

MARIANA CAMILLO SANT'ANA

**CONTRIBUIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL
PARA AS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE URBANA E HABITACIONAL: OS
CASOS DE VALE VERDE E MILHO BRANCO II, EM JUIZ DE FORA/MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

S232c
2021 Sant'Ana, Mariana Camillo, 1994-
Contribuições da regularização fundiária de interesse social
para as condições de habitabilidade urbana e habitacional : os
casos de Vale Verde e Milho Branco II em Juiz de Fora/MG /
Mariana Camillo Sant'Ana. – Viçosa, MG, 2021.
112 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 105-109.

1. Política habitacional - Juiz de Fora. 2. Habitações -
Projetos e construção - Avaliação - Juiz de Fora. 3. Planejamento
urbano - Juiz de Fora. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

CDD 22. ed. 307.76098151

MARIANA CAMILLO SANT'ANA

**CONTRIBUIÇÕES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL
PARA AS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE URBANA E HABITACIONAL: OS
CASOS DE VALE VERDE E MILHO BRANCO II, EM JUIZ DE FORA/MG**

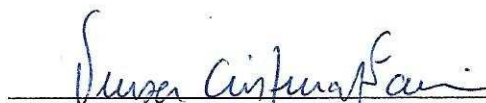
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 16 de abril de 2021.

Assentimento:



Mariana Camillo Sant'Ana
Autora



Teresa Cristina de Almeida Faria
Orientadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à minha mãe, por ter iluminado meus caminhos até aqui, por acreditar em mim e abraçar comigo este sonho. Assim como tudo que faz, ela se entrega, e não foi diferente durante minha trajetória no mestrado. Acompanhou-me nas visitas a campo e se envolveu de coração em cada entrevista, fazendo até amizades com os moradores. Sinto que dizer obrigada é muito pouco perto de tudo que fez e faz!

À Universidade Federal de Viçosa e ao Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo, por me dar a chance de realizar esta pesquisa, que faz parte de um sonho. A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos.

Aos mestres, que dedicam suas vidas a compartilhar o conhecimento sem pedir nada em troca. Se hoje eu sonho em ser uma professora, foi porque vocês me inspiraram. Em especial, agradeço imensamente à Dra. Teresa Cristina de Almeida Faria, minha querida orientadora e professora, por sua atenção, pela paciência, por aceitar o desafio de desvendar Juiz de Fora através do meu olhar e, pelas conversas sempre tão leves e divertidas. Agradeço também ao professor Ítalo Stephan, pelas aulas ministradas na pós-graduação, que proporcionaram acalorados e necessários debates.

Aos amigos da Pós, Lívia, Aline e Juliana, em especial ao Reginaldo, que gentilmente me acompanhou até a sala no primeiro dia de aula, e desde então me apoiou em diversos momentos. Vocês tornaram o caminho mais leve!

Aos funcionários da Empresa Regional de Habitação da Prefeitura de Juiz de Fora (EMCASA), sobretudo à Rute e à Erika, pela disponibilidade para responder às minhas diversas perguntas, pois caso contrário, meu caminho teria sido mais longo.

Aos moradores dos bairros Milho Branco II e Vale Verde que se dispuseram a responder às perguntas e a compartilhar as histórias de sua vida e luta. Eles me inspiraram e me fizeram acreditar que esta pesquisa será apenas o início do meu trabalho como pesquisadora e urbanista.

Ao meu amigo e namorado, Michel, por me fazer sempre acreditar que eu era capaz. Com seu positivismo e sua paciência, acompanhou-me nos momentos bons e ruins.

A todos aqueles que, de alguma forma, me apoiaram e, disponibilizaram seu tempo para uma conversa ou uma saída informal para desestressar. Meus amigos são minha base.

A todos, minha gratidão!

RESUMO

SANT'ANA, Mariana Camillo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2021. **Contribuições da regularização fundiária de interesse social para as condições de habitabilidade urbana e habitacional: os casos de Vale Verde e Milho Branco II em Juiz de Fora/MG.** Orientadora: Teresa Cristina de Almeida Faria.

Este trabalho dedica-se a analisar as contribuições da conclusão de um processo de regularização fundiária nos critérios de habitabilidade urbana e residencial, em dois bairros da cidade de Juiz de Fora - MG. Com o avanço do arcabouço jurídico, principalmente após a Constituição Federal de 1988, muitos foram os processos de regularização fundiária efetivados no Brasil. A atual Lei Federal de Regularização Fundiária, Lei nº 13.465/2017, estruturou esse processo em quatro dimensões: física, ambiental, social e jurídica. Apesar de, muitas vezes esse processo não acontecer de forma completa, estudos realizados para investigar os efeitos dessa política sobre o território, têm apontado ganhos eminentes na produção do espaço e na habitação. Uma pesquisa exploratória inicial sobre as políticas habitacionais municipais, permitiu traçar as políticas habitacionais adotadas pelo poder público, tendo sido destacados os processos de regularização realizados por diferentes instrumentos jurídicos. No estudo de campo realizado em ambos os bairros, foram feitas entrevistas com os moradores que participaram do processo e residem no local até os dias atuais. A entrevista semiestruturada, somada ao checklist e ao levantamento fotográfico feito pela pesquisadora, proporcionou informações complementares aos processos administrativos cedidos pela Prefeitura de Juiz de Fora. Pode-se dizer que, embora em um primeiro momento do processo de regularização, a titulação dos moradores tenha sido o foco, a sua efetivação trouxe ganhos para a comunidade, destacando-se entre eles, a ampliação e a aplicação de materiais de acabamento nas residências, a implantação dos serviços dos Correios e de Internet e a construção de equipamentos urbanos no local. Esta pesquisa buscou contribuir para o repertório de informações sobre a política habitacional municipal, por meio de experiências concretas, de modo a auxiliar no planejamento de futuras ações de regularização fundiária na cidade.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Habitabilidade. Juiz de Fora. Política Habitacional

ABSTRACT

SANT'ANA, Mariana Camillo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2021.
Contributions of social housing's land regularization to the conditions urban and residential habitability: the cases of Milho Branco II and Vale Verde in Juiz de Fora MG.
Advisor: Teresa Cristina de Almeida Faria.

This research analyzes the contribution of the conclusion of urban land regularization procedures on the urban and residential habitability criteria in two boroughs in Juiz de Fora, Minas Gerais State. With the evolution of the legal framework, in particular since the adoption of the 1988 Federal Constitution, a larger number of land regularization procedures were finalized in Brazil. The current Federal Law on Land Regularization, Law n. 13.465 of 2017, organized the regularization procedure around four overlapping areas of concern: physical, environmental, social and legal. Despite the fact that the procedure doesn't always fully consider all four aspects, studies conducted to investigate the effects of this policy framework on land occupation are showing considerable impacts in the production of urban space and in housing. A preliminary exploratory investigation into housing policies at municipal-level allowed the mapping of policies adopted by the government, highlighting the variety of legal instruments deployed in the regularization processes. Field work conducted in both boroughs involved interviewing residents who took part in the procedure and who still live in these settlements. A semi-structured interview, with a checklist and photographic assessment by the researcher provided information to supplement the data contained in the administrative files to which access had been given by the Prefecture of Juiz de Fora. Although it could be said that in the early stages of the regularization procedures, the focus was on giving title to the residents, the completion of these procedures brought other benefits to the community and, in particular, the enlargement of units and improvement of finishing materials used in housing, the introduction of postal and internet services, and the edification of urban equipments in the areas. This research has sought to improve our understanding of municipal housing policy through the analysis of concrete experiences, in order to improve the planning of future land regularization initiatives in the Brazilian cities.

Keywords: Land regularization. Habitability. Juiz de Fora. Housing polic.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIS	Área de Especial Interesse Social
APO	Avaliação Pós Ocupação
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Concessão do Direito Real de Uso
CF 88	Constituição Federal de 1988
CEF	Caixa Econômica Federal
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CORE	Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos
CUEM	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
EMCASA	Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HBB	Programa Habitar Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento
NBR	Normas Técnicas
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACUAP	Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de áreas precárias
PD	Plano Diretor
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PJF	Prefeitura de Juiz de Fora
PCM	Programa Cidade de Porte Médio
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PT	Partido dos Trabalhadores
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão

SPGE	Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica
SSPLAT	Subsecretaria de Planejamento do Território
SM	Salário mínimo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1: Critérios adotados para o recorte da área de estudos.	16
Esquema 2: Processo de recorte com os critérios anteriormente descritos.	17
Esquema 3: Levantamento e seleção dos critérios de habitabilidade dentre os autores de referência.	34

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização de Juiz de Fora em Minas Gerais.....	14
Figura 2: Mapa de Juiz de Fora e seus distritos.....	47
Figura 3: Estrutura organizacional da antiga SEPLAG.....	58
Figura 4: Novo organograma SEPUR.	59
Figura 5: Mapa de Juiz de Fora com a localização das áreas de estudo (sem escala).....	64
Figura 6: Mapa de mobilidade dos moradores para o bairro Vale Verde.....	66
Figura 7: Mapa mobilidade moradores Milho Branco II.....	67
Figura 8: Ocupações de bairros próximos.	68
Figura 9: Notícias sobre a ausência de asfaltamento no bairro em 2015.	70
Figura 10: Planta de loteamento do bairro Vale Verde.	72
Figura 11: Comparação das fotos áreas do bairro Vale Verde.	73
Figura 12: Antes e depois da praça Maria Euzébia.	74
Figura 13: Foto de uma das igrejas construídas no bairro.	76
Figura 14: Comparação entre 2011 e 2020.....	78
Figura 15: Edificação sem sistema estrutural.....	79
Figura 16- Bairros adjacentes ao Milho Branco II.....	81
Figura 17: Foto retirada de um jornal municipal.....	82
Figura 18: Foto de uma das reuniões realizadas no bairro.	84
Figura 19: Foto de uma rua do bairro mostrando a ausência de calçada.....	86
Figura 20: Comparação entre as fotos aéreas do bairro Milho Branco II.....	87
Figura 21: Foto da praça no bairro Milho Branco II.	88
Figura 22: Montagem comparativa entre 2011 e 2020.....	90
Figura 23: Foto da casa condenada pela Defesa Civil.....	91
Figura 24: Fotos comparativas no bairro Milho Branco II.....	94
Figura 25: UBS construída no bairro Vale Verde.	95
Figura 26: Curva estreita no bairro Milho Branco II.....	96
Figura 27: Antes e depois do bairro Vale Verde.	97
Figura 28: Antes e depois de uma casa no bairro Milho Branco II.	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Hierarquização das áreas sujeitas às ações de regularização fundiária.	51
Tabela 2: Áreas regularizadas em Juiz de Fora.	53
Tabela 3: Terminologias adotadas pela PJF entre 1996 e 2018.	56
Tabela 4: Regiões/ bairros anteriores de residência dos entrevistados e distância aproximada.	66
Tabela 5: Comparação dos dados colhidos em campo.	93

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL	22
1.1. As políticas habitacionais	22
1.2 A precarização da moradia.....	28
1.3 Habitabilidade urbana e habitacional.....	31
CAPÍTULO 2 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL	36
2.1 Marcos legais	36
2.2 Instrumentos jurídicos.....	41
CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA HABITACIONAL EM JUIZ DE FORA.....	46
3.1 O município de Juiz de Fora e as principais políticas habitacionais.....	46
3.2 Estrutura administrativa	56
3.2.1 Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA.....	59
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO DO VALE VERDE E MILHO BRANCO II EM JUIZ DE FORA	63
4.1. Vale Verde	67
4.1.1 – Contribuições para a habitabilidade urbana.....	71
4.1.2 Contribuições para a habitabilidade residencial	77
4.2. Milho Branco II.....	80
4.2.1 Contribuições para a habitabilidade urbana	85
4.2.2. Contribuições para a habitabilidade residencial	89
4.3. Conclusões	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
REFERÊNCIAS	105
APÊNDICES.....	110

INTRODUÇÃO

A questão habitacional, é um dos maiores e mais urgentes problemas sociais no Brasil. Geralmente, as cidades brasileiras possuem suas paisagens urbanas marcadas pela presença de assentamentos informais (ROLNIK, 2006). Esses assentamentos são consequência da invasão de terras públicas ou privadas, por uma população de baixa renda, que ao ser excluída do acesso à moradia ofertado pelo mercado formal, acaba buscando seus próprios meios de construir e morar. Os assentamentos informais são caracterizados por um conjunto de moradias precárias, com baixas condições de habitabilidade, localizados distante dos centros urbanos, com pouca ou nenhuma infraestrutura e, às vezes, em áreas de degradação ambiental, o que favorece a insegurança dos moradores quanto à sua permanência no local. Isto indica que, as ações de políticas públicas voltadas para a habitação de baixa renda têm sido ineficientes para reverter esse quadro. Outro agravante indicado por diversos autores, urbanistas e juristas, é que as leis de ordenamento urbano são elitistas e vêm reforçando a reprodução da ilegalidade fundiária. Esses locais, muitas vezes, não fazem parte dos mapas ou dos dados cadastrais do município, o que reitera a situação de informalidade e abando perante o Estado. De acordo com Rolnik (2006), a exclusão vai além das questões sociais, de renda ou territorial. Para a urbanista, as pessoas que estão inseridas em um contexto de cidade informal vivem sujeitas a menos oportunidades de trabalho e de acesso à cultura e ao lazer. Por outro lado, aqueles que estão na “porção legal” estão inseridos em um ciclo de diversas oportunidades.

O poder público, inicialmente, teve um posicionamento a favor da erradicação de aglomerados informais, utilizando-se das práticas de higienização das cidades desde o período sanitarista, que no final, não trouxeram bons resultados, nem muito menos contiveram o crescimento desse tipo de ocupação. Após a década de 1980, com a publicação da Constituição Federal, os assentamentos informais conquistaram uma nova perspectiva dentro da cidade formal. Ressalta-se a garantia de acesso à moradia como um direito humano e fundamental, em que a sua consolidação vai além dos interesses internos de cada estado. Além disso, o capítulo de política urbana, incluído pela primeira vez na Constituição Federal, institui a função social como princípio obrigatório da propriedade (BRASIL, 1988).

É dentro desse contexto que surge o importante instrumento de regularização fundiária. Foi a partir dessa publicação, que os moradores dessas áreas ganharam respaldo jurídico para requerer as condições mínimas de direito à moradia, para além das justificativas de situações de riscos estruturais e ambientais da área. As administrações municipais também tiveram maior

amparo para o desenvolvimento desse tipo de processo, e é nesse período que se nota um crescente número de programas de urbanização de favelas no Brasil. No entanto, vale ressaltar, que eles ainda são ineficientes diante a demanda (FERNANDES, 2007).

Em 2001, o Estatuto da Cidade, reafirmou esse instrumento como instrumento jurídico político de planejamento e gestão das cidades, mas somente em 2009 foi publicada uma lei com tratamento específico para regularização fundiária, a Lei Federal nº 1.977/2009. Essa lei prevê a regularização fundiária plena, que institui medidas de âmbito jurídico, ambiental e social. Mais tarde, ela foi revogada pela Lei nº13.465/17, que segundo alguns autores, acabou por flexibilizar, além do processo de obtenção dos títulos, os parâmetros de urbanização. Dessa maneira, a lei auxilia na desburocratização pelo poder público, mas deixa a desejar no tocante ao direito de moradia digna, tão proferida na legislação anterior. Entre os legisladores, há uma grande discussão quanto à constitucionalidade integral da lei. Existem algumas ações diretas de constitucionalidade sob relatoria, no entanto elas não serão tratadas em detalhes neste trabalho.

Fernandes (2007) ressalta que as experiências dos processos de regularização fundiária no País têm sido um fracasso. Esses processos, apresentam um caráter extremamente curativo, o que significa que são pontuais e não fazem parte de ações conciliadas com outros programas públicos, nem mesmo preveem ações em longo prazo que possam fortalecer a democratização do acesso à terra e moradia. Segundo, em alguns casos já comprovados a realização dos programas nesses moldes causa um efeito perverso, colaborando para o aumento do preço das terras e fazendo com que os próprios moradores sejam expulsos do território pelo mercado. Apesar disso, o autor relata que a maioria das experiências resultam em melhores condições de moradia, devido ao acesso a crédito formal, que possibilita, com maior facilidade, a compra de materiais de construção.

Diante do arcabouço jurídico apresentado, o estudo das experiências em regularização fundiária se torna-se fundamental, uma vez que o que vemos em nossas cidades é um cenário antagônico às diretrizes oferecidas pela lei. De um lado o Estado, que se propõe a ser o garantidor dos direitos; do outro, a população carente, que se aglomera de forma precária em ocupações irregulares à espera de políticas públicas habitacionais. Na cidade de Juiz de Fora, objeto de estudo desta pesquisa, não é diferente. Segundo Abreu (2009), que realizou um estudo com base em periódicos municipais, Juiz de Fora teve seu primeiro aglomerado informal em meados de 1960. Logo depois, em 1972, foi noticiado pelo jornal municipal que 5% da população já vivia em favelas (ABREU,2009). Desde então, esses números vêm crescendo, e segundo um diagnóstico da Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora (SEPLAG-JF), publicado em 2018, atualmente existem 138 áreas com ocupação

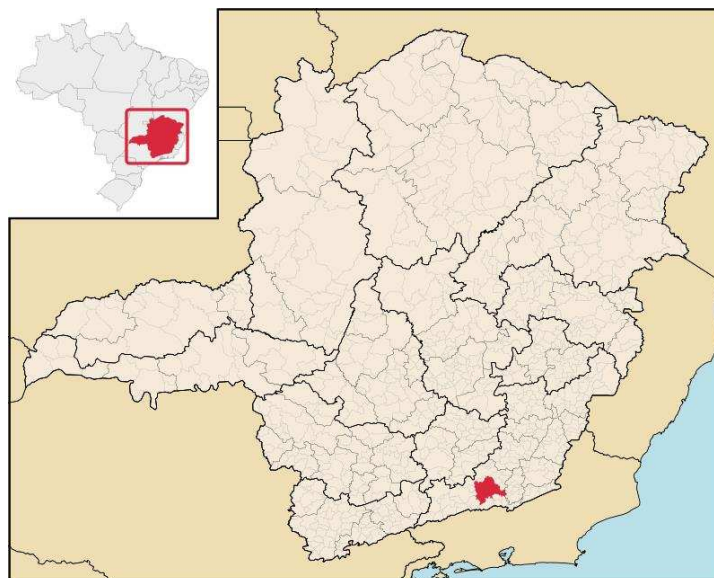
irregular, suscetíveis de regularização fundiária (JUIZ DE FORA,2018b). A inquietude da pesquisadora diante desse cenário expressou alguns questionamentos demonstrados a seguir e que nortearam esta pesquisa.

- Por que Juiz de Fora sofre um crescimento de áreas informais no território?
- Como a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora está conduzindo os processos de regularização fundiária?
- As regularizações fundiárias, efetivadas no território, tiveram um efeito positivo ou negativo na vida da população envolvida?
- Os processos de urbanização estão atrelados aos processos de regularização fundiária?
- Qual é a opinião e qual é a conduta dos moradores participantes após a conclusão desses processos?

Delimitação do objeto de estudo

Esta pesquisa volta o olhar para as condições dos assentamentos irregulares da cidade de Juiz de Fora. O município teve o início de seu núcleo urbano às margens do Caminho Novo, estrada que ligava o Rio de Janeiro às cidades de extração de ouro e exercia, segundo Tasca (2010), forte influência econômica por meio de exportações terciárias, tanto no estado de Minas Gerais, quanto no Rio de Janeiro. Atualmente, a cidade é, um polo de serviços da Zona da Mata mineira, sendo referência regional nos setores educacional, comercial, institucional e de saúde (CHAVES, 2011). De acordo com o último censo demográfico de 2010 (IBGE, 2020), Juiz de Fora tem cerca de 573 mil habitantes, com 98,9% de sua população vivendo na área urbana.

Figura 1 – Localização de Juiz de Fora em Minas Gerais



Fonte: Wikipédia. Acesso em 27/8/2020.

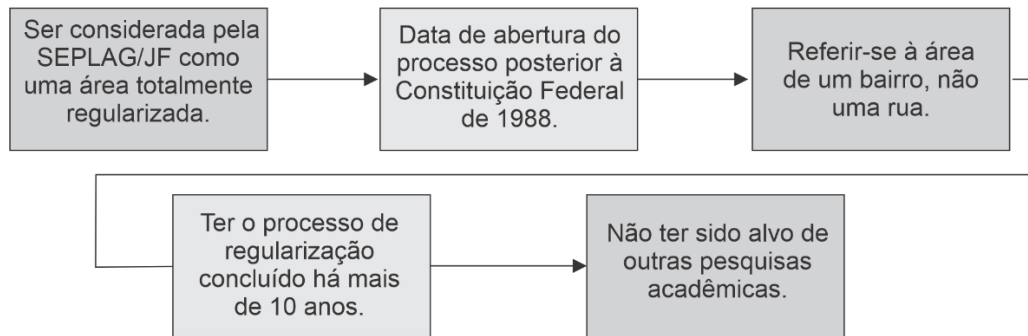
Na gestão dos processos de regularização fundiária, prestada pela prefeitura municipal, destaca-se o papel da Empresa Regional de Habitação (EMCASA), responsável pela execução de alguns dos processos desde 1987, e a atuação da Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal (SEPLAG-PJF). A regularização fundiária em áreas particulares é realizada pela EMCASA, enquanto a SEPLAG é a responsável pela regularização em áreas públicas.

Das 138 ocupações identificadas pela SEPLAG- PJF, 36 áreas são consideradas regularizadas. Todas essas áreas poderiam ser passíveis de estudo desta pesquisa, visto que se buscou realizar um estudo a partir de uma experiência consolidada, mas esse número representa um universo muito grande para análise, no período de tempo proposto. Sendo assim, foi necessário o recorte de duas dentre as 36 áreas, para uma investigação mais minuciosa.

Foram elencados alguns critérios que auxiliaram no recorte: os primeiros dois critérios dizem respeito à delimitação temporal dos processos. Optou-se por analisar os processos posteriores ao ano de publicação da Constituição Federal de 1988, por entender que a partir dessa data os processos de regularização fundiária ocorreram de forma legal e motivada por critérios constitucionais. Em segundo lugar, atentou-se para o ano de conclusão dos processos. Como na pesquisa, o objetivo foi identificar os impactos no âmbito urbano e os impactos nas condições habitacionais, isto é, transformações que demandam investimentos de longo prazo e tempo para execução, adotou-se o mínimo de dez anos para a conclusão do processo.

Fez-se necessária também a análise dentro dos processos da SEPLAG-PJF, uma vez que os processos de algumas áreas estavam parcialmente concluídos, enquanto em outras a conclusão da regularização fundiária era de apenas uma rua. Caso fosse avaliada somente a rua, não seria possível realizar uma análise do espaço urbano como um todo, conforme desejado. Por fim, buscou-se não eleger áreas que já foram alvo de outros estudos acadêmicos. Dessa maneira, esta pesquisa poderá vir a complementar informações já avançadas. O esquema a seguir exemplifica o processo de recorte.

Esquema 1 – Critérios adotados para o recorte da área de estudos.

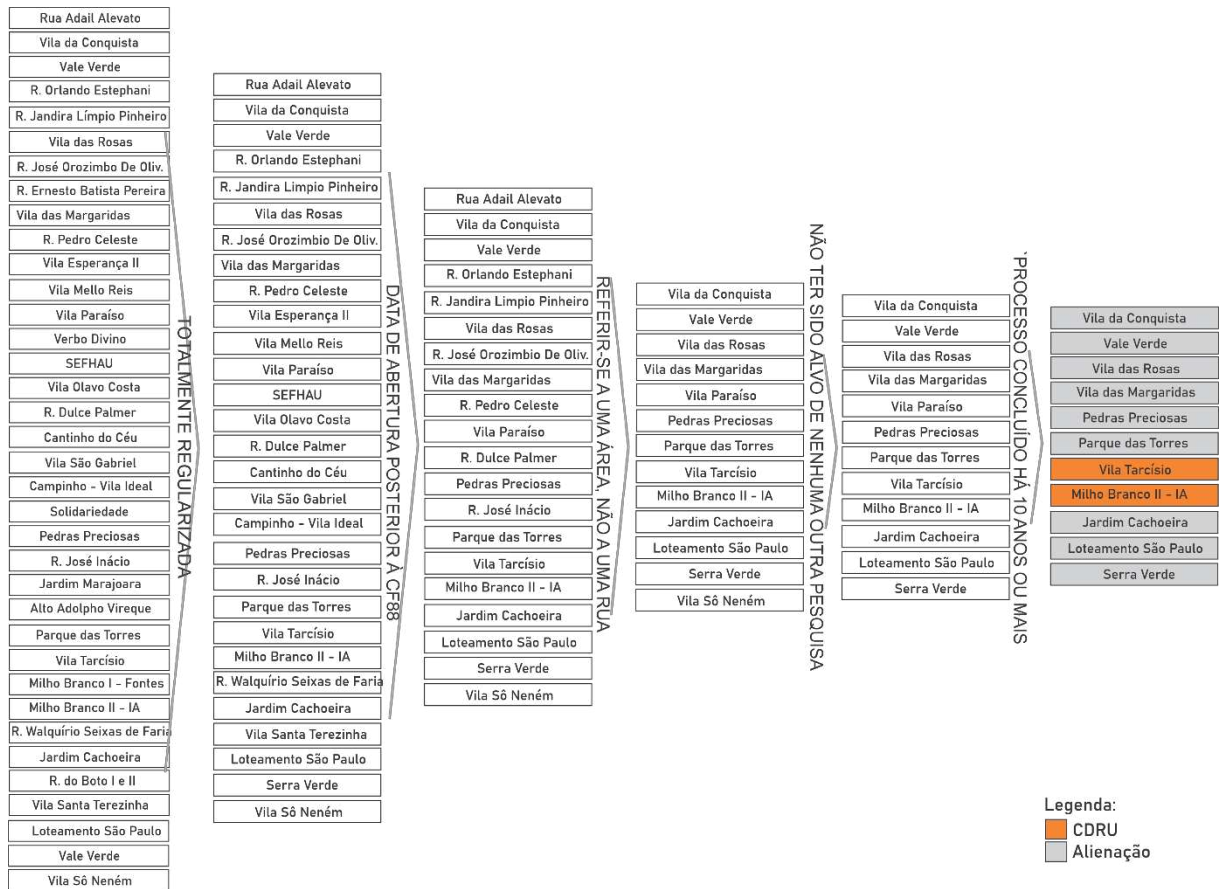


Fonte: Elaborado pela autora.

Feito o recorte, restaram apenas 11 áreas, como exemplificado no Esquema 2. Para o recorte final, foi necessária uma pesquisa exploratória¹ para identificação dos instrumentos utilizados em cada um desses processos, de modo que fosse possível realizar uma comparação entre as áreas. Como indica a legenda, as áreas em laranja são os processos efetivados pelo instrumento de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e as áreas em cinza são os processos efetivados pela Alienação de Lotes. Esses instrumentos serão mais bem apresentados e debatidos no Capítulo 3.

¹ O resultado completo desta pesquisa exploratória será apresentado no Capítulo 3, denominado: A Política Habitacional em Juiz de Fora.

Esquema 2 – Processo de recorte com os critérios anteriormente descritos.



Fonte: Elaborada pela autora.

Dentre as duas únicas áreas regularizadas por meio do instrumento da CDRU, Vila Tarcísio e Milho Branco II, apenas os processos administrativos referentes ao Milho Branco II foram localizados. Dessa maneira, excluiu-se a primeira opção, pois a falta de documentação do processo empobreceria a pesquisa.

Já dentre as nove áreas regularizadas por Alienação, algumas foram inicialmente excluídas por se tratarem de territórios com histórico de violência, podendo citar Jardim Cachoeira, Parque das Torres e Loteamento São Paulo. Além disso, como mencionado, o processo da Vila Margarida também não foi localizado nas repartições da PJF, o que fez com que ela também fosse excluída. Com as áreas restantes, foram aplicados os critérios citados no Esquema 1, sendo o bairro Vale Verde o elegido.

As duas áreas escolhidas, Milho Branco II e Vale Verde, serão mais bem apresentadas no Capítulo 4 desta pesquisa, onde serão descritos o processo de regularização de cada uma e as características gerais das áreas, como o perfil dos moradores, a população e o contexto urbano.

Objetivos

Tendo em vista este cenário, esta pesquisa teve como o objetivo geral avaliar os impactos na qualidade habitacional e no espaço urbano de bairros que foram alvo de regularização fundiária em Juiz de Fora. Dentre os objetivos específicos estão:

1. Contextualizar o processo de surgimento das ocupações informais e as respectivas políticas habitacionais efetivadas, no Brasil e no município de Juiz de Fora;
2. Identificar e analisar os instrumentos urbanísticos e jurídicos e as políticas públicas habitacionais, com destaque para a política de regularização e qual sua efetividade no município de Juiz de Fora; e
3. Analisar os impactos na habitabilidade das residências e no espaço urbano em duas ocupações que foram alvo de diferentes políticas de regularização fundiária na cidade de Juiz de Fora.

Metodologia

Quanto à caracterização deste estudo, trata-se de uma pesquisa exploratória e comparativa. A pesquisa exploratória, segundo Gil (1999) tem o objetivo de fornecer uma visão geral sobre o problema e depois se aproxima depois de um determinado fato. Na primeira etapa, são realizadas investigações mais amplas, e após a delimitação do tema, as investigações foram direcionadas. Já a pesquisa comparativa, segundo Marconi e Lakatos (2003, p.107), “ realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências”, podendo ser desenvolvida em todas as etapas do trabalho. Para o aprofundamento desta pesquisa, foi feita uma análise de pós-ocupação em duas ocupações regularizadas da cidade de Juiz de Fora. Esses dados tiveram sua natureza de predominância qualitativa, isto é, não apresentaram uma amostra significativa em termos estatísticos. A pesquisa qualitativa implica que há uma relação entre o sujeito e o mundo dinâmico e que é necessário extrair e tratar os dados, de modo que a experiência do entrevistado e a sua subjetividade tenham representatividade no resultado (CHIZZOTI, 2006).

Quanto aos métodos, adotou-se a revisão bibliográfica e documental, com o objetivo de contextualizar o tema “ocupações informais” (histórico, abordagens sociais e, processos de urbanização) no Brasil e em Juiz de Fora. Também foi realizada a revisão de literatura sobre as políticas habitacionais, no cenário brasileiro e os impactos decorrentes da promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. Nesse momento, fez-se necessário explorar também, as produções acadêmicas já concluídas, de modo

que esta pesquisa viesse a contribuir para o maior conhecimento do tema. Foram também abordadas bibliografias para a construção do conceito de habitabilidade e métodos de Avaliação Pós-Ocupação (APO) que guiaram as atividades de pesquisa de campo.

A pesquisa documental foi feita por meio da coleta de informações nos órgãos municipais da cidade, como: Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)², atual Secretária de Planejamento Urbano e Regional (SEPUR), Empresa Regional de Habitação (EMCASA), onde realizou-se a análise dos processos de regularização já consolidados, como também a possível abertura de novos processos. No Conselho Municipal de Habitação (CMH), foi possível fazer a leitura e elaborar um quadro-síntese³ das atas de reuniões, disponibilizadas desde 2009, que auxiliaram na formação do histórico de políticas habitacionais da cidade.

Para analisar os impactos na habitabilidade urbana e habitacional nas duas ocupações regularizadas, foram utilizadas ferramentas de Avaliação Pós-Ocupação (APO), propostas por Rheingantz et al. (2009). Primeiramente, aplicou-se a ferramenta de observação incorporada, que segundo Rheingantz et al. (2009, p.105) consiste em: “uma prática específica que incorpora uma abordagem aberta da experiência”. De acordo com os autores, essa ferramenta atribui ao pesquisador o dever de observar o ambiente e relatar, por meio de anotações, qualquer situação incômoda ou atrativa em determinado lugar, exigindo o máximo de atenção para que ele não seja influenciado por impressões pré concebidas. Durante a observação incorporada, foram utilizados o levantamento fotográfico e um checklist para guiar e incrementar as anotações colhidas. O uso desses instrumentos teve o objetivo de identificar tecnicamente as contribuições promovidas pela regularização fundiária nos critérios de habitabilidade no espaço urbano.

Posteriormente, foi aplicado uma entrevista semiestruturada aos moradores dos bairros Vale Verde e Milho Branco II que participaram do processo de regularização fundiária. Foram selecionados dez moradores de cada bairro, totalizando uma amostra de 20 entrevistados. A partir de um conjunto de perguntas pré-definidas, a entrevista teve como objetivo de identificar a relação do morador com o bairro, qual o seu posicionamento quanto à conclusão da regularização fundiária e quais são os impactos na habitabilidade, na perspectiva do morador. De acordo com Rheingantz et al. (2009, p. 71), “a entrevista aprofunda as informações levantadas em outros trabalhos de campo no ambiente em análise, coletando dados que ficam

² Após a conclusão desse trabalho houve uma reestruturação administrativa na Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. A SEPLAG, órgão responsáveis por tais políticas foi extinto, sendo substituído em outro formato pela Secretária de Planejamento Urbano e Regional (SEPUR).

³ O quadro foi elaborado pela autora a partir da análise das atas de reuniões, disponibilizadas no site oficial do Conselho Municipal de Habitação.

ocultos ou simplesmente, preenchendo lacunas nas informações”. As perguntas elencadas na entrevista foram orientadas pelos conceitos desenvolvidos por Bonduki (2001), por Carvalho (2008), pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (2013) e por Ribeiro e Ribeiro (2013), que em um segundo momento foram selecionados minuciosamente para melhor atender à pesquisa de acordo com o contexto. Os conceitos elegidos foram explicitados no Capítulo 1 (Item 1.3).

Estrutura da dissertação

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo 1, buscou-se traçar um panorama da história da habitação de interesse social no Brasil, abordando as principais políticas habitacionais efetivadas e as consequências na conformação de assentamentos informais urbanos. Foram investigados os conceitos discutidos na literatura sobre os modelos de assentamentos informais que são comumente encontrados nos centros urbanos, o que tornou possível uma melhor caracterização do objeto de estudo. Além disso, houve a necessidade de uma investigação sobre os conceitos de habitabilidade propostos pela bibliografia, afim de compreender qual conceito melhor atenderia à pesquisa, uma vez que o objeto de estudo são moradias de baixa renda. Dessa maneira, esses conceitos orientaram a realização da pesquisa de campo.

No Capítulo 2, apresentou-se o aparato legal da política de regularização fundiária. Buscou-se identificar os principais marcos legais desde a década de 1930, início do período de urbanização das cidades brasileiras, até a mais recente Lei Federal nº 13.465/17. São também apresentados com mais detalhes os principais instrumentos utilizados pelo poder público para a efetivação dessa política, sendo eles: a Usucapião urbana coletiva, a Concessão do Direito Real de Uso e a Alienação de Imóveis de Bens Públicos – este utilizado mais exclusivamente pela Prefeitura de Juiz de Fora.

No Capítulo 3, buscou-se delinear a história da cidade de Juiz de Fora, enfatizando as dinâmicas urbanas que, por consequência demandaram políticas habitacionais. Essas políticas se destacaram por ter sido efetivadas desde cedo, o que evidencia uma certa preocupação da administração pública municipal com a temática. Nesse momento, são apresentados alguns dos dados coletados sobre as áreas irregulares identificadas pelos órgãos municipais, o que possibilitou uma visão geral da situação de irregularidade/ilegalidade da cidade. É também apresentada a estrutura administrativa do município que se relaciona com o desenvolvimento dessas políticas, dando destaque para a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA).

No Capítulo 4, encontram-se descritas as informações sobre a pesquisa de campo realizada nos bairros Vale Verde e Milho Branco II, em Juiz de Fora. Durante essa etapa da pesquisa, realizou-se uma entrevista semiestruturada com os moradores dos respectivos bairros que participaram do processo de regularização fundiária, como também um checklist técnico preenchido pela pesquisadora. Já nesse momento, foram apresentados alguns dos resultados encontrados, como fotos, informações descobertas nos processos administrativos e informações relevantes cedidas pelos moradores, que permitiu traçar um histórico de ocupação do local. Foram apresentadas ao final do capítulo, os resultados das análises da pesquisa de campo, orientada a partir dos critérios de habitabilidade elencados e de modo comparativo entre os bairros analisados. Foram apontadas as contribuições do processo de regularização fundiária, tanto positivas quanto negativas. Outros resultados inesperados também foram identificados durante as conclusões, pois sabe-se que este tema não se limita somente aos aspectos aqui listados, no entanto foram descritos somente como apontamentos.

Na última parte do trabalho denominado Considerações Finais, retoma-se o percurso da pesquisa ressaltando-se os resultados encontrados, tanto da pesquisa de campo quanto das informações obtidas na pesquisa exploratória documental. Foram constatadas informações importantes sobre a política habitacional de Juiz de Fora, indicando um ganho sobre a compreensão dessas políticas para a área de pesquisa. Além disso, discute-se as percepções sobre a metodologia adotada em campo e sugestões para estudos futuros.

CAPÍTULO 1 – A QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, buscou-se traçar um panorama das políticas habitacionais no Brasil e como elas, ou a ausência delas, interferiam, diretamente na precarização da moradia e na formação dos assentamentos informais urbanos, cada vez mais presentes na paisagem de nossas cidades. Apresenta-se também a construção do conceito de habitabilidade, urbana e habitacional, a partir da contribuição de autores e normas. Essa discussão faz-se necessária, uma vez que esse referencial teórico contribui para a estruturação da pesquisa de campo, e por meio desses conceitos é possível analisar os impactos encontrados.

1.1. As políticas habitacionais

Atualmente, as cidades brasileiras, são marcadas por um cenário em que um grande número de famílias, não só de baixa renda, mas também uma parte da classe média, vive em moradias irregulares (Maricato, 2011), sejam elas em loteamento clandestino, favela, conjunto habitacional irregular ou em ocupação de um prédio vazio. Embora as irregularidades urbana e edílica estejam associadas aos mais diversos grupos, a informalidade da classe de baixa renda é a mais destacada na literatura que trata do tema e a que precisa ser objeto de atenção das políticas públicas. Diferentemente do que o senso comum pressupõe, essas ocupações não são simples escolhas da população que nelas habita; e sim, na verdade, reflexo de um somatório de políticas excludentes e ineficientes desde o período colonial, tanto nos critérios de acesso à terra, quanto à moradia.

A Lei de Terras, em 1850, iniciou o processo de comercialização da terra no Brasil. A venda de terrenos pela Coroa Portuguesa privou o acesso das classes mais baixas, a maioria escravos recém-libertos, a esse novo tipo de mercadoria. A partir de então, a riqueza que antes era medida pelo número de escravos passou com a publicação da lei, a ser calculada em quantidade de terras. Foi também neste momento que as propriedades foram demarcadas como público/ privado (MARICATO, 2015). No decorrer do tempo, ainda sob a influência das práticas europeias, as cidades brasileiras, que já evidenciavam a desordem urbana, passaram por reformas urbanas de embelezamento e higienização social que estimularam o mercado imobiliário e a erradicação de áreas precariamente ocupadas nos centros das cidades, mantendo distante a possibilidade da população de baixa renda ter acesso à terra e moradia.

Na década de 1930, como consequência do processo de industrialização, intensificou-se o movimento de migração campo-cidade, o que fez com que a demanda por habitação

popular aumentasse na cidade. Nesse momento, não só a classe de baixa renda, como também uma parte de classe média, deparou-se com dificuldades para ter acesso à habitação, o que fez com que o governo e os locatários/construtores reconsiderassem os paradigmas da provisão de moradia. Dessa maneira, o que até o momento ficava a encargo do setor privado, dada a capacidade reduzida de produção e o desinteresse, coube ao poder público assumir essas responsabilidades. Alguns autores como Bonduki (1998) e Maricato (2015) defendem a hipótese de que essa intervenção estatal teve também a intenção de proporcionar a maior acumulação de capital ao regime industrial que estava sendo implantado, na medida em que diminuía o custo de reprodução de força de trabalho.

A Era Vargas (1930-1954) implementou as primeiras políticas públicas ligadas à habitação, destacando-se o congelamento de aluguéis, -e conseqüentemente a regulamentação da relação inquilino e locadores -, os programas de financiamento e a produção de conjuntos habitacionais pela Fundação Casa Popular e o Instituto de Aposentadoria e Previdência. Embora ineficiente diante da demanda por habitação no período populista, essas intervenções representaram um importante marco político para as questões de moradia social no Brasil, servindo também de orientação para o período militar, que logo depois (em 1964) implementou o Banco Nacional de Habitação (BNH) (BONDUKI, 1998).

A criação do BNH foi um dos programas mais importante no cenário brasileiro quando se trata de políticas habitacionais, tendo sido efetivada por mais de 20 anos, por meio de recursos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). A política, que foi desenhada para atender a grande demanda por habitação, mais tarde se estendeu a investimentos em obras de desenvolvimento urbano e tornou-se também uma forte aliada econômica do País, por estimular o desenvolvimento do setor privado, fortalecendo, por exemplo, o ramo da construção civil (BUENO, 2000). Segundo Azevedo (1998), esse modelo adotado pela administração, contribuiu para adoção de ações de cunho empresarial do aparelho estatal e, conseqüentemente, para a pouca efetivação de poucos projetos de habitação popular.

Parecia ainda possível, para os idealizadores desse projeto, compatibilizar os objetivos sociais e o desempenho econômico do Banco, através das novas diretrizes governamentais para a chamada administração indireta (autarquias e empresas públicas e de economia mista), que preconizavam a adoção da racionalidade empresarial com vistas à redução de ônus sobre o erário nacional. Se, por um lado, esta orientação permitiu ao BNH, em comparação à FCP, apresentar resultados amplamente positivos no referente à quantidade de unidades habitacionais construídas, aos recursos disponíveis, ao retorno do capital aplicado, ao desenvolvimento de atividades urbanas complementares e ao seu fortalecimento institucional, por outro, não resultou satisfatória no tocante aos objetivos sociais preconizados por ocasião de sua criação e perseguidos através dos programas tradicionais de habitação popular (AZEVEDO, 1988, p. 110).

Em um segundo momento de atuação, diante do grande número de inadimplentes, o BNH reestrutura suas políticas, com o intuito de solucionar essa questão. O Banco minimizou os investimentos para a produção e a oferta de moradias do mercado popular e, simultaneamente, ampliou os investimentos destinados a atender a população de mercado médio, considerada classe média e alta, com renda superior a três salários mínimos. É nesse momento, que a produção de habitação popular foi minorada, como consequência das execuções de projetos de baixa qualidade dessas habitações sendo localizadas mais distantes da malha urbana, com pouca ou nenhuma infraestrutura (TOLEDO, 2006). Deve-se atentar para essas constatações, uma vez que elas irão, curiosamente, se repetir em novas propostas de “programas-políticas” nos governos sucessores no País.

Embora as políticas do período militar contivessem diretrizes claramente voltadas ao combate do deficit habitacional, nesse mesmo período o governo federal desenvolveu intensas práticas de erradicação de favelas, principalmente entre 1966 e 1974 (CARDOSO; DENALD, 2018). No Rio de Janeiro, por exemplo, a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana foi responsável pelo programa de remoções na cidade até 1973, tendo retirado mais de 172 mil moradores de 62 favelas, principalmente na Zona Sul, que foram realocados em conjuntos habitacionais. Essas ações geraram um forte impacto na vida da população favelada, que passou a ter maiores gastos com habitação e transporte, fazendo com que muitos retornassem para alguma outra favela em pouco tempo (BRUM, 2012). Dado que, cada vez menos a população de baixa renda vinha sendo atendida pelo BNH, e as favelas apresentavam novamente, um alto índice de crescimento, o aparelho institucional propôs novos programas alternativos na esfera social, visando solucionar problemas de favelização, podendo citar o Pró-Morar, o Profilubr e João de Barro⁴, que apesar de ter um bom número quantitativo continuou a ser inexpressivo diante do crescente número de favelas no Brasil na década de 1970. Paralelamente às críticas ao tipo de atendimento e suas instabilidades quanto à captação recurso, o país presenciava a crise econômica da década de 1980, que juntos contribuíram para a extinção do BNH em 1986 (BUENO,2000).

Com o fim do BNH, os investimentos e atribuições foram transferidos a Caixa Econômica Federal (CEF), o que sucedeu um período marcado por uma grande desarticulação de políticas habitacionais durante os governos sucessores da ditadura: Sarney, Collor, Fernando

⁴ O Programa de financiamento de lotes urbanizados (Profilurb) criado em 1975 e considerado o programa oficial de erradicação de favelas, seguia as orientações do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O Pró-Morar, instituído em 1979, financiava unidades habitacionais, promovia a recuperação de favelas por meio de saneamento e urbanização. Já o programa João de Barro, criado em 1982, além de fornecer financiamento para lotes e materiais de construção também oferecia orientações técnicas. (BUENO, 2000).

Henrique e Itamar Franco. Segundo Cardoso (2003), tal desarticulação foi: “ um processo de desarticulação progressiva da instância federal, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área (pág.3)”. Mas é também neste contexto, junto com a publicação da Constituição Federal de 1988 (CF 88), que entram em cena novas diretrizes que viabilizaram uma perspectiva diferente para assentamentos informais nas cidades (BUENO,2000).

O texto constitucional, entre outros avanços⁵, propunha uma descentralização do Poder Federal, e conseqüentemente, um fortalecimento e autonomia das administrações municipais. Além da inclusão de políticas de regularização fundiária, que reafirmou a necessidade do reconhecimento das áreas informais da cidade pelo poder público. Neste período, houveram diversos programas visando a urbanização de favelas que contaram com investimentos até mesmo internacionais - podendo citar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) -, e consolidaram as chamadas políticas habitacionais alternativas, para além do aumento de estoque de novas moradias (CARDOSO, 2003). Apesar da boa intenção dos programas, em geral a desarticulação da política habitacional proposta, fez com que nesse mesmo período se intensificasse, mais uma vez, o crescimento dos assentamentos informais, como destaca Maricato (2009, p. 2): “O crescimento da população brasileira entre 1980 e 1990 foi abaixo de 2%, mas o das favelas foi acima de 6%. Entre 1990 e 2000, a população brasileira cresceu 1,4%, e a das favelas mais de 4%”.

Ainda durante o mandato de FHC, já era possível identificar novos mecanismos que relacionavam a política habitacional com o mercado imobiliário e o setor da construção civil, dado o redirecionamento dos financiamentos, tanto no que diz respeito ao público alvo dos programas, quanto aos programas de financiamentos, a partir de então realizados diretamente com o mutuário final, isentando as empreiteiras de inadimplências. Essa política se consolidou no governo Lula, eleito em 2003 (SHIMBO, 2010).

Em seus primeiros anos de mandato, o ex-presidente Lula, por meio do Ministério das Cidades, desenvolveu a Política Nacional de Habitação, tendo destaque por ser uma política desenhada para os 20 anos seguintes, o que até então não havia acontecido no planejamento habitacional brasileiro (MARICATO, 2009). Nessa etapa, o Ministério tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador do sistema, elaborou e reformulou programas com base em múltiplas fontes de recursos, para além daqueles já utilizados por políticas anteriores. Esses recursos foram apreendidos pelo mercado imobiliário, com taxas inferiores que acabavam

⁵ Os avanços conquistados com a publicação da CF 88 serão mais bem discutidos no Capítulo 2: Regularização fundiária no Brasil.

por potencializar o mercado para famílias de renda superior a 3 salários mínimos, o que contribuiu inclusive para o *boom* imobiliário nos anos de 2007 e 2008 (SHIMBO, 2010).

Com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC), em 2007, parte dos recursos foi destinada à recuperação de assentamentos irregulares (PAC- UAP⁶), com forte atuação dos municípios na execução de projetos. Esse programa recebeu o maior volume de investimento em urbanização de favelas na história. Foram efetivadas obras de pequeno e grande porte, buscando atender às demandas não só referente ao deficit, mas também à requalificação de moradias, saneamento, mobilidade e estrutura urbana. O programa teve uma grande movimentação de investimentos durante o mandato do ex-presidente Lula, mas perdeu forças a partir da eleição da ex-presidente Dilma Rousseff, quando as contratações de novos projetos foram reduziram drasticamente, de mais de 4 bilhões de reais investidos em 2010, para menos de 1 bilhão em 2011 (CARDOSO; DENALDI, 2018).

Dando continuidade à política habitacional já concebida no governo FHC, isto é, em que o setor privado continuava a ser o protagonista da provisão de habitações, em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além de combater o enorme deficit habitacional no País, o programa visava minimizar os efeitos da crise internacional desde 2008, como um projeto macroeconômico, com volumoso orçamento (ROLNIK et. al, 2015). Ele foi delineado para atender a três diferentes classes de renda. As habitações destinadas a classes de renda mais baixa, faixa 1 (até três salários mínimos), possuem o subsidio quase integral, enquanto as famílias com renda superior a essa faixa (faixas 2 e 3), têm o tipo de financiamento analisado de acordo com a renda apresentada.

Esse programa foi inspirado em experiências chilenas e mexicanas, que até então não haviam previsto o impacto negativo dessa proposta no contexto urbano. Quer dizer, na medida em que as construtoras detêm maior liberdade de elaboração e execução nos projetos, maior é a busca pela taxa de retorno desses agentes. Os resultados são os: mega conjuntos habitacionais, deslocados da malha urbana, com baixo padrão construtivo, principalmente em habitações destinadas às famílias de baixa renda (ROLNIK ET. AL, 2015; MARICATO, 2018;). Sobre a localização dos empreendimentos Maricato (2018) destaca:

A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos, sendo algumas verdadeiras cidades - será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas a lógica de mercado. Não podemos afirmar que prefeituras e governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações. Essa não tem sido a regra (MARICATO, 2018, p. 76).

⁶ Urbanização de assentamentos precários.

Durante o mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, prosseguiram as políticas em habitação, tanto com os programas de urbanização de assentamentos precários quanto com o PMCMV, porém com investimentos reduzidos, como já mencionado. Mais adiante, em 2015, uma nova crise econômica, junto com a crise política instaurou-se no País e culminou no impeachment de Dilma, em 2016. Com Michel Temer assumindo a presidência, houve uma reformulação das diretrizes políticas, tendo sido aprovada posteriormente, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) congelando os gastos públicos. Essa PEC congelou os gastos não só em educação, mas em várias outras frentes políticas que visam à diminuição da desigualdade social. Cardoso e Denaldi (2018) consideram essa aprovação um marco de descontinuidade para o PMCMV destinado à baixa renda e até mesmo um possível caminho para uma não política habitacional.

Em agosto 2020, o presidente, eleito em 2018, Jair Bolsonaro elaborou uma Medida Provisória n.º 996/20, criando o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), aprovada em outubro do mesmo ano. O PCVA tem praticamente o mesmo objetivo de financiamento de casa própria do PMCMV, e também funcionará no mesmo molde do antigo programa: por meio de construtoras credenciadas e de bancos operadores. O que difere no novo programa habitacional é a inclusão de ações de financiamento para melhorias habitacionais e regularização fundiária, ou seja, o foco do programa não será produção de novas moradias. A renda mensal adotada para cada tipo de financiamento também mudou, o Grupo 1⁷, por exemplo, que reuniu o público de baixa renda e que anteriormente estava isento de juros no PMCMV, no PCVA será taxado. A partir do novo programa os grupos serão divididos em três faixas, sendo a última, faixa 3, para atender às famílias com renda até R\$7.000,00 reais (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020). Outra mudança notória no programa foi a diminuição da taxa de juros para a região Norte e Nordeste, o que demonstra uma intenção, ainda que tímida, na diminuição das desigualdades sociais entre regiões brasileiras. Em janeiro de 2021, foi publicada a Lei Federal n.º 14.118, instituindo o programa.

Em resumo, as políticas habitacionais brasileiras reprisam os erros do passado. Primeiro, a alternância de partidos políticos de diferentes posicionamentos ideológicos no poder contribuiu para uma descontinuidade de programas ou políticas habitacionais. Dessa maneira, pouco se vê em relação aos avanços de uma política já posta em prática, com possíveis resultados para a orientação de uma remodelação ou efetivação de novas políticas/ programas futuros. Além disso, ainda prevalece a ideia de que a política habitacional é efetivada

⁷ Famílias com renda até R\$1.800,00.

separadamente de outras políticas sociais e de maneira simplesmente quantitativa. Isto é, muito se fala sobre o número de unidades habitacionais construídas, mas pouco sobre a qualidade de apropriação e de pós-ocupação. Muito se diz sobre a provisão de novas moradias, de novos conjuntos habitacionais, mas pouco sobre a requalificação de moradias e de assentamentos irregulares. Tanto o BNH como o PMCMV se ocuparam de diretrizes urbanas que, na prática, se reproduziam às avessas, enquanto os poucos programas de urbanização de favelas concretizaram melhores condições urbanas, fundamentais ao direito à cidade e moradia digna (MARICATO, 2011).

1.2 A precarização da moradia

Como destacado no tópico anterior, as políticas habitacionais brasileiras, constantemente, se preocuparam em sanar o problema de provisão de moradia, sem muito se atentar para os impactos dessas políticas quando não atendiam as camadas mais pobres. Quer dizer, quando a população de baixa renda não tinha acesso a moradia, facilitada pelo poder público, só restava a esses cidadãos a busca pela moradia precária e informal. Para Cardoso (2016), a precarização da moradia se apresenta, historicamente, de duas maneiras. A primeira pela promoção de terras ou unidades habitacionais com padrões muito abaixo dos exigidos, como é o caso dos cortiços e dos loteamentos periféricos. Em segundo, de forma espontânea, com a ocupação de áreas vazias, sejam públicas ou privadas, atrelada à autoconstrução, como é o caso das favelas e de ocupações em prédios abandonados (CARDOSO, 2016). A crescente dinâmica desse mercado habitacional informal e a omissão do poder público, exceto quando não promovia a erradicação desse tipo de moradia ou quando não utilizavam essas áreas para manter suas práticas clientelistas políticas,⁸ colaboraram para a consolidação dos assentamentos informais precários.

Fernandes (2007) ressalta que, outro fator que contribui para a conformação de assentamentos informais são as leis urbanísticas, ou até mesmo a ausência delas, que alimentam mecanismos especulativos e excludentes do mercado imobiliário. Por ser o nosso ordenamento jurídico fortemente pautado em concepções do direito de propriedade, isto é, individualista, acredita-se que a falta de acesso e de interpretação de pessoas de baixa renda sobre ordenamento jurídico alimenta o ciclo de informalidade.

⁸ Segundo Cardoso (2016), é comum o apoio e a tolerância de políticos locais a ocupações ilegais uma vez que essa população precisa deles para garantir a permanência e para fazer possíveis mediações, enquanto os políticos dependem da população que ali reside para ser seu curral eleitoral.

A ilegalidade urbana deve ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica urbana entre sistemas políticos pouco democráticos e mercado de terras especulativos, mas também em função da natureza excludente da ordem jurídica em vigor, sobretudo no que se refere à definição dos direitos de propriedade imobiliária urbana. A partir de meados da década de 90, também no Brasil juristas e não juristas tem cada vez mais debatido as causas e implicações do processo crescente de ilegalidade nas cidades, partindo de, e combinado, diversas perspectivas – jurídicas, sociológica, política, econômica, ambiental e antropológicas (FERNADES, 2007, p. 36)

Alguns ciclos contribuem para a propagação da informalidade urbana nas cidades brasileiras. Martim O. Smolka (2003) argumenta que: “A informalidade não é só efeito, mas também *causa* da pobreza.” (SMOLKA, 2003, p. 266). Para o autor, a população que reside em áreas informais está inserida em circunstâncias que reiteram a sua condição de pobreza. Primeiro, devido à ausência de um endereço formal e ao estigma de que vivem em territórios de marginalidade, o que muitas vezes se torna um obstáculo de acesso aos trabalhos formais e consignação de créditos, dificultando uma ascensão de renda. Segundo, por estes locais apresentarem, curiosamente, um alto custo de vida. Os custos com transporte, construção e aluguéis são considerados elevados quando comparados aos das áreas formais.

Já na escala do espaço urbano, Maricato (2000) destaca como consequência da consolidação desses espaços, a ocupação e degradação de áreas de proteção ambiental, prática mais comum a partir de 1950. É habitual que essa população ocupe as margens de córregos e rios, as encostas, e o fundo de vales, uma vez que, esses territórios, estão sob leis muito específicas e severas de uso e ocupação do solo, portanto eles não interessam aos agentes do mercado formal. Dessa maneira, a população que ali ocupa se sente menos ameaçada de remoção. Como efeito, a autora ressalta: “poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias, etc.” (MARICATO, 2000, p. 1).

Autores como Maricato (2000) e Cardoso (2016) apontam que a identificação, pelo poder público, de áreas informais no Brasil é insatisfatória diante a sua real grandeza. Por exemplo, os dados censitários obtidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1950, dizem respeito apenas às favelas, o que significa que outros modos de habitar ilegalmente não possuem uma base de dados em proporção nacional, uma vez que, muitas vezes esses modos de habitar podem representar em maior grau, a precarização da moradia. Mesmo que o IBGE tenha adotado uma classificação para a caracterização de favelas, e essa tenha sido modificada ao longo dos anos, muito ainda se discute sobre a capacidade de quantificação dos assentamentos a partir desta caracterização. Como explicita Brasil (2010), desde 1980 o IBGE classifica os aglomerados subnormais como:

é o conjunto constituído por um mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular),

dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais (BRASIL, 2010, p. 24)

Diversos autores⁹ apontam a inclusão de um número mínimo de domicílios (51) como um dos principais motivos para a subnotificação de áreas. Para eles, esse quesito compreende uma amostra muito específica na realidade de assentamentos brasileiros. Como demonstra Brasil (2010), o Censo de 2000 identificou 4,4% de domicílios localizados em assentamentos precários, enquanto era esperado um número aproximado de 30%.

Em um estudo realizado por Costa e Nascimento (2005), em 16 capitais brasileiras, incluído também dados do IBGE e da ONU, foram identificadas cinco principais variáveis em comum, utilizadas para a caracterização dos assentamentos (favelas), podendo citar: número mínimo de domicílios, situação fundiária, infraestrutura básica e urbanística, material de construção, renda e risco ambiental. O critério situação fundiária, ou seja, a posse ilegal ou legal da terra, foi aquele que apareceu em maior conformidade pelos entes públicos. Cardoso (2016) chama atenção para esse critério, uma vez que muitos desses assentamentos passaram por processos de regularização, mas não deixam de ter infraestrutura precária, por exemplo. Além disso, os levantamentos de dados podem não ter credibilidade a partir do momento em que a prática de compra e venda de terrenos nos assentamentos (vendas informais) está se tornando procedimento comum e proporciona “senso de propriedade” ao morador entrevistado (CARDOSO, 2016, p. 42).

Segundo Brasil (2010), a identificação dos demais tipos de assentamentos esbarra na falta de padronização de nomenclaturas e caracterização entre os entes federativos, sendo essas adversidades, consequência das peculiaridades de uma cidade ou região, que em nosso país se mostram muito distintas. Esse empasse corresponde a mais um impedimento para a efetiva identificação dos assentamentos no Brasil. Polis (2002) identifica outros quatro tipos de assentamentos precários urbanos, para além das favelas:

- **Loteamentos irregulares:** são loteamentos cujo loteador, em tese o proprietário da terra, aprova o projeto na prefeitura, todavia, não o executa devidamente, em geral são aqueles sem obras de infraestrutura. Pode ocorrer também que o loteador tenha apenas apresentado o projeto para aprovação na prefeitura, sem atender às outras etapas necessárias ao cumprimento da Lei nº 6.766/79.

⁹ Costa e Nascimento (2005), Brasil (2010) e Cardoso (2016).

- **Loteamentos clandestinos:** são aqueles loteamentos que não possuem projeto aprovado pela prefeitura. Na maioria das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é proprietária da terra.

- **Cortiços:** um imóvel destinado à locação residencial com mais de uma unidade habitacional, que em geral apresenta condições precárias de habitabilidade, com risco para a saúde ou para a vida. Os cortiços também são habitações irregulares em razão da precariedade da relação de locação entre o proprietário ou locador do imóvel e os moradores (locatários ou sublocatários).

- **Conjuntos habitacionais:** podem ser uni ou multifamiliares, cuja a venda foi promovida pelo setor público ou privado. Alguns desses conjuntos apresentam deterioração nos materiais de acabamento ou na própria edificação.

Entender o que são os assentamentos informais de baixa renda é parte essencial deste trabalho, uma vez que para serem passíveis de “urbanização/ regularização” por meio de políticas públicas, eles devem se enquadrar em alguns critérios pré-definidos pelas administrações municipais, estaduais ou federal. Como visto, essa não é uma tarefa fácil para o poder público, e nem mesmo no âmbito acadêmico é possível encontrar um consenso em relação a uma metodologia para tal identificação. No Capítulo 3, “A política habitacional de Juiz de Fora”, será abordado de maneira mais detalhada, o posicionamento da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, local do objeto de estudo, diante da identificação e caracterização dos assentamentos informais da cidade e de seus desdobramentos na efetivação da política habitacional.

1.3 Habitabilidade urbana e habitacional

A habitação, no contexto urbano capitalista, é considerada elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho. É nesse local, onde o trabalhador terá abrigo para descansar e satisfazer, além de suas necessidades físicas, às suas necessidades psicológicas. De acordo com Cohen et al. (2007) e Carvalho (2008), a habitação é também uma forte aliada da saúde humana. Estudos apresentados por Carvalho (2008) mostram que uma habitação deficiente pode causar danos à saúde mental e física, quando, por exemplo, aspectos de saneamento e segurança não são assegurados. A má estruturação de uma habitação pode causar a propagação de pragas e doenças e acidentes domésticos e provocar tensões psicológicas e até mortes, no caso de desabamentos.

Para evitar a ocorrência dos problemas citados, foi desenvolvido o conceito de habitabilidade, que segundo Preiser (1991 apud. ELALI 2009, p. 89) é: “o conjunto de atributos do ambiente percebidos como essenciais para favorecer ou impedir a atividade humana”. A partir disso, cada pesquisador adotou sua própria metodologia de avaliação, como também diferentes critérios para avaliação.

Em 2008, foi publicada, no Brasil a norma técnica ABNT NBR 15. 575, que regulamenta o desempenho de habitações de até cinco pavimentos. Dentre os critérios de desempenho, a habitabilidade é uma das variáveis a ser analisada. Para essa norma, os aspectos relacionados à habitabilidade são: estanqueidade (capacidade de proteger o morador de intemperes, por exemplo, chuvas); desempenho térmico, acústico e lumínico; saúde, higiene e qualidade do ar; funcionalidade e acessibilidade; e conforto tátil e antropodinâmico. Em suma, são aspectos diretamente relacionados ao ambiente construído da habitação, com conceitos de caráter muito técnico, e não se estendem ao meio urbano.

Para Bonduki (2001), a moradia deve ser compreendida em seu sentido mais amplo, indissociável do direito à cidade. Isto quer dizer que, a habitabilidade da moradia está diretamente relacionada com a malha urbana onde está inserida e com a relação que possui com os equipamentos públicos. Em concordância, Cohen et al. (2007), reiteram: “diz respeito à questão do pertencimento ao território e da inclusão dentro de um amplo contexto urbano, dando visibilidade ao pleno exercício de fruir, usufruir e construir um espaço com qualidade saudável/habitável” (COHEN ET. AL, 2007, pág. 1).

Segundo o Índice de Bem Estar Urbano (IBEU), desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles, a qualidade urbana está associada também ao padrão de mobilidade entre a casa e o trabalho, às condições ambientais do local (arborização e presença ou não de esgoto a céu aberto), à oferta serviços urbanos (água, luz e coleta de lixo) e às condições habitacionais, que nesse índice são analisadas em conjunto com as vizinhanças, para além do uso individual. Assim explica Ribeiro e Ribeiro (2013):

[...] em determinado lugar há uma concentração de moradias sem revestimento, há impactos diretos no modo como as pessoas assimilam o lugar com efeitos nas formas de sociabilidade, aspirações pessoais, mas também em relação a sua saúde e de seus habitantes, além de que as condições de revestimento têm a função de proteger os habitantes das adversidades de tempo, desastres climáticos ou geológicos, apesar de seus efeitos poderem ser diferentes a depender da região em que se situa. (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013, p. 10)

Em âmbito internacional, o termo habitabilidade foi também discutido pela Organização da Nações Unidas. Embora, no texto a descrição do termo habitabilidade esteja somente relacionada ao ambiente construído da casa, em síntese, o estudo propõe variáveis de moradia

adequada que envolvem o contexto urbano, como localização, facilidade de acesso e disponibilidade de serviços.

Neste trabalho foram elencados, dentro dos critérios propostos por diferentes autores estudiosos do tema, aqueles que se encaixam melhor no contexto da pesquisa. Isto quer dizer que foi considerado, primeiramente, que se trata de uma avaliação de moradias de baixa renda, provenientes de ocupações irregulares. Essas, em maioria, são resultado da autoconstrução, sem acesso à nenhuma orientação legal. Além disso, também se considerou a inexistência de equipamentos de medição, o que impede a coleta de dados dos critérios mais técnicos, como a quantidade de ruído em um local e a temperatura do cômodo.

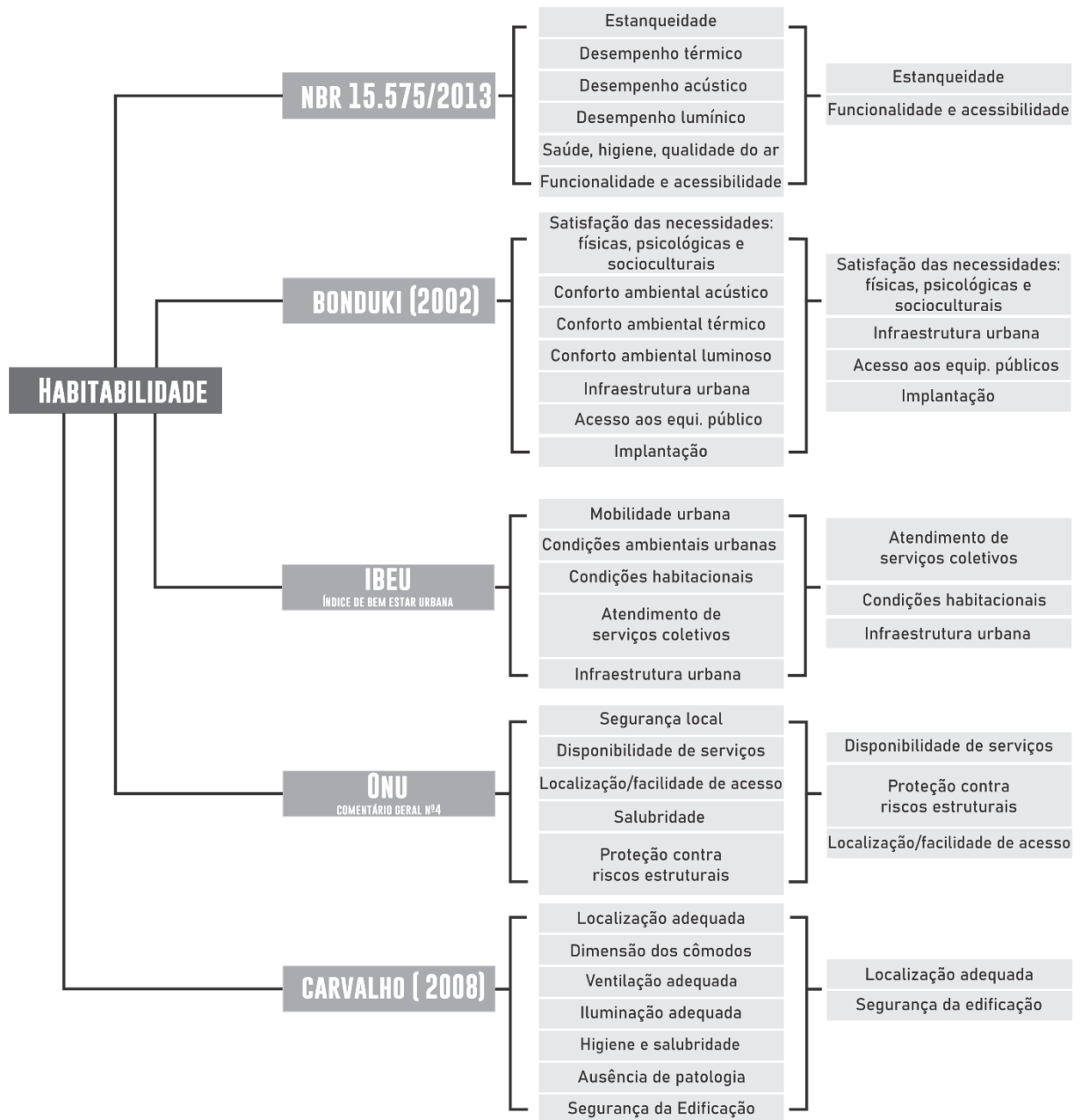
Percebe-se no Esquema 3 a repetição de alguns critérios entre os autores, por exemplo, a análise dos critérios de conforto ambiental, lumínico, térmico e, também salubridade. Mas esses, além de exigirem a entrada do pesquisador no interior dos domicílios, o que gera um desconforto aos moradores entrevistados, demandam também a utilização de instrumentos de medição, o que dificultaria a realização da pesquisa.

Alguns critérios como infraestrutura urbana, implantação, proteção contra risco estruturais e acesso a equipamentos públicos e serviços foram selecionados por se repetirem entre os autores, o que evidencia a necessidade de analisá-los. Já o critério de “satisfação das necessidades”, embora tendo sido elencado no esquema somente por Bonduki (2001), é destacado também por outros pesquisadores como sendo fundamental na avaliação, como é apontado por Elali (2009):

Assim, embora em algumas situações os trabalhos nessa área possam recorrer a medições técnicas, a habitabilidade é considerada um atributo percebido, ou seja, independe do resultado dessas medidas, vinculando-se diretamente ao ponto de vista do usuário, mesmo leigo. Por exemplo, embora a quantidade ruído em um cômodo corresponda à faixa tolerável pela norma técnica, ela pode ser considerada excessiva pelos seus ocupantes em função do tipo de atividade exercida no local e/ ou da sua condição física ou psicológica.

No Esquema 3, tem-se um quadro esquemático com um levantamento dos critérios propostos pelos autores de referência. De acordo com as premissas descritas acima foi feita uma seleção e é a partir destes critérios, que foi elaborado a entrevista semiestruturado aplicado aos moradores dos bairros estudo de caso.

Esquema 3 – Levantamento e seleção dos critérios de habitabilidade dentre os autores de referência.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em ONU (1991), BONDUKI (2001), CARVALHO (2008) ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (2013) e RIBEIRO E RIBEIRO (2013).

Dessa maneira, entre os critérios adotados para a análise de habitabilidade urbana, estão:

- **Implantação/ localização:** relação da moradia com a malha urbana, se está inserida ou deslocada. Refere-se também à relação da moradia com a área de ocupação, se está em terrenos alagadiços, perto de aterros de lixos ou em Áreas de Proteção Permanente (APP).

- **Disponibilidade de serviços/ serviços coletivos urbanos:** refere-se à oferta de serviços públicos e privados. Entre os serviços privados podem-se citar padarias, farmácias e internet. Entre os coletivos, tem-se: coleta de lixo, os serviços de correios, o serviço de capina e o atendimento de esgoto, água e energia.
- **Acesso a equipamentos públicos:** proximidade da moradia com algum equipamento público urbano, podendo ser citados: UBS, hospitais, escolas, creches, praças ou centro cultural.
- **Infraestrutura:** é compreendida por Ribeiro e Ribeiro (2013) como a iluminação pública, a pavimentação, a calçada e a boca de lobo.

Já os critérios a serem analisados sobre habitabilidade habitacional, estão:

- **Estanqueidade:** capacidade da habitação de proteger o ser humano da chuva e da umidade.
- **Funcionalidade e acessibilidade:** diz respeito aos espaços disponíveis na casa que possibilitem a execução correta das atividades necessárias ao conforto humano: dormir, tomar banho e cozinhar. Essa variável também se relaciona com o número de moradores da casa, uma vez que, caso haja adensamento de moradores, a funcionalidade dos ambientes pode estar comprometida.
- **Condições externas habitacionais:** Presença ou não de revestimentos externos que auxiliem na proteção da casa a intemperes.
- **Condições internas habitacionais:** presença ou não de revestimentos internos que auxiliem na segurança de caminhar entre os cômodos e também na proteção contra infiltrações internas e mofos, promovendo maior salubridade.
- **Segurança/ risco estrutural:** presença de sistema estrutural que evite o colapso da estrutura da casa, seja estrutura metálica, alvenarias autoportantes ou sistema convencional viga-pilar.

Vale ressaltar que em ambas as avaliações (urbana e residencial) deve-se incluir a pesquisa de satisfação do usuário, devido à sua importância apontada anteriormente.

CAPÍTULO 2 – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

A regularização fundiária tem como objetivo legalizar a permanência de um morador ou de uma comunidade em área urbana ocupada irregularmente. Para melhor entendimento de como o poder público, seja ele em esfera federal, estadual ou municipal, pode efetivar esse processo, fez-se necessária uma análise do aparato legal da regularização fundiária. Nesta pesquisa, buscou-se dar ênfase às principais legislações, como a Lei de Parcelamento de Solos, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as Leis Federais 11.977/09 e 13.465/17, tratando superficialmente alguns marcos legais como emendas ou leis que redefiniram certos artigos. Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa sobre o histórico do instrumento de regularização, ao longo do tempo, expondo os marcos principais, até a Lei Federal nº 13.465/2017, em vigência. Em seguida, foram explicitados os principais instrumentos jurídicos utilizados pelo poder público para a efetivação da política de regularização fundiária, sendo eles a Usucapião urbana, a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a Alienação de Imóveis pela administração pública, utilizada por Juiz de Fora. Por fim, discutimos um conflito que vem ganhando espaço na literatura, desde a promulgação da CF88, referente à contraposição entre o direito de propriedade e o direito à moradia.

2.1 Marcos legais

Como apresentado no capítulo anterior, a rápida urbanização das cidades brasileiras, transformou os centros urbanos em locais de exclusão e informalidade para a população de baixa renda. Autores como Alfonsin (2001) e Maricato (2001) atribuem à legislação da época a responsabilidade dessa conformação excludente, principalmente no que se diz a respeito ao acesso à terra e à habitação. Segundo Maricato (2001):

Os códigos municipais de posturas, elaborados no final do século passado, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora sobre o centro da cidade. A nova normatividade contribuiu para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também vai contribuir para a segregação espacial (MARICATO, 2001, p. 216).

A década de 1930, período de início do fluxo populacional para as cidades, foi marcada pela prática dos loteamentos clandestinos como um dos principais meios de aquisição de terras e moradia. Preocupados com esse fenômeno, em 1937 os juristas editaram o Decreto-Lei nº. 58, que passou a obrigar os loteadores a registrarem os projetos na prefeitura e no Cartório de Registro de Imóveis, e posteriormente emitirem a escritura definitiva de compra e venda aos

compradores que tivessem quitado as dívidas de parcelamento. Mesmo com a publicação do decreto, a prática clandestina se estendeu em grande escala até a década de 1970, tornando-se pauta dos movimentos sociais. Devido à pressão popular, foi aprovada uma nova lei, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano (IMPARATO, 2001).

A Lei Federal nº. 6766/1979, passou a criminalizar os loteadores que realizassem o parcelamento do solo urbano em descumprimento às exigências de obrigatoriedade de implantação de infraestrutura, vias de circulação, implantação de equipamento urbano e áreas para uso público, entre outras. Essa foi uma das primeiras leis federais a versar sobre a regularização do uso do solo, tendo sido mais tarde incorporada às legislações de regularização fundiária. Embora tenha inibido as atividades ilegais dos loteadores, essa ação não foi capaz de conter as invasões e o aumento das áreas faveladas das cidades, uma vez que o poder público não apresentou outra alternativa habitacional para a população de baixa renda. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano sofreu algumas alterações no decorrer dos anos, a fim de se adaptar à atual conjuntura urbana, destacando-se a alteração realizada em 1999 pela lei federal nº. 9.785, que instituiu as flexibilizações para a aprovação e regularização de loteamentos e os desmembramentos de baixa renda (NASCIMENTO, 2013).

Assim como a Lei de Parcelamento do Solo, a Constituição Federal de 1988 também contou, em grande parte, com a pressão do Movimento Popular pela Reforma Urbana para a sua aprovação. Como consequência, a Lei Maior contou, pela primeira vez, com um capítulo exclusivo sobre política urbana. Segundo Fernandes (2001), até a data não havia nenhum marco jurídico adequado sobre as questões urbanas.

Apesar de o princípio da função social da propriedade ter sido introduzido na Constituição Federal de 1934, somente com a promulgação da CF 88 ele ganhou força, com a inclusão do artigo 182, § 2º¹⁰. Como mostra Fernandes (2001), antes da promulgação da CF 88, os juristas tendiam a ser favoráveis ao direito de propriedade, fundamentado pelo Código Civil de 1916. Além do mais, com o artigo consecutivo 183, não só os assentamentos informais, mas também as administrações públicas passaram a ter maior respaldo para a efetivação de ações de regularização fundiária nos centros urbanos. Isto fez com que, a partir da década de 1990 o número de programas com esse objetivo fosse ampliado. Alfonsin (2001) também destaca o incentivo constitucional à municipalização da política urbana, que colaborou para o aumento das publicações de legislações municipais, podendo citar, entre elas, as leis orgânicas e os

¹⁰ § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

planos diretores, que incorporaram os instrumentos e auxiliaram no cumprimento da função social da propriedade de acordo com a realidade local de cada município.

Apesar dos notáveis benefícios quase que imediatos aos assentamentos informais conduzidos pela CF 88, somente em 2001 foi aprovada uma lei federal que regulamentou os artigos 182 e 183. A Lei Federal nº. 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, traz aos administradores e legisladores diversos instrumentos para a promoção de um desenvolvimento sustentável das cidades, isto é, de modo que sejam garantidos os direitos para as gerações presentes e futuras.

Destaca-se dentre as diretrizes gerais o artigo 2º, inciso XIV, referente à regularização e urbanização de assentamentos informais, essencial ao desenvolvimento das funções sociais das cidades:

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

XIV- regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas e normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001, p. 1).

Nascimento (2013) chama atenção para o fato de, nesse estatuto, a regularização fundiária e a urbanização das áreas ocupadas apresentarem-se como ações distintas. Segundo a autora, entende-se como regularização fundiária a legalização do domínio por meio de titulação de propriedade ou da posse. Porém, a lei também demonstra uma preocupação, mas sem expor claramente, com a urbanização como parte indissociável da ação de regularização fundiária. Esse fato se confirma na medida em que se prevê a possibilidade de flexibilização de normas de uso e de ocupação do solo de normas ambientais, como expõe o parágrafo XIV, artigo 2.

Para fins de regularização fundiária, destacam-se entre os instrumentos jurídicos propostos pelo Estatuto da Cidade: Concessão Direito Real de Uso (CDRU), Usucapião especial de imóvel urbano, Usucapião coletivo, desapropriação, doação e direito de superfície. Ainda em 2001, foi também publicada a Medida Provisória nº. 2.220, que definiu o instrumento da Concessão Real de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), que permitiria a regularização fundiária em áreas públicas. De maneira geral, os instrumentos mais utilizados pela administração pública apontados na literatura são a CDRU e a usucapião, que serão mais bem apresentadas no próximo tópico. Cabe ressaltar que a partir desses instrumentos a regularização de assentamentos em áreas públicas também ganhou dinamismo, uma vez que, com base na Constituição Federal de 1988, as áreas públicas não poderiam ser usucapidas (NASCIMENTO, 2013).

Mais tarde, em 2009, a política de regularização fundiária obteve seu primeiro marco jurídico abrangente, ou seja, além de conceituar em especial a política de regularização fundiária, criou novos instrumentos, definiu os devidos procedimentos e também determinou as competências e responsabilidades dos atores comprometidos no processo. Para Brasil (2012), a Lei Federal nº. 11.977/2009¹¹, em seu capítulo III, veio a consagrar todos os avanços anteriormente estabelecidos. Dentre os avanços acertados pela lei, pode-se citar, em primeiro lugar, a criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse. Esses instrumentos permitiram a desburocratização dos processos de regularização, uma vez que tal reconhecimento passou a ser realizado por vias administrativas, não mais judiciais. Quer dizer, as regularizações em terras privadas não mais dependeriam da adesão do proprietário no processo judicial, pois se o proprietário não manifestar oposição dentro do prazo estabelecido pelo poder público, esse poderá dar andamento ao processo.

Além do mais, a diferenciação da regularização fundiária de interesse específico e interesse social também pode ser citada como um ganho da lei e, o mais importante, como obrigatoriedade do desenvolvimento de projeto que contemple todas as quatro dimensões elencadas em seu art. 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O ordenamento jurídico propôs uma intervenção pública pluridimensional, vencendo a ideia de que a regularização seja uma mera titulação. Também reconheceu a importância do processo de participação popular e a necessidade de outras políticas sociais que envolvam os indivíduos que residem no local. Ademais, reforçou a ideia da implementação de equipamentos urbanos, da melhoria nas condições de habitabilidade, da melhoria nas vias de acesso e da compatibilização com políticas ambientais, impactando diretamente a qualidade de vida dos moradores (ALFONSIN et al., 2019).

Até 2016, a literatura apontava essas publicações como ganhos progressivos para a política urbana de regularização fundiária, contudo esse cenário mudou subitamente com a publicação da Medida Provisória nº 759/16, que revogou o capítulo III da Lei Federal nº. 11.977/2009, sendo mais tarde substituída pela Lei Federal nº. 13.465/17. Para Alfonsin et al.

¹¹ A Lei nº 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, foi a conversão da Medida Provisória de nº. 459.

(2019), com essa publicação percebe-se uma mudança drástica no rumo da orientação da política urbana, não mais norteados pela promoção do direito à cidade e pela função social da terra, mas sim pelo direito à propriedade e pela função econômica da terra. Entre os legisladores, há uma grande discussão quanto à inconstitucionalidade da lei. Desde a sua publicação, três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal, no entanto elas não serão tratadas em detalhes neste trabalho, fugirem do foco principal da pesquisa.

De início, a Lei Federal nº.13.465/17 parece ser uma lei facilitadora, em prol da agilização do trabalho dos cartórios e da titulação, mas ao fazer uma análise mais detalhada nota-se um modelo em que a propriedade é novamente individualizada e descontextualizada do urbano (ALFONSIN et al., 2019). Entre as perdas relatadas por Alfonsin et al. (2019), destaca-se a fragilidade adquirida pelo instrumento de demarcação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Antes, para a efetivação da regularização fundiária de interesse social, era necessário que a área estivesse localizada em uma ZEIS, porém, a partir dessa legislação, passou a ser facultativa a decisão do legislador de autorizar ou não o processo de regularização em determinada área. O que por um lado pode ser facilitador para a realização de alguns processos, por exemplo no caso em que o mapeamento de ZEIS não esteja atualizado, por outro lado pode ser um fator dificultador, pois sem a ZEIS não há flexibilização de normas para eventuais adaptações urbanísticas. Além disso, a autores defendem a demarcação de ZEIS como um instrumento de proteção das áreas regularizadas contra a atuação negativa do mercado imobiliário.

Da análise aprofundada da nova legislação, portanto, é possível perceber uma mudança drástica de rumo na orientação da política urbana, já não mais norteadas por qualquer ideia de direito à cidade. O traço mais marcante desse novo desenho legislativo parece ser a supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando-se a aquisição e a transação de seus títulos de propriedade. A consequência imediata é a desconsideração do conjunto de princípios jurídicos, ambientais e sociais que lastreavam a matriz de regulação urbana que vinha se consolidando no Brasil (ALFONSIN et al., 2019).

Embora a nova legislação receba muitas críticas, não podemos deixar de enfatizar o reforço de uma gama de instrumentos incluídos que podem facilitar a efetivação dessa política no âmbito municipal. Nesta pesquisa, vale destacar, principalmente o instrumento de alienação de imóvel pela administração pública (BRASIL, 2017, art. 15, XI). Esse instrumento encontra-se nos termos da Lei n.º 8.666/1993 e é amplamente utilizado pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, mesmo antes da publicação, em 2017. Basicamente, esse instrumento consiste no loteamento de determinada ocupação, onde posteriormente é firmado um contrato de compra e

venda dos lotes e ao final, com a quitação das parcelas, há a transferência da documentação para o nome do mutuário. Quando a ocupação está localizada em propriedade privada, é necessário que a desapropriação do local seja feita pela administração pública. A utilização desse instrumento em larga escala pela administração pública juiz-forana causa uma certa inquietação. Primeiro porque ele é oneroso aos cofres públicos e pode ser um empecilho para a sua aquisição pela população de baixa renda; segundo, por ser um processo focado na titulação dessa população, não havendo nenhuma política social atrelada, nem muito menos uma política urbana que promova qualidade de vida.

Alfonsin (2001) aponta três visões predominantes sobre os processos de regularização realizados no Brasil: (i) regularização como simples regularização jurídica dos lotes, (ii) regularização por meio da urbanização do assentamento e de sua reorganização espacial do mesmo e (iii) regularização fundiária como regularização urbanística, ou seja, com ênfase na adaptação da legislação e do regime urbanístico. Embora todas as três visões mostrem ganhos nas áreas informais regularizadas, a autora destaca alguns insucessos em determinados processos. Por exemplo, quando há regularização dos lotes, garante-se a segurança de morar e há a diminuição do deficit de habitabilidade, porém pode ser contraditório por parte da administração pública legalizar áreas sem nenhuma infraestrutura e se ela não apresentar garantias de futuras intervenções. Por outro lado, quando há realização de obras urbanísticas sem a titularidade, perpetua-se o medo do despejo. Para a autora, a concepção de regularização fundiária é mais ampla:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento e no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 2016, p. 216).

2.2 Instrumentos jurídicos

Apresentado o histórico do aparato legal da regularização fundiária, expõem-se com mais detalhes os instrumentos jurídicos apontados na literatura, como os mais utilizados: a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), a Usucapião Urbana e a Alienação de Lotes, sendo esse último utilizado pela Prefeitura de Juiz de Fora em um dos estudos de caso desta pesquisa. Vale lembrar que há outros instrumentos que são grandes aliados do processo de regularização, como a demarcação de Zonas de Especial Interesse Social e a elaboração do Plano Diretor, no entanto não são instrumentos que possibilitam a consolidação do processo de regularização

fundiária. Esses instrumentos garantem que essas áreas sejam tratadas com prioridade pelo poder municipal e disponham de flexibilização de normas ou legislações.

A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), embora seja considerada um instrumento de política urbana, não está regulamentada somente no Estatuto da Cidade. Sua primeira regulamentação foi em 1967, fundamentada no Decreto Lei n.º 271. Esse instrumento consiste na concessão do direito real de uso de uma propriedade privada ou pública, ou seja, não se trata de uma transferência de propriedade. Para sua consolidação é necessário que haja um contrato administrativo em que se institui a concessão por um determinado período, desde que tenha fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social do território, de forma onerosa ou gratuita (Art. 7º, do Decreto-Lei n.º 271/67).

Por permitir a concessão em áreas públicas, esse instrumento se popularizou como política de regularização fundiária nas capitais no País, principalmente na década de 1980, uma vez que permitiria a destinação de terras à população de baixa renda para fins de moradia, realocação ou simplesmente a legalização da permanência daquelas pessoas em determinado território (WEIGAND, 2003). Vale destacar que a política de regularização, desde então, vem sendo utilizada como uma política de reparação social para a população de baixa renda e também como um método alternativo para a efetivação de política habitacional.

Alfonsin (2001), a partir de um estudo de experiências concretas desses processos, chama atenção para alguns agravantes do instrumento da CDRU. O primeiro diz respeito à cláusula de inalienabilidade, isto é, o morador que tiver sua casa em um terreno em concessão de uso não poderá dar outra destinação, a não ser fins de moradia, nem mesmo alugar para terceiros. Essa cláusula, em um primeiro momento, demonstra-se condizente com as políticas de habitação social para pessoas de baixa renda, pois, afasta a ação predatória do mercado imobiliário. No entanto, a autora, ressalta o fato de que esse processo fomenta a “cidadania pela metade” (ALFONSIN, 2001, pág. 227). Como mencionado, não há transferência de propriedade, e por mais que seja seguro ter sua residência nesse local, ela nunca será fato um bem do morador. Dessa maneira, a cláusula de inalienabilidade promove um mercado clandestino dentro dos assentamentos, pois sabe-se que há forte comercialização tanto no que diz respeito aos aluguéis (quartos, casas e abertura de espaços comerciais), quanto à venda de casas.

Muito similar ao instrumento da CRDU, garantido pelo Estatuto da Cidade e regulamentado na Medida Provisória n.º. 2.220/01, podemos citar o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). As três principais características que a diferem da CDRU são: a condição de perpetuidade, a gratuidade e a unilateralidade. A primeira diz

respeito à condição de tempo, ou seja, em nenhum caso de concessão será permitida a rescisão do direito de uso pela administração pública. Embora traga bastante segurança ao morador, assim como na CDRU, não há possibilidade de transferência de propriedade, o que traz os mesmos agravantes citados. Quanto à gratuidade, o próprio nome já demonstra que, em todos os casos a concessão será gratuita, sendo vedado qualquer tipo de cobrança¹². Já a unilateralidade significa não haver necessidade do interesse de ambas as partes, isto é, caso a administração pública se oponha ao processo, esse poderá ser conduzido por vias judiciais.

Com base nos diferenciais, constata-se que o instrumento da CUEM oferece maiores benefícios, se comparados com os da CDRU, quando se trata de regularização fundiária de baixa renda, principalmente por também apresentar uma modalidade coletiva. No entanto, questiona-se o porquê desse recurso não ser apontado como um dos instrumentos mais utilizados. Nesse caso, identifica-se um dificultador imposto pelo artigo 1º da Medida Provisória nº. 2.220/01, redigido pela Lei Federal nº.13. 465/17:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 2001).

De acordo com o artigo, somente os assentamentos anteriores a 22 de dezembro de 2016 podem ser alvo de regularização por esse instrumento. Isso porque essa data foi atualizada em 2017 pela Lei Federal nº 13.465/17, sendo a data-limite anterior imposta pela Lei de 30 de junho de 2001. Com isso, os assentamentos mais atuais, como por exemplo aqueles consolidados a partir de 2017, não seriam passíveis de utilização da CUEM.

Diferente da CDRU e da CUEM, o instrumento de Usucapião Urbana possibilita a transferência de propriedade ao morador, contudo só é permitida em áreas particulares. Segundo Alfonsin (2001), ela é um dos instrumentos mais ágeis para a regularização. Antes da publicação da Constituição Federal de 1988, a usucapião era regulamentada pelo Código Civil de 1916 e exigia uma ocupação do morador por 20 anos no mesmo local, sem interrupção e oposição, o que dificultava a aplicação do instrumento. Após a publicação da CF 88, o período exigido foi reduzido para cinco anos, como descreve o artigo 183:

Artigo 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para

¹² Caso as obras urbanísticas sejam realizadas junto com o processo de regularização, a administração pode cobrar valores sobre essa ação.

sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Por muito tempo, outro entrave encontrado pelos juristas na aplicação do instrumento foi a efetivação da titularidade de modo individual. Sabe-se que na maioria dos assentamentos a ocupação é feita de forma conjunta, podendo até a mesma edificação ser compartilhada. Assim, na hora de outorgar o título de propriedade havia dificuldade de um acordo entre as partes que compartilhavam determinado espaço. De maneira muito assertiva, o Estatuto da Cidade promulgou, em 2001, a Usucapião urbana coletiva, para assentamentos superiores a 250m², onde não é possível identificar a fração ideal dos ocupantes. Carvalho Filho (2013) explica como é dada a sentença em casos de usucapião na modalidade coletiva:

Como a usucapião especial coletiva tem como pressuposto específico a impossibilidade de identificação dos terrenos ocupados por cada possuidor, a sentença que declara não poderá, como regra, estabelecer quinhões diferenciados aos possuidores. Desse modo, a sentença deve atribuir fração ideal idêntica a cada possuidor (art.10, §3º), ainda que tenham dimensões diversas os terrenos ou áreas internas que os possuidores ocupem (CARVALHO FILHO, 2013, p. 175).

Assim como os instrumentos citados, a usucapião também resulta em futuros prejuízos. Alfonsin (2001) destaca que esse tipo de processo de regularização abre espaço para duas desvantagens, sendo a primeira o fato de que o morador pode se beneficiar de maneira individual da política habitacional, ou seja, a partir do momento que ele é proprietário do terreno, ele pode comercializá-lo e assim, ceder à pressão do mercado imobiliário. Já o segundo, que decorre dessa primeira ação, é que o morador que vendeu sua propriedade poderá invadir outro local e solicitar mais uma vez políticas habitacionais, retroalimentando o processo de ilegalidade nos centros urbanos. Vale lembrar que para este tipo de conflito a demarcação das áreas como Zona Especial de Interesse Específico é uma boa solução para evitar a ação do mercado. Embora existam alguns aspectos negativos, é indiscutível que a regularização da posse tenha implicação na construção da cidadania, ainda mais no Brasil, onde a casa própria tem um significativo apelo de status social (LEITÃO; LACERDA, 2003).

Por último, discute-se o instrumento de alienação de imóvel pela administração pública. Esse é um instrumento pouco citado na literatura, principalmente quando são relatadas experiências de regularização fundiária. Curiosamente, em Juiz de Fora grande parte das áreas são regularizadas por esse instrumento.

O instrumento de Alienação de Bens da Administração Pública é regulamentado pela Lei Federal n.º 8.666/93, artigo 17. Em suma, segundo o jurista Carvalho Filho (2014, p. 1235) alienação é: “a transferência de sua propriedade a terceiros, quando há interesse público na transferência e desde que observadas as normas legais pertinentes.” É um instrumento que

dispõe de diversas modalidades (doação, venda, permuta, etc.), e também permite a alienação de diferentes tipos de bens – bens de uso comum estradas, ruas, e bens dominicais viaturas, carteiras escolares, desde que seja justificada.

No caso de regularização fundiária, as terras são consideradas bens de uso especial, por terem uma destinação específica e seus processos se diferem por ter dispensa de licitação, uma vez que se trata de uma política habitacional.

A grande convulsão social no que tange à ocupação de áreas públicas e privadas, bem como à necessidade de proceder-se à regularização fundiária, tem permitido a alienação direta das áreas aos respectivos ocupantes, considerando-se verdadeiro caso de inexigibilidade de licitação por não envolver qualquer aspecto de competitividade ou de ofensa ao princípio da moralidade. O mesmo fundamento foi adotado para a alienação de terras públicas rurais em relação aos ocupantes que já as vinham cultivando (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1238).

As etapas como cadastramento dos ocupantes, levantamento topográfico, entre outras, ocorrem de forma similar aos processos de regularização fundiária realizados via outros instrumentos. Quando a alienação é realizada de maneira onerosa, ou seja, por venda, é firmado um contrato com o ocupante, que paga o valor definido em prestações. Ao final do pagamento, é feita a transferência de domínio. Da mesma forma como na usucapião, a utilização desse instrumento pode acarretar prejuízos futuros à política habitacional, uma vez que os ocupantes passam a ser proprietários do terreno e têm liberdade para comercializá-lo.

Nota-se um avanço no aparato legal, principalmente um avanço no desenvolvimento de instrumentos políticos urbanos que favoreçam a consolidação de políticas de regularização fundiária. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à moradia vem ganhando espaço no que se refere ao direito à propriedade. Ou seja, comumente a jurisprudência busca efetivar a função social da propriedade como prioridade, para atender às necessidades coletivas, deixando de lado o antigo e consolidado significado de direito à propriedade: patrimonialista e absoluto. Segundo Torres (2010), há uma premissa que na sociedade contemporânea o cumprimento da função social se dá apenas pela posse, aquela que tem contínua utilização e dá funcionalidade à terra sem ser apenas de um bem patrimonial. Trata-se de um ganho legislativo para aqueles que ocupam áreas irregulares da cidade, não com a intenção de se tornarem donos, mas sim como forma de sobrevivência, ou seja, um bem que potencialmente atenda às suas necessidades, e não ao seu patrimônio (MOTA; TORRES, 2016).

CAPÍTULO 3 - A POLÍTICA HABITACIONAL EM JUIZ DE FORA

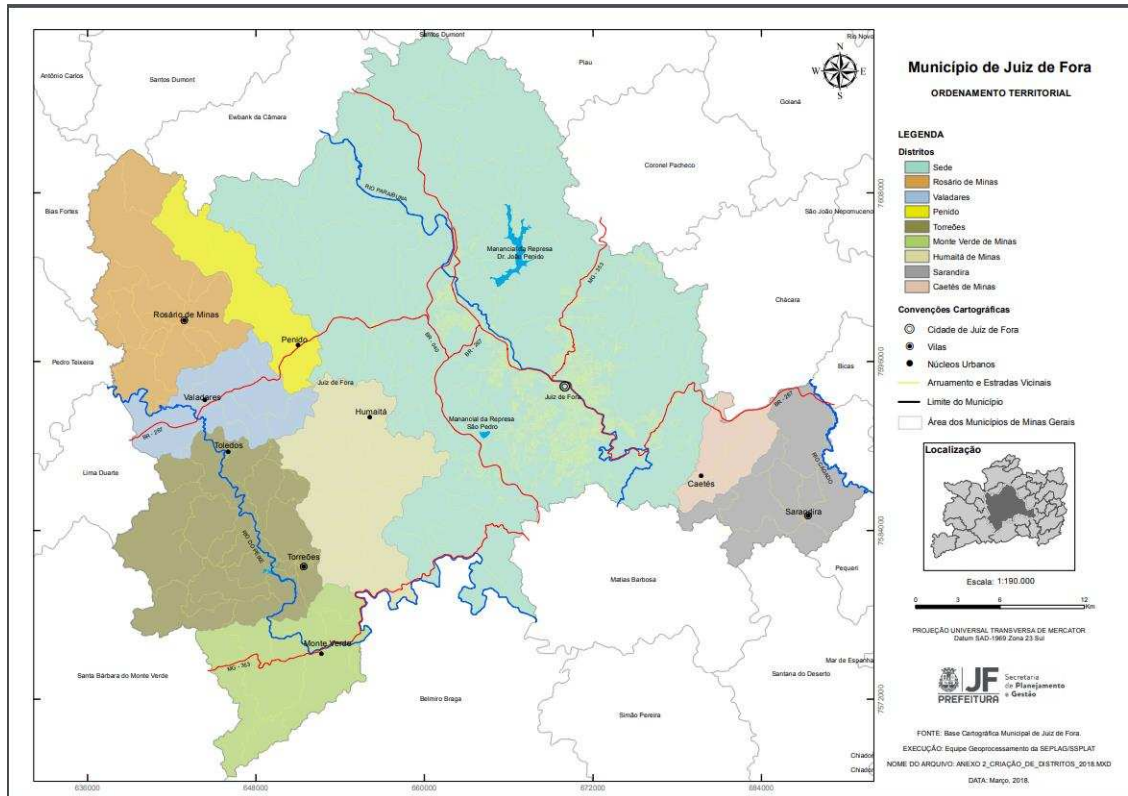
Para melhor entendimento do estudo de caso que será apresentado no próximo capítulo, aponta-se um breve histórico da cidade de Juiz de Fora. Buscou-se identificar as dinâmicas urbanas e as políticas adotadas que influenciaram na conformação do espaço urbano e na formação de áreas de exclusão, também conhecidas como áreas informais. Além disso, são apresentadas informações sobre a estrutura administrativa da prefeitura municipal que estão relacionadas a política habitacional de Juiz de Fora. Um fato que chamou atenção é que a prefeitura até final de 2020, não possuía uma Secretaria de Habitação. Apresenta-se, em especial, a empresa mista¹³ EMCASA, que exerce, até então, um papel importante na manutenção de programas habitacionais e de regularização fundiária.

3.1 O município de Juiz de Fora e as principais políticas habitacionais

O surgimento da cidade de Juiz de Fora aconteceu por meio da consolidação de um povoado que se localizava às margens do chamado Caminho Novo, estrada que ligava o Rio de Janeiro às cidades de extração de ouro em Minas Gerais. Antes conhecido como Santo Antônio do Paraibuna, o povoado foi elevado à categoria de município em 1850. Atualmente, Juiz de Fora é um município de porte médio demográfico, que incluiu mais oito distritos: Monte Verde de Minas, Humaitá de Minas, Rosário de Minas, Valadares, Penido, Torreões e Sarandira. Sua população estimada em 2020, pelo IBGE, é de 573 mil habitantes.

¹³ De acordo com Carvalho Filho (2014, p. 516): “Sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta do Estado, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades gerais de caráter econômico e, em algumas ocasiões, a prestação de serviços públicos.”

Figura 2 – Mapa de Juiz de Fora e seus distritos.



Fonte: JUIZ DE FORA, 2018

O processo de ocupação urbana de Juiz de Fora, além de ser orientado pelas características topográficas e pela presença do Rio Paraibuna, também sofreu influência da existência de um potencial econômico (TASCA, 2010), que foi decisivo para a conformação atual. A cidade, que já se destacava pela presença da indústria têxtil, após a abertura da Rodovia União e Indústria, tornou-se polo econômico da Zona da Mata e ficou também conhecida pelas atividades terciárias. Mais tarde, apesar de algumas reestruturações econômicas para o enfrentamento de crises¹⁴, Juiz de Fora continuou com o seu destaque industrial e passou também a ser reconhecida pelo oferecimento de serviços educacionais, que perduram até os dias atuais (TASCA, 2010).

Com todo o desenvolvimento econômico e a presença de muitas indústrias, o que consequentemente gerou um contingente de operários, a área central de Juiz de Fora expunha a falta de planejamento diante do crescimento urbano, logo em 1916. De acordo com Abreu (2009), nessa data, o poder municipal já havia decretado a remoção e a demolição de casebres localizados em avenidas ou quarteirões. Em 1960, a presença dessas ocupações tornou-se expressiva na paisagem urbana e ganhou publicização pelos jornais municipais.

¹⁴ Para mais informações, ver Tasca (2010).

Pode o cidadão acostumado apenas a pensar que tudo são flores na “Manchester” mas ficará boquiaberto se der um giro pelos arredores e presenciar a miséria e a dor que predominam nos bairros pobres[...] qualquer animal de estimação, em qualquer casa de classe média, tem uma existência melhor do que muitos dos pobres favelados (ZAGUETTO, Ismair. O Drama das favelas (n.1), Diário da Tarde, Juiz de Fora, 15 de julho, 1961, p. 3, apud. ABREU,2009, p. 44).

Em 1970, a implantação de um parque industrial na zona norte da cidade proporcionou um novo fluxo migratório, em busca de trabalho e melhores condições de vida. Essa mão de obra acabou não sendo totalmente absorvida pelas indústrias, e as demandas urbanas trazidas com esse fluxo sobrecarregaram a estrutura urbana existente. Desse modo, novas áreas de ocupações informais foram registradas. De acordo com Abreu (2009), que realizou um significativo levantamento em matérias de jornais sobre os assentamentos informais da cidade, em 1972, os periódicos anunciam um total de 5% da população juiz-forana vivendo em áreas informais.

A primeira ocupação formada que se tem registro em Juiz de Fora é a da Vila Olavo Costa, na época conhecida como “Buraco do Olavo”, localizada na região sudeste da cidade. Abreu (2009) relatou que, em meados de 1950 o local foi ocupado por moradores mediante a autorização do então prefeito Olavo Costa, após receber muitos pedidos de ajuda e reclamações sobre as condições de moradia na cidade. Em 1970, em consequência do fluxo migratório mencionado, o local somava aproximadamente 600 habitações, sendo a ocupação mais populosa da cidade e formada, em sua maioria, por imigrantes, segundo pesquisa (ABREU,2009).

Nesse mesmo contexto, Juiz de Fora passou por transformações sob a gestão do ex-prefeito Mello Reis, com o propósito de realizar uma grande renovação urbana. Foram feitas diversas obras, como a abertura de novas avenidas e estradas e a construção de metalúrgicas e siderúrgicas (TASCA, 2010). Sob o pretexto da realização dessas obras, houve nesse período um alto número de desapropriação de áreas urbanas, o que também implicou a remoção de moradias. O então prefeito Mello Reis decretou a chamada “Operação Gente”.

Durante essa operação, as famílias que ocupavam áreas ilegais foram obrigadas a deixar suas moradias e a se instalar em alojamentos oferecidos pelo poder público municipal. Esses alojamentos não dispunham de boas condições de habitabilidade, sendo até noticiada pelos jornais a alocação de famílias em estábulos de um centro hípico. Já as famílias que estavam em áreas legais, foram removidas sendo-lhes pagos valores ínfimos. As políticas adotadas pela “Operação Gente” não surtiram efeito na diminuição, nem na contenção do número de áreas de ocupação ilegal e precárias, ao contrário, dispersaram as famílias, criando novos locais de ocupação (ABREU, 2009). Até a conclusão desses fatos descritos, é possível identificar na

política habitacional juiz-forana duas práticas recorrentes em todo o País e discutida na literatura. A primeira foi, a política clientelista dos prefeitos, também conhecida como “política de beija-mão”. Se não houvesse nada a ser ofertado, fazia-se vista grossa para a ocupação de terrenos públicos (SMOLKA, 2003; TOLEDO,2006). A segunda foi a prática inicial de invisibilização dos assentamentos e da população, seguida da prática de expulsão das áreas centrais, como relata Alfonsin (2003).

Ainda na década de 1970, o município de Juiz de Fora foi incluído no Programa Cidade de Porte Médio (PCM), criado pelo governo federal, com financiamento do Banco Internacional, o que segundo Granja (2019) concedeu muitos investimentos para o desenvolvimento da cidade. Esses investimentos foram encaminhados a programas de política habitacional, em menor volume, enquanto para as obras de infraestrutura foi destinada a maior parte, o que favoreceu, de alguma maneira, as áreas de baixa renda. De acordo com a autora, houve melhorias no sistema viário, propiciando maior conexão com as áreas centrais da cidade e ampliação dos serviços públicos e da rede de infraestrutura (GRANJA, 2019). Segundo Toledo (2006), mesmo com ações pontuais em habitação, as remoções não deixaram de acontecer. No entanto, o autor destaca que foi nesse momento que houve a primeira regularização fundiária de uma área, com emissão de documentos, em Juiz de Fora, sendo a Vila Olavo Costa a contemplada. A cidade vivia uma certa dualidade: de um lado as políticas de remoção que se perpetuaram até então, de outro a primeira regularização fundiária, que além de ser o marco inicial dessa política, se sobressai também por ser anterior à publicação da CF 88.

Após a experiência bem sucedida de regularização, foi criada em 1986, como reforço às ações da PJF, a Coordenadoria de Regularização de Parcelamentos (CORE). Seu objetivo principal era a regularização de loteamentos irregulares, o que estava anteriormente a cargo do IPPLAN¹⁵. Logo em seguida, a fim de abranger outras políticas habitacionais, foi criada em 1987, a Empresa Regional de Habitação¹⁶. Elas, trabalharam juntas na articulação de políticas habitacionais até a CORE ser extinta, em 2003. Em seus 17 anos de atuação, a CORE apresentou resultados expressivos, totalizando 10.000 lotes regularizados (TOLEDO, 2006).

Para não desfaltar os trabalhos em regularização, em 2003 foi criado por meio de uma parceria entre EMCASA e PJF, o Programa de Regularização Fundiária, com o mesmo intuito de trabalho da extinta CORE. Paralelamente à criação do Programa, destaca-se a participação do município no Programa Habitar Brasil (HBB), que além de realizar a regularização da Vila

¹⁵ IPPLAN: Instituto de Planejamento Urbano de Juiz de Fora 1977 – 2000.

¹⁶ A atuação da empresa será mais bem discutida no tópico 3.2.1 - EMCASA.

Sô Neném (região leste), proporcionou a capacitação institucional dos técnicos envolvidos. Ao final do programa, tal capacitação resultou em um Plano de Desenvolvimento Estratégico para Assentamentos Subnormais (PEMAS), e o Plano Municipal de Habitação (PMH). Esse último, concluído em 2007, apesar de não ter sido convertido em lei, constitui, devido à sua completa análise da situação habitacional da cidade e proposições contidas, um importante documento para a política habitacional de Juiz de Fora e para pesquisas na área (GRANJA,2019).

Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, a EMCASA passa a ser responsável também por sua gestão, o que acabou gerando uma redução no desenvolvimento de trabalhos em regularização fundiária. Nessa ocasião, a política habitacional do município se volta inteiramente para o programa. A leitura e a síntese das atas de reunião do Conselho Municipal de Habitação revelam a grande demanda que o PMCMV trouxe aos departamentos envolvidos da PJF. Além de problemas com a má qualidade de execução dos empreendimentos, houve também dificuldade na administração dos cadastramentos dos beneficiários e, conseqüentemente, no sorteio das unidades e na alocação destes nas unidades, como é relatado nas atas das reuniões do Conselho Municipal de Habitação. No total, foram executados oito empreendimentos pelo PMCMV I e sete pelo PMCMV II.

[...] em seguida, abriu o debate para a Tribuna Livre. A Sr. Lurdinha Lopes, integrante do Conselho do Idoso, fez uma avaliação sobre o Programa Minha Casa Minha Vida em relação aos critérios de elegibilidade para o acesso aos beneficiários. Problematizou acerca dos sorteios referentes aos empreendimentos, sugerindo maior rigor na avaliação dos cadastros defendendo uma avaliação caso a caso. Segundo ela, a maioria das pessoas que estão sendo sorteadas não são moradoras do município de Juiz de Fora e com isso, os munícipes ficam prejudicados. Outra sugestão apontada pela Sr^a. Lurdinha é a necessidade de avaliação das construtoras que executa as obras, pois ela alega que os imóveis estão construídos sem qualidade (JUIZ DE FORA,2014).

Durante aproximadamente oito anos, pouco se tratou das ações de regularização fundiária na cidade. Por meio das atas do CMH¹⁷, é possível identificar ainda alguns trabalhos, porém, eles são referentes a processos pendentes ou incompletos. Com o cessar dos investimentos federais no Programa MCMV, e também pela falta de verbas direcionadas à empresa EMCASA, em 2017, a Secretaria de Planejamento e Gestão da PJF passou a ser a principal responsável pelas ações de regularização.

Com a retomada das responsabilidades, percebe-se uma maior preocupação do setor com o planejamento das ações, a fim de que essas não tivessem caráter emergencial e nem aleatório, mas sim uma política com planejamento de longo prazo. Dessa forma, foi feita uma

¹⁷ Disponíveis no site oficial do Conselho Municipal de Habitação (CMH/JF).

atualização das áreas irregulares da cidade, o que permitiu ter um panorama mais atualizado da situação juiz-forana. No total, foram identificadas 139 áreas de ocupação informal, sendo 28 delas já regularizadas. Em virtude do grande número de áreas à espera do processo de regularização fundiária, foi também elaborado um Regimento Interno (003/2018), no Conselho Municipal de Habitação, para adoção de critérios prioritários a determinadas áreas. São critérios prioritários:

Tabela 1 – Hierarquização das áreas sujeitas às ações de regularização fundiária.

CRITÉRIOS		PESOS		
AEIS	Mapeada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 2000	40%	25	
	Mapeada no Plano Diretor Participativo de 2018		15	
IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS	Área de Preservação Permanente	35%	10	
	Área de Risco		Médio	15
			Alto	20
			Muito Alto	25
ANDAMENTO DO PROCESSO	Área pública ou Particular com ADU	25%	5	
	Levantamento topográfico		3	
	Planta aprovada		3	
	Cadastro socioeconômico realizado		4	
	Planta averbada e matrículas individualizadas		6	
	Guias ITBIs lançadas		4	
PONTUAÇÃO PARCIAL		PP		
MULTIPLICADORES		FÓRMULAS		
TAMANHO DA ÁREA	Cada 10 lotes correspondem à 1%.	$N^{\circ} \text{ lotes} / 10 = X$ $X - 100 * 0,01 = Z$		
TEMPO DE OCUPAÇÃO	Um ano de ocupação corresponde à 0,05%.	$N^{\circ} \text{ anos} \times 0,005 + 1 = Y$		
PONTUAÇÃO FINAL		PF		

Fonte: JUIZ DE FORA, 2018a.

De acordo com Juiz de Fora (2018b), outros 39 processos ainda estão em aberto. Durante a realização desta pesquisa, em entrevista com uma funcionária da EMCASA, foi confirmada a conclusão de mais três processos no final de 2019.

A partir da identificação das áreas regularizadas e de uma pesquisa exploratória conduzida pela autora, foi feito um levantamento dos principais instrumentos utilizados pela PJF para a realização dos processos, como também dos respectivos anos de abertura. Não foi possível obter, nem mesmo com a ajuda dos técnicos administrativos da PJF, a data de abertura e o número do processo administrativo de algumas das áreas identificadas como regularizadas. As informações de alguns processos foram cedidas por meio de uma conversa informal com os técnicos que participaram do desenvolvimento do processo no determinado período. Ao sistematizar os dados, identificou-se a Alienação de Lotes como o principal instrumento utilizado, sendo todos os processos efetivados pela EMCASA. Apenas uma área foi

regularizada por Usucapião Coletiva, sendo essa, a área a contemplada pelo Programa Habitar Brasil e as restantes foram regularizadas pelo instrumento da Concessão Real do Direito de Uso (CDRU), por meio da parceria entre a PJF e a EMCASA.

Nota-se que a maior parte dos processos de regularização fundiária realizados em Juiz de Fora, teve sua abertura datada entre 1980 e 2000. No entanto, nem todos foram concluídos nesse mesmo período. Houve dificuldade em identificar o ano de conclusão dos processos, uma vez que para isso eles deveriam ser examinados um a um, verificando-se a sua última tramitação. Todavia, uma ex-funcionária da EMCASA, destacou, durante entrevista, alguns processos que tinham sido abertos há muito tempo e só recentemente estavam sendo concluídos, como é o caso da Vila Ideal - Campinho, aberto em 1985 e concluído apenas em 2018, e a Vila Paraíso, aberto em 2005 e concluído em 2019. Destaca-se também, nesse período, uma boa atuação da EMCASA na efetivação de loteamentos populares, somando-se aproximadamente 6.3000 lotes urbanizados (TOLEDO, 2006).

Das 35 áreas regularizadas até o momento de conclusão da pesquisa, a maior parte concentra-se na região sul, área mais nobre da cidade, seguida pela região sudeste. A região centro e a região nordeste, são as que menos tiveram áreas regularizadas, apenas uma em cada. Entretanto, a região Centro é aquela com o menor número de áreas em espera para serem regularizadas, oito no total, enquanto a Norte possuiu dez áreas (JUIZ DE FORA, 2018b). A região leste, apesar de ter quatro áreas regularizadas, é a que possui o maior número de áreas passíveis de regularização fundiária, 22 na espera. Na Tabela 2 estão listadas as áreas regularizadas indicadas no documento disponibilizado pela Juiz de Fora(2018b), sendo as marcadas em laranja consideradas parcialmente regularizadas.

Tabela 2 – Áreas regularizadas em Juiz de Fora.

REGIÃO	OCUPAÇÃO REGULARIZADA	ANO DE ABERTURA	CONCLUSÃO	TIPO DE PROCESSO	Nº PROCESSO
SUL (9) + 1(P)	Rua Adail Alevato - Santa Efigenia	1990		CDRU	4313/1990
	Vila da Conquista - Santa Efigenia	1993		Alienação	1323/93
	Vale Verde- Sagrado Coração de Jesus	2002	2007	Alienação	1101/2002
	R. Orlando Estephani - Bela Aurora	1993		CDRU	4245/1993
	R. Jarandira Limpio Pinheiro - Bela Aurora	1990		CDRU	3055/1990
	Vila das Rosas - Santa Luzia	1994		Alienação	218/1994 - 3554/2003
	R. José Orozimbo de Oliveira - Cruzeiro Sul	1994		Alienação	259/94
	R. Ernesto Batista Pereira - São Geraldo	1996		CDRU	2654/66
	Vila das Margaridas - Santa Efigenia	1992	1996	Alienação	5870/92
	R. Pedro Celeste - Cruzeiro do Sul	-	-	-	-
NORTE (2)	Vila Esperança II - R. 1A - Vila Esperança	1997/2015		Alienação	4850/1997 - 6000/2015
	Vila Paraíso	2005	2019	Alienação	4883/05
	Vila Mello Reis - R. Luiz Villani- Santa Cruz	1984	2008	CDRU	2533/84
NORDESTE (1)	Vila Santa Terezinha	1983	1992 apx.	CDRU	8056/1983
SUDESTE (6) +(1P)	SEFHAU - Furtado de Menezes	S/I	1989/92		
	Vila Olova Costa - Olavo Costa	1982	1988	Doação	6440/82
	Rua Duce Palmer - Lourdes	-	-	-	
	Cantinho do céu - Santo Anotonio	1987		Doação	
	Vila São Gabriel - Santo Antonio	1987		CDRU	
	Campinho - Vila Ideal	1985	2018	CDRU	3375/85
	Solidariedade-inclui José Monteiro - Vila Ideal	1986		Alienação	7790/86
	Pedras Preciosas - Pedras Preciosas	1997		Alienação	3683/97
CENTRO(1)	R. José Inacio/ Leito da Leopoldina - Ladeira	1996		Alienação	2919/96 - 5157/97
OESTE (2P)	Jardim Marajoara - Tupã	92/96 apx.		Alienação	
	Alto Adolpho Vireque - Adolpho Vireque	92/96 apx.		Alienação	5711/1971
CENTRO-OESTE (5)	Parque das Torres - Parque das Torres	1994		Alienação	4456/94
	Vila Tarcisio - Jardim Natal	S/I	-	-	-
	Milho Branco II - Area IA -Milho Branco	1998	2009	CDRU	279/1998
	Jardim Cachoeira - Carlos Chagas	1993		Alienação	1416/1993
	R. Walquirio Seixas de Faria - Esplanada	1985	92/96	CDRU	3915/1985
LESTE (3) + (1P)	Rua do Boto I e II - Linhares	1991	2019	Alienação / CDRU	4001/91 - 0533/2004
	Loteamento São Paulo - Vila Alpina	1995		Alienação	2490/1995
	Serra Verde - Santa Paula	1995		Alienação	2922/1995
	Rua Augusto Alves - Grajau		2019		
	Vila Sô Neném - Santa Rita	2002	2009	Usucapião Coletivo	4345/2002 - 1658/2002

Fonte: JUIZ DE FORA (2018b), modificada pela autora.

O impasse na identificação das áreas informais pelo poder público municipal

Desde o princípio da formação dos assentamentos informais em Juiz de Fora, os departamentos responsáveis pelas políticas habitacionais e os jornais municipais destacavam os problemas com a subnotificação dessas áreas (ABREU, 2009). Posteriormente, com a publicação de documentos oficiais da PJF, nota-se uma inconstância na terminologia e nos

conceitos adotados para identificação dessas áreas na cidade, o que pode, também, ter interferido na identificação e na notificação de áreas informais. Esse é um problema bastante recorrente nas administrações municipais e que impossibilita o devido encaminhamento de verbas para as políticas habitacionais, não só na atual gestão, mas também no encaminhamento das gestões futuras.

Nos documentos oficiais que a autora teve acesso, destacam-se cinco documentos em que os assentamentos informais foram citados. O primeiro documento refere-se ao primeiro Plano Diretor de Juiz de Fora, em 2000. Em seguida tem-se o Atlas Social, o Plano Municipal de Habitação, um documento de identificação de áreas realizado pela SEPLAG e o atual Plano Diretor, de 2018.

No diagnóstico do primeiro Plano Diretor, que começou a ser elaborado em 1996, essas áreas foram nomeadas como ocupações subnormais, mas quando foi publicado, em 2000, elas foram denominadas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS). Segundo Alfonsin (2001), a criação dessas áreas mostra um conceito inovador no planejamento urbano, pois exige uma postura diferente dos planejadores, uma vez que deixa implícito o reconhecimento daquela área pelo poder público, como parte estruturante da cidade. No total, foram identificadas 87 áreas, descritas como: “áreas desprovidas dos padrões mínimos de infraestrutura (água, luz e esgoto), acessibilidade, habitabilidade ou por irregularidade na titulação dos lotes, o que as coloca numa situação de segregação social” (JUIZ DE FORA, 2000, art. 30º). Foram também identificados 8.075 domicílios nessas áreas (JUIZ DE FORA, 2004).

Mais tarde, em 2006, em um projeto realizado em parceria entre a EMCASA, o SEPLAG e o Centro de Pesquisa Sociais da UFJF (CPS UFJF), elaborou-se um documento denominado Atlas Social da Cidade. Esse tinha como objetivo não só identificar as demandas sociais ligadas à habitação, como também as áreas vulneráveis do município que precisavam de serviços públicos e de equipamentos urbanos. Para esse documento, os órgãos responsáveis classificaram as áreas como Microáreas de Exclusão Social (MAES), e de acordo com o grau de precariedade elas foram divididas em subconjuntos de Áreas de Interesse Social (AEIS). As 147 áreas identificadas foram divididas em cinco subconjuntos: as áreas incluídas no Grupo 01 seriam as áreas de maior prioridade para intervenção e as pertencentes ao Grupo 05, as de menor prioridade. Desse modo, em seis anos foram constatadas 60 novas ocupações informais.

Como citado, foi também desenvolvido pela PJJ em parceria com o CPS UFJF, um Plano Municipal de Habitação. Esse plano baseou-se em informações dos dois documentos mencionados, PD 2000 e Atlas Social, para traçar as propostas e as diretrizes, porém adotou uma nova classificação para essas áreas. Apesar de usar a mesma nomenclatura: Áreas de

Interesse Especial, dessa vez as áreas foram divididas em três grupos diferentes, e apresentavam dados quantitativos referentes somente ao número de domicílios, não ao número de áreas. Isto fez com que, no momento dessa publicação, o modelo de divulgação de informação fosse rompido (JUIZ DE FORA, 2007).

Mais recentemente, em 2017, na reestruturação do planejamento do programa de regularização fundiária pela SEPLAG, foram adotados a mesma terminologia e o mesmo conceito do Plano Diretor de 2000. No documento disponibilizado à autora pela Secretaria a autora, foi constatado um total de 137 áreas de ocupação informal (JUIZ DE FORA, 2017).

Por fim, o Plano Diretor, que estava sendo revisado desde 2013, teve sua elaboração concluída e publicada apenas em 2018. Ele, não apresentou nenhum dado quantitativo, nem o número de áreas, nem o número de domicílios, somente manchas em um mapa de grande escala da cidade. As áreas informais foram classificadas como Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), sendo definidas como:

ocupadas por população predominantemente de baixa renda, socialmente vulnerável, com baixos índices de desenvolvimento humano, com presença ou não de riscos geológicos e de inundação, necessitando de disciplina particularizada de uso e ocupação do solo, objetivando sua requalificação urbanística e/ou sua regularização fundiária de interesse social (LEI COMPLEMENTAR Nº 82, 2018a, art.108).

Quando se apresentam em conjunto de duas ou mais ZEIS são denominadas de Áreas de Diretrizes Especiais de Habitação de Interesse Social (AEIS). Segundo o PD, a demarcação das AEIS busca promover prioritariamente a requalificação urbanística do local e sua extensão, com a inserção de equipamentos urbanos, promoção do comércio local, infraestrutura, entre outros. Dessa maneira, o plano tem um entendimento de que as áreas informais devem ser tratadas não apenas como uma área isolada, mas sim como territórios que necessitam de atenção, para além dos bairros, e precisam ser incluídos na cidade formal. Entre outras diretrizes do PD para a política de habitação, está a atualização do Plano Municipal de Habitação, mas segundo o cronograma disponibilizado pela SEPLAG, o início será somente em julho de 2021.

A seguir, tem-se um resumo das terminologias e o número de áreas identificadas pelo poder público municipal, até então. Essa variabilidade nos impede, por exemplo, de saber em qual período houve maior crescimento dessas áreas na cidade, ou então, de distinguir quais as áreas já consolidadas, tiveram aumento em número de moradias. O fato de os dados do Plano Diretor serem apresentadas de maneira tão ampla, pode também prejudicar, não só as diretrizes das próximas políticas habitacionais, como também dificultar a atualização do Plano Municipal de Habitação.

Tabela 3 – Terminologias adotadas pela PJF entre 1996 e 2018.

Plano Diretor 2000	Ocupações subnormais/ Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)	80 áreas 8.075 domicílios
Atlas Social 2006	Micro áreas de exclusão social (MAES) / AEIS - 5 grupos	147 áreas
PMH 2007	AEIS - 3 GRUPOS	Nº de domicílios > 9.000
SEPLAG 2017	AEIS	137 áreas
Plano Diretor 2018	Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) / Área de Diretrizes Especiais Hab. (ADES)	Nº não identificado, apenas manchas das ADES.

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados de Juiz de Fora (2004), Juiz de Fora (2018b), Juiz de Fora (2018).

Apesar da interferência no modo de identificação das áreas informais da cidade, nota-se a diminuição no seu número entre 2006 e 2017. Essas informações acabam gerando dúvida, uma vez que não é possível saber se houve redução devido ao tipo de metodologia utilizada ou se essas áreas foram regularizadas e, portanto, excluídas do mapeamento. Para Alfonsin (2001), uma boa estratégia para políticas sociais, que vão além da política habitacional, é a manutenção dessas áreas mesmo que regularizadas ainda no zoneamento de AEIS. Dessa maneira, além de prevenir a área das ações do mercado imobiliário e demandar por outras ações de melhor qualidade de vida, “procura também, compatibilizar a função social da propriedade com a função social da cidade” (ALFONSIN, 2001, p. 222).

3.2 Estrutura administrativa

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, alguns entraves na busca de documentos e também a dificuldade de encontrar informações e orientações dos técnicos administrativos dentro da PJF sobre o tema, contribuíram para que surgissem alguns questionamentos a respeito de qual órgão seria o responsável pelas políticas habitacionais do município. A primeira dúvida ocorre quando há a constatação que não existia uma Secretaria de Habitação, nem mesmo uma subsecretária em nenhum departamento da PJF. Então, quem seria o responsável? Para entender melhor como atualmente funciona a articulação dessas políticas, vamos traçar um panorama histórico administrativo.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN) foi um dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano de Juiz de Fora entre 1977 e 2000. Embora tivesse seus objetivos de trabalho nas mais diversas áreas, por algum tempo ele foi o responsável pela efetivação das

políticas habitacionais. Esse fato, se confirma com a criação da CORE, vinculada totalmente ao órgão. Mais tarde, com a criação da EMCASA, empresa mista de administração indireta da PJJ que será mais bem apresentada no próximo tópico deste capítulo, a Coordenadoria passa a funcionar juntamente com a empresa (TOLEDO, 2006). Além disso, a elaboração do Plano Diretor de 2000 foi toda realizada pelo IPPLAN, incluindo a parte de diagnóstico, o que resultou em um importante levantamento das áreas informais da cidade e também em proposições sobre o problema (JUIZ DE FORA, 2004).

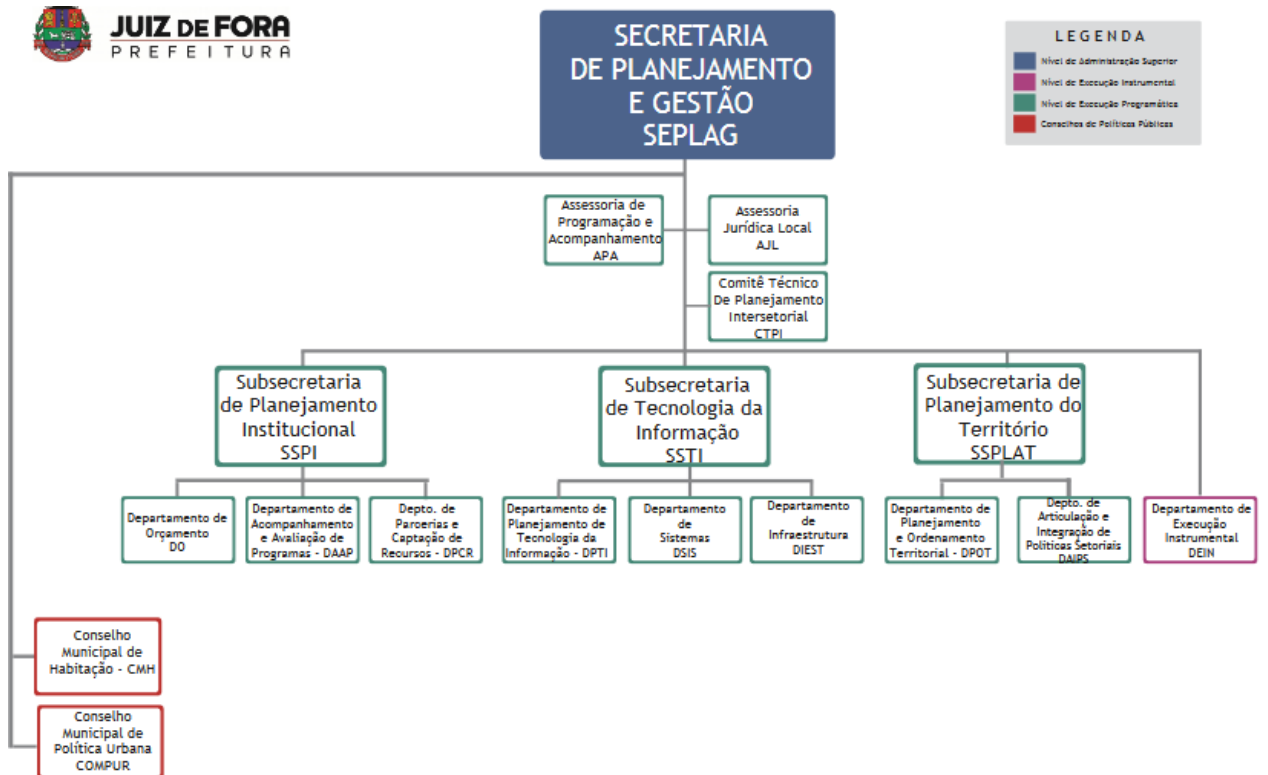
Em 1999 foi instituído, por meio da Lei n.º 9597, de 27 de setembro de 1999, o Conselho Municipal de Habitação, um órgão de caráter normativo, deliberativo e fiscalizador. Ele, tem o objetivo de possibilitar a participação popular na gestão administrativa, mediante a conjunção de órgãos governamentais, representantes de entidades vinculadas à produção de moradia, e representantes da sociedade civil. Ativo até hoje, seus conselheiros encontram dificuldade para realizar ações mais efetivas diante do regimento interno proposto. Com a leitura das atas de reunião do Conselho, observa-se, desde 2014, a tentativa de sua mudança de tal regimento, porém sem êxito. O CMH também é responsável, em teoria, pelo gerenciamento do Fundo Municipal de Habitação, junto a EMCASA, contudo ainda encontra dificuldades para a deliberação do aproveitamento do fundo, uma vez que, além de esse não contar com quase nenhum processo de captação de recurso, foi identificada pelos conselheiros, em 2012, sua gestão pela Secretaria de Obras.

Paralelamente a isso, observa-se uma atuação da empresa EMCASA, não só no desenvolvimento de programas por desempenho próprio, como também em parceria com a PJJ. Como evidenciado anteriormente, o período com o maior número de processos abertos para regularização foi, entre 1980 e 2000.

Em 2000, houve uma reestruturação administrativa na PJJ, e o IPPLAN foi extinto, sendo as ações de planejamento urbano conduzidas, a partir de então, pela Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica (SPGE) (TASCA, 2010). Mais tarde, em 2013, instituiu-se, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPLAG) que atuou até início de 2021. Com as eleições de 2020, a prefeita eleita Margarida Salomão (PT), novamente promoveu uma reestruturação geral das secretarias, sendo a SEPLAG extinta. Algumas demandas da antiga secretaria foram incorporadas a nova Secretária de Planejamento Urbano (SEPUR) e outras encaminhadas para novos departamentos. Pode-se descartar nessa nova gestão a criação da Subsecretaria de Habitação e o Departamento de Planejamento Habitacional (DPHAB). Anteriormente, sem uma secretaria exclusiva para assuntos habitacionais ficava sobre responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento do Território (SSPLAT), por meio do Departamento de Articulação e

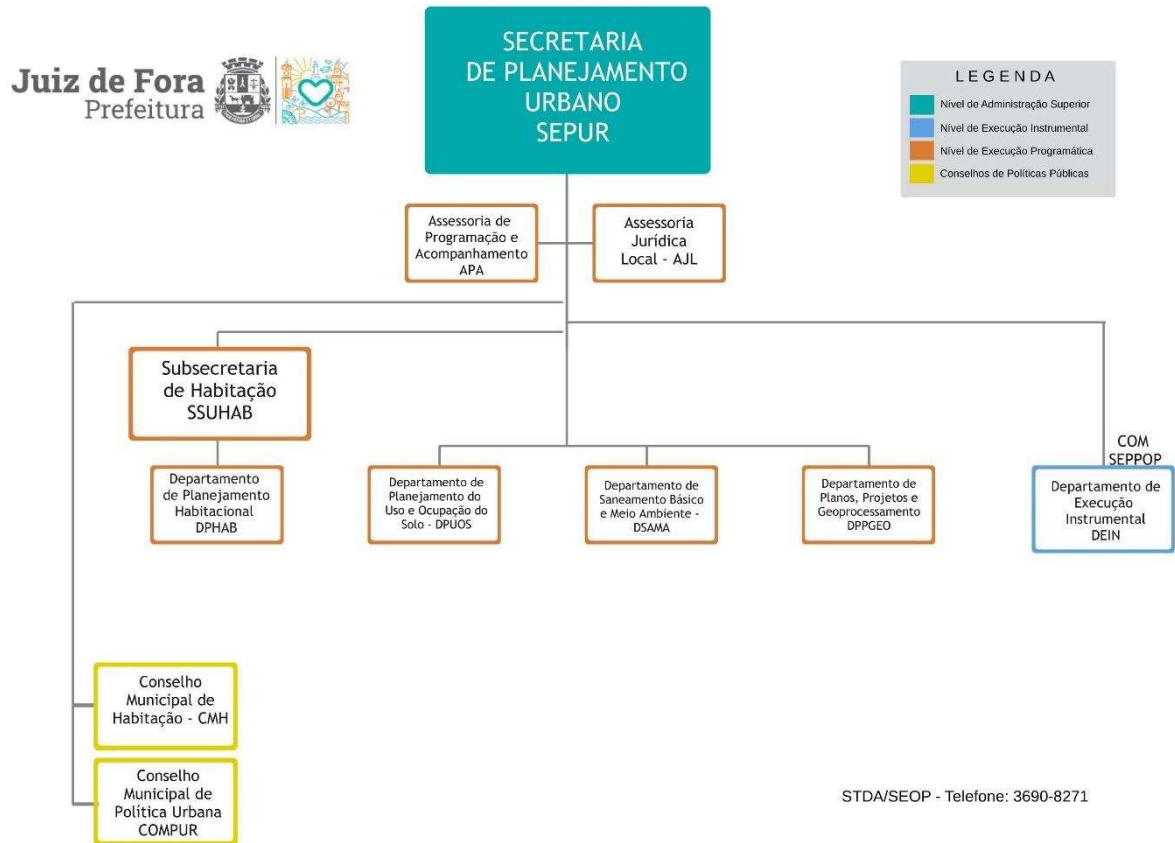
Integração de Políticas Setoriais (DAIPS), responder pelas políticas habitacionais efetivadas. Cabe ressaltar que, apesar dessa reestruturação, a nova estrutura organizacional também não demonstra nenhuma relação com a empresa EMCASA, como pode ser visto na Figura 3 e 4 a seguir.

Figura 3 – Estrutura organizacional da antiga SEPLAG.



Fonte: JUIZ DE FORA, 2020

Figura 4 – Novo organograma SEPUR.



Fonte: Juiz de Fora, 2021

Ainda é cedo para proferir qualquer análise sobre a nova estrutura administrativa pois a nova administração foi implementada muito próxima a data de conclusão deste trabalho. Porém, é grande a expectativa para uma melhor efetividade das ações e programas com foco em políticas habitacional, uma vez que pela primeira vez a Prefeitura de Juiz de Fora conta com a secretaria exclusiva para habitação.

3.2.1 Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora – EMCASA

A Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA) teve e tem um papel importante na política habitacional da cidade. Criada em 1987, por meio da Lei Ordinária n.º 7152, sob a forma de sociedade mista, a EMCASA tem o objetivo principal de combater o crescimento das áreas informais da cidade. Dentre outros objetivos específicos da empresa, podem ser destacados:

- I - o estudo dos problemas da habitação, notadamente da habitação popular, em coordenação com os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, direta ou indireta, bem como com as instituições privadas com interesse no tema;
- II - o planejamento, a produção e a comercialização de unidades habitacionais, em

especial as destinadas à população de baixa renda;
 III - o repasse; ao mutuário final, de financiamentos para a aquisição de habitação ou de materiais destinados à sua construção;
 IV - o planejamento e a execução de programas de erradicação de favelas e outras habitações inadequadas;
 V - a participação em programas e projetos de desenvolvimento comunitário;
 VI - a aquisição, a urbanização e a venda de terrenos;
 VII - a construção de obras civis na área da habitação popular;
 VIII - a incorporação imobiliária;
 IX - a compra e venda de materiais de construção;
 X - a locação de bens imóveis de sua propriedade;
 XI - a realização de todas as demais atividades necessárias a que sejam alcançados os objetivos do Plano Nacional de Habitação.

Para cumprir os seus objetivos, a EMCASA realizou, por alguns anos, parcerias com instituições estaduais, federais e até mesmo internacionais, por exemplo, o Programa Habitar Brasil. Nos seus primeiros anos de atuação, a empresa trabalhou com diferentes programas de provisão de moradia e terrenos, além de programas de financiamento para compra de materiais de construção.

O carro-chefe da EMCASA sempre foi a provisão de terrenos, por meio da comercialização de lotes, todos vendidos por alienação, previsto em lei¹⁸. Esses lotes não foram necessariamente destinados à população de baixa renda e nem sempre concebidos em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), sendo consideradas habitações de mercado popular¹⁹. De acordo com Toledo (2006), a empresa fez até 2006, mais de 100 loteamentos para venda, sendo o maior deles no bairro Milho Branco, com mais de 800 lotes. Além disso, a empresa trabalhou com mais dois programas, com o mesmo objetivo. Em 1993 realizou o programa intitulado “Nosso Lote”, com recursos municipais e federais, que atendeu cerca de 2.000 famílias, e posteriormente o programa “Loteamento Terras Altas”, em parceria com uma instituição privada da cidade, tendo recebido 5% do valor total da comercialização (TOLEDO, 2006).

Quanto aos programas de provisão de moradia, além do mais atual, o MCMV, a empresa também realizou a construção de casas. Dentre eles podem ser citados o PROTECH, financiado com recursos federais, para construção de casas com materiais tecnológicos e de baixo custo; o programa de subsídio de habitação de interesse social, financiado pelo Banco Central do Brasil; e o programa de construção com a Fundação Pró-Habitação, por meio de parceria. Em 2003, a empresa também teve significativo resultado com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), na construção de apartamentos (TOLEDO, 2006).

Dentre outras ações relacionadas à melhoria da qualidade habitacional na cidade, estão o programa de financiamento de materiais de construção, em parceria com a Caixa Econômica

¹⁸ Lei Federal n.º 8883/94

¹⁹ Destinado a famílias com renda entre três a cinco salários mínimos.

Federal, e o programa HABITA-VIDA, que fizeram obras de saneamento e de acabamentos em moradias em ocupações irregulares (TOLEDO, 2006).

No mais, desde a extinção da CORE, em 2003, a empresa também é responsável pela realização do programa de Regularização Fundiária da cidade. Ao reunir as informações, nota-se que, na maior parte dos casos²⁰, a empresa EMCASA utiliza o instrumento de forma onerosa, o que fomenta uma dualidade, uma vez que ela tem caráter social. Além disso, muitos loteamentos inicialmente comercializados pela empresa necessitam de um processo de regularização, pois não têm sua infraestrutura totalmente concluída e, na maioria das vezes, são lotes invadidos. Assim confirma uma ex-funcionária da EMCASA, em entrevista:

As regularizações que participei trouxeram benefícios em parte. Não houve regularização fundiária plena, com ações do ponto de vista físico, jurídico e social, tais como obras destinadas à implantação de infraestrutura e de urbanização e de serviços públicos, apenas a titulação dos concessionários (Ex funcionária da EMCASA, em entrevista online).

Esse problema relatado pelos funcionários do município não acontece só em Juiz de Fora. O custo da regularização de assentamentos informais na dimensão física, isto é, quando há realização de obras urbanas, pavimentação e iluminação, carece de verbas mais volumosas, além de trâmites burocráticos ainda mais complexos, o que faz com que muitas prefeituras fiquem impossibilitadas de realizar esse processo. Isso acontece em razão dos assentamentos terem se consolidado em áreas topograficamente desfavorecidas e de modo desordenado. Dessa maneira, os órgãos responsáveis pela política habitacional acabam indo de encontro à proposta de regularização fundiária, regulamentada pela Lei Federal n.º 13.575/17, e também preferida pela bibliografia a respeito do tema, na qual busca-se a regularização fundiária plena.

Apesar da concessão de funcionários da prefeitura municipal para a estruturação da EMCASA, percebe-se que não existe um quadro técnico multidisciplinar e especializado para tratar de tais assuntos, podendo citar, por exemplo, a ausência de profissionais de Arquitetura e Urbanismo no quadro técnico (GRANJA, 2019). Em entrevista com funcionários da EMCASA, também foi relatada a dificuldade da gestão da empresa devido à inadimplência dos mutuários. São oferecidas várias opções de negociação da dívida, porém isso não resolve. Nesse caso, a empresa tem o direito de pedir a reintegração de posse, mas segundo os funcionários é um processo dispendioso, o que traria mais prejuízos e também fugiria dos principais objetivos da política habitacional.

Criou-se uma cultura na cidade que terreno adquirido pela empresa pode-se pagar a qualquer tempo e, muitas das vezes deixar até mesmo de executar o pagamento, pois não é de interesse da empresa promover ações de reintegração de posse e, se isso

²⁰ Como foi demonstrado na Tabela 2.

acontecer, dificilmente a justiça tem permitido retirar pessoas carentes de moradias por falta de pagamento (TOLEDO, 2006, p. 68).

A ideia inicial da empresa era manter seu quadro de funcionários e efetivar ações/ programas mediante o pagamento recebido da comercialização dos loteamentos, o que não vem acontecendo, conseqüentemente não há um retorno financeiro. Além disso, os funcionários entrevistados também destacaram a falta de interesse público em promover as ações de regularização fundiária, o que acaba acarretando a falta de verbas para o progresso das ações.

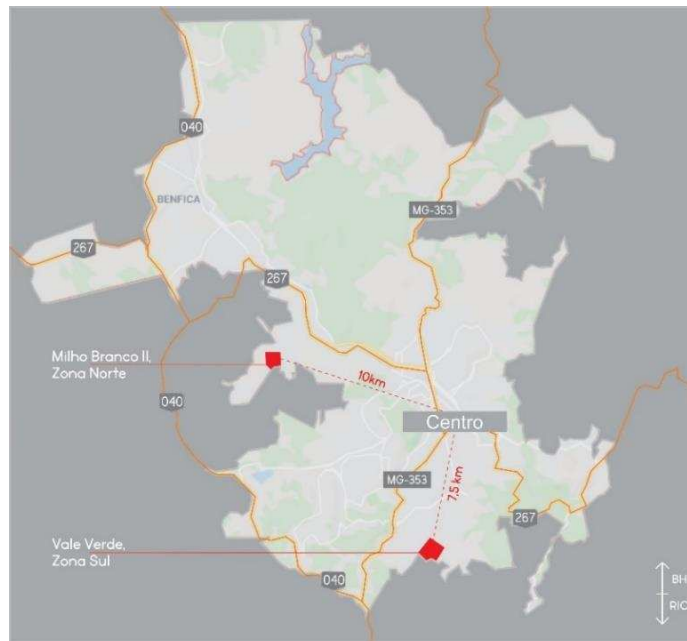
Diante das dificuldades apresentadas, entre o final de 2020 e até o início de 2021, a empresa passou por uma ameaça de extinção. Houve a protocolização de um projeto de lei referente à sua revogação, entretanto não sendo formalizado. Em setembro de 2020 a maior parte dos funcionários já tinha sido desligada, restando somente seis funcionários ativos. Segundo o jornal TRIBUNA DE MINAS (2020), as funções da empresa seriam incorporadas à SEPLAG, que possuiu um quadro técnico mais especializado. Com a nova gestão da prefeita Margarida Salomão (PT), iniciada em 2021, a extinção da empresa foi descartada e atualmente segue em funcionamento normal.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO DO VALE VERDE E MILHO BRANCO II EM JUIZ DE FORA

Como explicitado na introdução, no tópico de metodologia, parte deste trabalho foi realizada a partir de pesquisas feitas em campo, com a aplicação de ferramentas de APO (observação incorporada com checklist, entrevista semiestruturada e levantamento fotográfico). As áreas escolhidas são bairros completamente regularizados pela Prefeitura de Juiz de Fora (PJF). Algumas áreas identificadas pela SEPLAG ainda não tiveram seu processo concluído, o que inviabilizaria o estudo de APO. Foi feito um recorte para a seleção das duas áreas de estudo, uma vez que o município possui atualmente 29 áreas totalmente regularizadas, segundo a SEPLAG/JF (JUIZ DE FORA,2019). Após a definição de alguns critérios, como a data de abertura do processo posterior a publicação da Constituição Federal de 1988, entre outros explicitados no tópico de metodologia, as áreas de estudo elegidas foram Vale Verde e Milho Branco II, cujas informações serão mais bem detalhadas na apresentação de dados coletados em campo, nos tópicos 4.1 e 4.2 respectivamente. Para a produção deste capítulo, foi necessário também a analisar os dados dos processos administrativos fornecidos pela prefeitura municipal e outros documentos municipais, como Plano Diretor, Mapa Social, entre outros.

As áreas em estudo estão localizadas em duas zonas distintas, como retrata o mapa elaborado e apresentado a seguir. O bairro Milho Branco II, com aproximadamente 162 lotes regularizados, está localizado na zona norte, a um raio de distância aproximada de 10 km do centro da cidade. O bairro Vale Verde, com 250 lotes regularizados, está situado na zona sul, a aproximadamente um raio de distância de 7,5 km do centro da cidade.

Figura 5 – Mapa de Juiz de Fora com a localização das áreas de estudo (sem escala).



Fonte: Elaborada pela autora com base no mapa do Google. Acesso em 13 de abril de 2020.

A realização das entrevistas semiestruturadas ocorreu no período de janeiro a março de 2020, por meio de três idas a campo em cada bairro, sempre nos fins de semana. A pesquisa se deu mediante a abordagem aos moradores que transitavam no local no momento da visita e também pela indicação, feita pelos entrevistados, de outros moradores que poderiam colaborar com a pesquisa. A maior parte das entrevistas foi respondida na rua, em frente das casas dos entrevistados, sempre prezando por sua privacidade, de modo que as entrevistas ocorressem de forma mais casual possível. Além das entrevistas, nas visitas de campo foi também utilizada a ferramenta de observação incorporada, acompanhada de um checklist, com o objetivo de verificar as condições urbanas dos bairros e obter, informações gerais sobre qualidade urbana, que será mais bem explicitado nos próximos tópicos.

No total, foram entrevistados dez moradores de cada de bairro, totalizando uma amostra final de 20 moradores. A princípio, pretendia-se um número maior de entrevistas, porém houve dificuldade de contato com os moradores, por dois motivos: o primeiro devido ao receio dos moradores de participar, e o segundo devido ao início da quarentena, em virtude da pandemia da COVID-19, o que logo suspendeu as atividades em campo. Outro fator que interferiu na amostra foi o fato de alguns moradores que participaram do processo de regularização já não residirem mais no local. Por fim, vale destacar que essa amostra não tem valor estatístico, sendo o objetivo apenas a análise qualitativa.

Em relação ao perfil sociodemográfico da população entrevistada, 18 dos 20 entrevistados são mulheres, e em ambos os bairros a faixa de renda familiar predominante é de

zero a três salários mínimos (SM). Somente um entrevistado declarou renda familiar entre quatro e seis SM. Complementando as informações sobre o perfil dos moradores, temos que:

- Vale Verde: o entrevistado mais novo tem 35 anos e o mais velho 79, e o tempo de residência dos moradores no bairro variou entre 21 e 30 anos. Quanto a situação anterior de moradia, isto é, em quais condições que residiam antes de se regularizem, apenas um dos entrevistados residia anteriormente em habitação cedida, enquanto o restante morava de aluguel.
- Milho Branco II: o entrevistado mais novo tem 41 anos e o mais velho 63 anos, e o tempo de residência no bairro variou entre 18 e 22 anos. Sobre as condições anterior de moradia apenas três dos entrevistados residiam anteriormente em uma habitação cedida enquanto o restante morava de aluguel.

Em ambos os bairros foram notados os critérios que definem os motivos para a mobilidade residencial discutidos na literatura e confirmados por Abramo e Faria (1998). Na população de baixa renda, entre os critérios de decisão para a mudança de residência destaca-se primeiramente a busca pela segurança da posse. Quando perguntados sobre o motivo da mudança para aquele bairro, a maior parte alegou estar em busca da casa própria e/ou fugir dos aluguéis. Analisando a localização dos endereços anteriores dos entrevistados, percebe-se uma tendência de fluxo intraurbano de curtas distâncias, isto é, as pessoas tendem a se mudar para o mesmo bairro ou para a mesma região (ver Tabela 4). Esse tipo de movimento é explicado pelos autores como uma tendência de os indivíduos buscarem se localizar próximo a pessoas da mesma classe social e também como uma manutenção da “rede de solidariedade de vizinhos e parentes, como estratégia de sobrevivência” (ABRAMO; FARIA, 1998, p. 19). A seguir apresentamos uma tabela e dois mapas esquemáticos para melhor compreensão da mobilidade de curtas distâncias que também foram observadas neste trabalho, em ambos os bairros. A classificação de bairros por região, segue a classificação da PJF (JUIZ DE FORA, 2020).

Tabela 4 – Regiões/ bairros anteriores de residência dos entrevistados e distância aproximada.

	Região	Nº de moradores advindos	Região urbana	Bairro	Distância ao bairro de estudo
Vale Verde (sul)	Sul	2	Sagrado Coração de Jesus	Sagrado Coração de Jesus	Aprox. 750 m
		2	São Geraldo	Jardim Gaúcho	Aprox. 1 km
				Vila da Conquista (Cidade Nova)	Aprox. 450 m
	Sudeste	1	Santa Efigênia	Santa Efigênia	Aprox. 700 m
		1	Retiro	Retiro	Aprox 6,7 km
		1	Santo Antônio Costa Carvalho	Santo Antônio Parque Burnier	Aprox. 6,6 km Aprox. 5,5 km
Leste	1	São Benedito	Vila Alpina	Aprox. 5,5 km	
Milho Branco (norte)	Norte	3	Jardim Natal	Jardim Natal	Aprox 1,6 km
		3	Milho Branco	Milho Branco I	Aprox. 300 m
		1	Fábrica	Fábrica	Aprox. 4 km
	Nordeste	1	Gramma	Gramma	Aprox. 6,6 km
	Leste	1	Progresso	Progresso	Aprox. 6,5 km

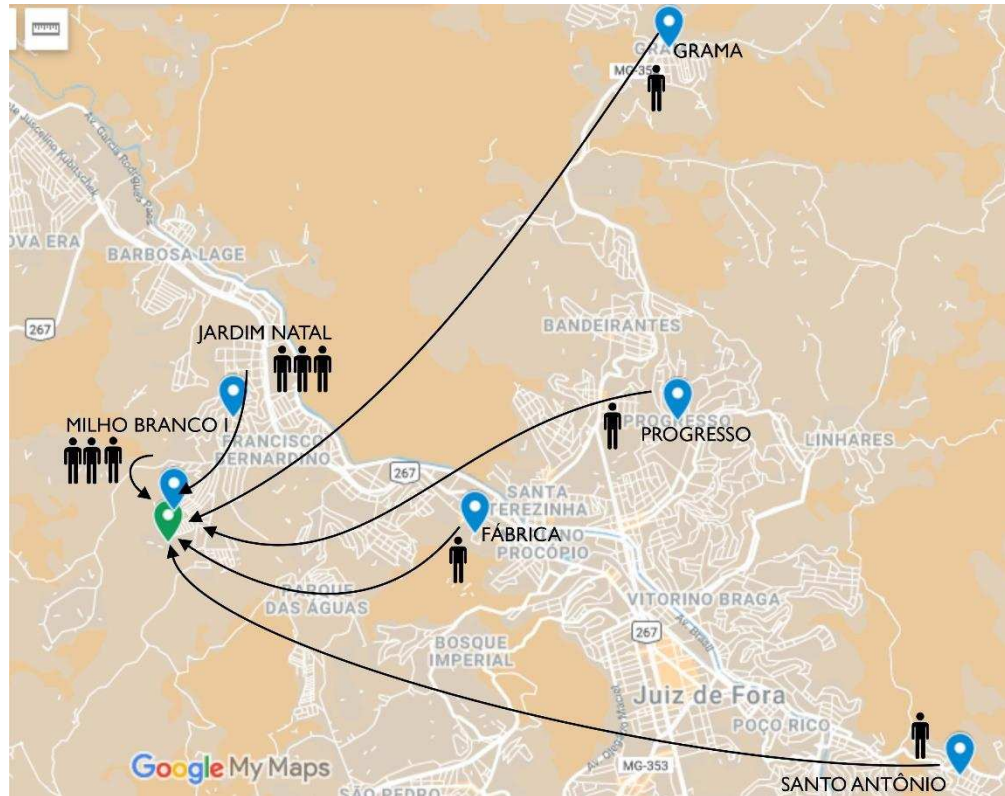
Fonte: Elaborada pela autora, com dados baseados no Google Earth.

Figura 6 – Mapa de mobilidade dos moradores para o bairro Vale Verde.



Fonte: Google Maps modificado pela autora. Acessado em junho de 2021.

Figura 7 – Mapa mobilidade moradores Milho Branco II.



Fonte: Google Maps modificado pela autora. Acessado em junho de 2021.

Por fim, quando questionados sobre a intenção de se mudarem para outra casa ou outro bairro, apenas um dos entrevistados demonstrou ter essa pretensão, o que corrobora a hipótese de Abramo e Faria (1998) de que quando são proprietários o fluxo de deslocamento tende a diminuir.

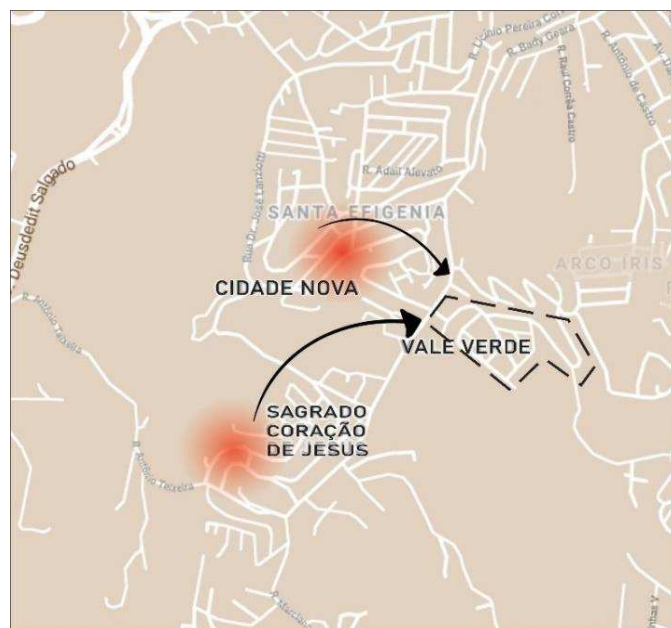
4.1. Vale Verde

A abertura do processo de regularização do bairro foi datada, na prefeitura de Juiz de Fora, no ano de 2002, mas ao analisar o processo disponível na EMCASA nota-se uma tramitação de documentos desde 1993. O loteamento que tinha uma previsão de 330 lotes, segundo o processo administrativo, ao ser concluído, foram concebidos somente 250 lotes e mais cinco áreas pertencentes à prefeitura, destinadas a futuros equipamentos públicos e à preservação de áreas verdes. De acordo com a planta anexada ao processo, os lotes têm diferentes tamanhos, sendo o maior de 350m², e o menor, de 160m².

Segundo os moradores entrevistados, o loteamento Vale Verde é fruto de um movimento pelo direito à moradia organizado por ocupantes dos bairros adjacentes, como: Sagrado Coração de Jesus e Cidade Nova, ambos a aproximadamente 1,5 km de distância a pé do atual bairro

(Figura 5). Conforme relatos, muitas pessoas, sem mais condições de morar de aluguel, planejaram algumas invasões para que a prefeitura tomasse conhecimento dessas ocupações e, assim, conduzisse novas políticas habitacionais para a região. De acordo com uma moradora entrevistada, que diz ter sido uma das lideranças do movimento, a ocupação no Cidade Nova, bairro onde reuniu maior parte dos moradores da comissão organizadora da ocupação, aconteceu de forma precária e inicialmente contou com 12 famílias, mas quando as negociações com o poder público começaram, a invasão já somava 64 famílias.

Figura 8 – Ocupações de bairros próximos.



Fonte: Elaborada pela autora com base no Google Maps. Acesso em março de 2020.

Com o início do trabalho dos técnicos da prefeitura na região, destacou-se a atuação do ex-vereador Biel (PT), na ocasião funcionário da EMCASA. Segundo os moradores, ele foi essencial na condução da ocupação e nos trâmites com a prefeitura. Uma das moradoras contou que foi ele quem informou aos ocupantes sobre a possibilidade de um loteamento popular, viabilizado e custeado pela prefeitura. Foi evidenciada também a presença de um Padre da região no engajamento e apoio às negociações. Assim, estes procuraram na região os terrenos vagos passíveis de loteamento. O terreno onde atualmente encontra-se o bairro era um grande sítio de propriedade particular, de aproximadamente 111.320.00 m², totalmente desocupado, segundo os entrevistados. Os moradores passaram a solicitar a desapropriação desse sítio para que fosse implantado o loteamento popular. A desapropriação dessa área aconteceu em 1994, pelo Decreto n.º 4995/94 e, ela foi incorporada ao patrimônio da EMCASA em 1997, pela Lei n.º 9062/97. Os entrevistados relataram, a ocorrência de reuniões, com os moradores que foram

anteriormente cadastrados nas invasões, e com os técnicos da PJJ, no bairro Sagrado Coração de Jesus. Muitos entrevistados disseram ter tomado conhecimento do projeto de regularização a partir dessas reuniões, por convite de amigos, familiares ou vizinhos. Posteriormente, eles também foram sendo cadastrados. Cabe ressaltar que não há nenhum registro de reuniões no processo administrativo disponibilizado na EMCASA.

Percebe-se uma forte mobilização das mulheres à frente do movimento. De acordo com os entrevistados, a “comissão ” foi formada unicamente por mulheres: Dona Isaura, Maria Euzébia (in memoriam), Maria Mãe da Bia (in memoriam), Vera do Zé Maria e Balbina. A falecida Maria Euzébia foi inclusive homenageada posteriormente pelos moradores, que deram seu nome à praça do bairro.

De acordo com os moradores, a distribuição dos lotes foi feita por meio de um sorteio com as pessoas cadastrados nas reuniões, o que também não consta em nenhum documento oficial do processo. Realizado o sorteio, os moradores dizem ter se mudado para o bairro entre 1993 e 2000. Os depoimentos revelam a falta de infraestrutura do local quando iniciada a ocupação do bairro, destacando a falta de água e luz por mais de dois anos. Uma das entrevistadas relatou: “Eu moro aqui têm 20 anos. Esperei chegar água e luz para me mudar. Morava sozinha com meus filhos e chegava tarde do trabalho, então tinha medo” (Moradora 02, em fala durante entrevista realizada em 28/3/2020). Essas informações divergem dos dados da prefeitura municipal, cujos documentos registram que somente em 1997 o terreno foi incorporado ao patrimônio da EMCASA, portanto só assim poderia ser vendido, e somente no ano de 2000 o loteamento foi aprovado pelos órgãos municipais, e só assim poderia ter sido ocupado. Já a averbação no Cartório de Registros ocorreu em 2007, praticamente 14 anos após a chegada dos moradores ao bairro.

Além da falta de infraestrutura para as condições básicas de habitação, ou seja, água e luz, o loteamento popular não contou com nenhum tipo de pavimentação por muitos anos. Os entrevistados se lembram da dificuldade para transitar no bairro em épocas de chuvas. Uma moradora narrou um dos episódios recorrentes em sua rotina, nesses períodos: “chegava no hospital onde trabalhava, tinha que limpar e fazer uma costura no meu tênis. Ele abria de tanto barro acumulado.” (Moradora 07 em fala durante a entrevista realizada em 8/2/2020).

O Plano Diretor Municipal, aprovado em 2000, confirma essas informações. No mapeamento de áreas de subnormalidade na cidade, o bairro já havia sido identificado com aproximadamente 300 famílias e com um padrão de carência descrito como: “Loteamento da EMCASA. Área de risco em época de chuvas, precária infraestrutura.” (JUIZ DE FORA, 2004, p. 336)

Após algum tempo, os moradores relataram o asfaltamento parcial do bairro, mas segundo eles as únicas ruas asfaltadas foram aquelas onde há deslocamento de transporte coletivo urbano. Essa deficiência continuou por muitos anos, sendo alvo de notícias em um dos jornais da cidade, em junho de 2015.

Figura 9 – Notícias sobre a ausência de asfaltamento no bairro em 2015.

Moradores pedem asfalto em ruas do Vale Verde

Os moradores do Bairro Vale Verde, na Zona Sul de Juiz de Fora, sofrem sem asfalto há 21 anos, conforme a própria comunidade. Quando solicitam o serviço, a resposta é a mesma: a de que o asfaltamento está na programação da Prefeitura. "Nunca sai dessa programação e nem do orçamento da Prefeitura. Os moradores querem melhorias [...]"

Por Guilherme Arêas
22/06/2015 às 19h14



Fonte: Tribuna de Minas (2015), modificada pela autora. Acesso em 29 de abril de 2020.

Não há, no processo administrativo, nenhuma notificação sobre o processo de ocupação do bairro, ou seja, uma relação sobre a quantidade de contratos de compra e venda dos lotes. Em visita a EMCASA, os funcionários explicaram que tais contratos são encaminhados para a área comercial da empresa para melhor controle, uma vez que os pagamentos são feitos diretamente lá. De acordo com os dados fornecidos pelo setor comercial da EMCASA, 217 lotes já tinham sido quitados até 2019, e ainda haviam 26 lotes disponíveis para compra. Todos os moradores disseram ter achado os valores deferidos pela empresa justos e que sem essa oportunidade de parcelamento a compra de um lote não seria possível, ou seja, eles provavelmente continuariam na irregularidade fundiária ou morando de aluguel. Sete entre dez moradores afirmaram ter pago o valor em dia, enquanto outros três disseram ter pago com juros. Os moradores que se recordaram disseram ter quitado a dívida em dois ou três anos. De acordo com os entrevistados o valor da parcela era calculado a partir de 17% do valor do salário mínimo

da época. Em consulta ao setor comercial da EMCASA, constatou-se que o valor mínimo de um lote comercializado foi de R\$500,00 e o valor máximo foi de R\$10.000,00.²¹

Durante as entrevistas, os moradores foram questionados se haviam procurado alternativas para regularizar seus imóveis antes de assinar o contrato com a EMCASA. Apenas uma entrevistada disse ter buscado uma outra solução, porém por meio da compra de lote no mercado imobiliário formal, mas os preços eram muito altos e não condiziam com sua situação financeira. Uma moradora disse ter se cadastrado em outro sorteio da prefeitura, para um loteamento social no bairro Santo Antônio, mas o Loteamento Vale Verde foi sorteado primeiro. Nenhum morador citou diretamente a regularização fundiária por concessão de uso, ou seja, gratuitamente, mas duas das moradoras, em seus discursos durante as entrevistas, citaram de forma indireta:

Não precisava ser de graça, só queríamos ter melhor condição de pagamento, entende? Algumas pessoas não terminaram de pagar porque não quiseram, acham que um dia a prefeitura vai dar de graça. (Moradora 01, em fala durante a entrevista realizada no dia 28/3/2020).

Não precisamos de esmola, precisamos de oportunidade. (Moradora 09, em fala durante a entrevista realizada no dia 21/2/2020).

4.1.1 – Contribuições para a habitabilidade urbana

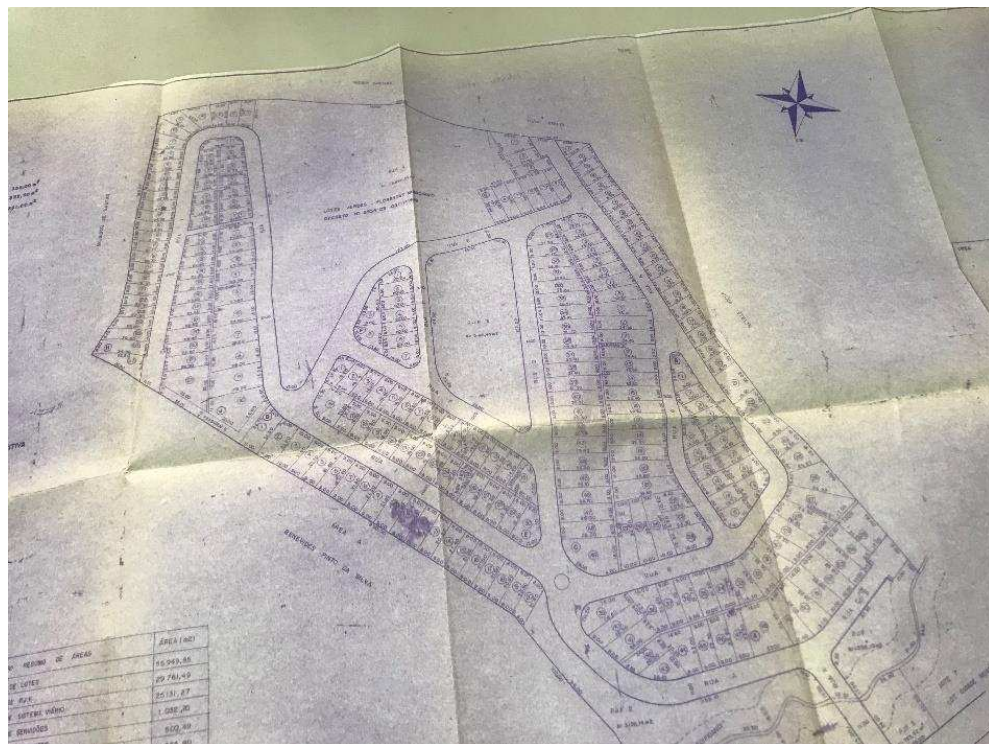
Após coletar informações sobre o perfil dos moradores, o processo de ocupação do bairro e a atuação da PJF, foram feitas perguntas que evidenciassem os impactos do processo de regularização nas questões de habitabilidade e urbanização do bairro. As respostas, somadas aos resultados do instrumento de observação incorporada, contribuíram para um diagnóstico mais detalhado das modificações do bairro e das habitações, desde a ocupação até a situação atual. No processo administrativo não há nenhum registro de imagens da ocupação inicial, nem mesmo do terreno vazio, o que dificultou tanto a análise da urbanização, quanto das modificações habitacionais, sendo então utilizados os depoimentos dos entrevistados, no sentido de recuperar a evolução do bairro no tempo.

A carência do bairro, antes denunciada pelo Plano Diretor Municipal e pelo breve relato dos moradores, parece estar retificada atualmente. Não foi possível identificar ao certo a data da ligação de água e luz do bairro, mas de acordo com as entrevistas confirma-se que foi depois do assentamento das famílias no local, e atualmente todas as casas são abastecidas por esses serviços. Foi observado que há uma boa estrutura de posteamento, aproximadamente um poste

²¹ Essas informações foram cedidas pelo setor comercial da EMCASA em 19 de maio de 2020, via e-mail.

a cada 50 metros, mas não foi possível notar a qualidade da iluminação, pois as visitas foram realizadas somente durante o dia. Também não foi possível identificar a data de conclusão da pavimentação, mas o asfaltamento do local foi a melhoria de infraestrutura mais citada, pelos moradores do Vale Verde durante as entrevistas, ficando a iluminação em segundo lugar. Embora algumas ruas ainda tenham uma pavimentação asfáltica precária, a maioria delas possui uma largura suficiente para a passagem de dois carros ou ônibus/caminhões. O traçado das ruas atuais segue o mesmo traçado encontrado na planta de loteamento anexa ao processo administrativo. As ruas, em sua maioria, possuem calçada para pedestres, porém em algumas somente um lado da rua. Houve reclamação por parte dos entrevistados sobre alagamentos na rua principal do bairro (rua paralela à praça), e em visita ao local notou-se a falta de bocas de lobo para a drenagem. A topografia do local é levemente acidentada no entorno da praça, o que pode contribuir também para os alagamentos, uma vez que a praça é o local onde há o encontro do volume de água das ruas ao redor.

Figura 10 – Planta de loteamento do bairro Vale Verde.

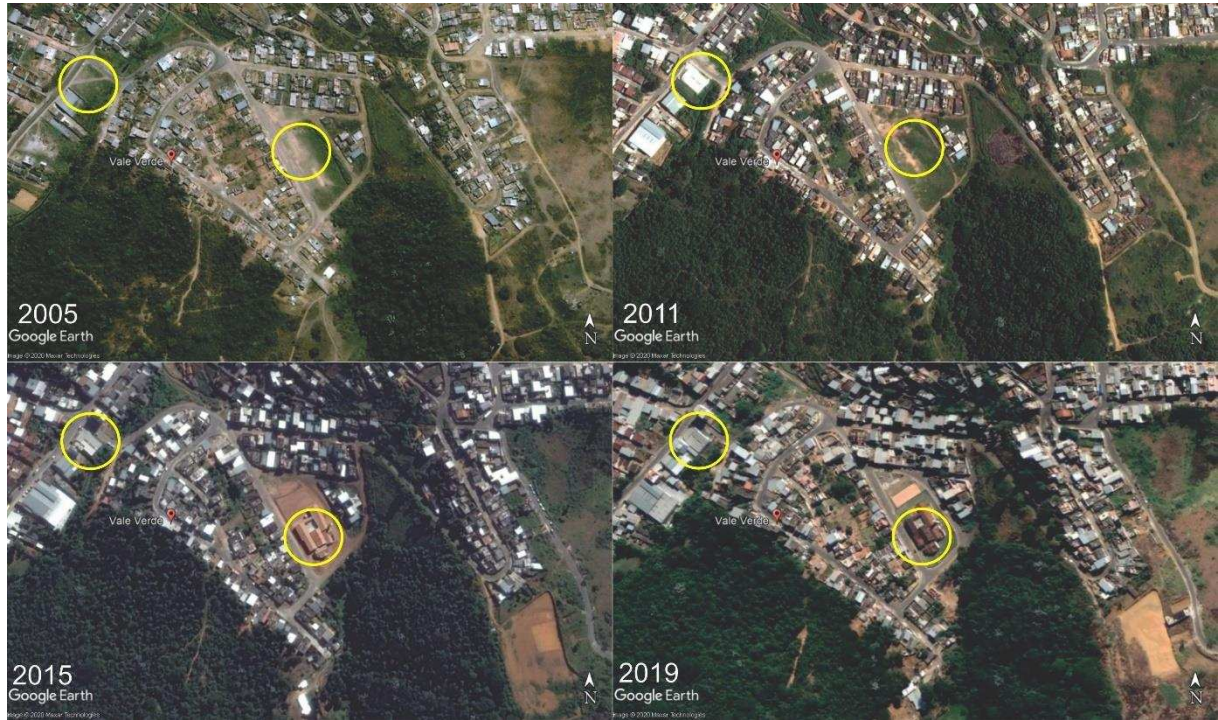


Fonte: JUIZ DE FORA, 2002

Com a ajuda do programa Google Earth, é possível notar, por meio das imagens áreas comparativas, o desenvolvimento do bairro, principalmente no tocante ao critério de

infraestrutura, tendo como exemplo a pavimentação, as construções de equipamentos urbanos e os espaços públicos (Figura 11).

Figura 11 – Comparação das fotos áreas do bairro Vale Verde.



Fonte: Google Earth, modificada pela autora.

Avaliando o critério de evolução dos equipamentos urbanos, é possível constatar, por meio de pesquisas nas redes sociais da PJJ²², a inauguração da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro, em 2010, e a inauguração da Creche Municipal Toninho Ventura, em 2016. Durante as entrevistas, esses equipamentos foram citados por todos os entrevistados quando questionados sobre o aumento de equipamentos urbanos após a regularização. Sobre a qualidade de atendimento, apesar da boa infraestrutura do prédio da UBS, houve reclamação de alguns poucos moradores sobre a falta de horário para atendimentos. Já a Creche Municipal foi elogiada pelos moradores, que destacaram, além da presença de ótimos profissionais, os cuidados dos funcionários da creche com a praça. Em geral, notou-se uma falta de identidade dos moradores com a praça principal do bairro. Em nenhum momento ela foi associada a uma melhoria do bairro. Embora a praça tenha um grande potencial de uso, principalmente pelo seu tamanho, não há mobiliários urbanos suficientes, acarretando a não utilização do local por parte

²² Inauguração da Unidade Básica de Saúde (UBS)- Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=26234>. Acesso em 14 de mai. de 2020. Inauguração da Creche Municipal: <https://www.youtube.com/watch?v=8QCCnYAbCxY>. Acesso em 14 de mai. de 2020.

dos moradores, apenas da quadra de futebol por crianças. Uma moradora de frente à praça relatou: “A quadra é aberta, não concordo. A bola sai pra rua toda hora, bate no meu muro e eu gasto um dinheiro com os canos.” Ela ainda reclamou da qualidade dos brinquedos instalados pela prefeitura: “A praça está um lixo, isso não é brinquedo de criança brincar” (Moradora 02, em fala durante a entrevista no dia 28/2/2020). Após muitas reclamações dos moradores, a praça foi alvo de fiscalização por alguns vereadores do município em 2019, mas até o momento em que as visitas ao bairro foram concluídas, nada tinha sido feito.

Figura 12 – Antes e depois da praça Maria Euzébia.



Fonte: Google Maps e arquivo pessoal da autora.

Quando perguntados sobre o aumento de serviços coletivos urbanos, o transporte coletivo foi o mais citado. Atualmente o bairro é servido por uma linha principal de ônibus, denominada 118-Vale Verde. Essa linha faz conexão com a região nordeste da cidade de Juiz de Fora, mas seu trajeto passa pela área central da cidade, o que pode facilitar o acesso dos moradores a outras regiões, fazendo baldeações. No entanto, muito moradores citaram o uso de

outras linhas de ônibus que passam “na porta do bairro”, portanto é necessário fazer uma parte do trajeto a pé. O motivo é a baixa periodicidade dessa linha principal. A rua mais distante do bairro ao ponto de ônibus secundário, está localizada a aproximadamente 450m de distância. Nesse ponto, há mais oito linhas de ônibus²³, incluindo duas linhas que ligam o bairro à Universidade Federal de Juiz de Fora.

O segundo tópico mais citado pelos moradores foi a chegada dos serviços coletivos urbanos, principalmente a do serviço de coleta de lixo urbano, que segundo eles, são feitas três vezes por semana (segunda, quarta e sexta-feira). Durante as visitas, não foi visto acúmulo de lixo nas ruas. Entretanto, foi identificado um baixo número de lixeiras no bairro ao todo: somente cinco lixeiras no entorno da praça do bairro, e algumas até mesmo aparentando ter sido improvisadas pelos moradores do local. Nas ruas adjacentes a praça não foi observada nenhuma lixeira.

Já quanto ao aumento da oferta de comércio/serviços, a maior parte dos entrevistados afirmou não ter notado melhoria. Aqueles que disseram ter havido alguma melhoria, citaram o mercadinho que fica próximo à praça principal e um bar. Um morador disse utilizar os serviços do bairro próximo, Sagrado Coração de Jesus, por apresentar mais opções. Apenas uma moradora mencionou a construção de uma igreja católica no local, mas foi possível notar a presença de mais três outras igrejas, de diferentes religiões.

²³ As linhas de ônibus que servem o ponto de ônibus próximo ao bairro são: 133 – Parque Guarani/Sagrado Coração; 137- Centro/Sagrado Coração; 114- Granjas Bethânia/Sagrado Coração; 199- Zona Sul/ CAS/UFJF, 590- Universidade Federal de Juiz de Fora; 140- Centro/ Santa Efigênia; e 106- Parque Independência/Jardim Gaúcho.

Figura 13 – Foto de uma das igrejas construídas no bairro.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Apesar do alto índice de violência, do uso de armas de fogo e da forte presença do tráfico de drogas, sempre noticiados nos jornais locais e também relatados pelos entrevistados em seus depoimentos, os moradores demonstraram estarem satisfeitos com o bairro, o que atende ao critério de satisfação do usuário. Apenas um morador disse não estar satisfeito com o bairro, por causa da violência. Outra moradora quando questionada sobre a sua satisfação com o bairro disse: “Olha, todo lugar tem gente ruim, então... muito boa!” (Moradora 09, em fala durante entrevista realizada no dia 21/02/2020). Os moradores também disseram ter uma boa relação com os vizinhos. Segundo eles, alguns são conhecidos desde a época de “luta”, no entanto muitos novos moradores não se entrosam da mesma maneira.

Como visto, o início da ocupação do loteamento foi precário em muitos aspectos, por exemplo a falta de luz (energia), de água, de mobilidade e de coleta de lixo. Por muito tempo os moradores lidaram com essas carências que deveriam ter sido sanadas antes mesmo do sorteio e da entrega dos lotes. Porém, aos poucos os serviços foram sendo implementados, e acredita-se que devido ao planejamento e à execução fiel do projeto de loteamento do bairro, o Vale Verde, possuiu, hoje, uma boa qualidade urbana. Alguns moradores ainda pedem mais atenção do poder público em relação à violência, ao descaso com a praça Maria Euzébia e à pavimentação precária. Destaca-se, dentre os critérios de habitabilidade urbana definidos neste trabalho, o impacto na qualidade da infraestrutura: atendimento adequado de serviço de luz,

água e esgoto, assim como dos serviços coletivos urbanos: coleta de lixo (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPLES, 2013). São também considerados a localização, a facilidade de acesso (ONU, 1991), o acesso por transporte público, as condições adequadas de vias de acesso e inserção na malha urbana. Em relação aos equipamentos urbanos destaca-se a inauguração da creche municipal e da UBS. Por fim, destaca-se o grau de satisfação do usuário proposto por Bonduki (2001), que no bairro obteve uma boa avaliação. As respostas variaram, entre boa e muito boa, tendo apenas um entrevistado dito ser ruim.

4.1.2 Contribuições para a habitabilidade residencial

Seguindo os critérios de habitabilidade determinados no Capítulo 1, referencial teórico, foram feitas sete perguntas aos dez entrevistados, com o intuito que eles destacassem as contribuições nas condições de habitabilidade das moradias. Notou-se que eles tiveram dificuldade em respondê-las, não só pela falta de compreensão das perguntas, possivelmente pela linguagem adotada, mas também pela dificuldade de relacioná-las com a temporalidade dos fatos, ou seja, do que realmente foi feito após a quitação da dívida com a EMCASA.

A maior parte dos entrevistados disse não ter esperado quitar a dívida para investir em melhorias na habitação. Esse fato pode ser explicado por meio da relação de percepção de seguridade de posse e das melhores condições de habitabilidade, discutidas e comprovadas por Flavio A. M. de Souza (2003). Segundo o autor, a partir do momento em que os ocupantes têm uma maior certeza de que irão permanecer no local, isto é, de que não serão expulsos da área pelo poder público, os habitantes automaticamente iniciam as obras de melhoria em habitação. No caso do bairro Vale Verde, a chegada dos moradores ao local foi conduzida pela própria prefeitura, o que trouxe uma sensação de segurança da posse desde o início.

Metade dos entrevistados disse ter feito alguma ampliação após a conclusão da dívida. Sobre os critérios de funcionalidade da casa, o quarto e o banheiro foram os cômodos mais citados como a justificativa da ampliação, seguidos pela cozinha e pela área de serviço. A área de lazer (lajes e terraços) também foi citada por um entrevistado como uma ampliação, e durante as visitas ao bairro foi possível constatar que muitas casas seguem esse padrão tipológico. Embora a outra metade dos entrevistados tenha afirmado não ter feito nenhuma ampliação, a partir da comparação com imagens cedidas pelo Google Street View (ano de 2011) com as fotos tiradas em visita ao local, é possível notar a construção de uma segunda habitação, mas no mesmo terreno. Nota-se um adensamento da ocupação do uso do solo. A imagem a seguir (Figura 11) exemplifica a mudança ocorrida no Vale Verde:

Figura 14 – Comparação entre 2011 e 2020.



Fonte: Arquivo pessoal e Google Street View, modificado pela autora. Acesso em 17 de mai. de 2020.

Quanto às condições internas de acabamento, seis dos dez entrevistados disseram ter feito algum tipo de reforma na casa. Entre as modificações mais citadas estão: rebocar/pintar as paredes e colocar piso. Quando perguntados se ainda desejam fazer alguma modificação em suas residências, tanto de ampliação quanto de reforma interna, a maior parte demonstrou ter essa intenção. Foram citados, entre os desejos: melhorar a cobertura da casa, investir em acabamentos e ampliar.

Ao serem perguntados se investiram na compra de mobiliários após a quitação das dívidas, as respostas foram variadas. Os moradores acabam não criando uma lembrança muito detalhada sobre a aquisição de mobiliários novos, relacionada ao momento posterior ao término do processo. Vale lembrar que a ocupação dos lotes aconteceu há mais de 20 anos. A maior parte dos entrevistados disse não ter adquirido nenhum mobiliário após a quitação da dívida, enquanto o restante afirmou ter adquirido a maioria dos mobiliários presentes na casa hoje. Os mobiliários mais citados foram os aqueles essenciais, como cama, geladeira e guarda-roupa.

Apenas três entrevistados disseram ter feito alguma mudança estrutural no sistema da casa. Dois deles, em virtude da ampliação da casa, e apenas um, por motivo de reforço da

estrutura existente. A maioria afirmou ter construído as casas já com as estruturas necessárias. Não foi possível constatar, durante a aplicação das entrevistas, a existência ou não do sistema estrutural na casa dos entrevistados, pois a maioria possuía acabamento. Ao observar as edificações atuais do bairro como um todo, em algumas habitações, onde não há acabamento externo, é possível constatar o uso do sistema estrutural viga-pilar. No entanto, em algumas edificações é notável a ausência de um sistema estrutural completo, sendo sustentado somente por tijolos.

Figura 15 – Edificação sem sistema estrutural



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Quando questionados sobre as condições de acabamento da fachada da casa, a maior parte disse ter feito alguma modificação. Além das modificações estéticas/protetivas para a fachada, como a pintura, o reboco e aplicação de revestimentos, a maioria disse também ter construído um muro ou ter colocado portões/grade. Duas entrevistadas disseram que antes de realizar essas obras, utilizavam materiais provisórios como arame e telha, por falta de disponibilidade financeira. Ainda se observa, em poucas casas, a utilização de materiais provisórios para esse fim. Essa modificação, pode estar relacionada ao alto índice de violência e tráfico de drogas no bairro, como já relatado anteriormente. Em geral, constata-se no bairro o uso misto de materiais quanto ao padrão de acabamentos das habitações. Quando há materiais observa-se, na maioria dos casos, o uso de tijolo cerâmico.

Zambrano et al. (2017) relataram que a estanqueidade é um dos problemas mais recorrentes em habitações de baixa renda, o que se deve principalmente à má execução de lajes e coberturas. Seis dos dez entrevistados disseram ter feito melhorias na cobertura, seja batendo uma laje, seja implementando a cobertura com telha metálica, e o motivo relatado pela maior parte dos moradores foi a recorrência de infiltração na habitação em períodos chuvosos.

Por último, foi questionado o grau de satisfação dos moradores com a própria casa. De acordo com autor Bonduki (2001), apesar dessa pergunta envolver a subjetividade do entrevistado e o momento em que ele está sendo entrevistado, é de grande importância que ele seja ouvido. Além de permitir uma leitura isolada a partir dos critérios pre-definidos, sua resposta pode agregar informações às percepções técnicas. De um modo geral, todos disseram estar satisfeitos. Três moradores não responderam à pergunta com base nas condições de moradia em si, mas sim disseram o que ela representava para eles. Por exemplo, disseram que estavam muito satisfeitos pois não pagavam aluguel ou porque era a sua casa própria. Outros citaram que estão muito satisfeitos porque tiveram a possibilidade de construí-la como eles queriam, por ser uma casa grande ou por ser uma casa que atende completamente às suas necessidades. Uma das moradoras entrevistada ressaltou: “Tudo que a gente conquista com o suor do rosto, tem outro sabor” (Moradora 09 em fala durante entrevista realizada no dia 21/02/2020).

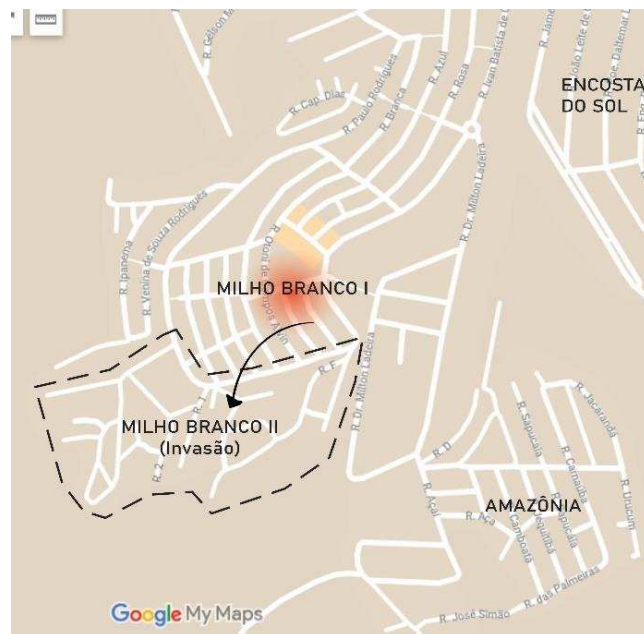
As contribuições relacionadas às condições de habitabilidade observadas no bairro Vale Verde são: funcionalidade e acessibilidade. A ampliação de cômodos e até a construção de novos cômodos resulta em maior disponibilidade de espaço para a acomodação de moveis e desenvolvimentos de atividades necessárias aos usuários (ABNT, 2013). Em seguida, foi apontado o impacto nas condições de estanqueidade às ações externas, isto é, proteger-se, com a ajuda de elementos arquitetônicos, da chuva, do vento, e do calor (ABNT, 2013). Por último, questionou-se o grau de satisfação do usuário (BONDUKI, 2001), tendo os moradores demonstrado um elevado grau de satisfação, variando entre boa e muito boa.

4.2. Milho Branco II

Localizado na região norte da cidade de Juiz de Fora, Milho Branco II foi escolhido como área de estudo, por ter sido regularizado pela PJF por meio do instrumento de Concessão do Direito Real de Uso (CDRU). O processo foi aberto em 1988, pois, nessa data, a prefeitura já havia iniciado os trâmites para a compra do terreno onde atualmente é o bairro. Assim como o Vale Verde, essa área seria destinada à implantação de um loteamento popular, pela

EMCASA, mas somente em 2000 ela foi realmente ocupada. No decorrer do processo, enquanto o terreno estava desocupado, alguns moradores da região se organizaram para fazer uma ocupação no local. Segundo os relatos de alguns entrevistados, o bairro Milho Branco I, que faz divisa com o atual bairro Milho Branco II, já estava sendo utilizado pela prefeitura para a implantação de políticas habitacionais de relocação de moradores, isto é, alguns dos terrenos estavam sendo cedidos a moradores que foram removidos de outros locais da cidade. Esse fato instigou os moradores do bairro a buscar também uma oportunidade de acesso a um terreno próprio, fugindo dos altos aluguéis que até então pagavam.

Figura 16 – Bairros adjacentes ao Milho Branco II



Fonte: Google Maps modificada pela autora.

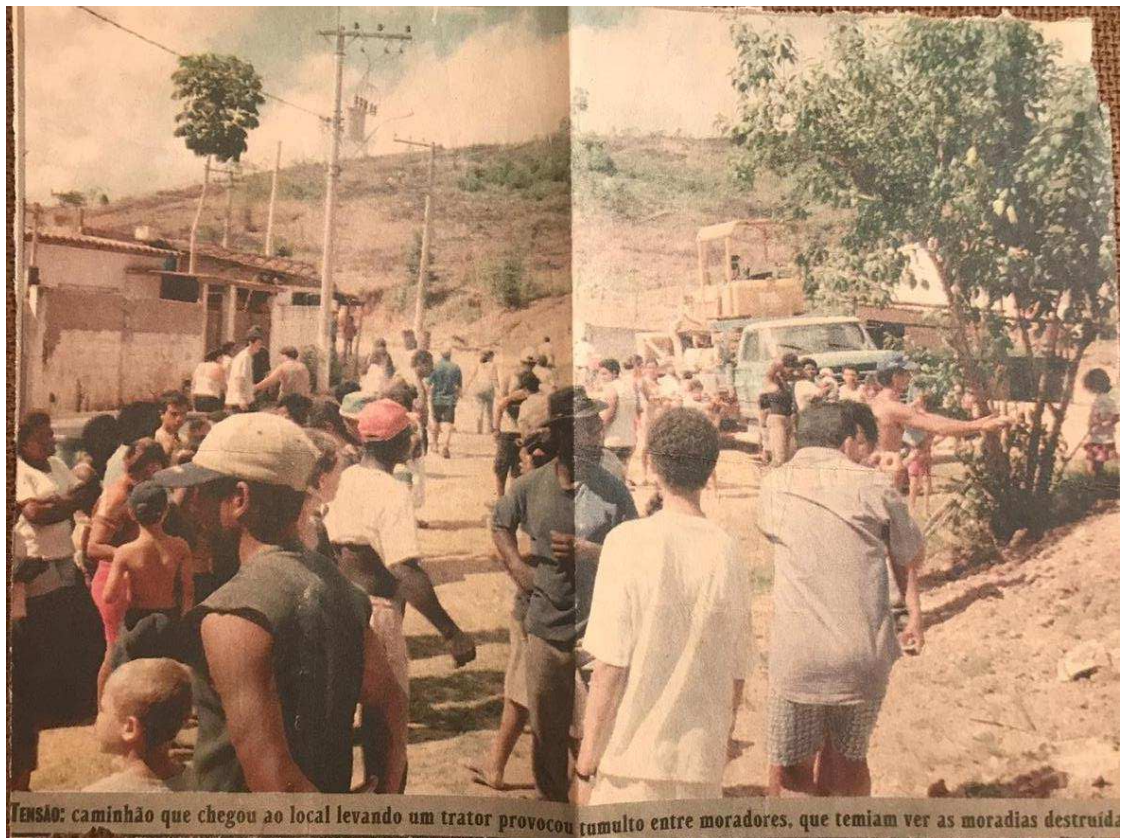
De acordo com uma entrevistada, que diz ter sido da liderança do movimento, duas moradoras da região eram funcionárias da PJJ e conseguiram ter acesso a um documento que confirmava que o terreno era área pública, o que aumentou a chance de consolidação da ocupação. A partir dessa informação, a comissão de invasão organizou um mutirão para a limpeza/capina do terreno, para que em breve houvesse um mutirão de ocupação. A ocupação aconteceu, de fato, em 1º de maio, um feriado prolongado do Dia do Trabalhador, em que os moradores se organizaram para executar a construção da primeira casa da ocupação. Com o trabalho em conjunto, a primeira casa foi construída apenas com um quarto, um banheiro e uma cozinha. Dessa maneira, a cada final de semana era construída mais uma casa, sendo a sétima a última. Porém, com a grande movimentação da ocupação, mais pessoas foram se alojando no local, conseqüentemente a própria comissão organizadora da invasão perdeu o controle e o conhecimento sobre os moradores que ali estavam ocupando. Em um determinado período,

segundo os entrevistados, a prefeitura municipal contratou uma agência de segurança para permanecer no local e evitar mais ocupações irregulares, mas isso foi insuficiente para conter o avanço das construções. De acordo com alguns pareceres encontrados no processo administrativo cedido pela PJF, para análise, a comissão técnica, inicialmente, esforçou-se para que ainda fosse possível a implantação do loteamento popular, mas não obteve êxito, devido ao grau de ocupação e de desordenamento do local. Há relatos sobre as intervenções da prefeitura:

Naquela época, alertamos sobre a necessidade de que nenhuma invasão se concretizasse, tendo em vista a dificuldade que isso traria para a implementação do projeto. Dito e feito... Ao iniciarmos a locação dos lotes, as invasões se avolumaram de tal sorte que acabou por inviabilizar o empreendimento via EMCASA, apesar de todas as medidas cautelares tomadas, com a participação da SMA, inclusive com a interdição de vias de acesso para evitar-se a entrega de materiais de construção aos invasores. (JUIZ DE FORA, 1998)

Em um jornal municipal, guardado por uma das entrevistadas e cedido à autora como fonte documental, as notícias relatavam o período conturbado no bairro, a incerteza dos moradores quanto à sua permanência e a oposição da prefeitura municipal à invasão (Figura 14).

Figura 17 – Foto retirada de um jornal municipal.



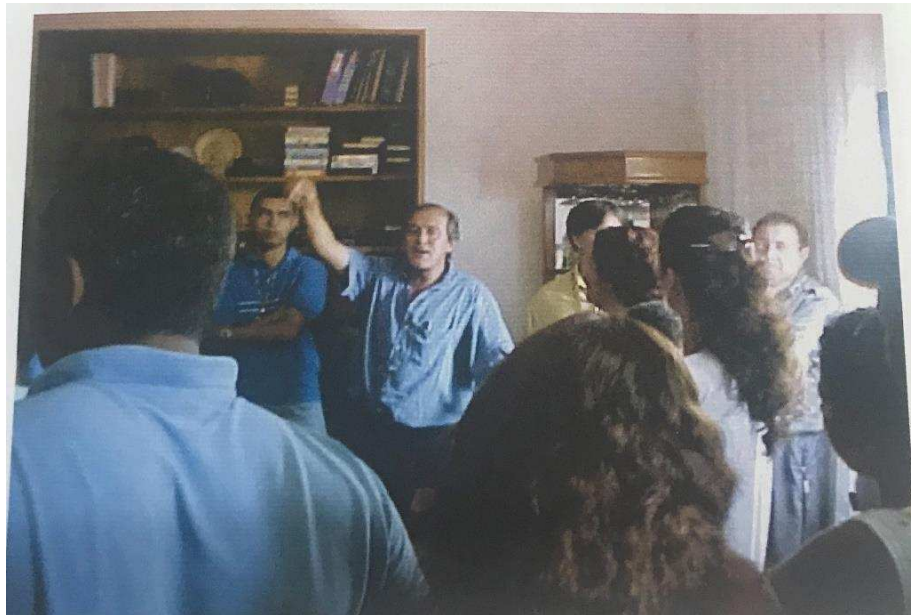
Fonte: Cedida pela Moradora 10.

Ao lembrar o início das ocupações e como esse foi um período de muito descontrole, uma das entrevistadas relatou que havia ocupado primeiramente um terreno de esquina, mas ao voltar do trabalho, outra pessoa já havia reinvasado o terreno, fazendo com que ela buscasse outro novo local para se instalar. Identificou-se, no local, uma prática muito forte de grilagem de terras, ou seja, quando há apropriação e comercialização privada de lotes. Metade dos entrevistados disse ter comprado o lote, quando chegaram à invasão, isto é, houve atuação de grileiros no local.

Outra entrevistada relembra o esforço feito pelos moradores, que na maioria das vezes carregavam os materiais de construção “no braço”. Segundo os relatos, todos os fins de semana após a primeira ocupação havia mutirões para construir infraestruturas básicas, como fossas sépticas e encanamentos. Os materiais eram comprados por meio de vaquinhas realizadas pela comissão invasora. A moradora entrevistada comentou: “Isso foi construído na base do facão, enxada e foice.” (Moradora 05, em fala durante entrevista realizada no dia 15/3/2020).

Embora no início a prefeitura tenha se posicionado contra a ocupação, posteriormente ela começou o processo de negociações com os moradores de forma amigável. Segundo os entrevistados, era o corpo técnico da PJF que ia até a invasão e convidava os moradores para as reuniões. Já no decorrer das negociações, destacou-se a presença do vereador Marcos Pinto como um personagem importante para a mediação entre o corpo técnico da PJF e os moradores, como também a do engenheiro da PJF, Danilo, que os orientava sobre melhor implantação para a ocupação, isto é, onde possivelmente passaria uma rua e a sua largura necessária, o tamanho ideal para uma calçada, etc. Mas de acordo com uma das entrevistadas que fazia parte da comissão invasora, tudo isso acabou não tendo muito efeito: “As primeiras pessoas tinham ideias boas, mas depois que chegou aqueles que não estavam desde o começo, começaram a fazer as coisas fora do planejado pela comissão” (Moradora 05 em fala durante entrevista realizada no dia 15/3/2020). As reuniões aconteceram, tanto no bairro quanto em departamentos da prefeitura (Figura 14).

Figura 18 – Foto de uma das reuniões realizadas no bairro.



Fonte: JUIZ DE FORA, 1998.

Mesmo com os esforços dos moradores para estabelecer uma infraestrutura mínima no local, por muito tempo a ocupação existiu de forma precária. Segundo os moradores, o abastecimento de água era feito por meio de “gatos” e, também, mediante a compra de baldes com água, o que era feito por um senhor que morava no bairro Milho Branco I. Uma entrevistada citou que quando esse senhor, estava de mau humor ele não realizava as vendas e assim, muitos moradores ficavam durante alguns dias sem acesso à água. A luz também foi algo inexistente por um longo período, e segundo os moradores ela chegou ao bairro somente cinco anos depois. Uma das moradoras, ao se lembrar dos tempos de escuridão, contou: “Eu achei uma vela pra comprar que durava mais ou menos 6 horas acesa, mas muita gente não tinha dinheiro pra ficar comprando vela, e eu acabava partindo ela em pedaços e dava pros vizinhos...” (Moradora 06 em fala durante entrevista realizada dia 14/06/2020). A mesma moradora relatou uma história, também citada por duas outras entrevistadas, que resultou na implantação da luz no local. Uma de suas vizinhas, entrou em trabalho de parto e teve muita dificuldade para entrar em contato com alguém, pois seu celular estava carregando na casa de uma pessoa, em outro bairro. Com a ajuda de vizinhos, ela conseguiu chamar o SAMU, que acabou chegando somente para finalizar o parto. Após esse acontecimento, foram feitas muitas solicitações para implantação de energia elétrica no local, sendo as solicitações reforçadas pela equipe do SAMU. Pouco tempo depois, foram feitas as instalações. Os entrevistados também destacaram a precarização da pavimentação no local. Durante anos, as ruas eram de terra batida, o que inviabilizava a chegada de caminhões de obra, de lixo e o trânsito de transporte público.

Os moradores relataram usar sacolas plásticas no pé para que não se sujasse quando iam para o trabalho. Outra moradora citou os problemas respiratórios desenvolvidos pelos seus filhos, devido à poeira que pairava no ar. O bairro Milho Branco II, foi asfaltado somente em 2013.

Segundo o processo administrativo disponibilizado para consulta, a lei municipal que confere a concessão de uso para fins de moradia foi publicada em 2006, seis anos após o início da ocupação. A Lei n.º 11.181 de 19 de julho de 2006, outorga aos moradores a concessão por prazo indeterminado e de forma gratuita. De acordo com os moradores, apesar da publicação da lei municipal, os documentos só foram entregues a eles alguns anos depois. Dos entrevistados que se lembraram com maior clareza da data de recebimento dos documentos, duas moradoras disseram ter recebido seu documento somente em 2009/2010, aproximadamente cinco anos depois da publicação. Segundo elas, a efetivação dessa parte do processo ocorreu durante a troca de gestão de prefeitos (saiu Tarcísio Delgado e entrou Alberto Bejani), o que prejudicou o andamento, pois o então prefeito Tarcísio não poderia mais assinar os papéis. No total, conforme o projeto, foram regularizados 192 lotes.

4.2.1 Contribuições para a habitabilidade urbana

Apesar do processo administrativo conter algumas fotos da ocupação inicial, nesse documento não há uma descrição mais detalhada sobre as condições iniciais e nem da evolução urbana do bairro. A utilização da ferramenta observação incorporada, acompanhada pelo checklist e pelo levantamento fotográfico, possibilitou cruzar algumas informações com as do processo administrativo, no entanto as entrevistas semiestruturadas foram cruciais para traçar o histórico de desenvolvimento da ocupação, uma vez que os entrevistados, por meio de lembranças, determinaram as datas dos marcos de evolução.

Como relatado no histórico de ocupação do bairro Milho Branco II, por um longo período os moradores viveram sem condições mínimas de infraestrutura, sem água, luz (energia) e saneamento básico, como também sem os serviços básicos coletivos, o transporte coletivo e a coleta de lixo. Segundo os entrevistados, a maioria das pessoas se deslocava até o bairro Milho Branco para, por exemplo, descartar o lixo. Até mesmo os Correios, por muitos anos, não realizavam a entrega de correspondência no local. Os deslocamentos para ter acesso a esses serviços se tornavam mais árduos, uma vez que o bairro possui uma topografia muito acidentada.

Atualmente, o bairro é servido por todas as infraestruturas básicas necessárias, mas um fato que chamou a atenção foi a data de implantação da estrutura de esgoto e abastecimento de

água. Com base nas datas citadas nas entrevistas, pressupõe-se que os moradores tiveram acesso à água somente em 2013²⁴. Sabendo que que a ocupação começou em 2000 e que a regularização aconteceu em 2006, conta-se aproximadamente 13 anos sem água desde a ocupação e sete anos após a regularização. A luz chegou ao local por volta de 2005, e hoje o bairro, possui uma boa estrutura de posteamento. A pavimentação asfáltica foi realizada a cerca de nove anos atrás, e acredita-se ter sido devido ao estabelecimento do transporte coletivo urbano no local, que foi em uma data próxima. As ruas são estreitas e não dispõem de tamanho suficiente para um fluxo de mão dupla, como consequência as calçadas também não apresentam tamanho adequado e, em alguns trajetos, sua continuidade é interrompida, como mostra a Figura 16. Essa deformidade foi resultado da ocupação espontânea do local e também da topografia.

Figura 19 – Foto de uma rua do bairro mostrando a ausência de calçada.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Quando perguntados sobre as melhorias na infraestrutura urbana do bairro, metade dos entrevistados respondeu: “tudo”, mas sem especificar, enquanto o restante citou água, luz e asfalto. Na Figura 17, é possível observar o asfaltamento, bem como o aumento de moradias no local.

²⁴ Das três moradoras que citaram datas, uma disse ter tido acesso à água em 2010, outra em 2013 e outra em 2014.

Figura 20 – Comparação entre as fotos aéreas do bairro Milho Branco II.



Fonte: Google Earth, modificada pela autora.

O bairro Milho Branco II, em si, não dispõe de nenhum equipamento urbano. Segundo os moradores, para melhor servi-los a PJJ ampliou as instalações e também a capacidade de atendimento tanto da Creche Municipal Paulo Freire, quanto da UBS Milho Branco, ambas localizadas no bairro Milho Branco I. Também foram citadas por alguns moradores a ampliação de um posto policial e a implantação de uma academia ao ar livre na praça principal do bairro Milho Branco I (aproximadamente 500 metros a pé). Acredita-se que essa foi a melhor solução encontrada pela prefeitura, uma vez que o bairro Milho Branco II não tem lotes disponíveis de tamanho suficiente para implantação de algum equipamento, não só devido à ocupação, que se deu de forma muito rápida e desordenada, mas também pelo fato de o entorno do bairro ser muito adensado. Apesar desses investimentos, metade dos entrevistados disse não ter notado nenhuma melhoria em equipamentos urbanos. A praça anteriormente citada, segundo alguns dos entrevistados, vem se transformando em ponto de tráfico de drogas, o que está afastando a população desse espaço (Figura 18). No entanto, em visita ao local, constatou-se uma grande aglomeração de pessoas. Mais próximo que a praça do Milho Branco I, foi identificada uma quadra de futebol aberta, mas ela não foi citada por nenhum morador entrevistado.

Figura 21 – Foto da praça no bairro Milho Branco II.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

A melhora na oferta de serviços coletivos urbanos foi a mais destacada pelos entrevistados. Três dos dez entrevistados citaram a coleta de lixo. Atualmente a coleta é feita três vezes na semana. Um morador citou a rede telefônica e a internet, dois apontaram os trabalhos dos Correios, três citaram “tudo” e um outro, o transporte coletivo. Antes de 2010, os moradores só conseguiam ter acesso ao transporte público por meio de linhas urbanas do bairro Milho Branco I. Hoje há uma linha principal para o Milho Branco II, linha número 609, que passa com a frequência de uma em uma hora no local. Há outras duas linhas secundárias, 648 e 608, que não circulam nas ruas principais do bairro, mas podem ser facilmente acessadas pelos moradores.

Sobre o aumento da oferta de comércio e de serviços em geral, apenas um entrevistado disse não ter notado nenhuma melhora. Entre os serviços mencionados como um progresso para o bairro, o mais citado foi o comércio local para vendas de alimentos, como mercadinhos e padarias, podendo ser incluídas também o comércio lojas e uma farmácia. Houve reclamação por parte dos moradores, quanto à ausência de um banco ou de uma lotérica. Em visita ao local, percebe-se que a maior parte desse tipo de comércio encontra-se muito próximo ao bairro Milho Branco II, mas de fato está localizado no Milho Branco I. Pela proximidade dos bairros e segundo o discurso dos entrevistados, não há uma delimitação muito clara dos limites do bairro Milho Branco II.

Por fim, os entrevistados foram questionados sobre seu grau de satisfação com o bairro, e a maior parte respondeu estar satisfeita. Alguns moradores disseram que o bairro é tranquilo e que já houve melhora em relação aos índices da violência gerada pelo tráfico de drogas, que era muito intensa no local antes de determinadas ações policiais. Identificou-se uma forte relação entre os vizinhos; a maior parte se conhece e parece residir no local há mais tempo. Entende-se que essa relação mais estreita se deu a partir dos longos anos em luta, mesmo depois da conclusão do processo, em prol da melhor qualidade de vida daqueles que ali estavam.

Quase todos os critérios de habitabilidade urbana foram identificados. O bairro, que foi resultado de uma invasão ao local, começou de forma muito precária e assim se perdurou por um tempo. Apesar do lento processo de urbanização, hoje o Milho Branco II possui uma certa qualidade urbana. Há determinados critérios que não são tão suscetíveis a mudança como por exemplo, as vias de acesso, que seguem um traçado de acordo com a topografia e as ocupações. Os aspectos que mais tiveram progresso foram de infraestrutura urbana (água, luz e esgoto) e serviços de atendimento coletivo urbano (coleta de lixo, serviço de telefonia e serviço postal) (OBSERVATORIO DAS METROPOLES, 2013). São também consideradas contribuições para a habitabilidade urbana e identificados no bairro, a facilidade de acesso ao local, o acesso por transporte público, a inserção na malha urbana (ONU, 1991). Quanto ao grau de satisfação proposto por Bonduki (2001), os entrevistados demonstraram uma boa avaliação, o que revela uma grande sensação de pertencimento ao local.

4.2.2. Contribuições para a habitabilidade residencial

Na segunda parte da entrevista, os moradores foram questionados sobre as mudanças realizadas em suas residências, tendo como base os critérios anteriormente estabelecidos no capítulo de referencial teórico. Assim como no bairro Vale Verde, os entrevistados disseram não ter esperado a titulação para investir em melhorias na habitação. Acredita-se que devido à presença e o acompanhamento técnico da prefeitura municipal logo após o início da invasão, sem nenhuma imposição mais categórica, contribuiu para a percepção de seguridade de posse, discutida por Flavio A. M. de Souza (2003).

Quando questionados sobre a ampliação da habitação, que envolve o critério de funcionalidade residencial, todas as respostas foram positivas. Como mencionado pelos próprios entrevistados, quando chegaram ao local eles, construíram apenas o necessário para “demarcar o seu território”, ou seja, um quarto, um banheiro e uma cozinha. No entanto, eles tiveram, não tão mais tarde, que adequar a habitação à real necessidade da família. O quarto foi

o cômodo mais citado pelos moradores, e em seguida a sala. Foram também citadas, mas com menor frequência, a varanda, a cozinha, a lavanderia e também a ampliação de uma segunda moradia, para familiares. Por meio de uma foto comparativa é possível notar os impactos em ampliação residencial.

Figura 22: Montagem comparativa entre 2011 e 2020.



Fonte: Google Street View e arquivo pessoal da autora.

Quanto às condições de acabamento interno, apenas um entrevistado disse não ter feito nenhuma modificação. Dentre os moradores que responderam ter feito, a maior parte disse que investiu em revestimento para piso e na pintura interna. A maioria dos entrevistados demonstrou ter intenção de ainda realizar uma reforma ou fazer uma ampliação. Constam entre os anseios dos moradores, melhorar a acessibilidade da casa, construir um muro, reformar a garagem, reformar a varanda. Muitos comentaram também que foram necessárias algumas reformas depois da chegada da energia elétrica, tendo sido indispensável a troca de fiação.

Assim como os moradores do bairro Vale Verde, os do Millho Branco II também tiveram dificuldade de responder às perguntas sobre aquisição de mobiliário. Enquanto metade relatou ter adquirido praticamente todo o mobiliário após o final do processo, a outra metade disse não ter adquirido nada.

Um dos aspectos que chamou atenção durante a pesquisa, foram as condições estruturais de algumas casas. Além do pouco investimento no sistema estrutural por parte dos moradores, o bairro possui uma topografia acidentada, sendo alguns morros propícios a deslizamentos. Seis dos dez entrevistados disseram não ter feito nenhuma mudança estrutural, e uma das entrevistadas até declarou: “Quem segura é a mão de Deus!” (Moradora 02 em fala durante entrevista realizada em 8/3/2020). No período em que as entrevistas foram realizadas, uma das participantes informou ter sido notificada pela Defesa Civil, e, portanto, teria de deixar o local

(Figura 20). Dois entrevistados disseram ter feito modificações para ampliar a casa, e outros dois pelo fato de ser realmente necessário o reforço estrutural.

Figura 23 – Foto da casa condenada pela Defesa Civil.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Os moradores foram também questionados se haviam realizado algum tipo de modificação na cobertura das habitações, com intuito de identificar o impacto no critério de estanqueidade proposto pela NBR 15.575/13. Seis dos dez entrevistados disseram ter realizado modificações. Dois entrevistados disseram relataram que as modificações foram para ampliação da casa, ou seja, um segundo andar, para construção de outra habitação. Dois deles substituíram as telhas por laje de concreto, enquanto dois, além da laje, aplicaram uma outra telha por cima. Segundo os entrevistados, a má execução da laje fez com que as infiltrações continuassem

. Os quatro restantes responderam que ainda precisam fazer modificações, devido às infiltrações que ocorrem em períodos chuvosos.

Quanto aos investimentos realizados para a melhoria das condições externas de acabamento (fachada), metade respondeu não ter feito nenhuma modificação e a outra metade disse ter, sim, modificado. A modificação mais referida foi a aplicação do chapisco, acompanhada da pintura. Apenas uma das entrevistadas diz ter assentado revestimento.

Por fim, os moradores foram questionados sobre seu grau de satisfação com a casa, critério importante, de acordo com Bonduki (2001). A maior parte disse estar satisfeita, mas,

assim como na pesquisa de campo anterior, alguns entrevistados responderam de acordo com o que a casa significava para eles, e não de acordo com as condições físicas da habitação. As respostas se relacionavam ao fato, de eles não pagarem aluguel. Uma única moradora disse estar regularmente satisfeita, pois ainda tinha muito o que melhorar em sua casa.

As condições de habitabilidade que foram observadas em maior grau no bairro Milho Branco II foram: a funcionalidade e acessibilidade, por meio da ampliação de cômodos e até a construção de novos cômodos, dessa maneira há uma maior disponibilidade de espaço para acomodação de moveis e desenvolvimento de atividades necessárias aos usuários (ABNT, 2013). Constatou-se que houve investimentos em qualidade de acabamento para a casa, tanto interno como externo. Por fim, o grau de satisfação das necessidades do usuário está relacionado aos fatores físico, psicológico e sociocultural (BONDUKI, 2001), e os moradores demonstraram um bom grau de satisfação, tendo as respostas variado entre boa e muito boa.

4.3. Conclusões

Para melhor compreensão do estudo de campo, serão descritas neste subtópico, as análises das contribuições em habitabilidade observadas e também outros resultados encontrados, que não eram esperados. Mesmo que os bairros tenham sido regularizados por diferentes instrumentos, notou-se, em geral, uma similaridade nas contribuições tanto no contexto urbano, quanto no residencial. O que inicialmente chamou atenção, embora não seja um critério de habitabilidade, foi a percepção de que os moradores do Vale Verde, em grande parte, já haviam se mudado do local, e no Milho Branco II não. Esse fato deve estar relacionado com a possibilidade de mobilidade residencial concedida pelo instrumento de Alienação de Bens Público, que permite a venda do bem.

O objetivo principal da pesquisa não foi eleger qual o foi bairro que melhor se desenvolveu após a conclusão do processo, nem mesmo criar nenhum dado estatístico, mas a elaboração de uma tabela, apresentada a seguir (Tabela 5), com a comparação dos dados recolhidos foi essencial para realizar as análises finais. As células da tabela que estão preenchidas de verde representam em qual dos dois bairros a contribuição foi mais positiva.

Tabela 5 – Comparação dos dados colhidos em campo.

HABITABILIDADE			
		Milho Branco II (10 MORADORES)*	Vale Verde (10 MORADORES)*
URBANO	Infraestrutura	Asfalto, energia, saneamento.	Asfalto, energia, saneamento.
	Equipamento Urb.	Ampliação da creche e UBS.	Construção de creche, UBS, praça.
	Mobilidade Urbana/ facilidade de acesso	3 linhas de ônibus.	9 linhas de ônibus.
	Serviços coletivos	Coleta de lixo e transporte público.	Coleta de lixo e transporte público.
	Satisfação do usuário	Muito boa/ regular	Muito boa/ ruim
RESIDENCIAL	Estanqueidade	6 realizaram mudanças.	6 realizaram mudanças.
	Funcionalidade/ acessibilidade	8 realizaram mudanças.	5 realizaram mudanças.
	Riscos estruturais	4 realizaram mudanças.	3 realizaram mudanças.
	Condições externas de acabamento	5 realizaram mudanças.	7 realizaram mudanças.
	Condições internas de acabamento	9 realizaram mudanças.	6 realizaram mudanças.
	Aquisição de mobiliário	5 realizaram mudanças.	3 realizaram mudanças.
	Satisfação do usuário	Muito boa/regular	Muito boa/boa
* Números em valor absoluto.			

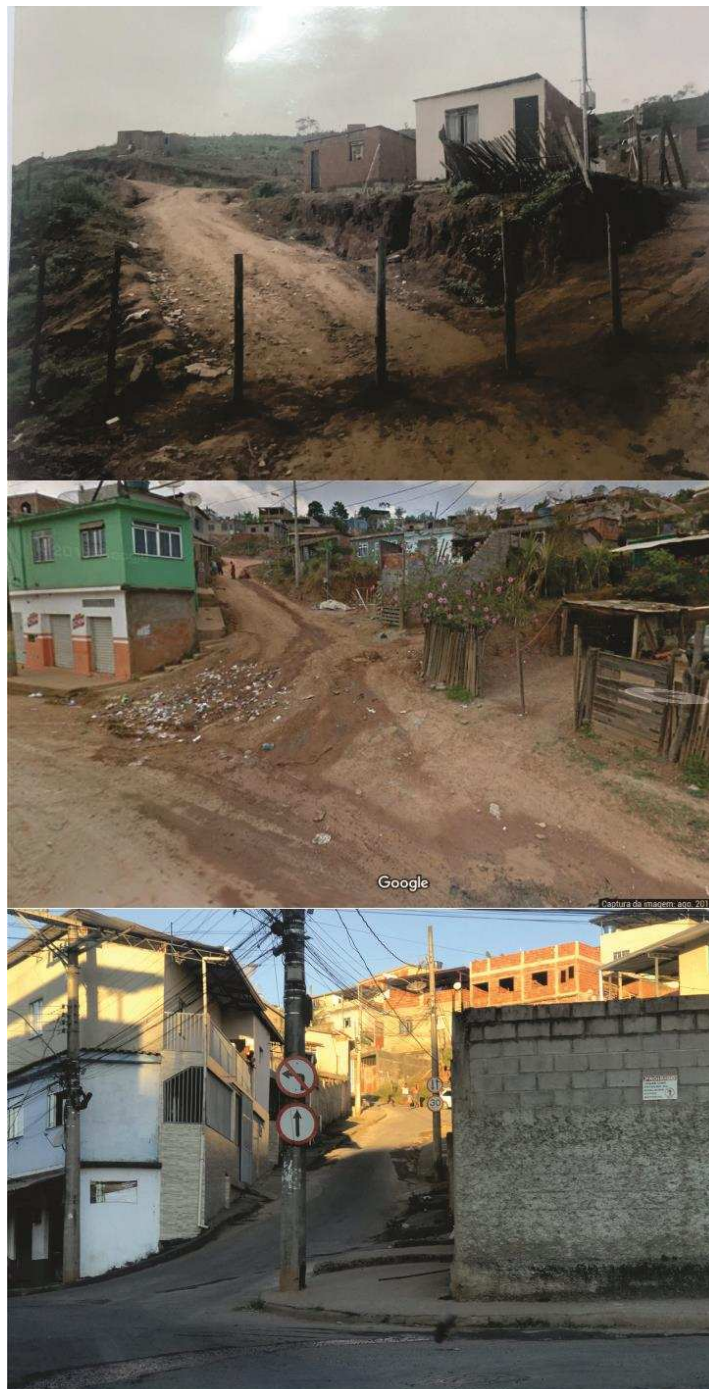
Fonte: Elaborada pela autora.

Alguns resultados apresentaram similaridade. Em relação aos critérios de habitabilidade urbana, podemos citar o desenvolvimento de infraestrutura básica (asfaltamento, energia e iluminação pública). Tanto no Vale Verde quanto no Milho Branco II, o período inicial de ocupação foi marcado por uma precariedade em infraestrutura, por isso as contribuições nesse critério são facilmente notadas em ambos os bairros. No Milho Branco II esse cenário se prolongou por mais de dez anos, como pode ser constatado na Figura 21 e também comprovado pelo depoimento dos moradores durante a entrevista. Acredita-se que a primeira foto é referente a 2001, um ano após a chegada dos moradores; a segunda, disponibilizada pelo referente ao Google Street View, é referente a 2011; e a última foi tirada pela autora, em 2020 (Figura 21).

Já os serviços coletivos foram implantados nos bairros de maneira progressiva. Por muito tempo esses locais não tinham serviços básicos, como, coleta de lixo e transporte público, mas atualmente ambos possuem funcionamento regular. A coleta de lixo, que antes só acontecia nos bairros vizinhos, o que obrigava os moradores a se deslocarem para realizar o descarte de

lixo, hoje ocorre três vezes por semana. Apesar de hoje esses locais terem sua própria linha de ônibus, percebeu-se uma adversidade no número de linhas que serve cada bairro. Enquanto Vale Verde possui nove linhas de ônibus, o Milho Branco II possui apenas três. Acredita-se que o Vale Verde seja mais privilegiado por estar localizado na zona sul da cidade. No restante, até mesmo os serviços mais corriqueiros foram destacados pelos moradores como uma conquista, por exemplo serviços internet e dos Correios.

Figura 24 – Fotos comparativas no bairro Milho Branco II.



Fonte: Elaborada pela autora, com base no processo administrativo referente ao bairro Milho Branco II, no Google Street View e arquivo pessoal da autora.

No quesito desenvolvimento de equipamentos urbanos houve disparidade. No bairro Vale Verde houve a construção de uma praça, de uma creche e de uma UBS (Figura 22), tudo dentro do próprio loteamento criado pela Prefeitura de Juiz de Fora, o que proporciona maior qualidade de atendimento à comunidade local. Já no bairro Milho Branco II, realizou-se somente a ampliação da UBS e da Creche Municipal, localizada no bairro vizinho, Milho Branco I, o que parece ter sido a solução mais viável para o local, uma vez que a ocupação do solo urbano do Milho Branco II é resultado de uma invasão desordenada e em topografia acidentada, portanto que não foi possível, no processo de regularização, realizar a destinação de terrenos públicos para a construção desse tipo de equipamento.

Figura 25: UBS construída no bairro Vale Verde.



Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Uma disparidade percebida, porém, não esperada nos resultados, foi a qualidade do traçado urbano do bairro. O bairro Vale Verde teve, desde o início, o acompanhamento técnico da prefeitura quanto ao processo de ocupação do local, por ter sido regularizado pelo instrumento de Alienação de Bens de Imóveis Públicos. Com isso, houve uma organização entre os profissionais e os moradores para que se seguisse o projeto de loteamento previsto. O projeto

foi executado com êxito, e como resultado a maioria das ruas tem a largura ideal para a passagem de mão dupla, com espaço suficiente para calçada de pedestre. Já no bairro Milho Branco II o processo de ocupação aconteceu de forma espontânea, conseqüentemente, muitas ruas são estreitas e apresentam dificuldade para o trânsito de mão dupla. Os veículos maiores, como ônibus e caminhão, encontram dificuldade para circular. Raras são as ruas que têm calçada de pedestre com largura suficiente para se transitar em segurança. A Figura 23, ilustra uma das ruas estreitas onde o ônibus faz a curva com dificuldade.

Figura 26 – Curva estreita no bairro Milho Branco II.

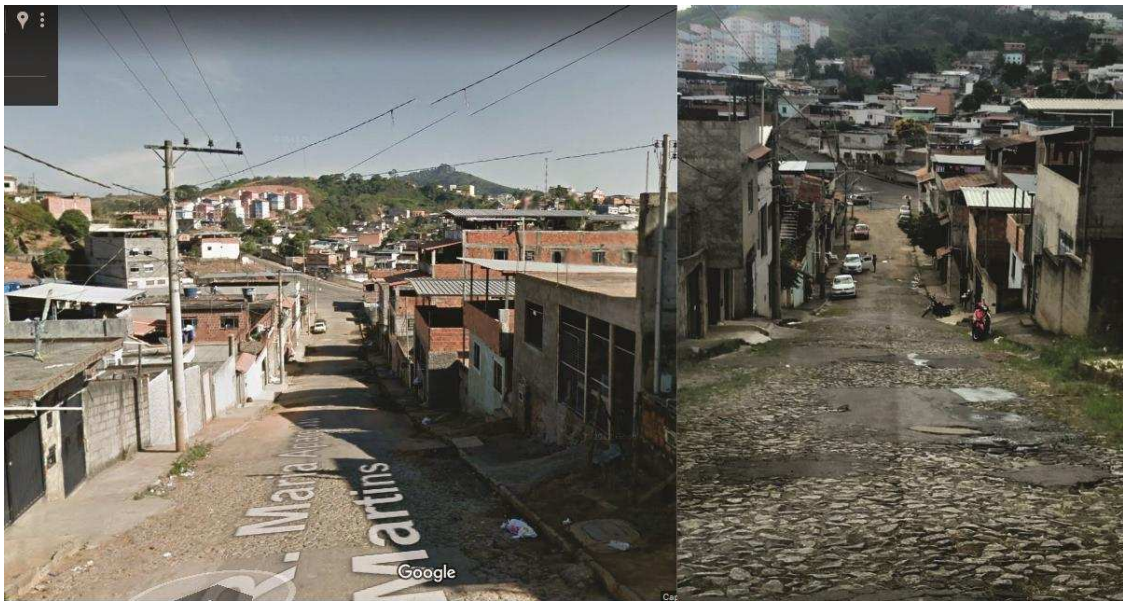


Fonte: Arquivo pessoal da autora e Juiz de Fora (1998), respectivamente.

Sobre as contribuições referentes aos critérios de habitabilidade residencial, as modificações relativas à estanqueidade da casa (mecanismos de proteção contra infiltrações e/ou umidades) também apresentaram um resultado similar nos dois bairros, ou seja, seis dos dez entrevistados fizeram algum tipo de obra para reparos ou melhoria. O critério de risco estrutural foi, em geral, o menos citado pelos moradores: menos da relatou ter feito alguma mudança. Não se pode concluir se esse número baixo retrata um aspecto negativo ou positivo, pois alguns dos entrevistados disseram ter realizado a obra com a estrutura correta desde o início.

Já no bairro Vale Verde, constatou-se um maior número de moradores que investiram em materiais de acabamento para a parte externa da casa. A maioria, como é perceptível na Figura 23, fez o reboco como acabamento para a fachada. Na mesma figura, fica também evidente o adensamento o bairro. Algumas casas que antes possuíam apenas o pavimento térreo, hoje já dispõem de um segundo andar, e outras poucas, até três andares.

Figura 27 – Antes e depois do bairro Vale Verde.



Fonte: Google Street View e arquivo pessoal da autora.

Esse fenômeno, também observado no Milho Branco II, tem direta relação com o critério de funcionalidade na habitabilidade residencial: a ampliação da casa para melhor atender às atividades, e até mudanças em virtude de atividades profissionais que foram inseridas no âmbito da casa. Na Figura 24 pode-se constatar que, além do segundo andar, o morador também ampliou a casa para abrigar mais um carro.

Figura 28 – Antes e depois de uma casa no bairro Milho Branco II.



Fonte: Juiz de Fora (1998) e arquivo pessoal da autora.

Notou-se também, de forma similar nos bairros estudados, foi o grau de satisfação dos usuários com o local e com a casa, o que é muito positivo para a pesquisa. Como citado no

tópico 2.2 do Capítulo 2 – A questão habitacional -, Bonduki (2001) e Elali (2009) destacam a relevância de avaliar a percepção do usuário sobre os critérios de habitabilidade (urbana e residencial) pois esses resultados têm a mesma importância dos resultados provenientes da avaliação de critérios técnicos. Contudo, muitos entrevistados atrelam a condição de casa própria com a satisfação da casa, como demonstra o Morador 06, entrevistado no Milho Branco II: “É a casa da gente”. Já a Moradora 10, do Vale Verde respondeu: “Foi minha primeira e única casa própria”.

No entanto, em relação às condições de acabamento interno, os resultados foram divergentes. No bairro Milho Branco II, a maior parte dos entrevistados (nove moradores) disse ter feito alguma modificação, enquanto no Vale Verde somente três. A hipótese, com base nas respostas dadas durante as entrevistas, é que os moradores do Milho Branco II tinham inicialmente a casa muito pequena formada por um quarto, sala e cozinha, e construída com materiais temporários, apenas para a delimitação de posse. Com o passar do tempo, eles foram fazendo as ampliações e, conseqüentemente investindo na qualidade de acabamento, o que resultou nessa discrepância. Já no Vale Verde, o processo de melhoria das casas ocorreu de forma mais gradual e tranquila.

Sobre os critérios de aquisição de mobiliário, menos da metade dos entrevistados disseram ter comprado algum móvel após o fim da regularização. Como mencionado, a maioria deles teve dificuldade em se lembrar dos detalhes. Aqueles que se lembraram de algo, deram destaque para eletrodomésticos, aparelhos eletrônicos e móveis essenciais, como a cama. Uma das entrevistadas relatou: “ já perdi as contas de quantas vezes troquei de geladeira...” (Moradora 0, durante entrevista realizada em 8/3/2020).

Mesmo que a avaliação de projetos sociais ainda não seja realizada com tanta frequência, Bonduki (2001) defende que esse tipo de análise é um dos principais instrumentos para o planejamento de ações efetivas do governo, pois, dessa forma, pode-se promover a “racionalização de recursos e a revisão das diretrizes e normativas que orientam os programas públicos, podendo garantir um processo permanente de aperfeiçoamento dos programas sociais. (BONDUKI, 2001, p. 188).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo principal analisar as contribuições de um processo de regularização fundiária sobre os critérios de habitabilidade em um determinado território. Ao longo do trabalho, identificou-se que os processos de regularização fundiária carecem de iniciativas dos mais diversos agentes sociais, como também de políticas sociais, para além daquele território que está delimitado nos processos. É necessário que haja um entendimento de que aqueles territórios fazem parte da cidade real, mesmo que, por muitos sejam considerados, até mesmo depois de regularizados, como cidade informal. Por isso, foi de extrema importância traçar panoramas, recapitular e esmiuçar o histórico da política habitacional nacional e os instrumentos legais que impulsionaram as políticas habitacionais dos últimos anos, que acabam por refletir na efetivação de políticas municipais.

Observa-se o avanço do aparato legal brasileiro para o desenvolvimento de políticas urbanas, em geral, e das políticas habitacionais, em particular. A publicação da Constituição Federal de 1988 marcou a indispensabilidade da inclusão de políticas urbanas na agenda dos municípios, do reconhecimento ao direito à moradia e da função social da propriedade. Consequentemente, sua publicação alavancou, por exemplo, novas políticas de regularização fundiária em diversas capitais e uma nova concepção de política para assentamentos informais.

Depois de um tempo a publicação da Constituição, a própria Lei Federal de Regularização Fundiária passou a ter mais notoriedade, reunindo os diversos avanços já promovidos por outras legislações, tendo sua própria regulamentação. Contudo, uma última atualização da Lei, chamou atenção dos pesquisadores do tema, por flexibilizar demasiadamente as etapas do processo e, até mesmo, por ter sido apontada como inconstitucional. Sua atualização foi muito próxima da data de realização desta pesquisa e por isso não foi abordada tão a fundo. No entanto, deve-se ficar atento para os desdobramentos desta nova legislação e como ela pode influenciar na efetivação dos processos de regularização fundiária.

De modo geral, desde 1930 o Brasil implementa algum tipo de política habitacional, porém sem mostrar resultados muito efetivos na solução do déficit habitacional, principalmente para a população de baixa renda. O que vem acontecendo é a reincidência de programas habitacionais, como o BNH, o Programa Minha Casa e Minha Vida e agora, mais recentemente a proposta do Programa Casa Verde e Amarela, que não absorvem a demanda.

Assim como em âmbito nacional, na cidade de Juiz de Fora não foi diferente. Notou-se uma constante atuação do município na efetivação de políticas habitacional, porém ela ainda é

ineficiente diante das demandas, e sem um planejamento de longo prazo. A cidade também acompanhou as práticas utilizadas em todo o Brasil, por exemplo, a primeira fase de erradicação dos assentamentos informais, com a remoção de famílias, após a década de 1980; as políticas de urbanização e regularização das ocupações; e por fim, em 2009, o boom dos empreendimentos do PMCMV, que paralisou ações de quaisquer outros tipos de política habitacional na cidade.

Durante a pesquisa, surgiram dificuldades para encontrar os documentos referentes aos processos de regularização fundiária nos órgãos municipais. Em alguns casos, não foi possível identificar o local onde estavam arquivados, em outros o acesso era difícil, devido às burocracias administrativas, e quando eram localizados, observou-se uma carência de documentos e fotos, que pudessem contribuir mais para o trabalho.

O que se observou foi que as políticas de regularização fundiária adotadas por Juiz de Fora fogem do padrão apontado na literatura, isto é, enquanto a bibliografia indica os instrumentos de Usucapião Urbana e Concessão do Direito Real de Uso, como os mais utilizados e também os mais indicados, a Prefeitura Juiz de Fora utiliza a Alienação de Imóveis como instrumento de regularização. Esse tipo de atuação da PJJ despertou o interesse de realizar um estudo futuro, com intuito de compreender o porquê da escolha do instrumento e quais benefícios trazidos por ele. Também merece destaque o instrumento de demarcação de ZEIS e AEIS no município, não só na etapa de identificação das áreas, como também na de manutenção da demarcação após a conclusão da regularização. Como mencionado na pesquisa, esse instrumento é um forte aliado na disputa contra ações do mercado imobiliário.

Além disso, a atuação da EMCASA divide opiniões sobre o tipo de política social efetivada. Poucas foram as referências encontradas sobre a atuação da empresa. Algumas conversas informais foram essenciais para traçar um panorama, mas ainda há lacunas a serem preenchidas. Deve-se observar, agora com a nova estrutura administrativa e uma subsecretaria exclusiva para habitação como irão articular as políticas entre EMCASA e SEPUR.

Sobre a pesquisa em campo, destacou-se a importância da aplicação das entrevistas aos moradores que participaram dos processos de regularização. Sem eles, com certeza esta pesquisa não teria sido possível, não só pela disponibilidade de cada um de compartilhar informações pessoais, mas também pela na boa vontade de relembrar sua história na formação naquele local. Como colocado anteriormente, os processos administrativos encontrados dispõem de informações incompletas e, confusas, e somente com a ajuda dos moradores foi possível fazer uma análise das contribuições no espaço urbano, tanto no bairro Milho Branco II quanto no Vale Verde. A ferramenta de observação incorporada, acompanhada do checklist

e do levantamento fotográfico, foi complementada com as informações cruzadas a dos moradores, apanhado durante as entrevistas, o que também foi indispensável para a realização desse estudo.

Apesar da riqueza de detalhes colhidos em campo, percebeu-se uma dificuldade dos moradores de compreender o tema da pesquisa e alguns termos utilizados na entrevista. Somado a isso, as perguntas exigiam deles lembranças de dez anos atrás, ou mais anos, muitas já apagadas na memória de alguns. Outras perguntas muito específicas, por exemplo sobre a aquisição de móveis, também acabaram gerando dúvidas.

Em ambos os bairros, a população atendida pela política de regularização foi a de baixa renda, ou seja, entre zero a três salários mínimos. Essa era uma dúvida a ser sanada que surgiu no início da pesquisa, quando foi constatado que no bairro Vale Verde, um dos instrumentos utilizados teria sido a alienação de imóveis, aplicada de maneira onerosa. As pessoas de baixa renda teriam condição de pagar por essa política? Seria esse um fator para que eles desistissem e fossem ocupar outro local? O que foi constatado é que não só elas tiveram condição, como se sentiam orgulhosas disso. Como aponta a literatura, o pagamento cumpre com um papel pedagógico.

Outra similaridade entre os dois estudos de caso que chamou atenção na pesquisa de campo foi a presença de figuras políticas no desenvolvimento da ocupação, notadamente vereadores. De acordo com o depoimento dos moradores, eles tiveram grande importância na organização do movimento e no desenvolvimento da ocupação, e é notável que os moradores consideram essas pessoas responsáveis pela concretização do processo. Agora, com o passar do tempo, os moradores se sentem esquecidos por eles, pela situação de abandono que o bairro se encontra. Também no movimento de ocupação, destacou-se a presença de mulheres à frente da organização. No Vale Verde, a praça principal foi nomeada em homenagem a uma das mulheres da comissão, e no Milho Branco II, a comissão organizadora dedicou-se para que houvesse a nomeação das mulheres como possessoras do lote.

Quanto a uma diferença, destaca-se a saída em maior número dos moradores participantes do processo no Vale Verde. Melhor dizendo, houve dificuldade em encontrar os moradores que foram sorteados para o loteamento, pois muitas pessoas que hoje lá residem são segundos moradores. Esse tema é discutido por outros autores: Por que ocorre a saída de beneficiários daquele local? Em Juiz de Fora, presume-se que isso aconteça também em outros processos regularizados por alienação. Tema importante para estudos futuros.

Ainda sobre as diversidades percebidas, foi relatada a presença de grileiros no bairro Milho Branco II. Metade dos entrevistados nesse local disseram ter adquirido o lote antes da

regularização, por meio de um contrato de compra e venda. Esse resultado, que já era esperado, despertou a vontade de estudos futuros sobre o tema, que é relatado por outros autores em pesquisas de regularização fundiária de baixa renda, nas mais diversas localidades do País. No Vale Verde não houve nenhuma citação sobre essa prática clandestina.

O que já havia sido constatado em outras pesquisas acadêmicas foi também verificado aqui: os processos de regularização fundiária em Juiz de Fora não estão atrelados aos processos de urbanização/requalificação urbana do bairro. Isto significa que os processos efetivados têm seu foco apenas na titulação dos moradores, e não atendem às quatro dimensões - urbana, social, ambiental e jurídica- requeridas pela Lei Federal n.º 13.465/17. Essas obras acontecem gradualmente, alguns anos após a conclusão do processo, o que provocou nos bairros analisados um prejuízo para a comunidade. Foram relatadas situações de muita precariedade durante anos, destacando-se a falta de água e de energia nas casas. Constatou-se um abandono, por parte da prefeitura municipal após a entrega dos documentos. De acordo com os relatos, no bairro Milho Branco II a execução das obras posteriormente, entre elas a implantação de iluminação pública e o asfaltamento, foi resultado de constante reivindicação da Associação de Moradores. Fato esse que se comprova também ao analisarmos a situação de risco de algumas casas construídas, que estão condenadas pela Defesa Civil. Uma política necessária para complementar as ações no local após a regularização fundiária seria a aplicação da Lei de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Especial (Lei Federal n.º 11.888/2008). Neste estudo, essa política não foi abordada, porém ela tangencia em muito o tema de pesquisa. No bairro Vale Verde, alguns moradores relataram ter dificuldade para tirar a escritura da casa e julgam que o apoio da PJJ é necessário também nesse momento, o que não ocorre.

Tanto no Vale Verde, quanto no Milho Branco II o comércio local pouco se desenvolveu. Uma hipótese a ser considerada e que foi discutida na parte teórica, é a influência que o tipo de instrumento pode provocar. Ocupações regularizadas por CDRU tendem a ser mais homogêneas, enquanto as ocupações por usucapião e alienação mais heterogêneas. Porém, neste caso, o mesmo aconteceu nos dois bairros. Acredita-se que seja devido à estrutura comercial dos bairros adjacentes, que já são consolidados e mais bem servidos, o que de certa forma também é positivo, pois significa que aquela ocupação regularizada está incluída na malha urbana.

Da mesma maneira que relatado nas experiências de regularização pela literatura, as contribuições da conclusão do processo para a habitabilidade residencial foram evidentes. A principal mudança feita pelos moradores foi a ampliação da casa. Com base nos relatos, conclui-se que nos primeiros anos de ocupação a casa serve também como objeto de demarcação de

território, portanto o mais importante é que ela esteja de pé e atendendo às necessidades básicas. Além disso, como esses bairros foram ocupados há mais de 20 anos, a estrutura familiar atual mudou e cresceu. Muitos foram os relatos de moradores que ampliaram sua casa para acomodar também a família do(a) filho(a). Nos dois bairros, os moradores demonstraram interesse em continuar realizando mudanças, o que indica não só melhorias em habitabilidade, mas também que irão permanecer no local.

As residências do Vale Verde aparentam ter uma estrutura melhor e terem recebido mais investimentos no decorrer do tempo. Além de serem maiores, apresentam, em maior número, materiais de acabamento na fachada. Apesar de ambos os locais terem sua comunidade com renda entre zero e três salários mínimos, notou-se essa discrepância. Os problemas relacionados à estanqueidade, isto é, problemas de infiltrações e vazamentos da cobertura, foram tratados de forma prioritária pela maioria dos moradores. O que era presumível, uma vez que a estanqueidade é um dos fatores que causa maior incômodo aos moradores e danos à habitação.

Outro ponto que foi notado de forma positiva diz respeito à satisfação dos moradores com o local onde moram, tanto em relação ao bairro, como também à habitação. Como mencionado nesta pesquisa, esse é um dos pontos mais importantes e positivos para a habitabilidade. Percebeu-se que essa satisfação está muito atrelada também à história que envolve aquela casa e ao significado de conquista, pois julgam muito importante ser dono do próprio imóvel. As amizades feitas durante o processo de regularização têm também importância no sentimento de satisfação com o local.

Acredita-se que os critérios de habitabilidade residencial teriam sido mais bem avaliados se a pesquisadora tivesse adentrado as habitações e houvesse a utilização de ferramentas de medição. Dessa maneira, seria possível uma análise técnica desses critérios, assim como foi feito com os critérios de habitabilidade urbana. Porém, sabe-se que esse tipo de pesquisa necessita de uma aproximação preliminar com os moradores, de preferência com o acompanhado por algum representante da Associação de Moradores, o que não aconteceu.

O critério de habitabilidade sobre aquisição de móveis foi dispensável ao final da pesquisa, pois os moradores pouco conseguiram contribuir com informações. O que se conclui é que as informações que exigem detalhes, principalmente de longa data, não são aconselháveis para este tipo de abordagem (sem adentrar as residências). O mesmo teria acontecido, por exemplo, caso quiséssemos identificar se houve ou não mudança da posição de janelas, ou abertura de novas, para constatar os critérios de conforto térmico.

Buscou-se, com esta pesquisa, contribuir para os estudos sobre os processos de regularização fundiária na cidade de Juiz de Fora, política extremamente necessária diante do

cenário crescente de assentamentos informais nos centros urbanos brasileiros. Do ponto de vista da formação arquitetônica, o tema habitabilidade evidenciou a importância das políticas de habitação de interesse social, mesmo depois de concluídos os processos, e também das políticas de urbanização que tornem as cidades mais democráticas. A história e gestão de políticas habitacionais na cidade de Juiz de Fora também ganharam bastante espaço na pesquisa, o que levou a reflexões para pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ABNT, NBR 15.575: **Desempenho de edificações habitacionais**. Rio de Janeiro. Associação Brasileira de Normas Técnicas. 2013.

Abramo, P., Faria, T. C. (1998) Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, Caxambu - MG, 1988.

ABREU, Cristhiane Silva de. **Favela e remoção em Juiz de Fora**: um estudo sobre a Vila da Prata. 2009. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2009.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. Rio de Janeiro: Revista de Direito da Cidade, vol. 11, nº 2, p. 168-193, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245/32466>>. Acesso em: 29 de set. 2020.

ALFOSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNADES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, DelRey, 2001. pág. 195 – 269

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Medida provisória cria programa habitacional do governo Bolsonaro** Fonte: **Agência Câmara de Notícias**. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687490-medida-provisoria-cria-programa-habitacional-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 24 jan. 2021.

ARRETCHE, Marta T. S., Políticas sociais no Brasil: descentralização de um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, nº 40, 2000.

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, nº 4. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, out/dez, 1998, pág. 107- 120

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.

_____. Uma metodologia para avaliar programas de habitação. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/ PUC-SP, 2001. p. 184-224.

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 05 out. 2020.

_____. **Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 05 out. 2020.

BRASIL. Lei n.º11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida: PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, jul. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, set 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 26 out. 2020.

BRUM, Mario Sergio. Ditadura civil-militar e favelas: estigma e restrições ao debate sobre a cidade (1969-1973). **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 28, n. 14, p. 358-379, jul. 2012.

BUENO, Laura M. Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000, 176f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2000.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (Org.). **Urbanização de favelas do Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Orgs.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: Estudos de casos brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

CARDOSO, Adauto Lucio. (2003). Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Revista Proposta**, n. 95, ano 30, pp. 6-17. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/acervo/revista-proposta/>. Acesso em 03 nov. 2020.

CARVALHO, Solange A. de., **Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas: o caso de Vila Canoas**. 2008, 164f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5º edição. São Paulo, Atlas, 2013.

CHAVES, Telma Souza. Estudo de caso - A cidade de Juiz de Fora MG- Sua centralidade e problemas socioeconômicos. **Revista Geomae**, Campo Mourão, Pr, v. 02, n. 01, p.155-170, 2011. ISSN 2178-3306. Disponível em:

http://www.fecilcam.br/revista/index.php/geomac/article/viewFile/150/pdf_33. Acesso em: 20 jun. 2019.

CHIHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais (8a ed.)**. São Paulo: Cortez. 2006.

COHEN, S. C. et al. **Habitação saudável e ambientes favoráveis à saúde como estratégia de promoção da saúde**. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 191-198, mar. 2007.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU. In **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** (p. 3794-3808). São Paulo: USP. 2005.

ELALI, Gleice Azambuja. Elementos do processo projetual como fonte de stress ambiental: explorando aspectos que podem influenciar a relação usuário-ambiente. In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO**, 2009, São Carlos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 80-95.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: RONLINK, Raquel (Org.) **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pág. 18- 34.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRANJA, Laura Santos. **Regularização Fundiária urbana em assentamentos de baixa renda: avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG)**. 2019. 248 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

IBGE: **Censo Demográfico 2010 e População estimada 2020**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>. Acesso em: 20 jun. 2018.

IMPARTO, Ellade. A regularização fundiária na cidade de São Paulo: a problemática da zona leste. In: FERNANDES, Edésio (Org). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2001. pág. 269-302.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo nº 0279 – V1 – Incorporação do terreno do patrimônio da EMCASA, área IA, no loteamento Milho Branco**. Juiz de Fora: [s.n.]. 1998.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. **Processo nº 1101 – V1 – FMH – Construção de 3 unidades habitacionais no loteamento Vale Verde, bairro Santa Efigênia**. Juiz de Fora: [s.n.], 2002.

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

JUIZ DE FORA, Prefeitura de Juiz de Fora. **Plano Diretor Participativo: colóquios técnicos**. Juiz de Fora. 2015. 60 slides, color.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal. Lei Complementar No 082, de 03 de julho de 2018. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e Territorial, o Sistema Municipal de Planejamento do Território e o Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora. Juiz de Fora: **Diário Oficial do Município**, 2018.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal, Conselho Municipal de Habitação. Resolução nº03/2018:– Normatiza a metodologia elaborada pelo Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – DAIPS, da Subsecretaria de Planejamento do Território – SSPLAT/SEPLAG-JF, para a hierarquização de áreas sujeitas a ações de Regularização Fundiária de Interesse Social, no município de Juiz de Fora. Juiz e Fora. **Diário Oficial Eletrônico do Município**, 2018a.

JUIZ DE FORA, Prefeitura Municipal, Subsecretaria de Planejamento do Território Ssplat/JF. Secretaria de Planejamento e Gestão - Seplag/JF. **Regularização Fundiária no Município de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Departamento de Articulação e Integração de Políticas Setoriais – Daips, 2018. 31 slides, color. 2018b.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 4, 2000. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392000000400004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 6 mai. 2020

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: **O desafio da sustentabilidade: um debate ambiental no Brasil**. São Paulo. Editoria Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____. É preciso repensar o modelo. Entrevista concedida a Rosa Symanski e Alberto Mawakdiye. **Revista AU**. São Paulo, n 168, 2009.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo. Expressão popular. 2015.

NASCIMENTO, Mariana C. Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. 189f. Dissertação (Mestrado em Direito). Departamento de Direito do Estado – Universidade de São Paulo. 2013.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

RHEINGANTZ, Paulo Afonso et al. **Observando a qualidade do lugar: procedimentos para a avaliação pós-ocupação**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pós-Graduação em Arquitetura, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Org). **IBEU: Índice de Bem Estar Urbano**. Rio de Janeiro; Letra Capital. 2013.

ROLNINK, Raquel et. al. O programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos sociais e segregação. **Caderno Metrôpoles**, vol. 17 nº33. São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **“A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios”** in Políticas Sociais – acompanhamento e análise, nº 12, Brasília: IPEA, fev., 2006.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação Social, habitação de mercado: a confluência entre Estados, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. 363f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. 2010.

SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Org.). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. pág. 255- 295.

SOUZA, Flávio A. M. de. Esta casa é minha: posse (in)segura e mercado habitacional informal em Recife e Maceió, Brasil. In: FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte; Del Rey, 2003. pág. 141-157.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora: dos planos aos projetos de intervenção**. 2010. 267 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro. **Gestão da política habitacional: Um estudo de caso em Juiz de Fora**. 2006. 109 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

ZAMBRANO, Leticia Maria de Araújo *et al* (org.). **Relatório parcial do diagnóstico realizado no Residencial Miguel Marinho entre os meses de junho e julho de 2017: físico-ambiental e patologias construtivas**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2017.

APÊNDICES

Roteiro de entrevista – Bairro Vale Verde

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

VALE VERDE

DATA DA ENTREVISTA ____/____/____

IDENTIFICAÇÃO NA TABELA: M _____



IDENTIFICAÇÃO DO MORADOR

Nome: _____ Idade: _____ Profissão: _____ F. () M. ()

Número total de pessoas vivendo no domicílio : _____

Situação anterior de moradia:

Grau de parentesco: _____

() Próprio () Alugada () Coabitação

() Morador de rua () Cedida

Outros: _____

Renda familiar em Reais:

() 0 a 3 S.M () 3 a 4 S.M () 4 a 6 S.M () Mais de 6 S.M

IDENTIFICAÇÃO DO MORADOR COM O BAIRRO

Já morou em outro Bairro? SIM NÃO Se sim, qual? _____

Qual o motivo da mudança para este bairro? _____

Há quanto tempo reside neste endereço? _____

Algum dia pensa em se mudar do bairro? SIM NÃO Se sim, por quê? _____

Como é sua relação com os vizinhos? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima

SOBRE O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (R.F)

Como ficou sabendo do Programa de Venda de Lotes? _____

A quitação da dívida foi em dia ou pago com juros? _____

O Senhor(a) buscou outras alternativas antes de assinar o contrato? _____

O valor acordado com a EMCASA atendia a sua expectativa? _____

A compra do lote era o que você esperava? SIM NÃO Se não, por quê? _____

SOBRE O IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE HABITACIONAL

Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma reforma de ampliação? SIM NÃO O que acrescentou? _____

Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma reforma interna? SIM NÃO Se sim, o que? _____

O Senhor(a) pretende fazer alguma reforma/ampliação? SIM NÃO O que? _____

Após a R.F, o Senhor(a) adquiriu algum mobiliário? SIM NÃO Se sim, quais? _____

Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma mudança no sistema estrutural da casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____

Após a R.F, o Senhor(a) fez algum investimento em acabamento para a casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____

Após a R.F, o Senhor(a) fez algum investimento na cobertura da casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____

Como é seu grau de satisfação com a sua casa? Por quê? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssimo

SOBRE O IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE URBANA

Após a R.F, o Senhor(a) notou um aumento na oferta de serviços no bairro? (Padarias, farmácias, lojas) SIM NÃO O que melhorou? _____

Após a R.F, o Senhor(a) notou um aumento de equipamentos públicos no bairro? (Escolas, UBS, creches) SIM NÃO O que melhorou? _____

Após a R.F, o Senhor(a) notou uma melhora na infra-estrutura do bairro? (Iluminação, pavimentação, drenagem de chuva) SIM NÃO O que melhorou? _____

Após a R.F, o Senhor(a) notou uma melhora nos serviços de atendimento coletivos urbanos? (Coleta de lixo, capina das ruas, esgoto..) SIM NÃO O que melhorou? _____

Como é seu grau de satisfação com o seu bairro? Por quê? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssimo

Roteiro de Entrevista – Bairro Milho Branco II

ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

MILHO BRANCO

DATA DA ENTREVISTA ____/____/____

IDENTIFICAÇÃO NA TABELA: M _____

**IDENTIFICAÇÃO DO MORADOR**

Nome: _____ Idade: ____ Profissão: _____ F () M. ()

Número total de pessoas vivendo no domicílio : _____

Situação anterior de moradia:

Grau de parentesco: _____

() Próprio () Alugada () Coabitação

() Morador de rua () Cedida

Outros: _____

Renda familiar em Reais: () 0 a 3 S.M () 3 a 4 S.M () 4 a 6 S.M () Mais de 6 S.M

IDENTIFICAÇÃO DO MORADOR COM O BAIRROJá morou em outro Bairro? SIM NÃO Se sim, qual? _____

Qual o motivo da mudança para este bairro? _____

Há quanto tempo reside neste endereço? _____

Algum dia pensa em se mudar do bairro? SIM NÃO Se sim, por quê? _____

Como é sua relação com os vizinhos? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima

SOBRE O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (R.F)

Como ficou sabendo do Programa de Regularização Fundiária? _____

Como aconteceu o processo de R.F? _____

Você queria a R.F? SIM NÃO Por quê? _____O processo de R.F era o que você esperava? SIM NÃO Se não, por quê? _____**SOBRE O IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE HABITACIONAL**Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma reforma de ampliação? SIM NÃO O que acrescentou? _____Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma reforma interna? SIM NÃO Se sim, o que? _____O Senhor(a) pretende fazer alguma reforma/ampliação? SIM NÃO O que? _____Após a R.F, o Senhor(a) adquiriu algum mobiliário? SIM NÃO Se sim, quais? _____Após a R.F, o Senhor(a) fez alguma mudança no sistema estrutural da casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____Após a R.F, o Senhor(a) fez algum investimento em acabamento para a casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____Após a R.F, o Senhor(a) fez algum investimento na cobertura da casa? SIM NÃO Se sim, quais? _____

Como é seu grau de satisfação com a sua casa? Por quê? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssimo

SOBRE O IMPACTO NAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE URBANAApós a R.F, o Senhor(a) notou um aumento na oferta de serviços no bairro? (Padarias, farmácias, lojas) SIM NÃO O que melhorou? _____Após a R.F, o Senhor(a) notou um aumento de equipamentos públicos no bairro? (Escolas, UBS, creches) SIM NÃO O que melhorou? _____Após a R.F, o Senhor(a) notou uma melhora na infra- estrutura do bairro? SIM NÃO O que melhorou? _____

(Iluminação, pavimentação, drenagem de chuva)

Após a R.F, o Senhor(a) notou uma melhora nos serviços de atendimento coletivos urbanos? SIM NÃO O que melhorou? _____

(Coleta de lixo, capina das ruas, esgoto..)

Como é seu grau de satisfação com o seu bairro? Por quê? () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssimo

Checklist para acompanhamento da Observação Incorporada

QUESTIONÁRIO FECHADO SOBRE HABITABILIDADE URBANA

BAIRRO : _____
 DATA DE PREENCHIMENTO ____/____/____



MOBILIDADE URBANA

Transporte Público - Número/ Nome de linha que servem aos moradores do bairro: _____

Observação de utilização de bicicletas pelos moradores? SIM NÃO

Tempo médio de deslocamento para o Centro da cidade pelos moradores: _____

CONDIÇÕES AMBIENTAIS URBANAS

Arborização no bairro: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima

Presença de esgoto a céu aberto? SIM NÃO Lixo acumulado pelas ruas? Nº de lixeiras

Presença de rio ou córrego? SIM NÃO SIM NÃO encontradas: _____

ATENDIMENTO DE SERVIÇOS COLETIVOS URBANOS

Frequência de coleta de lixo no bairro: () SEG () TER () QUA () QUI () SEX () SAB () DOM

Atendimento de Energia? SIM NÃO Atendimento de água? SIM NÃO

Atendimento de esgoto? SIM NÃO Frequência de capina nas vias: _____

INFRA ESTRUTURA URBANA

Iluminação Pública: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Calçamento: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Boca de Lobo () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Drenagem Urbana () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Presença de equipamentos urbanos? SIM NÃO Se sim, quais?

Praça - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Saúde - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Creche - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Escola - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Lazer - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Cultura - () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Pavimentação: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Pavimentação predominante: () Asfalto () Bloquetes () Terra () Misto, especificar: _____

Vias de acesso e

circulação: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima OBS: _____

Presença de equipamentos de serviços? SIM NÃO Se sim, quais?

CONDIÇÕES HABITACIONAIS

Qualidade de Padrão de acabamento: () Muito boa () Boa () Regular () Ruim () Péssima

Materiais predominantes de acabamento: _____

Segurança Habitacional (Índice de riscos geológicos): () Alto () Médio () Baixo () Inexistente

Média da densidade domiciliar : ____/ por domicílio.

OBSERVAÇÕES ADICIONAIS
