNDU –	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
PDLI –	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PJF –	Prefeitura de Juiz de Fora
PECPM –	Programa Especial Cidade de Porte Médio
CDN –	Companhia de Desenvolvimento Nacional
BNH –	Banco Nacional de Habitação
COBAL –	Companhia Brasileira de Alimentos
FIBGE –	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
AMAC -	Associação Municipal de Apoio Comunitário
EMPAV –	Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização
SMO –	Secretaria Municipal de Obras
UAs –	Unidades de Administração dos Subprojetos
CREA/MG -	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais
MINTER -	Ministério do Interior

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Estimativas do Déficit Habitacional por Região.....	17
TABELA 2	Participação dos Componentes no Déficit Habitacional (%).....	17
TABELA 3	Estimativas do Déficit Habitacional Urbano Segundo Faixas de Renda.....	18
TABELA 4	Estimativas da População Correspondente ao Déficit Habitacional.....	18
TABELA 5	Estimativas de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis.....	18
TABELA 6	Déficit Habitacional Básico Município de Juiz de Fora.....	23
TABELA 7	Inadequação Habitacional Município de Juiz de Fora.....	23

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Referente à distribuição e fonte de recursos.....	44
----------	---	----

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	O ESTADO E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA.....	14
1.1	O DÉFICIT HABITACIONAL BRASILEIRO.....	15
1.1.1	O DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA.....	20
1.2	AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA HABITAÇÃO POPULAR.....	24
2	A EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA.....	32
2.1	AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA.....	32
3	O PROGRAMA CIDADES PORTE MÉDIO (CPM/BIRD).....	37
3.1	O CPM/BIRD CRIADO PELO GOVERNO FEDERAL.....	38
3.2	A INCLUSÃO DE JUIZ DE FORA NO (CPM/BIRD).....	41
3.3	O COMPONENTE B:60, LOTEAMENTO MILHO BRANCO: ESTUDO DE UM CASO.....	47
4	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

O direito humano à moradia é um dos direitos sociais assegurados constitucionalmente, conforme o Artigo 6º da nossa Constituição. Desde a Constituição Federal de 1934, a necessidade de a propriedade cumprir uma função social é princípio constitucional, entretanto sua prática vem sendo negligenciada pelos proprietários privados com apoio da omissão do poder público em fazer valer esta norma.

O objetivo deste trabalho é analisar a ação desempenhada em Juiz de Fora, no bairro Milho Branco, no âmbito do Programa Cidade de Porte Médio, considerado marco no desenvolvimento, na transformação urbana e administrativa da cidade. Programa este desenvolvido pelo governo federal nas décadas de 70 e 80, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, com a finalidade de dotar as cidades de porte médio com condições de absorverem, parte do grande fluxo migratório que congestionava as metrópoles, em busca de mercado de trabalho e melhores condições de se viver.

A metodologia de pesquisa usada para desenvolvimento deste trabalho, foi à análise documental de processos arquivados junto aos órgãos públicos, como Prefeitura de Juiz de Fora e Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A (EM CASA) e ainda consultas às publicações da imprensa escrita local da época da execução do programa.

O primeiro processo, arquivado na Secretaria de Administração de Recursos Humanos, no setor de Gestão de Documentos Administrativos, na Seção de Supervisão de Arquivos Administrativo da PJF, desenvolvido em trinta e seis volumes, foi cadastrado no município sob o número 3968, Convênio nº 126/79- PJF/MINTER/PECPPM/BIRD, o qual trata do convênio assinado entre a União através do Ministério do Interior e do Ministério dos Transportes. O governo do Estado de Minas Gerais e o governo do Município de Juiz de Fora, para execução do subprojeto Juiz de Fora, fazendo referência ao contrato de empréstimo celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

Já no segundo, terceiro e quarto processos consultados encontram-se arquivados na Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A, cadastrados no município sob os números 2446/85, 2520/87, 0709/88 e 7804/88 tratam da implantação do Loteamento Milho Branco e ainda os processos 279/98 e 5734/2007 também arquivados neste órgão, porém referem-se à regularização da área de ocupação irregular que se desenvolveu dentro do Loteamento Milho Branco durante a execução deste.

A razão dos dados do censo demográfico do ano de 2000, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, terem sido adaptados para este trabalho, é devido ao fato de que foi a partir, destes que a Fundação João Pinheiro produziu o diagnóstico sobre o déficit habitacional no país, o qual foi à base para a implantação da atual Política Nacional de Habitação.

Com o intuito de se ter conhecimento do panorama político, econômico e impacto social causado pela execução do programa em Juiz de Fora, foram realizadas consultas às publicações da imprensa escrita local da época, arquivadas no setor de Memorial da Biblioteca Municipal Murilo Mendes.

Toda esta pesquisa foi apoiada em um referencial bibliográfico de autores que trabalharam temas como habitação, urbanização, políticas públicas e economia, no país ante as mudanças rural-urbano ou agrário-industrial.

Quanto ao período de duração, a pesquisa ocorreu entre os meses de março a maio do corrente ano. O longo período deu-se por fatores como: o desarquivamento dos processos, que só ocorreu há quase um mês após solicitação, o horário de funcionamento desses órgãos e disponibilidade de funcionários para atendimento.

Este trabalho está estruturado em três capítulos, compostos por oito subcapítulos e uma conclusão.

No capítulo um, denominado de “O Estado e a Política Habitacional Brasileira” é abordado à mudança causada no país com o processo de urbanização iniciada nos anos 30 e acelerado nos anos 40, problemas decorrentes desta mudança como a segregação social, e o déficit habitacional. Está demonstrado também os dados do censo demográfico de 2002, a partir do qual foi realizado o diagnóstico do déficit habitacional no país que serviu de base para elaboração da atual política habitacional brasileira. As intervenções do Estado na habitação popular no país, desde 1937 com o Instituto de Aposentadoria e Pensões ao Programa Minha Casa e Minha Vida (2009) também são tratadas neste capítulo.

No capítulo dois, é demonstrado à evolução da habitação popular em Juiz de Fora, bem como as intervenções do Estado nesta área no município, a princípio com medidas higienistas, que expulsarão os cortiços da área central, visando à remodelação da mesma. Em seguida, com a criação de leis que fixaram as regras relativas ao uso do solo. O ponto de destaque são as intervenções ocorridas na década de 70, as quais culminaram com a inserção de Juiz e Fora no Programa Cidade de Porte Médio.

No capítulo três está contida toda a essência do trabalho, ou seja, este se refere ao Programa Cidade de Porte Médio. De início é identificada a importância das cidades de porte

médio para o Brasil na década de 70, as quais eram consideradas como áreas de dinamização ou polos de desenvolvimento, pois ao mesmo tempo em que absorveriam as aglomerações em direção às metrópoles, apoiariam a descentralização industrial. A forma como ocorreu a escolha das 113 cidades no total das 140 selecionadas, o prazo de duração e os momentos nos quais o programa aconteceu encontram-se neste capítulo, também ocorre à descrição dos projetos que receberam os investimentos do programa, bem como as metas a serem alcançadas através destes. O segundo subcapítulo, retrata o programa em Juiz de Fora desde a fase de elaboração dos projetos para a inclusão até o seu término e ainda os componentes desenvolvidos, bem como a forma que a crise econômica da década de 80 interferiu no andamento do programa. A ação do programa em Juiz de Fora é reconstituída no terceiro subcapítulo, a partir do estudo do componente B:60, o qual contemplava o projeto para a questão da habitação no município, a forma como este foi elaborado, ou seja, levantamento da população a ser favorecida, escolha das áreas para implantação do componente, bem como a consequência do fim do BNH (Banco Nacional da Habitação) para o programa, as novas proposta da Prefeitura de Juiz de Fora para a conclusão do Componente B:60 sob a nova denominação de Loteamento Milho Branco.

Na conclusão é realizada uma avaliação do programa em Juiz de Fora. Partindo da comparação dos componentes cujos recursos vinham do Ministério dos Transportes e Ministério do Interior, com aqueles que receberiam recursos do Banco Nacional de Habitação em destaque para os recursos destinado ao componente B:60 (lotes urbanizados).

1 O ESTADO E A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

O direito à moradia é um direito social assegurado constitucionalmente, está vinculado a outros direitos, pois sem um lugar adequado para se viver torna-se difícil manter a educação, o emprego, a saúde e ainda a participação social, é obrigação do Estado assegurar a efetividade deste direito.

O objetivo deste capítulo é demonstrar a intervenção do Estado no que se refere à questão da política habitacional brasileira, algo que só ocorrerá após 1930, pois até então, suas ações foram movidas por questões sanitaristas e higienistas que visavam reformas urbanas. Após 1930, ocorre uma transformação no modelo econômico brasileiro. Este passa de agrário para industrial, o que acarretou também mudança no perfil da sociedade, que passa de rural para urbana, tem-se a partir de então um acelerado crescimento populacional nas cidades. Com a aceleração do processo de urbanização tem-se o crescimento da intervenção do Estado brasileiro tanto na economia como na vida social.

O novo modelo econômico traz consigo um crescimento urbano que se dá com exclusão social, pois não foi possível envolver toda a população no processo produtivo e nem atender as necessidades da vida urbana, como por exemplo moradia. As cidades se mostraram despreparadas para receber o intenso fluxo migratório devido ao tipo de planejamento urbano se pensado na época, incapaz de envolver a cidade como um todo.

A consequência disto foi o agravamento dos problemas já existentes nos centros urbanos e também o crescimento do déficit habitacional, por ausência de uma política habitacional no país.

Com a aceleração do processo de urbanização tem-se o crescimento da intervenção do Estado brasileiro tanto na economia como na vida social do país, porém uma intervenção pautada de acordo com o momento econômico e político vigente no país.

Outro ponto deste capítulo se refere ao déficit habitacional no país e no município de Juiz de Fora, apontado pelo censo demográfico do ano de 2000, sobre o qual a Fundação João Pinheiro elaborou um diagnóstico sobre a situação habitacional do país, por meio do qual vem se dando a implementação dos programas da Política Habitacional nos últimos anos em nosso país.

1.1 O DÉFICT HABITACIONAL BRASILEIRO

Para alguns autores, como N. Bonduki (1998) e Adauto L. Cardoso (2006), o déficit habitacional brasileiro, tem seu início com o processo de urbanização iniciado nos anos 30 e que se acelera nos anos 40, quando o país passa por uma considerável transformação econômica, ou seja, de uma economia agrícola para uma economia industrial, o que ocasiona uma significativa alteração da sociedade brasileira que tem como vetor principal a grande expansão das migrações internas. Muitas regiões brasileiras viram parte da sua população deixar o campo em direção às cidades, em busca de melhor qualidade de vida, principalmente para o sudeste, região economicamente mais promissora, onde se concentravam os investimentos públicos e privados além das oportunidades de trabalho. Outros como Ermínia Maricato consideram como ponto de partida a privatização da terra (1850) e a emergência do trabalho livre a partir de 1888 (1997).

O censo de 1920 revelava que 30% da população brasileira viviam nas cidades e 70%, no campo. Cinquenta anos depois, ocorria o inverso, 70% nas cidades e 30% no campo, atingindo em 2000 a casa dos 81,20%. Em 1980, o Brasil era o oitavo PIB¹ industrial do mundo, em resumo o que alguns países levaram séculos para fazer, aqui fora feito em mais ou menos cinquenta a sessenta anos. Isto nos dá uma ideia da mudança ocorrida no perfil da sociedade e da economia. O país transformou-se em potência industrial média, com a maior parcela da sua gente morando nas cidades, ocorreu um deslocamento populacional gigantesco em breve espaço de tempo (Araújo, 2000).

A consequência disto foi o agravamento dos problemas já existentes nos centros urbanos como a concentração da pobreza devido à falta de colocação no mercado, uma vez que a maioria da população não era qualificada para o mercado de trabalho e fora absorvida no mercado informal, e também o crescimento do déficit habitacional por ausência de uma política habitacional voltada a necessidade desta faixa da população, dentre outros. A população excluída deste novo modelo econômico é expulsa para os morros e franjas da cidade e cada vez mais para a periferia, sendo absorvida pelo mercado informal lançando assim o urbanismo “à moda da periferia” segundo Ermínia Maricato² (Brasil Cidades, 2008).

¹ Produto Interno Bruto

² É arquiteta, formada Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), da Universidade de São Paulo (USP), em 1971; mestre, doutora e professora titular da mesma universidade - onde coordenou, de 1999 a 2002, o programa de pós-graduação da FAU, é consultora de política urbana e habitacional.

Diagnósticos realizados sobre a situação habitacional do país, a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e da Pesquisa de Informações Municipais de 2001 do IBGE³, permitiram a Fundação João Pinheiro elaborar e divulgar em 2005, um estudo sobre o déficit habitacional no Brasil, por meio do qual vem se dando a implementação dos programas habitacionais no país.

O conceito de necessidades habitacionais é trabalhado pela Fundação João Pinheiro de uma forma ampla, levando em consideração o déficit habitacional e a inadequação de moradias para melhor visualizar os problemas habitacionais nas cidades. O termo déficit é considerado na pesquisa como um subitem das necessidades habitacionais, englobando não apenas a unidade habitacional, mas também os serviços de infraestrutura e saneamento, ou seja, déficit quantitativo e qualitativo. O déficit habitacional reflete a necessidade de construção de novas moradias em função da deficiência do estoque, devido à precariedade construtiva ou desgaste da estrutura física ou, ainda, pela existência da coabitação familiar. Os domicílios sem condição de habitabilidade integram o déficit por incremento ou reposição de estoque. A consideração do “ônus excessivo de aluguel, como item do déficit de estoque de moradias, aponta a extrema insegurança e a perda de renda mensal para assalariados de baixa renda que não possuem casa própria”.

Este déficit foi gerado devido a diversos fatores, entre os quais podemos destacar o acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras, provocando um forte êxodo rural, queda do poder aquisitivo da população, concentração crescente de renda e da propriedade fundiária.

Enquanto o déficit habitacional está relacionado à necessidade de construção de novas moradias, a inadequação de moradias, outro subitem considerado, reflete a qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinados estoques. A inadequação de moradias se refere aos domicílios localizados em áreas urbanas e que não possuíam condição mínima de habitabilidade, caracterizados segundo a metodologia de pesquisa, como sendo: Inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e carência de infraestrutura, ou seja, não contavam no mínimo com energia, rede de água com canalização interna, lixo coletado, rede de esgoto ou fossa séptica.

A estimativa do déficit habitacional e da inadequação de moradias, no Brasil em 2000, por regiões é demonstrado nas tabelas a seguir:

³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

TABELA 1: Estimativas do Déficit Habitacional por Região						
Especificação	Déficit Habitacional			Percentual Total dos Domicílios		
Região	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Norte	848.696	506.671	342.052	30,20	24,80	44,60
Nordeste	2.851.197	1.811.553	1.039.644	25,00	22,20	32,10
Sudeste	2.341.698	2.162.187	179.511	11,60	11,70	10,40
Sul	648.879	565.217	113.662	9,40	9,40	8,90
Centro-oeste	502.175	424.223	77.952	15,90	15,40	19,30
Brasil	7.222.645	5.469.851	1.752.794	16,10	14,60	23,70

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 - Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

TABELA 2: Participação dos Componentes no Déficit Habitacional (%)					
Especificação (Regiões)	Habitação Precária	Coabitação Familiar	Ônus Excessivo de Aluguel	Reposição Por Estoque	Déficit Habitacional
Norte	23,10	68,80	7,40	0,70	100,00
Nordeste	40,60	46,60	11,80	1,00	100,00
Sudeste	8,70	63,80	25,20	3,00	100,00
Sul	15,70	60,80	21,50	2,00	100,00
Centro-oeste	19,20	56,90	23,60	0,30	100,00
Brasil	24,00	56,10	18,20	1,80	100,00

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 - Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

TABELA 3: Estimativa do Déficit Habitacional Urbano Segundo Faixas de Renda					
Especificação	Faixa do Déficit habitacional Urbano Segundo Faixas de Renda (em salários mínimos)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
Regiões					
Norte	343.301	29.235	28.258	6.456	408.792
Nordeste	1.554.079	87.333	25.963	11.604	1.703.071
Sudeste	1.694.803	239.257	154.648	64.613	2.184.990
Sul	465.063	54.020	38.404	14.286	575.083
Centro-oeste	353.139	33.294	27.858	8.673	426.010
Brasil	4.410.385	443.139	285.131	105.632	5.297.946

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2000,2001.

TABELA 4: Estimativa da População Correspondente ao Déficit Habitacional		
Especificação	Total População Referente ao Déficit Habitacional	Percentual da População Total (%)
Regiões		
Norte	1.277.480	14,00
Nordeste	8.876.959	18,40
Sudeste	6.672.060	8,90
Sul	1.908.901	7,40
Centro - Oeste	1.371.761	11,80
Brasil	6.656,526	14,80

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000-Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

TABELA 5: Estimativas de inadequação dos domicílios urbanos duráveis					
Especificação (Regiões)	Adensamento Excessivo	Inadequação Fundiária Urbana	Carência de infraestrutura	Inexistência de Unidade Sanitária	Inadequação por Depreciação
Norte	9,40	2,90	59,60	8,30	1,0
Nordeste	5,00	5,60	51,70	9,20	2,40
Sudeste	6,20	3,50	11,70	1,70	2,70
Sul	3,40	5,60	25,10	3,10	1,70
Centro-oeste	4,50	1,60	53,90	3,50	0,50
Brasil	5,50	4,10	28,00	4,00	2,20

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 - Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

Levando em consideração os dados apresentados nas tabelas 1 a 5, vemos que no Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. Nas regiões nordeste e sudeste concentram-se a maior parcela da necessidade habitacional, e cada vez mais se faz presente nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população, em todas as regiões do país, principalmente nas regiões nordeste e sudeste. O incremento de estoque de moradias é a necessidade que se mostra mais urgente, principalmente no que se refere à coabitação familiar, seguido do ônus excessivo de aluguel e da precariedade da habitação.

Quanto à inadequação das moradias, podemos ver que é outro problema a ser enfrentado, uma vez que é expressivo o número de unidades habitacionais urbanas com algum tipo de carência de padrão construtivo, situação fundiária, acesso aos serviços e equipamentos urbanos, o que nos revela uma desarticulação entre os programas habitacionais e a política de desenvolvimento urbano. O adensamento excessivo, ou seja, mais de três pessoas por cômodo, utilizado como quarto, é fortemente concentrado na região Norte, já os domicílios depreciados se encontram nas regiões Sudeste e Nordeste.

Existe déficit em diferentes extratos sociais, em todas as regiões do país, mas entre os menos favorecidos economicamente o problema se avoluma. Como em grandes partes dos casos o déficit está atrelado à capacidade financeira das famílias, demonstrando uma tendência de crescimento à medida que as dificuldades de acesso ao financiamento tanto para compra, quanto para construção ou reforma do imóvel aumentam.

A terra urbanizada, provida de serviços, equipamentos e infraestrutura, tem seu valor cada vez mais alto, levando os que não têm recursos a lugares cada vez mais distantes, precários, perigosos e à ocupação irregular. Deste modo, a solução de ocupação das glebas e os loteamentos clandestinos foram e continuam sendo a melhor forma de atender a demanda desta faixa da população, sendo que, à medida que estas terras vão se esgotando, resta também à ocupação das áreas livres da ação especulativa do mercado imobiliário, como beira de córregos, os mananciais, as encostas e as áreas de proteção ambiental. Estas ocupações acabam gerando bolsões de segregação urbana. Confirmando assim a segregação residencial da forma com que Haroldo Gama (2004) a trata “um fenômeno real, cada vez maior e que ainda contribui para o aumento e a perpetuação da pobreza”.

Uma das mais importantes manifestações das dificuldades de acesso à terra e da caracterização do fenômeno da segregação residencial, está presente no intenso processo de formação das favelas e dos loteamentos irregulares no país. As favelas, no início do século passado, como descreve Luiz César de Queiroz (2001) “criação genuinamente carioca não observada em nenhuma outra cidade, mesmo no Brasil”, cresce como um passe de mágica,

pois o país termina o século XX com 3.905 favelas identificadas e espalhadas por todo país, refletindo um aumento de 22,5% desde o censo de 1991, lembrando que nesta identificação não foram contabilizados os núcleos com menos de 50 unidades, uma vez que o IBGE não os considera como favela.

Para se ter uma ideia da relevância da ocupação informal e ilegal em nosso país, sabe-se que de 1995 a 1999 foram construídos 4,4 milhões de moradias, das quais apenas 700 mil foram realmente construídas formalmente, ou seja, foram financiadas pelo mercado legal privado ou público (PNAD⁴/IBGE, 1999). O restante, ou seja, 3 milhões e 700 mil foram erguidas por iniciativa da própria população excluída do mercado formal. Como forma de evidenciar a produção informal no espaço urbano, vale ressaltar a citação de Ermínia Maricato (2008), em seu livro *Brasil, Cidades*:

“Nas duas últimas décadas do século XX, mais da metade dos domicílios de São Paulo foi produzida fora da lei, (Castro e Silva, 1997), menos de 20% do aumento dos domicílios, apenas foi representado por moradias produzidas com financiamento. Enfim, a maior parte das moradias assim como boa parte das cidades construídas no país nos últimos vinte anos, foram feitas sem financiamento, sem conhecimento técnico e fora da lei. O que significa a ausência de Estado regulador e planejador, além de arquitetos e engenheiros nessas áreas” (MARICATO, 2008).

1.1.1 O DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

Não foi possível definir com precisão quando o município de Juiz de Fora começa a sofrer com a falta de moradia, mas pode-se buscar um paralelo com os momentos econômicos pelos quais passaram este. Isto porque as mudanças econômicas sempre produzem transformações na estrutura urbana do município.

A fim de corroborar a afirmativa anteriormente mencionada, expõe-se, principalmente no período entre 1930 a 1950, as consequências do novo padrão econômico urbano-industrial, promotivo em Juiz de Fora da remodelação urbana nas áreas centrais. Tais como, demolições, mudanças de padrões de construções, abertura de ruas baseadas no Código Municipal de Obras e em ideais higienistas.

⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

Em 1950, o capital industrial local entra em falência e varias empresas são fechadas, caracterizando ate 1960 a estagnação deste setor e tornando, por consequência, a prestação de serviços mais importante para a economia local.

O anúncio da chegada de novas indústrias no final da década de 1960 e início da década de 1970, e após a instalação de um parque industrial na zona norte da cidade, atraíram a população de municípios vizinhos para Juiz de Fora devido à possibilidade de empregos nas futuras indústrias. Esse é o momento em que Juiz de Fora já pode ser caracterizado como uma Cidade de Porte Médio, devido ao seu crescimento populacional, conforme pensado na década de 70. Hoje Juiz de Fora ainda é considerada uma cidade de porte médio, não só pelo seu contingente populacional (516.247 habitantes conforme o censo 2010 do IBGE), mas pelo papel que está desempenha na rede urbana, por oferecer uma extensa rede de serviços as cidades menores ao seu em torno, principalmente no que se refere a educação e saúde é considerada como pólo regional.

A denominação Cidade de Porte Médio, na década de 70, segundo demonstrado por Thompson Almeida de Andrade⁵ e Rodrigo Valente Serra⁶ em “O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro” (1999), foi retirada do estudo da “Evolução da rede urbana no Brasil: periodo 1970/80, 1985, cujos resultados apresentados foram somente para classes de tamanho urbano (densidade populacional), não constando no mesmo a lista das cidades investigadas”. Este estudo considerava como cidade de porte médio, aquelas cuja população compreendia entre 100 e 250 mil habitantes, sua produtividade ultrapassava a das regiões metropolitanas, as quais receberam grande fluxo populacional, o que fez crescer as taxas mais elevadas que a metade das cidades a ela subordinada. E ainda participaram do processo de reversão da polarização na economia regional, assim, esses autores concluem que as cidades médias acabaram por cumprir a função de centros submetropolitanos, o que podia ser explicado através de seu dinamismo demográfico. Onde o total de treze cidades que cumpriram esse papel, nove eram capitais estaduais e as cidades de Ribeirão Preto(SP), Juiz de Fora (MG), Campina Grande (PB) e Londrina(PR). A taxa anual de crescimento populacional para Juiz de Fora neste período 1970/1991, segundo Thompson Almeida de Andrade e Rodrigo Valente Serra, é de 2,63%, ou seja, em 1970 a população urbana é de 220.310 habitantes, já em 1980 essa passa para 299.432, saltando para 380.249 habitantes em 1991.

⁵ Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisador – visitante na Diretoria de Pesquisa do IPEA.

⁶ Mestre em Economia pelo IPPUR/UFRJ, Doutorado em Desenvolvimento Econômico/UNICAMP e pesquisador vinculado ao Nemesis/PRONEX.

No entanto a maioria dos indivíduos, muitas das vezes por falta de qualificação, não foi absorvida pelas indústrias em nenhum destes momentos. Assim sem perspectiva de emprego e sem qualquer alternativa de acesso à moradia legalizada, estes se juntaram aos inúmeros desapropriados da própria cidade restando-lhes fixar moradias em áreas desprovidas de qualquer infraestrutura, fato que desde a década de 1960, a imprensa escrita local já denunciava.

Juiz de Fora, foi uma cidade feliz. [...] Existe agora, [1967] entre nós a ameaça de uns problemas que atormenta muito a vida de uma cidade grande. Já começa a aparecer em Juiz de Fora uma favela. Até agora, o único lugar que se assemelha um pouco a uma favela é o lugar conhecido como “Buraco do Olavo”. Mas, agora, a situação é diferente. Em pleno centro da cidade existe uma favela em formação. (Diário Mercantil, Juiz de Fora, 09 e 10 jul. 1967.p.6).

Varia muito, sendo que a maior parte veio da Várzea Carlos Barbosa (45,95%), mas há familiares provenientes da Vila Santa Rita de Cassia, Vila Olavo Costa, Bonfim, Ipiranga, Vale dos Bandeirantes e outros bairros. A maioria mudou por despejo, mas abertura de ruas e a falta de recursos, também levou muita gente para a favela. (Diário Mercantil, Juiz de Fora, 29 de julho. 1967.p.6).

O universo pesquisado quando da elaboração dos projetos do CPM⁷/BIRD⁸, foram locais que na época eram denominadas de favelas, pelo fato de estarem em área de ocupação irregular. Porém, mais tarde esta denominação cai em desuso, e os aglomerados passam a ser denominados de “áreas de ocupação subnormal” (PDDU⁹, Juiz de Fora 2004), e posteriormente de “micro áreas de exclusão social” (Atlas Social, Juiz de Fora 2006). Em 1950 a concentração populacional da microrregião de Juiz de Fora é de 43% saltando para 69% em 2000 (Prefeitura de Juiz de Fora, adm. 97/2000). Apesar de apresentar uma desaceleração percentual no crescimento populacional desde a década de 1960, Juiz de Fora apresenta um acréscimo de população acima do registrado para o Brasil, Minas Gerais e também Zona da Mata, algo que pode ser assim representado: Em 1960 a população de Juiz de Fora representa 1,83% da população do estado e em 2007 2,66%, enquanto isso a

⁷ Cidade de Porte Médio

⁸ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

⁹ Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

população da Zona da Mata cai de 15,59% para 11,35% em relação à população deste (LAWALL, 2010).

No diagnóstico elaborado pela FJP¹⁰ é apresentado também o cálculo referente ao déficit habitacional para os municípios, porém para torná-lo possível houve a preocupação de proceder a mudanças na metodologia do cálculo. Para tanto, foram desconsiderados o ônus excessivo com aluguel e a parcela da depreciação, além da modificação na metodologia da forma de cálculo com os domicílios rústicos. Assim, o cálculo do déficit habitacional para os municípios ateu-se ao somatório dos domicílios rústicos, improvisados, cômodos e da coabitação familiar e recebeu o nome de Déficit Habitacional Básico. Com relação ao município de Juiz de Fora este déficit foi encontrado com o valor de 10.229,00 distribuído da seguinte forma:

Tabela 6: Déficit Habitacional Básico Município de Juiz de Fora			
Domicílios Improvisados	Famílias Conviventes	Cômodos	Domicílios Rústicos
259	9005	421	544

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 200, 2001.

O cálculo da inadequação habitacional nos municípios refere-se aos domicílios com inadequação fundiária, adensamento excessivo, domicílio sem banheiro e carência de infraestrutura. Em Juiz de Fora o total desta inadequação apresentou o valor de 22.153 unidades, assim distribuídas:

¹⁰ Fundação João Pinheiro

Tabela 7: Inadequação Habitacional Município de Juiz de Fora			
Inadequação Fundiária	Adensamento Excessivo	Domicílio sem banheiro	Carência de infraestrutura
6264	5153	815	9921

Fonte: Adaptado de Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro, Déficit Habitacional no Brasil 200, 2001.

O Censo do ano de 2000 identificou o total de 456.796 habitantes na cidade de Juiz de Fora, onde concluiu-se que o déficit habitacional representa 2,24 % da população. Por outro lado, 67% das famílias que se enquadram no cálculo do déficit possuem renda de 01 a 03 salários mínimos. Sendo o percentual com relação à inadequação habitacional, de 4,85% da população, com um índice de 51% no que se refere às famílias que se enquadram no cálculo da inadequação habitacional possuindo renda de 01 a 03 salários mínimos.

Já em 2006, a PMJF¹¹ solicitada ao Centro de Pesquisa Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (CPS/UFJF) uma atualização do déficit habitacional no município. Tendo por base a metodologia desenvolvida pela FJP, mas acrescentando a esta a variável ônus excessivo com aluguel, o CPS/UFJF através de uma pesquisa amostral realizou os levantamentos dos dados de duas formas: imóveis em geral e imóveis na faixa de renda familiar de até três salários mínimos. O resultado foi que o déficit por incremento de estoque identificou a necessidade de 14.201 novas unidades, sendo 8.532 para atender famílias com renda mensal de até três salários mínimos.

1.2 AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA HABITAÇÃO POPULAR

Destaca-se a pouca intervenção do Estado nas questões sociais referente à habitação, o mesmo só aparece após 1930 com a aceleração do processo de urbanização, até então suas ações foram movidas por questões sanitárias e higienistas principalmente sobre áreas de moradias consideradas insalubres e propensas a proliferação de epidemias como cortiços e habitações coletivas. A provisão habitacional popular era garantida pela iniciativa privada, com as vilas operárias e também moradias de aluguel, conforme descreve N. Bonduki (1998).

¹¹ Prefeitura Municipal de Juiz de Fora

“até essa época, portanto, a produção habitacional coube à iniciativa privada, situação que perdurou até as transformações por que passou o país na era Vargas desestimularem os investimentos no setor, deixando como opção a intervenção estatal – sempre limitada – e a ação dos próprios trabalhador-moradores através do auto empreendimento da moradia”.

As vilas operárias eram um investimento interessante para os investidores da época, pois era a forma de manter seus operários sobre controle, através do relacionamento entre a perda do emprego e o despejo da casa, mas só tinham acesso às mesmas, trabalhadores mais qualificados ou funcionários públicos com uma renda maior. Para os pobres restavam os cortiços que, apesar de serem combatidos em nome da saúde pública eram também investimento interessante para os proprietários, pelo baixo custo de produção e, quando havia necessidade de remoção urbana, os mesmos eram demolidos e seus habitantes transferidos para áreas mais distantes e menos valorizados pelo mercado.

O período Getulista, a partir de 1930, modificou a estrutura das cidades brasileiras ao dar início a um grande processo de industrialização baseado no modelo de substituição de importações, uma industrialização que veio acompanhada de um crescimento contínuo da população urbana. No entanto, é a partir desta data que o Estado passa a intervir na economia, na regulamentação das relações capital/trabalho e ainda no processo de produção habitacional e no mercado de aluguel, conforme as palavras de Ermínia Maricato em *Habitação e Cidade*, “Com o populismo nasce à política social de habitação”. Esta atitude fez-se necessária, uma vez que na base de sustentação política do novo regime eram incorporados novos setores sociais emergentes, como as massas populares urbanas. Tem-se assim a essência do governo populista que reconhecia a questão social, mas dava a esta um tratamento paternalista e simbólico, uma vez que, ao mesmo tempo em que consolidou as leis trabalhistas e fixou o salário mínimo, negou à auto-organização dos trabalhadores, (Francisco Weffort, 1980).

No que se refere à habitação, que sempre representou um grande ônus tanto para a classe média como a de baixa renda, visto que o aluguel da moradia consumia cerca de 20% de seus salários, conforme citado por Bonduki em “Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria”, baseando-se em pesquisas realizadas no período entre 1930 e 1940. Era necessário dar uma resposta aos protestos dos

trabalhadores, o que resultou no financiamento por parte do Estado, através do Instituto de Aposentadorias e Pensões, na construção de 140 mil moradias em um período de 1937 a 1964, a maioria destinada ao aluguel. Em 1942 é instituída a Lei do Inquilinato, a qual congelou o valor dos aluguéis no período de 1942 a 1964. O intuito desta era facilitar o acesso à moradia, no entanto o que se viu foi o agravamento da crise habitacional, pois desestimulou a produção de imóveis para aluguel uma vez que estes deixaram de ser lucrativo. Desde esta época, o Estado se mostrou ineficiente com a questão da moradia popular, o que facilitou o surgimento de formas alternativas de moradias baseadas na autoconstrução: precárias e ilegais.

Em 1º de maio de 1946, por meio do decreto nº 9218, no governo Dutra foi criado a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão que centralizou a política habitacional e que propunha não somente a provisão de moradias para pessoas carentes, mas o financiamento de obras públicas, pesquisa habitacional, formação de pessoal técnico nos municípios e estudos que diminuíssem o custo da habitação. No entanto, a carência de recursos e sua desarticulação com outros órgãos levaram a sua extinção em 1964 com a instauração do regime militar.

Em 1964, após o golpe militar que derrubou o governo João Goulart, com o objetivo de suprir as demandas da FCP¹², estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda, foi criada a Lei nº 4380, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Criou-se também nesta época um sistema de financiamento com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança, o que ampliou significativamente o capital do banco chegando a atingir um montante muito significativo para o setor da habitação popular.

Em 1979, o governo brasileiro como forma de conter o inchamento das grandes cidades solicita ao BIRD o financiamento de um projeto que tinha como finalidade promover o crescimento da atividade econômica (a interiorização do setor industrial), a melhoria da infraestrutura física, dos serviços urbanos e da administração municipal em cidades de portes médio.

Ao longo dos tempos foram verificados vários problemas no modelo proposto pelo BNH entre os quais se destacam:

- a) a incapacidade de atender a população de baixa renda;

¹² Fundação da Casa Popular

- b) forte grau de centralização e uniformidades de soluções para atender o território nacional;
- c) desarticulação entre as construções das moradias e serviços urbanos;
- d) construção de grandes conjuntos como forma de baratear custos em locais distantes, sem infraestrutura e sem equipamentos urbanos e comunitários;
- e) modelo de financiamento das unidades produzidas que gerou uma grande inadimplência, uma vez que os índices de correção dos salários não acompanhavam os altos índices de reajuste.

Com o sistema em crise restou à extinção do Banco Nacional de Habitação em 1986, pelo então presidente Jose Sarney, através do Decreto de Lei nº 2291, gerando um verdadeiro caos na política habitacional brasileira, com a suspensão de financiamentos de moradias até mesmo para a classe média. Suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF) que teve ações tímidas através de alguns programas que refletiram pouco no decréscimo do déficit habitacional.

Abriu-se uma nova etapa para a política urbana e habitacional brasileira caracterizada por constantes reformulações nos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentamento do problema.

Em 1985 foi criado o MDU¹³, cuja competência passou a abranger as políticas habitacionais e de saneamento básico. Em março de 1987, este é transformado em Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da CEF¹⁴.

Em 1988, ocorrem novas alterações, criando-se o MBES¹⁵, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Além disto, foi escrito na Constituição de 1988, capítulo II, Artigo. 182 e 183, referentes à política urbana, reconhecendo-se esta questão como tema de interesse nacional a partir de três eixos: função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e a cidadania, promovendo um processo de descentralização que redefine o papel dos três níveis de governo, passando a ser dos Estados e Municípios a gestão de programas sociais, fazendo, nesta época, da habitação um atributo dos três níveis de governo.

¹³ Ministério do Desenvolvimento Urbano

¹⁴ Caixa Econômica Federal

¹⁵ Ministério da Habitação e do Bem Estar Social

Porém, a regulamentação dos artigos da constituição que tratam deste assunto só foram acontecer em 2001, com a aprovação da Lei nº 10257, conhecida como Estatuto da Cidade, tradutor em seu conteúdo do reconhecimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária. O MBES é extinto no ano seguinte e cria-se a SEAC¹⁶, sob a competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do SFH¹⁷ e a CEF passaram para o Ministério da Fazenda. O modelo institucional adotado pela SEAC permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais.

Em 1990, assume o governo o então presidente da República Fernando Collor de Mello, ocorrendo uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS¹⁸ entre os anos de 1991 e 1995. Uma fase sem política habitacional por parte do governo federal, porém com ação dos municípios e Estados, que lançaram e financiaram programas com fontes alternativas em particular recursos orçamentários. Pode-se citar como exemplo destes programas a urbanização de favelas e assentamentos precários, a construção de moradias novas por mutirão apoia a autoconstrução.

A partir de 1995 o país passa a ser administrado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorrendo uma retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Em 1996, o setor habitacional passa a ser gerenciada pela SPU¹⁹, esta divulga o documento da Política Nacional de Habitação, no qual estavam inseridos novos programas que deixavam de privilegiar o financiamento de produção. Alguns programas criados neste governo como a Carta de Crédito, individual e associativa, o Pró - Moradia que era focado na urbanização de áreas precárias, o programa de Apoio a Produção este voltado ao poder privado e o PAR²⁰ programa voltado à produção de unidades novas para o arrendamento, utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal.

Como já mencionado, em 2001 tem-se a aprovação do Estatuto da Cidade, a partir do qual cidade e propriedade passam a ter função social, a intenção de reverter o quadro de discriminação, fazendo com que todos participem na tomada das ações voltadas para o município, além de criar mecanismos para inibir a especulação imobiliária e gerar recursos financeiros para serem aplicados em políticas sociais e ambientais e de preservação do patrimônio.

¹⁶ Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária

¹⁷ Sistema Financeiro de Habitação

¹⁸ Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

¹⁹ Secretaria do Patrimônio da União

²⁰ Programa de Arrendamento

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) inicia-se com ações estratégicas em várias frentes destacando-se um novo desenho institucional, ainda que nos primeiro ano de governo os programas acima destacados no governo Fernando Henrique Cardoso, continuassem a existir. Enquanto em 2003 tem-se o início da implementação das mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e que inclui a Política Nacional de Habitação. A criação desse ministério foi uma reivindicação dos movimentos que lutam por um espaço de interlocução junto ao poder público.

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, o qual tem como objetivo a construção de uma política de desenvolvimento urbano fortalecendo a construção de políticas públicas comprometidas com o acesso de todos os cidadãos ao direito à cidade. O documento que expõe a PNH,²¹ descreve a concepção de desenvolvimento urbano integrado como: “habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade” (Ministério das Cidades: 2004:29).

O principal instrumento do Plano Nacional de Habitação (PNH) é o SNH²², sua proposta está baseada na integração das ações dos agentes que o compõem, há neste sistema dois componentes dessa política que merecem atenção: O Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os quais têm como objetivo principal promover o acesso da população de baixa renda à moradia digna, garantindo que os recursos públicos sejam destinados exclusivamente para subsídios à população de baixa renda, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional brasileiro. Vale lembrar que a PNH foi elaborada a partir do diagnóstico realizado pela FJP que teve como base os dados coletados pelo IBGE em 2000, conforme descrito no item referente ao déficit habitacional brasileiro deste trabalho.

Com o objetivo de enfrentar os efeitos da crise econômica internacional no país, o governo federal lança, em março de 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual integra um conjunto de medidas destinadas a estimular a indústria da construção civil com vistas a alavancar a geração de empregos. Sendo, o lançamento deste, a representação de um novo salto nos investimentos do governo federal no setor habitacional.

²¹ Política Nacional de Habitação

²² Sistema Nacional de Habitação

A política habitacional no país tem uma trajetória marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público, os quais estão interligados com a economia e a política. Trata-se de uma economia marcada em alguns momentos pela sua sensibilidade diante da crise econômica internacional, em função da sua dependência externa, assim determinando impactos significativos sobre a sociedade brasileira.

Conforme demonstrado acima o período compreendido entre 1940 a 1980 é marcado por um grande crescimento econômico e demográfico do país. O que trouxe não só mudanças no perfil das cidades, responsáveis, por exemplo, pela verticalização das cidades promovidas pela construção de edifícios de apartamentos, mas também por mudanças no mercado fundiário e nos modos de produção, bem como pela entrada maciça das indústrias multinacionais no país. Merece destaque a época denominada de “Milagre Econômico” entre 1969 e 1973, quando um crescimento acelerado da indústria gerou empregos e aumentou a renda de todos trabalhadores, permitindo a injeção de recursos financeiros no mercado habitacional, devido ao FGTS e aos recursos voluntários proveniente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Apesar de a riqueza gerada permanecer concentrada, o alto grau de crescimento econômico permitiu melhoria de vida para toda população, ainda que o mercado de moradia não tenha sido aberto para todos. A recessão que se seguiu nos anos 80 e 90, época também conhecida como “década perdida”, na qual as taxas do crescimento demográfico superaram as do crescimento Produto Interno Bruto (PIB). Iniciada com a crise do petróleo, fez com que instalasse não só no Brasil, como em quase todo mundo, com exceção dos Estados Unidos da América, um período prolongado de instabilidade monetária e de recessão, com altíssimos índices de inflação, combinado com arrocho salarial, desemprego, aumento da dívida externa e crescimento pífio. Segundo Ermínia Maricato (2008) é nesta época, da década perdida, que a sociedade brasileira conhece o fenômeno denominado violência urbana “o início de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país”. Na década de 1980, conforme Gremaud (1996), o combate à inflação torna-se o centro das iniciativas econômicas, assim o governo brasileiro desenvolve vários planos econômicos que visam controlar o processo inflacionário, tais como: Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Collor, sem nenhum sucesso, resultando no não pagamento da dívida externa, repercutindo na descredibilização perante aos credores internacionais e também graves problemas econômicos que perdurariam por anos.

O início da estabilidade financeira se dá com a implantação do Plano Real, em 1994 e sua concretização em 1995, buscando o fim ou uma ampla redução da inflação, houve uma

melhora da renda para as classes mais baixas, no entanto é marcante a privatização de empresas nacionais e as seguidas vezes que o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional. Há implementação de políticas redistributivas como Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, contribuindo para a redução da concentração de renda, ainda que com efeitos muitos inferiores aos do fim da inflação.

Entre 2002 e 2007, ocorre uma melhora no Índice de Desenvolvimento Humano brasileiro, isto porque Luiz Inácio Lula da Silva faz carro chefe de seu governo o investimento social com desenvolvimento econômico, exemplo disto é o lançamento do PAC²³, um conjunto de medidas que visa à aceleração de crescimento da economia, além disto, a economia brasileira mostrou estar preparada para enfrentar turbulência, como a crise econômica que atingiu o mercado americano e europeu.

²³ Programa de Aceleração de Crescimento

2 A EVOLUÇÃO DA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA

Neste capítulo é abordada a forma como ocorreu à evolução da habitação popular em Juiz de Fora. Veremos que o processo ocorrido não se difere das demais cidades brasileiras, ou seja, em primeiro momento esta ficou a cargo da iniciativa privada, produzindo as vilas operárias, habitações coletivas e loteamento, época na qual o poder público interviu somente com ações sanitaristas e higienistas como forma de remodelar a área central da cidade.

A partir de 1938 até a década de 70, o poder público municipal passa a atuar através de leis que fixaram as regras relativas ao uso do solo, mas que não tinham qualquer envolvimento com planejamento e política social.

No final da década de 70, em Juiz de Fora o poder público municipal se mostrará presente. Juiz de Fora é inserido no Programa Cidade de Porte Médio, devido a uma mudança na concepção de trabalho, passou-se a adotar o planejamento como base de trabalho, algo que integraria obras de infraestrutura, desenvolvimento e políticas sociais. No entanto o processo inflacionário desencadeado na chamada década perdida, fez com que as ações do poder público municipal pautasse de forma pontual e com a adoção de diferentes programas de acesso a terra e moradia, porém todos provenientes de recursos do governo federal.

2.1 AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA HABITAÇÃO POPULAR EM JUIZ DE FORA

O surgimento da cidade de Juiz de Fora foi semelhante à maioria das cidades brasileiras, sem qualquer planejamento e envolvimento do Estado. A ocupação da área urbana ocorreu no sentido sul-norte, margeando o rio Paraibuna, sendo sua expansão horizontal limitada topograficamente pelas áreas montanhosas que cercam a cidade. Ao longo dos anos, muitas transformações ocorreram no município, potencializando a necessidade de infraestrutura, habitação e serviços urbanos, problemas comuns ao processo de urbanização que também se refletiriam em Juiz de Fora.

Em um primeiro momento, a provisão habitacional popular em Juiz de Fora ficou a cargo da iniciativa privada, com construções de vilas operárias, como a Vila Mascarenhas no Bairro São Bernardo construído para abrigar os operários da Companhia Têxtil Bernardo Mascarenhas no início de 1920, habitações coletivas como: cortiços e vilas não operárias,

exemplo destas é a Vila Surerus na Rua Henrique Vaz, em 1960 (Tribuna de Minas, 24 out de 2004, p.5) e loteamentos. Estes últimos mais tarde se transformaram em bairros da cidade, como o loteamento da Fazenda Cachoeirinha de propriedade de Raul Hungria, situado na zona sul da cidade, hoje o bairro Santa Luzia.

Sem fugir à regra das demais cidades brasileiras, a primeira intervenção do Estado na habitação popular em Juiz de Fora, se dá através da adoção de medidas com preocupação sanitária por volta de 1896. Dentre estas se destaca a expulsão dos cortiços das áreas centrais, já que estes eram considerados lugares com focos de epidemias e doenças. Medida esta que contradiz a proposta da Sociedade de Medicina e Cirurgia enviada na época ao poder público municipal, na qual era colocado em pauta o não uso de meios rígidos de extinção dos cortiços e a adoção de medidas que visassem melhorias nas condições de higiene e salubridade dos mesmos, como evidenciado no documento ressaltado pela Sociedade de Medicina e Cirurgia, publicada na imprensa local da época:

“(...) estar convencida da urgente necessidade de fazer desaparecer do centro da cidade estas infectas habitações, assim como da conveniência de chamar para fora dela [da cidade de Juiz de Fora]os habitantes dos cortiços,.... Não é por meio de medidas rigorosas e repressivas lançadas sobre os cortiços, cuja construção defeituosamente feita desde os seus mais profundos fundamentos é incapaz de ser reparada de acordo com a higiene...” (O PHAROL, 14/05/1890).

Em 1938, ocorre a remodelação urbana nas áreas centrais e a criação do Código Municipal de Obras, aprovado pelo decreto Lei nº 23 de 06 de setembro de 1938, responsável pelo zoneamento da cidade e pela fixação de regras relativas ao uso do solo e a construção. Este vigorou até 1980, mas por se mostrar “inadequado e ultrapassado não só em relação à legislação federal de 1979, como também à própria evolução urbana” (Juiz de Fora Sempre, 2004, p.188), sofrerá várias reformulações resultando no documento oficial, denominado Legislação Urbana Básica do Município de Juiz de Fora. Documento este constituído pelas Leis: 5740/80, 6908/86, 6910/86.

Em 1947 e 1958, foram criadas duas leis que favoreceram diretamente os loteadores. A Lei Municipal nº 101 de 1947, reflexo do que também acontecia no Brasil, isentava o loteador que tivesse seu projeto aprovado pela prefeitura do pagamento de impostos por um período de dez anos, além de transferir para a prefeitura a responsabilidade de realizar cerca de 50% dos

serviços de urbanização no loteamento. A Lei 1.097, criada em 1958, passa ao loteador a obrigação de implantar redes de água e esgotos nos novos loteamentos, resultando assim na criação de um novo tipo de loteamento, o “granjeamento”, no qual o loteador eximia-se da implantação da referida infraestrutura.

A partir daí a cidade passa um longo período sem preocupação com o planejamento. Quando, somente na década de 1970, o governo federal, através da implantação do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento estabelece diretrizes visando o ordenamento econômico, a indução de crescimento e controle do espaço urbano. Neste período, novos investimentos foram implantados na cidade, inclusive com participação do capital estrangeiros, através da Siderúrgica Mendes Júnior e da Companhia Paraibuna de Metais. Como exemplo de investimentos aplicados no período, destaca-se, em 1974, a liberação de recursos que foram aplicados prioritariamente na ampliação da rede viária local, mais especificamente, na reforma da Avenida Rio Branco, considerada naquele momento como problema prioritário.

Em 1975, ocorre a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado, após serem diagnosticados os principais problemas locais, dos quais se destaca a fortes dez economias urbanas ao lado da especulação imobiliária desenfreada em determinadas áreas.

Em 1977, na administração do Prefeito Francisco Antônio de Mello Reis, foi criado o IPPLAN/JF²⁴, que tinha como principal função trabalhar no planejamento da cidade visando seu crescimento. Para tanto, elabora-se o documento “CNP²⁵ / BIRD / CPM: Perfil de Juiz de Fora”, no qual consiste a caracterização da cidade com o objetivo da sua inclusão no Projeto CPM/ BIRD.

Em 1979, ocorre à inclusão de Juiz de Fora no programa Cidade de Porte Médio, fato este que interferiu nas diretrizes do processo de urbanização e administração do município. Somente a partir deste projeto prevê-se recursos para a implantação de uma serie de programas conforme proposta apresentada no documento elaborado pelo IPPLAN.

No entanto, a partir do momento que o Estado passa a investir na produção habitacional em Juiz de Fora, a iniciativa privada, até então promotora deste investimento, se posiciona de maneira contrária, conforme declaração do empresário da construção civil, Albert Ganimi, publicada no Caderno de Economia do Diário Mercantil em 24 de junho de 1979:

²⁴ Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora

²⁵ Conselho Nacional de Políticas Urbano

“O empresário da construção civil, Albert Ganimi advertiu ao setor que a política do governo na área da habitação com a construção de unidades habitacionais para pessoas de poder aquisitivo baixo e médio pode gerar sérios problemas [...]:Minha maior preocupação, no entanto ,é em relação à favelação urbana que poderá surgir com a formação dos conjuntos habitacionais. A ideia do governo é válida mas é preciso que se crie uma estrutura própria para que não haja deformação, como as favelas sofisticadas e problemas para o ramo da construção civil.”

Porém no final da década de 70 e início da década de 80, foi efetivado na cidade um expressivo número de desapropriações (Diário Mercantil, 13 abril 1980, p.4) para a implantação de grandes projetos de renovação urbana como: construções de praças, parques, alargamentos de ruas, aberturas de estrada, onde o social foi desprezado em prol do embelezamento. Na segunda metade da década de 80, ocorre à redução dos processos de remoções, e com impedimentos para conseguir recursos para fortalecer a construção habitacional popular, a alternativa encontrada pelo poder público municipal foi à adoção do programa de regularização das propriedades.

Entre 1983 e 1988, seguiram-se intervenções específicas na produção de moradias, como construções no bairro Nova Era, além de construções de conjuntos residenciais no bairro Barbosa Lage, dentro do sistema COHAB²⁶/SFH. Visando dar um maior incremento nas ações de produção de moradias e de regularização fundiária, são criadas a CORE²⁷ e a EMCASA²⁸ (Lei Municipal nº 7152 de 27 de agosto de 1987), sendo a primeira responsável pela regularização de loteamentos particulares ou assentamentos espontâneos em áreas públicas e a segunda pelo estudo, pesquisa, planejamento, produção e comercialização de unidades habitacionais, lotes urbanizados, suas ações foram fundamentais para a aquisição de verbas para a implantação do loteamento Milho Branco. No mesmo período, são aprovadas também as Leis de Uso e ocupação do Solo Urbano, Lei 6908/86 que disciplina o parcelamento do solo, Lei 6909/86 que dispõe sobre o código de obras e Lei 6910/86 que ordena o uso do solo. Trata-se de uma legislação que objetivava a imposição de limites à continuação desordenada da expansão além de induzir o crescimento da cidade no sentido norte.

Ao longo destes anos, podemos afirmar que a maioria dos programas de acesso a terra e moradia já foram experimentadas na cidade, dos quais se podem destacar: Programa de

²⁶ Companhia Estadual de Habitação

²⁷ Coordenadoria de Regularização de Parcelamento

²⁸ Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora

Lotes Urbanizados, Projeto João de Barro, mutirões, autoconstrução, cesta básica de construção, pro-moradia, programas de parcerias com instituições, programa de regularização fundiária e ultimamente, o Programa Minha Casa Minha Vida. Programas estes que partiram, em sua maioria, da iniciativa do governo federal.

Para tratar de maneira mais particularizada a questão da habitação popular em Juiz de Fora foram consultados desde folhetos e publicações em jornais locais a processos administrativos arquivados junto aos órgãos públicos. Assim, destacam-se, a partir do capítulo seguinte, as ações do Estado no período de 1975 a 1986, quando se dá a implantação do programa CPM/BIRD, com o objetivo de conter o fluxo migratório para as metrópoles, além de tentar impedir o avanço de desemprego, pobreza e a evolução da violência. Tal programa é reconhecido como uma experiência brasileira de planejamento territorial, que visava promover as cidades de porte médio a centro estratégicos da rede urbana nacional (Cidades médias: elos do urbano-regional e do publico - privado, 2001).

3 PROGRAMA CIDADES DE PORTE MEDIO (CPM / BIRD)

Conforme dito anteriormente é neste capítulo que se encontra a essência de todo trabalho, uma vez que, as ações do Estado no período de 1975 a 1986, quando se dá a implantação e o desenvolvimento do Programa Cidade de Porte Médio em Juiz de Fora que resultou na implantação do Bairro Milho Branco será aqui apresentado. Para compreender a necessidade da criação do Programa Cidades de Porte Médio, é necessário antes tudo entender a importância que as cidades de porte médio exerceram sobre o país na década de 70 e parte da década de 80, as quais eram consideradas como áreas de dinamização ou Polos de desenvolvimento, que ao mesmo tempo absorveriam as aglomerações em direção às metrópoles e apoiariam a descentralização industrial. No país apenas em duas políticas públicas urbanas nacionais, as cidades de porte médio tiveram destaque, e uma delas foi o Programa Cidade de Porte Médio.

As três versões do Programa Cidade de Porte Médio, foram criadas pelo governo federal com o objetivo de dotar as cidades de porte médio em condições de absorverem o contingente populacional que se dirigia em direção das metrópoles em busca de empregos e melhores condições de vida. Assim começa a corrida das cidades de porte médio nas cinco regiões do país, a fim de serem inclusas no programa. Em Juiz de Fora foi implantado a segunda versão do programa, denominada de CPM / BIRD, a sua seleção foi resultado dos esforços empreendidos pela equipe do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora na elaboração do chamado “Perfil de Juiz de Fora”. A forma como ocorreu à seleção das cidades, o prazo de duração do programa, os investimentos a serem contemplados, bem como as metas a serem alcançadas serão demonstradas nos dois primeiros subcapítulos a seguir. Para maior compreensão da atuação do programa em Juiz de Fora, foi necessário retratá-lo desde a sua fase de elaboração até o seu término, bem como a forma que a crise econômica da década de 80 interferiu em seu andamento e conclusão dos projetos.

A avaliação do programa em Juiz de Fora será feita a partir de estudo do Componente B:60, o qual contemplava o projeto para a questão habitacional no município, e que devido a alterações sofridas com o fim do Banco Nacional de Habitação, culminou por dar lugar ao loteamento bairro Milho Branco, hoje denominado bairro Milho Branco.

3.1 O (CPM / BIRD) CRIADO PELO GOVERNO FEDERAL

Conforme dito anteriormente para entender a necessidade da criação do Programa Cidades de Porte Médio, é necessário antes tudo entender a importância que as cidades de porte médio exerceram sobre o país na década de 70 e parte da década de 80.

As cidades de porte médio no cenário político e econômico do país, na década de 70 e 80, representavam as políticas públicas enquanto políticas urbanas nacionais. Como mencionado anteriormente, às políticas públicas estão diretamente ligadas à economia e à política, visto que, nem sempre, o espaço urbano apresenta-se como objeto de investimento pelo Estado. Conforme afirmam Marília Steinberger e Gilda Collet (2001), na publicação *Cidades Médias: elos do urbano regional e do público-privado* “somente no final de 1973 a política urbana nacional começa a ser entendida, em função, principalmente, da elaboração do documento sobre Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” que serviu de base para a formulação das políticas urbanas dos anos 70 e 80. Neste documento são identificados os quatro tipos de áreas nas quais o Estado deveria intervir no desenvolvimento urbano.

As cidades de porte médio foram identificadas como áreas de dinamização ou polos de desenvolvimentos. Tais áreas de dinamização eram consideradas estrategicamente mais importantes na rede urbana e aptas a receberem impulsos em função do reconhecimento enquanto verdadeiros polos de desenvolvimento, servindo, assim, de base a uma estruturação de apoio à formação de um sistema urbano nacional mais equilibrado, ou seja, o elemento novo capaz de alterar o modelo de ocupação territorial, visto que, ao mesmo tempo em que absorveriam as aglomerações em direção as metrópoles, apoiariam a desconcentração industrial que vinha ocorrendo nas mesmas.

Em sequência é proposta uma política urbana com função compensatória e corretiva e de atendimento a carências, visando a melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas. Além disso, vislumbrava-se o aumento da qualidade de vida urbana, via melhoria das condições habitacionais, de transporte urbano, saneamento e criação de empregos, com uma novidade, pela primeira vez referia-se às políticas habitacionais com planejamento urbano. Assim, o Programa Cidade de Porte Médio, desenvolvido pelo governo federal nas décadas de 70 e 80, foi uma experiência brasileira de planejamento territorial, que visava promover as cidades de porte médio a centro estratégico da rede urbana nacional. Vigorou por aproximadamente 10 anos, sendo 1976 o marco do início de sua gestão pela CNPU e 1986 o seu encerramento oficial pelo Banco Mundial. Este período pode ser dividido

em três momentos: O primeiro momento de 1976 a 1979, quando se deu a implantação da versão do programa denominado “Apoio às Capitais e Cidades de Porte Médio” ou CPM/Normal, comandadas exclusivamente pelo governo brasileiro, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento, abrangendo 76 cidades, a maioria do estado de São Paulo. Em 1978 são realizados contatos com a SUDAM²⁹, SUDECO³⁰, SUDESUL³¹ e ainda com os governos dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, visando à seleção das cidades médias a serem contempladas no segundo e terceiro momentos. Nos três momentos do programa a seleção envolveu 140 cidades, porém somente 113 foram beneficiadas, com maioria no nordeste seguido do sudeste, centro oeste e por fim norte.

O segundo momento, de 1980/1981, deu continuidade a primeira versão, agora chamada de “Projeto Especial de Cidades de Porte Médio” ou CPM/BIRD, com a participação do Banco Mundial. O terceiro momento, por sua vez, restringiu-se á segunda versão.

O CPM/BIRD foi previsto para ser executado em duas fases, e seu horizonte de implantação fixado para cinco anos (1980 a 1985). Em sua primeira fase contemplaria 11 cidades médias e aglomerações urbanas entendidas como um conjunto de duas ou mais cidades já conturbadas ou em processo de conturbação, lideradas por uma cidade média. Foram selecionadas para esta fase as seguintes cidades: Juiz de Fora, Montes Claros, Campina Grande, Natal, São José do Rio Preto, Pelotas, e as aglomerações de Florianópolis, Petrolina/Juazeiro, Teresina/Timon e Vitória. A segunda fase atenderia 13 cidades, mas não chegou a ser implantada.

As cidades eram selecionadas primeiramente pelas superintendências regionais em conjunto com os estados, a partir de estudos de caracterização indicando seu potencial para integrar o programa. Após a nomeação as mesmas construía seus perfis o qual deveria conter um breve diagnóstico da realidade local, identificando os projetos de investimento. Consequentemente, o “Perfil da Cidade” deveria conter indicação de como seriam alcançadas as metas estabelecidas, bem como os projetos a serem trabalhados para tais fins e a maneira que estes se situariam dentro da estratégia do desenvolvimento proposto para cada cidade. Para tanto as fichas dos projetos deveriam dar ênfase aos seus objetivos, quantificando claramente suas metas físicas e financeiras, descrevendo precisamente beneficiários, recursos

²⁹ Superintendência do Desenvolvimento do Amazônia

³⁰ Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste

³¹ Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul

humanos e financeiros necessários, além das obras a serem executadas com precisão e detalhes. No que diz respeito à programação total, esta compreendia 996 projetos de investimento, os quais eram direcionados da seguinte forma: emprego e renda, infraestrutura urbana e comunitária e administração municipal.

No que se refere a emprego e renda a meta era a elevação direta do nível de renda com a criação de cerca de 65 mil postos de trabalho e, indiretamente, a atuação em abastecimento alimentar. Para atingir esta meta era prevista a construção de mais de 120 mil m² de estrutura físicas, assistência a mais de 7 mil pequenas empresas e microempresas, a instalação de 1,6 milhão de m² de distritos e mini distritos industriais e, ainda, centros de treinamentos de mão de obra.

Já para infraestrutura urbana e comunitária, as metas específicas eram relativas ao saneamento, transporte, energia elétrica, habitação, educação, saúde, entre outros, cuja prioridade de atendimento era para a população com renda familiar de até três salários mínimos. Vale destacar que na meta para habitação era previsto a melhoria de 33 mil casas, legalização de 25 mil lotes, construção de 2 mil casas e embriões e implantação de 7 mil lotes urbanizados.

No que se refere à administração municipal, tinha-se por objetivo o desenvolvimento de estudos e projetos de reforma e modernização administrativa, reorganização de cadastros fiscais e técnicos, elaboração de planos de ocupação físico territorial, legislação urbanística e capacitação de recursos humanos.

Coube a SDU³² a responsabilidade de coordenar, avaliar e supervisionar a execução do CPM / BIRD. No entanto, a partir de 1985, com o início do governo da Nova República sua gestão até seu encerramento coube ao MHU³³. Apesar do programa CPM / BIRD ter sido incluído no I PND da Nova República e no Programa de Ação governamental 1987/91 não se verifica nenhuma atuação sistemática efetivada pelo Estado sobre as cidades de porte médio, no final dos anos 80 e nos anos 90.

As avaliações do programa foram realizadas por três instituições, CNDU³⁴, o Banco Mundial e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, conforme Marília Steinberger e Gilda Collet (2001). De um modo geral concluíram: “Em relação ao programa como todo, nas duas versões mostrou-se claramente que a sua atuação restringiu-se à dimensão interurbana, dado que a grande maioria dos recursos foi destinada a projetos

³² Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano

³³ Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano

³⁴ Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

setoriais de infraestrutura urbana local, que não tinha condição de produzir impacto regional. Portanto os benefícios foram somente pontuais, ou seja, em cada uma das cidades envolvidas...”, “A participação dos municípios foi avaliada positivamente, destacando que houve maior sucesso e sustentabilidade dos projetos que contaram com profissionais locais...”, “Ao constatar que os distritos industriais não estavam ocupados reconheceu que os resultados do componente emprego e renda foram pequenos”. Os principais fatores apontados como responsáveis para o fracasso do CPM / BIRD, foi o processo inflacionário desencadeado no país na década de 1980, a irregularidade na entrega dos fundos a qual causou atrasos na execução e elevação dos custos de diversas obras e serviços e ainda a fragilidade e a não articulação institucional dos órgãos envolvidos.

3.2 A INCLUSÃO DE JUIZ DE FORA NO (CPM/BIRD)

A inclusão do município de Juiz de Fora no programa em questão se dá conforme mencionado anteriormente, a partir da aprovação pela CNDU do estudo elaborado e apresentado à missão do BIRD em 17/10/1978 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juiz de Fora (IPPLAN/JF) intitulado de “Perfil de Juiz de Fora”. Para construção deste “perfil” foram considerados os seguintes dados referentes ao município:

- a) características gerais e situação;
- b) demografia e mão de obra;
- c) aspectos setoriais da economia;
- d) potencial sócio/econômico da cidade e da micro região;
- e) infraestrutura urbana e de serviços;
- f) dimensionamento e características da população a ser beneficiada com os projetos;
- g) plano de desenvolvimento da cidade.

Os projetos elaborados para o plano de desenvolvimento da cidade contemplavam as áreas de habitação, transporte, educação, lazer, saúde, trabalho e saneamento, distribuídos nas seguintes categorias:

I - Infra – Estrutura Social e Serviços Sociais:

- a) Serviços Sociais: Projetos que abrangiam a extensão da educação primária, saúde, lazer e recreação.

c) Serviços Municipais: Coleta e Destinação de lixo, manutenção de vias e limpeza de ruas.

II – Infraestrutura Econômica e Serviços Econômicos: Projetos que visavam à expansão e a criação de novos postos de trabalho e ainda treinamento e formação de mão de obra.

III – Arcabouço Institucional: Projetos que visavam o aperfeiçoamento da administração municipal, treinamento para funcionário, compra de equipamentos e veículos.

Foram apresentados 14 projetos à comissão CNDU/BIRD/CPM, destes somente 12 foram aprovados conforme descrito no Extrato do convênio publicado no Diário Oficial de 18 de janeiro de 1980.

O desenvolvimento dos projetos apresentados foi o resultado da soma de diversos planos e programas que já estavam em andamentos e em estudo pelo IPPLAN/JF, ou seja, o PDLI³⁵ através de suas diretrizes no tocante à estrutura interurbana atual, com ênfase no sistema viário, os Planos Diretores da Cidade Alta e Zona Norte, indicadores e quantificadores dos vetores naturais de crescimento, o Plano Paisagístico e Ambiental Urbano, identificador do sítio em seu valor histórico e cultural, no que se diz respeito à subfunção recreacional e turística, Plano Geral de Transporte indicando as políticas de curto, médio e longo prazos do setor e normas viárias adequadas e ainda Propostas básicas de infraestruturas e serviços. Foram pesquisados 35 bairros carentes da cidade. A filosofia de trabalho adotada foi a de buscar um “desenvolvimento pela transformação” já que estes tinham a preocupação de não continuar o modelo de política de desenvolvimento praticada, até então uma política de “intervenção”, que se traduzia na prática pela localização de investimentos de ponta no município adotando conceitos fragmentados de desenvolvimento, isto é, considerando apenas um setor. Assim, tornava necessário reconduzir as diretrizes de desenvolvimento do município para uma visão de conjunto.

O contrato fora assinado em 26/12/1979, aprovado pela Câmara Municipal de Juiz de Fora em 30 de janeiro de 1980, sob a resolução nº 435 e cadastrado no município sob Processo nº 03968, ano 1979, assunto Convênio 126/79 PJF³⁶/MINTER³⁷/PECPM³⁸/BIRD, desenvolvido em 36 volumes, cuja cópia (anexo 3) encontra-se no 10º volume do referido processo, páginas 360 a 371. O prazo para execução do convênio era de 5 anos a partir da assinatura, a última prestação de conta deveria ocorrer até o dia 30/09/1983, porém veremos

³⁵ Plano de Desenvolvimento Local Integrado

³⁶ Prefeitura de Juiz de Fora

³⁷ Ministério do Interior

³⁸ Programa Especial Cidade de Porte Médio

mais adiante que isto não ocorreu. Coube ao IPPLAN/JF juntamente com as UAs³⁹/JF - unidade autônoma dentro da Secretaria de Planejamento - a coordenação das atividades. Os recursos financeiros destinados à execução do Subprojeto Juiz de Fora partiria da União (Cr\$567.011.000,00), do Estado (Cr\$ 162.108.000,00) e da Prefeitura de Juiz de Fora (Cr\$81.012.000,00), a qual não dispondo de recursos solicitou a diversos bancos empréstimos, que mais tarde passaram a integrar o pacote de dívidas desta. Ao montante total dos recursos foram distribuídas as seguintes formas, conforme custos de projetos apresentados pelo IPPLAN/JF:

³⁹ Unidades de Administração dos Subprojetos

Quadro 1 – Referente à distribuição e fonte de recursos (valores em 1.000,00)							
Componentes		Fontes de Recursos				Total das Contingências	
Referência	Título	União		Estado	Município de JF	Custos	Físicas
		FNDU/OP	FNDU/FDTU				
A 10	Melhoria de feiras livres e implantação da Rede Somar de Abastecimento	35 287	-	14 602	-	49 889	2 607
A 20	Implantação de Sistema de Fomento à Pequena e Micro Empresas	60 507	-	27 694	-	88 201	5 216
A 50	Implantação do Centro de Treinamento de Mão de Obra	18 364	-	1 045	4 467	23 876	2524
A 10	Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água	105 849	-	30 631	27129	163 609	16 360
B 30	Drenagem de Córregos	75 208	-	19 935	25 886	121 029	4 701
B 40	Melhoria do Sistema de Transporte e Trânsito Urbanos	48 620	48 620	32 413	-	129 653	5 359
B 50	Melhoria do Sistema de Limpeza Urbana	37 509	-	13 697	3 282	54 488	2 239
B 60	Implantação de Lotes Urbanizados	27 774	-	13 283	9 970	51 027	4 808
B 71	Implantação de Unidades de Saúde (casas da comunidade)	17 435	-	5 327	3 033	25 795	1 944
B 73	Ampliação e Melhoria do Atendimento e Assistência ao Pré Escolar	30 846	-	1 349	7 245	39 440	4 143
C 10	Implantação e Operação da Unidade de Administrativa do Subprojetos - UAS	51 164	-	-	-	51 164	-
C 30	Completação da Cartografia Urbana	9 828	-	2 132	-	11 960	1 195
Sub Total		518 391	48 620				

Fonte: Processo nº 03968, vol. 10º, ano 1979. Assunto: Convenio126/79, PJF/Minter/PECPPM/BIRD.

Em 1980, Componentes como o A.10, A.20, B.40, B.50, C.10, C.30, já haviam sido implantados e recebiam repasses para execução, conforme demonstrado na prestação de contas apresentados pela PJF para o período de maio a dezembro de 1980 encontravam em andamento e recebiam repasse. Porém, verificamos a ocorrência da transferência de recursos

destinados a alguns Componentes ainda não implantados para outros em execução, como recursos do B.60 e A.50 para B.50 a fim de cobrir o não repasse por parte do governo municipal, o que levou o governo do Estado em novembro de 1980 assumir a contrapartida do município, para que o projeto não sofresse paralisação. A PJF já começava a apresentar um crescimento em seu quadro de dívida (Diário Mercantil. 28 jun. 1979, p.2; 20 abr. 1980, p.5, 23 mai. 1982, p.4). Nesta fase um dos destaques do projeto foi o Componente C.10 (Implantação e Operação da Unidade de Administração do Subprojeto) UAS, cuja criação se deu através da lei 5.759. De modo geral, tinha dentro outras atribuições coordenar e supervisionar em nível local, todas as atividades administrativas, técnicas e financeiras necessárias à execução do subprojeto Juiz de Fora (Lei nº 5.759,24 de março de 1980, Art. 3º), para isso houve a contratação de engenheiros, economistas, geógrafos, sociólogos, assistentes sociais e técnicos administrativos.

A crise econômica da década de 80, que ocasionou um aumento desenfreado da inflação, trouxe dificuldades à execução dos projetos, alguns não foram realizados na sua totalidade, outros como A.20, A.50 e B.60 não saíram do papel. A falta de verba por parte do governo do estado, do município e também do BID, começa a atrasar as obras (Diário Mercantil, 1980). Em junho de 1980, o BNH⁴⁰ através da CDN⁴¹ envia uma nova diretriz a ser tomado em relação ao Componente B.60, justificada pelas recentes elevações dos custos da terra e da obra, o que fora proposto no projeto inicial “Lotes Urbanizados”, ou seja, a instalação de 2 núcleos deste, um no bairro Nossa Senhora de Lourdes com 389 lotes disponíveis e o outro no bairro Francisco Bernardino com 382 lotes disponíveis, agora seria agrupado na sua totalidade em Francisco Bernardino, o que passou a ser denominado de “Complexo Francisco Bernardino”, pois além do Componente B.60, iriam ser instalados também o Componente A.20 (posteriormente transformado em subcomponente Distrito Industrial) e A.50, um centro de triagem para imigrantes e a sede do Departamento Municipal de Limpeza Urbana. Porém o texto do BNH deixa claro que quando houvesse a integração de componentes a incidência maior deveria recair sobre o subcomponente Distrito Industrial.

Com o agravamento da crise econômica, outras mudanças foram ocorrendo, a Central de Abastecimento de Minas Gerais (Ceasa/MG) desiste de operar parte do Componente A.10, a qual se referia às instalações físicas do galpão para a feira livre, repassando a municipalidade tais atribuições, e ainda, como contenção de custos, é também solicitada a transferência da Unidade de Saúde destinada ao bairro Industrial para o bairro Santa Efigênia,

⁴⁰ Banco Nacional de Habitação

⁴¹ Companhia de Desenvolvimento Nacional

visto que a Unidade instalada no bairro Cerâmica serviria aos dois bairros por estarem próximos. Já o bairro Santa Efigênia por estar localizado em região distante do centro da cidade, com população caracterizadamente pobre e apresentando recente adensamento habitacional carecia de equipamento para atendimento médico e dentário aos seus moradores. Vários termos aditivos relativos a valores foram realizados no processo. Em dezembro de 1981 é realizado um termo de retificação no parágrafo primeiro da cláusula 13ª do Convênio por parte do BIRD, o município passa a ser obrigado mesmo que exaurido o prazo de vigência deste e até pelo menos 15 de abril de 1994, a adotar todas as providências cabíveis visando dar continuidade ao desenvolvimento do projeto, de modo a assegurar o pleno alcance dos seus objetivos (Termo de ratificação nº 01/81, Processo 03968, vol. 17º, pág.538, 539, 540), o que tornou possível a concretização de parte do Componente B.60. Em 1982 enquanto vários Componentes caminhavam para finalização, já que o envio de verbas destinadas a eles ocorreu sem interrupção, enquanto que o projeto final do Componente B.60 (agora Complexo Francisco Bernardino), fora mais uma vez reprovado pelo BNH. Em 1983 no auge da crise econômica da PJJ, e registrado atrasos seguidos de abandonos de obras pelas empreiteiras devido à falta de pagamento pela PJJ, conforme relatório de nº 75 da CNDU/COBAL⁴², neste mesmo ano o Componente B.60 sofre intervenção do BNH, uma vez que somente parte do projeto havia sido implantada e quase toda verba destinada a ele já consumida em projetos, indenizações e transferência de moradores dos locais que receberiam outros Componentes, como também para execução de destes.

Entre 1983 e 1988, seguiram-se intervenções específicas na produção de moradias, como construções no Bairro Nova Era, além de construções de conjuntos residenciais como no bairro Barbosa Lage, dentro do sistema Companhia Estadual de Habitação (COHAB) / SFH.

Em 1984, assumia a direção da PJJ o prefeito Tarcísio Delgado, que diante das dívidas herdadas não promete obras. Neste ano não há repasse de verba para nenhum Componente, mas a prestação de contas referente à este ano demonstra que os Componentes B.10, B.73, C.10 e C.30 não foram paralisados, o que demonstra haver recursos em caixa para os mesmos. Em março de 1985, o IPPLAN/JF envia à comissão um novo projeto referente ao Componente B.60, deixando neste somente os Lotes Urbanizados, que passa a receber o nome de loteamento Milho Branco (futuramente veio a ser o bairro Milho Branco) e o Distrito Industrial, no entanto este estava condicionado à aprovação do orçamento do BNH pelo

⁴² Companhia Brasileira de Alimentos

Conselho Monetário Nacional. Em 1985 não há nenhum repasse de verba aos projetos relacionados ao BNH, somente aos projetos relacionados ao Ministério do Interior e ao Ministério dos Transportes. Em 1986, é apresentada a comissão uma mudança no Componente B.50, a reforma da antiga fábrica Bernardo Mascarenhas em substituição a construção do centro de treinamento de mão de obra, este Componente passou a ser chamado de Mercado Municipal, o qual passaria a acomodar um centro de referência das malharias do município e ainda um local onde os produtores da região passariam a comercializar seus produtos.

3.3 O COMPONENTE B:60, LOTEAMENTO MILHO BRANCO: ESTUDO DE UM CASO

“Implantação de 771 lotes a preços reduzidos. Localizados no bairro Francisco Bernardino, com condição mínima de infraestrutura urbana para atender a população de baixa renda (inferior a 3 salários mínimos regional), ao mesmo tempo em que contribuirá para a fixação da população migrante com aquela característica de renda familiar acima descrita” (Processo adm. n° 3968, Convenio n° 126/79, vol. 11°,p. 199)

O componente B.60, denominado “Lotes Urbanizados”, na época da elaboração do então “Perfil da Cidade de Juiz de Fora”, contemplava a proposta apresentada no Plano de desenvolvimento do município para a questão da habitação. Os estudos realizados pela equipe do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Juizes de Fora, usados para a formulação deste componente encontram-se arquivados no volume n° 9 do Processo n° 3968, p.1 a 69. Baseado no chamado “Estudo de Viabilidade de Organização Urbanizadora” realizado pela Fundação João Pinheiro, o qual teve como base o ano de 1973 e considerando a taxa de crescimento populacional de 5,7% a, estimou a necessidade de se construir cerca de 29.000 novas moradias em 1980 e considerando o recenseamento realizado pelo FIBGE⁴³, em 1970 o qual considerou a taxa de crescimento populacional a 5,8% ao ano, equipe do IPPLAN/JF, chega à conclusão que para o ano de 1980, seriam necessários a construção de 37.448 novas moradias.

⁴³ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

O programa tinha por objetivo atendimento a parcela da população de baixa renda que sofria impactos sociais na medida em que passam a viver em áreas sem qualquer infraestrutura. Na época da elaboração dos estudos Juiz de Fora já apresentava um crescente incremento populacional, devido à migração proveniente tanto da zona rural como das zonas urbanas circunvizinhas, O agravamento da situação dessas famílias provinha do abandono pelo qual eram submetidas pelo poder público. Assim a população a ser beneficiada, era constituída em sua maior parte por imigrantes recém-chegados ao município.

O universo pesquisado das famílias em questão foram os moradores da Vila da Prata, Vila Olavo Costa, moradores das margens do Rio Paraibuna, favela da Rua Paracatu, todos moradores de locais onde seriam implantados outros Componentes do projeto.

A Vila da Prata situada na fazenda da Lajinha no bairro Teixeira, teve 35 moradias pesquisadas em um total de 214 pessoas, apresentava uma população bastante jovem, 55% abaixo de 20 anos, sendo quase todas as pessoas em idades escolares, grande número de trabalhadores em situação de subemprego, porém a maioria das famílias com renda mensal superior a um salário mínimo, a fonte de renda ou sobrevivência de muitas famílias era proveniente do cultivo de plantações, uma população que se encontrava fortemente radicada no local, teriam que ser removidas para a construção do Parque Municipal da Lajinha integrante do Componente C.30. Uma das remoções que mais causou polêmica no município na época, já que a maior parte destas famílias foram transferidas para estábulos no bairro Jóquei Clube, atual Parque de Exposição de Juiz de Fora (Diário Mercantil, 18 jun. 1980, p.5) e após anos para o local denominado de Alto do bairro Salto Santo Antônio, enquanto que as famílias da áreas a ser ocupada pelo acesso a BR 040 foram transferidas para lotes no bairro Santa Efigênia. (Diário Mercantil, 29 jun. 1979, p.5).

A Vila Olavo Costa teve 26 moradias pesquisadas em um total de 142 pessoas, que tinham seus barracos instalados onde seria construído o Centro Social Urbano, parte do Componente B.71. Contrário da população da Vila da Prata, neste local o subemprego era predominante existindo também percentual significativo de desempregados, 50% da população se enquadrava na faixa etária de 0 a 14 anos, grande parte das famílias tinha como origem Juiz de Fora. Os moradores da margem do Rio Paraibuna eram 19 famílias no total de 87 pessoas, também apresentava uma população jovem, poucos estudavam e grande maioria dos empregados em situação de subemprego, com renda menor que um salário mínimo, a maior parte dos barracos eram germinados e carentes em todos os aspectos. Os moradores da favela da Rua Paracatu, se concentravam em 19 moradias totalizando 86 pessoas. No geral a maior parte desta população tinha origem em Juiz de Fora, 83% estavam em situação de

subemprego e 17% empregados grande parte da população em idade escolar frequentavam o 1º grau, os barracos deste local apresentavam condições físicas relativamente boas, construídos de placas de concreto armado, com instalações hidros sanitárias e elétricas.

Inicialmente foram selecionadas duas áreas para a implantação do Componente, mas conforme já mencionado somente fora aprovado à área do bairro Francisco Bernardino. A seleção da área do bairro Francisco Bernardino pela equipe do IPPLAN foi justificada da seguinte forma: “justifica-se sua escolha pela proximidade do Núcleo de apoio a Indústria de Malharias e Confecções (microempresas) a ser implantado em área vizinha àquela escolhida. Atuando como manancial de empregos, inicialmente alocados no setor da construção civil e posteriormente no setor fabril. Funcionará também como indutor do desenvolvimento daquele bairro, incrementando inclusive o sistema de transporte coletivo para a área que hoje conta com uma linha. O projeto de Lotes Urbanizados do Bairro Francisco Bernardino, deverá ser implantado a partir do início de 1980” (Perfil da Cidade de Juiz de Fora, Processo nº 3969, vol.9, p.41 e 42).

De todos os Componentes do projeto, o B.60 foi o último a ser implantado e podemos dizer que só fora cumprido devido à alteração da cláusula 13ª do convênio conforme mencionado anteriormente, não se cumpriram, principalmente os itens 13 e 15 do parágrafo nono da cláusula terceira do convênio os quais se referiam à venda dos lotes, a qual deveria “atender as famílias de baixa renda e dentro de critérios adequados de classificação dando prioridade àquelas que tenham sido deslocadas em virtude da execução de qualquer Componente ou subcomponente”, como era o caso, por exemplo, das famílias residentes na Vila da Prata (bairro Teixeira) que foram retiradas para a construção do Parque da Lajinha e para a construção do acesso a BR 040. Muitos foram os empecilhos para a execução deste Componente, a ênfase que era dada a outros componentes pela administração pública, existia o estudo, o planejamento mas projeto físico em si não existia, algo que só veio há acontecer em 1985, no auge da crise econômica, com um índice enorme de desemprego, o que dificultava o BNH a repassar à parte do recurso que era destinado a união, já que estes provinham do FGTS.

Em 1985, a PJF dando continuidade ao programa começa o processo para implantação do Loteamento Milho Branco, com a abertura do Processo administrativo nº 2446/85, desenvolvido em dois volumes, seguido do Processo nº 2520/87, 0709/88 e 7804/88 (disposto em quatro volumes). O Loteamento em pauta está localizado no bairro Francisco Bernardino, em área desmembrada da fazenda Santa Cândida de propriedade do município (conforme matrícula nº 19.036 do 3º cartório do registro de Imóveis) e em uma área particular do sítio

Cachoeira, de propriedade de João Fontes e Manoel Pereira de Almeida, (correspondente às matrículas nº 10.664, 10.937 e 10.958 do 1º Ofício de Registro de Imóveis) adquirida através de uma desapropriação de forma amigável. A implantação do loteamento se deu em quatro seções, onde a primeira, segunda e quarta são referentes aos lotes residenciais, enquanto que a terceira foi destinada aos lotes industriais. O objetivo do loteamento e de cada uma de suas seções está demonstrado no memorial descritivo deste: “Este loteamento faz parte do Projeto Cidades de Porte Médio-BIRD, com objetivo de criar lotes para o atendimento à população de baixa renda e as pequenas e micro empresas” (Processo 2445/85, vol.2, pág.34). Nos dois volumes do Processo nº 244/85 constam as plantas referentes à localização e certidões de aprovação da primeira, segunda e terceira seção além de toda documentação referente à quarta seção.

Em 1986, com o fim do BNH, ocorre à paralisação dos investimentos retornando em 1987 com um repasse considerável pelo MDU o que permitiu o início das obras de construção das casas, conforme descrito no Processo 2520/87, que tratou desta questão, num contrato firmado entre a PJF e a EMPAV⁴⁴ referente à construção de 383 casas, tendo agora como agente financeiro a COHAB-MG.

No Processo 0709/88 podemos constar a fundamental participação da EMCASA nas questões referentes ao loteamento, pois encontramos neste as mensagens de leis enviadas à Câmara Municipal de Juiz de Fora solicitando a mesma que todas as seções do loteamento fossem incorporadas as ações de capital da EMCASA. A primeira mensagem de nº 2124 foi encaminhada em março de 1988, autorizada pela Lei nº 7344 de 26/05/1988 e a segunda de nº 2308 em outubro de 1989 autorizada em 15/12/1989. A incorporação deste ao patrimônio da EMCASA, conforme mencionado nestas era à única forma do Poder Público viabilizar a construção das casas, urbanização do loteamento e ainda a comercialização das moradias. Isto porque esforços desenvolvidos pela Administração Municipal nesse particular, como “Projeto João de Barro” e a construção de casas por iniciativa da SMO⁴⁵ e da AMAC⁴⁶, procuraram amenizar a gravidade do problema, mas não alcançaram a dimensão necessária por uma série de circunstancia como: a insuficiência de recursos, a ausência de uma política específica e a inadequação dos mecanismos de que pode lançar mão a administração direta.

Em três volumes do Processo 7804/88 encontramos o projeto referente ao modelo das casas, codificadas de acordo com suas metragens em “A e B”, (bem como as disposições

⁴⁴ Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização

⁴⁵ Secretaria Municipal de Obras

⁴⁶ Associação Municipal de Apoio Comunitário

destas em todos os lotes na sua maioria eram germinadas), e ainda o registro de liberação das construções pelo CREA-MG⁴⁷. No quarto volume estão contidas as certidões de regularização dos lotes, os registros de compra e venda dos imóveis, alvará de licença para futuras modificações dos imóveis, o registro da forma de aquisição dos imóveis, ou seja, compra com o FGTS e ainda o memorial descritivo final do loteamento, onde era referenciada a forma como este estava sendo entregue aos moradores: “O loteamento é composto de 383 lotes, sendo que o menor lote possui área de 125 m² e a menor testada de 7,50m. Uma área de 10.980 m² destinada a equipamentos comunitários para atendimento a comunidade. No loteamento existem 10 ruas de tráfego urbano e 8 ruas exclusivamente de pedestres, possui toda a infraestrutura básica, como pavimento em poliédrico, meio fio, rede de captação de águas pluviais, instalações hidros sanitárias, iluminação pública e energia elétrica”.

O loteamento foi entregue em 1988. Os moradores passaram a conviver com diversas dificuldades, como falta de transporte coletivo, escola, área de lazer, saúde e uma área de ocupação irregular. Não existia linha de ônibus para atender ao loteamento, o Componente B.40 não previa a mesma. A Escola Municipal Engenheiro André Rebouças, inaugurada no loteamento em 1990, funcionava em 1989, em um anexo na Escola Antônio Fagundes no bairro Francisco Bernardino. O Posto Comunitário foi construído em outubro de 1989, e somente em 1996 no orçamento participativo do município foi votada a construção da praça.

Quanto ao mini Distrito Industrial, segundo os técnicos da EMCASA houve falta de investimento inicial no local e falta de incentivos por parte do Poder Público, pois nesta área não foi executado nenhum tipo de infraestrutura, havia um córrego que corria a céu aberto, que recebia todo o esgoto do loteamento e que na época das chuvas causava enchente nesta área, o que ocasionou o afastamento dos empresários. Pouco conseguiu se levantar, pois não consta cadastro das indústrias que a princípio se instalaram por lá e se estas absorveram a mão de obra local.

4 CONCLUSÃO

⁴⁷ Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de Minas Gerais

Os investimentos do Programa CPM/BIRD, que findou em 1986, foram à mola propulsora para a valorização de várias áreas periféricas de Juiz de Fora, devido à expansão de infraestrutura e serviços públicos, bem como para a articulação da área central da cidade através das modificações implantadas no setor viário.

O componente B.60, como foi chamado na época da elaboração dos projetos passou a ser chamado de Loteamento Milho Branco, teve a sua execução garantida pelo Termo de rerratificação nº 01/81, conforme mencionado anteriormente, e sofreu várias modificações referentes ao projeto inicial, deste restou somente à parte referente à construção das moradias. Do total de 771 moradias previstas no projeto inicial, somente foram entregues 383 moradias. A central de triagem também prevista fora retirada do projeto. Outra questão se refere a faixa da população a ser beneficiada pelo projeto, população de baixa renda, imigrantes e ainda as famílias removidas das áreas contempladas por algum projeto do programa CPM / BIRD, estas não foram atendidas. Por se tratar de uma população que em sua maioria estava no mercado de trabalho informal, conforme constatado pela pesquisa realizado pela equipe do IPPLAN/JF, não poderão adquirir as moradias, uma vez, que a venda destas se deu através do uso do FGTS. As famílias que não foram levadas pela PJJ para o Bairro Santa Efigênia ou o Alto do bairro Santo Antônio, passaram a ocupar a periferia da cidade em diversas áreas de ocupação irregular. Uma dessas áreas foi à própria área de ocupação irregular existente dentro do Loteamento Milho Branco, fato que pode ser constatado na ficha cadastral dos moradores no Processo Administrativo nº279/98, o qual trata da Regularização das áreas pertencentes à PJJ naquele local que foram ocupadas irregularmente.

Um loteamento entregue aos moradores sem equipamentos comunitários (praça, escola, unidade de saúde), apesar de o local possuir áreas destinadas a estes, sem transporte urbano e coleta de lixo. Conforme palavras de Ermínia Maricato em Brasil Cidades “a produção de moradias exige um pedaço de cidade e não de terra nua. Há necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de grande aglomeração” e para isso é necessário que haja empenho de todas as três esferas de governo como determina a Constituição, ter uma política habitacional continuada, pois muitos programas tidos com sucesso em algumas administrações são abandonados por não terem identidades com as propostas de novas administrações. É necessário que haja por parte da PJJ ações que despertem interesse na iniciativa privada em participar na produção de moradias para a população de baixa renda, por meio de legislações de uso do solo urbano e com incentivos fiscais, e também verba no orçamento participativo destinada a este fim, pois o que

não pode continuar a existir no processo de crescimento da cidade é um planejamento urbano que não vai acontecer.

Se procedermos a uma avaliação do programa CPM/BIRD em nosso município, pode-se concluir então que em grande parte, os Componentes do projeto cujos recursos vinham do Ministério dos Transportes e do Ministério do Interior, não tiveram nenhum impedimento quanto ao repasse dos recursos, além de serem destinados a estes os maiores valores monetários do investimento, como demonstrado na planilha do IPPLAN/JF, foram executados praticamente na sua totalidade, conforme demonstrado nas prestações de contas e notícias publicadas na imprensa local. O mesmo não se pode considerar em relação aos Componentes com recursos do BNH. O programa foi bem sucedido em alcançar o objetivo de melhorar as condições de vida em bairros de baixa renda, pois geraram visíveis benefícios ambientais e sociais, induziram as administrações municipais a uma participação mais consciente na solução dos problemas locais, além do aproveitamento do funcionalismo. Mas fracassou na geração de emprego e renda, uma vez que o distrito industrial foi entregue sem qualquer infraestrutura o que não permitiu a instalação das empresas no local. Quanto à questão da habitação também foram deixadas lacunas, caso contrário não existiria naquele local (loteamento Milho Branco), uma área de ocupação irregular que nascera praticamente junto com o loteamento, e tão pouco viríamos algo que se tornou presente na realidade da cidade, a autoconstrução em lugares segregados, o que tornou os indivíduos ali residentes agentes e produtores do espaço urbano, porém excluídos dos direitos da cidade.

Por fim, gostaria de destacar as ideias de Haroldo Gama no texto “Segregação Residencial e Políticas Públicas – São Paulo na década de 1990”, onde este usa as seguintes palavras para criticar a pouca prioridade dada à política habitacional, “enquanto volumes significativos de recursos eram alocados-inclusive reformas constitucionais- para as áreas de saúde e educação, os recursos para as áreas de habitação ficaram relativamente contingenciados”.

REFERÊNCIAS

“Abertas inscrições para a casa própria” (n.6). **Diário Mercantil**, 24 jun. 1979, p. 5.

“A cidade e os anos 70 – 80” (n.1). **Diário Mercantil**, 1º jan. 1980, p. 2.

“A cidade e os anos 70 uma coexistência com a crise” (n.3). **Diário Mercantil**, 1º jan. 1980, p. 6.

“A favela acaba. E surgem novos dramas sociais” (n.5). **Diário Mercantil**, 23 jun. 1979, p. 2.

“Ano Novo deixa para trás década da crise” **Tribuna da Tarde** (n.23), 31 dez 1989, 01 jan. 1990, p.6,7.

ANDRADE, Thompson Almeida de; SERRA, Rodrigo Valente. "O recente desempenho das cidades médias no crescimento populacional urbano brasileiro", **Revista Brasileira Estudos Populacional**, Brasília, 16, nº 1/2 jan/dez.1999.

ARAUJO, Tânia Bacelo de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan: fase, 2000.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 2.ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

“Banco Mundial financia projetos de JF” (n.2). **Diário Mercantil**, 12 jun. 1979, p.9.

“BNH quer 4,4 milhões de casa” (n.4). **Diário Mercantil**, 29 jan. 1980, p. 9.

“BIRD confirma execução de 11 projetos na cidade” (n.1). **Diário Mercantil**, 9 jun. 1979, p.5.

“BIRD em crise paralisa operações de empréstimo” (n.5). **Diário Mercantil**, 6 mar. 1980.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de habitação. **Cadernos M. Cidades**, nº 4, Brasília, 2005.

BRITO. Fausto. **“O deslocamento da população brasileira para as metrópoles”**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>>

CARDOSO. Adauto Lúcio. **“Desigualdades urbanas e políticas habitacionais”**. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/download/adauto_desig_urb-polhab.pdf>

“Comissões vão dar seguimento a projetos de Cidades Médias” (n. 6). **Diário Mercantil**, 4 abr.1980, p. 9.

“Dívida da cidade sob amanhã em Cr\$250 milhões” (n.9). **Diário Mercantil**, 20 abr. 1980, p.6 .

“Dívidas Municipais” (n.7). **Diário Mercantil**, 28 jun. 1979, p.2.

“Economia, segurança e conforto: Este é o objetivo da nova Avenida Rio Branco” **Diário Mercantil - Diário da Tarde** (n.21), 1º e 2 ago. 1982. p.4 .

“Empregos diminuem e salário fica abaixo da taxa de inflação”. **Diário Mercantil** (n.12), 1º jun. 1982, p.4 .

“Empresas denunciam: CPM esvazia interior”. **Diário Mercantil** (n.15), 18 jun. 1982, p.4 .

“Favelado vão para os estábulos do Jockey Clube” (n.8). **Diário Mercantil**, 18 abr. 1980, p.5.

“FAVELA: pergunta sem resposta”. **Diário da Tarde**, Juiz de Fora, 27 ago. 1969.

GRABIAGI, Fabio. **Economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005, cap.7.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea: para cursos de economia e administração**. São Paulo: Atlas, 1996.

“Impasse do Sitio Milho Branco tem solução”. **Diário Mercantil** (n.18), 10 jul. 1982. p.4 .

“Inflação de dezembro é de 69,23% na cidade”, **Tribuna da Tarde** (n.25), 23 jan. 1990, p.5.

“IPPLAN confirma desapropriação para projetos de Banco Mundial” (n.7). **Diário Mercantil**, 13 abr.1980, p. 4.

“Juiz de Fora: A cidade no linear de um novo tempo” **Diário Mercantil - Diário da Tarde** (n.20), 1º e 2 ago. 1982. p. 2,3.

“Juiz de Fora no Programa de Cidade Medias” (n.4). **Diário Mercantil**, 21 jun. 1979, p.9.

“Juiz de Fora Sempre - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora”. Juiz de Fora (MG): **FUNALFA Edições**; 2004.

“JF ganha Fundo Municipal de habitação e de Saúde” **Tribuna da Tarde** (n.24), 05 jan. 1990, p.5 .

“JF tem nova concepção de trafego com o plano geral de transporte”. **Diário Mercantil** (n.17),27 jun. 1982, p.4 .

LAWALL, Janaína Sara. **Espacialização da habitação de baixa renda em Juiz de fora: habitação popular e 'submoradia' nos Centros Regionais Norte e Oeste / Janaina sara Lawall**. 2010.

“Malharias podem ter um núcleo de apoio” (n.7). **Diário Mercantil**, 24 jun. 1979, p.5.

MARICATO, Ermínia. Brasil, **Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. 3ª ed. Petrópolis, RJ. Vozes, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade: Coordenação Wanderley Lonconte**. 2ª ed. São Paulo: Atual, 1997.

“Mello expõe a ministro endividamento municipal” (n.9). **Diário Mercantil**, 17 mai. 1980, p.4 .

“Mello Reis: Projeto BIRD é conquista do planejamento das necessidades do povo nasceram os 11 projetos” (n.2). **Diário Mercantil**, 1º jan. 1980, p.5.

“Migração e pobreza: fruto do modelo sócio econômico” **Diário Mercantil**, (n.10) Caderno de Economia, 25 de mai. 1980, p.6 .

“Prefeito diz que só ação política resolve dividas em Juiz de Fora” (n.11). **Diário Mercantil**, 23 mai. 1982, p.4 .

“Prefeito inicia obras do Parque da Lajinha”. **Diário Mercantil** (n.13), 06 jun. 1982, p.5.

“Prefeitura assina novo convênio do Projeto CPM / BIRD”. **Diário Mercantil** (n.14), 16 jun. 1982, p.4 .

Prefeitura de Juiz de Fora. Processo administrativo 3968/79, convênio 126/79-PJF/MINTER, PECPM/ BIRD, vol.1-36.

Prefeitura de Juiz de Fora. Processo administrativo 2446/85, vol. 1-2

Prefeitura de Juiz de Fora. Processo administrativo 2520/87.

Prefeitura de Juiz de Fora. Processo administrativo 0709/88 e 7804/88.

“Programa Cidades Diques tem mais recursos e um novo impulso nos setores econômicos e sociais”. **Diário Mercantil - Estado de Minas - Diário da Tarde** (n.22), 28 ago. 1982. p.3 .

“Projeto BIRD cria novas expectativas na cidade” (n.3). **Diário Mercantil**, 14 jun. 1979, p. 4.

QUEIROZ, Luiz César de; LAGO, Luciana Côrrea do. “**A oposição favela-bairro no espaço social do Rio de Janeiro**”. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8598.pdf>>.

“Recursos ativam projetos em Juiz de Fora” (n. 8). **Diário Mercantil**, 13 mai. 1980, p.5 .

“Sociólogo analisa industrialização na cidade”. **Diário Mercantil** (n.16), 27 jun. 1982, p.4 .

STEINBERGER, Marília & BRUNA, Gilda Collet. **Cidades médias: elos do urbano-regional e do publico-privado**. In: Andrade, Thompson Almeida & Serra, Rodrigo Valente (orgs). **Cidades medias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, p.35 – 77.

TORRES. Haroldo Gama. “Segregação residencial e politicas publicas”. São Paulo na década de 1990, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19 nº 54 fevereiro/2004.

“Trabalho: na luta contra a inflação, a maior cota de sacrificios ainda cabe ao povo”. **Diário Mercantil - Diário da Tarde** (n.19), 1º e 2 ago. 1982. p. 3.

WEFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.