



**EIXO TEMÁTICO:**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade             | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade        |   |  |

## **O Direito à Cidade em Conjuntos de Interesse Social em Juiz de Fora, Minas Gerais**

*The Right to the City in Sets of Social Interest in Juiz de Fora, Minas Gerais*

*El Derecho a la Ciudad en conjuntos de Interés Social, en Juiz de Fora, Minas Gerais*

MUCHINELLI, Livia Ribeiro Abreu (1)

(1) Doutoranda, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, CPG, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, SP, Brasil;  
email: liviamuchinelli@usp.br

## **O Direito à Cidade em Conjuntos de Interesse Social em Juiz de Fora, Minas Gerais**

*The Right to the City in Sets of Social Interest in Juiz de Fora, Minas Gerais*

*El Derecho a la Ciudad en conjuntos de Interés Social em Juiz de Fora, Minas Gerais*

### **RESUMO**

O presente trabalho visa apresentar uma pesquisa de doutorado, que se apóia nos conceitos voltados às políticas de criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) - ou Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) - e em seus impactos sobre o espaço urbano para avaliar sua utilização por empreendimentos imobiliários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), os quais, suspeita-se, não são construídos nas AEIS, em determinados municípios, em desacordo com o planejamento municipal.

O impulso para tal estudo são as iniciativas relativas à Reforma Urbana - a inclusão de tópicos referentes à política urbana na Constituição de 1988 e, depois, definidos no Estatuto das Cidades (EC), entre eles as AEIS - assim como as ações relativas ao planejamento habitacional dos municípios - maneiras de materializar o direito à cidade, que se supõe estarem sendo colocadas de lado, devido à expansão do PMCMV.

Além disso, é expressivo o número de municípios que vêm adotando o instrumento AEIS, nos Planos Diretores, com uma metodologia de intervenção válida, mas que carecem de propostas que promovam a união das áreas beneficiadas com o restante da cidade. Esta deficiência é observada, inclusive, nas cidades que receberam ou receberão projetos como os do PMCMV.

Esta pesquisa analisa em que medida tais projetos influenciam na construção da cidade e de que forma sua implantação reflete a articulação entre a teoria e a prática do planejamento urbano diante do contexto atual contribuindo para a área de Arquitetura e Urbanismo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Planejamento Urbano

### **ABSTRACT**

*This paper aims to present a doctoral research, which relies on the concepts involved in the creation policies Areas of Special Social Interest - or Zones of Special Social Interest - and their impact on the urban space to evaluate their use by development of Minha Casa Minha Vida (PMCMV), which, one suspects, are not built in the AEIS, in certain counties, in disagreement with the municipal planning.*

*The impetus for this study are the initiatives on the Urban Reform - the inclusion of topics related to urban policy in the 1988 Constitution and then defined in the City Statute, including the AEIS - as well as actions relating to planning Living municipalities - ways of materializing the right to the city, which are supposed to be being put aside, due to expansion of PMCMV.*

*Moreover, it is a significant number of municipalities that have adopted the AEIS instrument as Master Plans, with a methodology valid intervention, but lack of proposals to promote the union of the areas benefited with the rest of the city. This deficiency is observed, even in cities that have received or will receive projects such as the PMCMV.*

*This research examines the extent to which such projects influence the construction of the city and how its implementation reflects the link between theory and practice of urban planning given the current context contributing to the area of Architecture and Urbanism.*

**KEY-WORDS:** Areas of Special Social Interest, Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), Urban Planning

### **RESUMEN**

*Este trabajo tiene como objetivo presentar una tesis doctoral, que se basa en los conceptos involucrados*



*en las políticas de creación de Áreas de Especial Interés Social - o Zonas de Especial Interés Social - y su impacto en el espacio urbano para evaluar su uso por el desarrollo de Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que , se sospecha , no se construyó en el AEI , en ciertos condados, en desacuerdo con la planificación municipal.*

*El impulso para este estudio son las iniciativas sobre la Reforma Urbana - la inclusión de temas relacionados con la política urbana de la Constitución de 1988 y luego se definen en el Estatuto de la Ciudad, incluyendo el AEIS -, así como las acciones relacionadas con la planificación municipios Living - formas de materializar el derecho a la ciudad , que se supone que es de ser puesto a un lado, debido a la expansión de PMCMV .*

*Por otra parte, se trata de un importante número de municipios que han adoptado el instrumento AEIS en sus Planes Maestros , con una intervención válida metodología , pero la falta de propuestas para promover la unión de las áreas se benefició con el resto de la ciudad. Se observa esta deficiencia , incluso en las ciudades que han recibido o van a recibir proyectos como el PMCMV .*

*Esta investigación examina el grado en que estos proyectos influyen en la construcción de la ciudad y cómo su aplicación refleja el vínculo entre la teoría y la práctica de la planificación urbana , dado el contexto actual contribuyendo al área de Arquitectura y Urbanismo.*

**PALABRAS-CLAVE:** *Áreas de Especial Interés Social), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Planificación Urbana*

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa apresentar a pesquisa de doutorado, em andamento, que parte dos conceitos voltados às políticas de criação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) - ou Zona de Especial Interesse Social (ZEIS) - e de seus impactos sobre o espaço urbano, para uma avaliação da sua utilização por empreendimentos imobiliários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em determinados municípios, estes empreendimentos não são construídos nas AEIS, percebendo-se um descompasso em relação ao planejamento municipal.

A motivação para este estudo são as iniciativas relativas à Reforma Urbana, ou seja, a inclusão de tópicos referentes à política urbana na Constituição de 1988 e detalhados, em 2001, no Estatuto das Cidades (EC) \_ que consolidou a aplicação de instrumentos como as AEIS \_ assim como as diferentes ações relativas ao planejamento habitacional dos municípios, que são formas de materializar o direito à cidade, atualmente colocadas de lado frente à expansão do PMCMV.

O Estatuto das Cidades (EC) é, sem dúvida, um marco importante na formulação de uma estrutura consistente para a garantia dos direitos à moradia. Ele surgiu também da comprovação da eficácia de diferentes propostas, anteriores, inclusive, à Nova Constituição, como as AEIS ou ZEIS, que foram incorporadas como instrumento ao EC.

É expressivo o número de municípios que, de acordo com o EC, adotaram em sua legislação o instrumento AEIS, nos Planos Diretores. Estas áreas são parte de uma intenção, em nível federal, de efetivar uma agenda para a Reforma Urbana, que garanta a inclusão e a justiça social e a gestão democrática das cidades.

As intervenções nas AEIS têm uma metodologia válida, com o objetivo de diminuir a segregação espacial nos municípios, porém, são necessárias propostas que promovam a união das áreas beneficiadas com o restante da cidade, inclusive nos municípios que receberam ou receberão projetos como os do PMCMV, programa que vem sendo implantado em larga escala.



Já existem trabalhos voltados à análise de seus desdobramentos, porém, ainda são incipientes os estudos sobre como ele se relaciona com as AEIS. Portanto, a pesquisa pondera a influência destes projetos na construção da cidade e se existe uma articulação entre a teoria e a prática do planejamento urbano, frente a atual condição das cidades, e contribui para a área de Arquitetura e Urbanismo.

## **2 O DIREITO À CIDADE E AS AEIS**

Ao experimentar o pensamento de autores que defendem a justiça social no meio urbano, pode-se contextualizar a luta pela criação de AEIS no debate sobre o direito à cidade.

Os principais autores já estudados para este trabalho são Harvey, Lefévre e Maricato, que analisaram o poder do indivíduo perante o meio em que vive, a fim de reverterem a condição precária do espaço diante das circunstâncias econômicas, principalmente com a sua organização em grupos e a criação de leis específicas para as áreas mais pobres.

Além disso, estes autores identificaram que as leis têm pesos diferentes para os pobres e para os ricos, o que se reflete desde a sua localização no meio urbano, até os valores de uso e de troca da moradia. De acordo com Harvey (1980), os pobres, por terem pouco dinheiro, não têm poder de decidir sobre o uso do solo, enquanto o grupo rico, por outro lado, tem.

Em sua teoria, Harvey distingue o valor de uso e o valor de troca de mercadorias, no caso, a moradia. Segundo ele, a proporção do valor de troca de duas mercadorias, quaisquer que sejam, será igual à proporção das medidas finais de utilidade das quantidades destas que sejam úteis para o consumo depois da troca.

Portanto, o governo, em geral, impõe e administra uma variedade de restrições nas operações do mercado de moradias, como, por exemplo, o zoneamento e o controle do uso do solo, implantando serviços, vias de acesso e outras facilidades, contribuindo, mesmo que indiretamente, para o valor de uso da moradia, já que modifica o seu entorno.

Nestes casos, os pobres, por não terem recursos para negociar, acabam “..esmagados por políticas quase monopolísticas”, enquanto “...os ricos, que estão plenos de escolha econômica, são mais capazes de escapar das conseqüências de tal monopólio”, e conclui “...que o rico pode dominar o espaço enquanto o pobre está aprisionado nele”. (Harvey, 1980; 146)

O que se vê, então, é a construção de empreendimentos imobiliários para as classes baixas em áreas extremamente distantes dos locais de trabalho, submetendo os moradores a longas horas dentro do transporte público, como já se vê em muitos dos empreendimentos do PMCMV.

A delimitação de AEIS foi uma tentativa de proporcionar o direito à moradia às classes mais pobres, através do acesso à terra e a serviços básicos, porém, em muitos casos, estas propostas não saíram do papel, ou quando saíram, foram localizadas nos limites da mancha urbana, ou deixaram as áreas carentes em outros sentidos, já que o significado de moradia se estende a outros benefícios.

Outros autores, como Raquel Rolnik, foram fundamentais na formatação da conceituação utilizada para a formulação do EC e ajudam a balizar o conceito sobre o que é uma AEIS. Segundo ela:

(...) a luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e regularização fundiária, um novo instrumento urbanístico começou a ser desenhado em várias prefeituras do país: as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, estabelecer padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos. (...) (ROLNIK, 2006)

As primeiras experiências de regularização de assentamentos informais anteriores à instituição do EC, privilegiavam, ora a regularização fundiária, ora os programas de urbanização.

De acordo com Fernandes (2003, 144), "...os primeiros programas de regularização de favelas foram formulados em Belo Horizonte (1976 e 1983) e em Recife (1979 e 1983), tendo como principal base jurídica os preceitos da Lei Federal nº 6.766 de 1979, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país". Esta lei instituiu o conceito de 'urbanização específica', ou seja, o tratamento diferenciado em áreas definidas como habitação de interesse social.

Em Belo Horizonte, a partir de 1976, a lei de zoneamento "...constituiu-se em um instrumento pioneiro para controle do parcelamento, do uso e da ocupação do solo" (Fernandes, 2003, 144), ao passar a admitir formas especiais de urbanização: áreas de interesse público, áreas a serem preservadas, áreas reservadas a equipamentos comunitários entre outros. Com a aprovação da lei federal 6.766/79, estas áreas foram denominadas áreas de 'urbanização específica' e em 1980, os núcleos de favelas foram equiparados à condição de loteamentos.

Segundo Denaldi (2003), a lei que criou o Pró-favela de Belo Horizonte, de 1983, foi pioneira no Brasil. Ela propunha um programa urbanístico e social de regularização das favelas introduzindo uma fórmula original, que era a identificação e a demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social.

Esta fórmula tornou-se um paradigma e foi seguida por diversas outras cidades brasileiras, nas quais também foram ou estão sendo criadas zonas ou áreas especiais de interesse social, cada uma com padrões urbanísticos próprios, em geral, submetidas a um processo participativo de gestão institucional. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, outros municípios também passaram a copiar esse modelo.

Casos notórios de implantação de AEIS (ou ZEIS), além de Belo Horizonte (MG) e Recife (PE), são Diadema (SP), Santo André (SP) e Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo, que permitem conhecer um pouco dos resultados e a influência das intervenções na permanência ou não dos moradores das áreas afetadas.

O caso da cidade de São Paulo, foi estudado por Caldas (2008). Segundo ela, neste município, o instrumento ZEIS foi recentemente introduzido pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) e permite duas abordagens: ações de regularização fundiária e urbanística junto aos assentamentos informais e como fomentador da produção de novas unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda e do mercado popular. Esta última, está relacionada às áreas passíveis de receber projetos do PMCMV.

De acordo com o EC, ZEIS são prioritariamente reservadas à provisão de novas unidades habitacionais de interesse social e à manutenção da população moradora em áreas ocupadas ilegalmente, para as quais se pressupõe a adoção de um 'plano de urbanização' (Caldas, 2008). Porém, muitas vezes, após a urbanização, a população local vê na intervenção a oportunidade de renda e acaba vendendo suas casas e indo morar em um lugar mais distante.

Para que isto não ocorra, segundo Caldas (2008), o processo de intervenção pública deve implicar acessoriamente em melhorias no ambiente urbano do assentamento e no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária, sendo que o ponto inicial do processo deve ser a garantia da posse da terra ou da propriedade, que pode ser pela regularização fundiária. Estes pontos também são válidos para as áreas que venham a receber novas unidades habitacionais, pois são passíveis da mesma evasão.

Os projetos, em geral, visam somente à construção de novas moradias, mas a moradia consiste em um conceito mais amplo: é a satisfação das necessidades do abrigo e acessibilidade, o que contraria às diretrizes dos programas habitacionais brasileiros, que, em geral, contemplam apenas a casa. (Alfonsin, apud Caldas, 2008)

De acordo com o artigo 79 do PDE do Município de São Paulo, o conceito de moradia implica na dotação da infraestrutura de forma a garantir o acesso aos serviços fundamentais, como:

(...) instalações sanitárias adequadas, que garantam as condições de habitabilidade, e que sejam atendidas por serviços públicos essenciais, entre eles: água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos sociais básicos. (CALDAS, 2008)

Segundo Caldas (2008), a mera distribuição de títulos de posse não garante a ordem urbanística e nem o cumprimento da função social da propriedade, pois estes espaços permanecem intactos, aprofundando as diferenças sócio-ambientais. A criação de AEIS ou ZEIS deve, portanto, incentivar não só a promoção de novas unidades habitacionais, como também a integração da cidade informal na cidade propriamente dita. Cada programa deve também buscar a combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais complementares.

Após examinar os instrumentos do EC, Caldas (2008), verifica que a ZEIS é o único instituto que possibilita o equacionamento das dimensões urbanísticas e jurídicas, pelo seu caráter genérico, irresoluto, subjetivo e indefinido, decorrendo em efeitos positivos e negativos, mas pode ser utilizado em conjunto com outros instrumentos do mesmo EC.

Os elementos sobre o tratamento das AEIS ou ZEIS, de que trata Caldas, devem ser detalhadas em planos específicos, como os Planos Municipais de Habitação, referentes a cada município, enfatizando-se uma cultura de planejamento. As características do projeto \_ que não devem suprir só a moradia \_ devem ser incluídas e sua localização deve ser pensada num âmbito maior, garantindo a essas áreas a mesma qualidade do restante da cidade e favorecendo suas relações com a totalidade da mesma. Entretanto, não é o que se tem visto, pelo contrário, muitos dos empreendimentos do PMCMV estão sendo feitos à revelia dos planos municipais.

### **3 O DIREITO À CIDADE EM JUIZ DE FORA, MG**

Exemplos como o de São Paulo serviram de base também para a construção da metodologia utilizada no município de Juiz de Fora, MG, na formulação de seu Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais (PEMAS), em 2006. A Prefeitura de Juiz de Fora se empenhou em desenvolver o PEMAS, componente do Programa Habitar Brasil / BID a fim de intervir nas suas AEIS.

Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juiz de Fora (PDDU), AEIS podem ser:

(...) os assentamentos originados de ocupações irregulares, isto é, as chamadas 'invasões', que se caracterizam pela ocupação em área de propriedade de outrem. (...) as áreas carentes de infra-estrutura e

serviços públicos (...), e áreas já servidas de infra-estrutura e serviços, como posse legitimada, mas cujas condições de habitabilidade e conforto colocam-se em posição de inferioridade em relação ao meio, (...)  
...as áreas são 'subnormais' em relação a um 'estado de normalidade' admitido, caracterizado pelas condições médias de habitabilidade, infra-estrutura e estrutura urbanística das suas áreas vizinhas, cuja diferenciação resulta em segregação social e espacial. (PDDU, 2000; 334)

O PEMAS consistia na atualização dos dados sobre os assentamentos e terrenos disponíveis com a criação de um banco de dados sobre eles, na reestruturação dos órgãos internos responsáveis, na regularização fundiária das ocupações, e na elaboração de Planos Locais de Urbanização com a participação da população beneficiada.

Isto significou o desenvolvimento da Política Habitacional do Município e também contou com a elaboração de uma Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora como um de seus produtos.

Segundo o PEMAS, não há no Município áreas vazias classificadas como AEIS para construção de novas habitações. Entretanto, ele indicava, além da moradia, a implantação de equipamentos públicos e projeto sociais complementares, além de relacionar a localização dos novos projetos com a origem da população.

Contudo, ultimamente, a Prefeitura de Juiz de Fora vem investindo na implementação do PMCMV no município e, assim como no restante do país, o processo está acontecendo de maneira independente ao planejamento já realizado na cidade, desconsiderando, inclusive, o PEMAS e sua Proposta de Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora.

Por este motivo, questiona-se por que o poder público não vem atuando de acordo com os planos municipais?

Os métodos desenvolvidos no PEMAS, inspirados em outras cidades brasileiras, em relação à participação popular e à gestão das áreas, se utilizados, poderiam ser considerados satisfatórios, e aplicados nas áreas de empreendimentos do PMCMV, nas quais a Prefeitura tem investido.

Estas áreas, para não se tornarem locais sem qualquer qualidade do espaço urbano, onde o direito à cidade é limitado, representado apenas pelas novas moradias, dependem de planejamento.

Segundo Maricato (2002):

(...) não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. (...) Rever esse rumo buscando desenvolver uma gestão que diminua a desigualdade e amplie a cidadania não é tarefa simples e nem de curto prazo e nem pode ser empreendido apenas em nível local, (...). (MARICATO, 2002; 179)

Maricato (2002) analisa a questão do planejamento urbano no Brasil, ressaltando que sua história mostra a longa distância entre o que é dito e a prática, já que sua base está marcada por contradições entre o texto e o discurso e pontuada por cooptação, favores, discriminação e desigualdade na prática da gestão urbana.

Ela ainda enfatiza que se dá muita atenção às gestões urbanas que têm uma tradição de 'investimento regressivo'. Nestes casos, as obras de infraestrutura urbana acabam alimentando a especulação fundiária e não permitem a democratização do acesso a terra para moradia, apenas a expansão das periferias, independentemente do planejamento urbano.

Sobre isto, corrobora Rolnik (1997): a lei "aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável", porém, "ela determina apenas a menor parte do espaço



construído, uma vez que o produto - cidade - não é fruto da aplicação do modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária", o que caracteriza uma "muralha em torno dos bairros residenciais da elite" enquanto se mantém a posição periférica dos bairros populares e a expansão horizontal de baixa densidade". (sic)

De acordo com Saule Júnior e Rodriguez (2002), a instituição de AEIS tem sido um instrumento eficaz para evitar despejos forçados, pois têm a função de garantir legalmente a permanência dos grupos sociais que vivem nelas, além de criar novas áreas de moradia e, assim, garantir o Direito à Cidade.

E é este Direito que se quer enfatizar na tese, a partir do fortalecimento da legislação que associa as iniciativas relativas ao planejamento já tomadas aos conjuntos que estão sendo construídos.

#### **4 A BUSCA PELO DIREITO À CIDADE**

O objetivo principal da tese será se aproximar das áreas onde vêm sendo construídos novas habitações, através do PMCMV, a fim de se examinar sua relação com o planejamento do município, apoiada na legislação brasileira, que orienta tanto a delimitação de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), quanto o incremento de planos municipais de habitação.

Para tanto, seu objeto são os conjuntos do PMCMV em Juiz de Fora, Minas Gerais, recém inaugurados e entregues aos moradores e, eventualmente, os de outras cidades de médio porte, a título de comparação.

Também, serão determinados os impactos da construção de tais empreendimentos: em primeiro lugar, seu estabelecimento como AEIS; depois, sua relação com o restante da cidade, seja pela configuração de parâmetros similares, ou mais restritivos, ou pela incidência da regularização fundiária e urbanística, os acontecimentos na região onde está situado e as possíveis intervenções em seu entorno; e, ainda, a adaptação dos moradores, assim como sua capacitação para a gestão da área, balizada pelo Programa.

Adicionalmente será investigado o funcionamento da estrutura interna dos órgãos públicos municipais, que possibilitam estes projetos, de modo a determinar sua relação com o planejamento municipal.

Além disso, pretende-se repensar a validade do instrumento AEIS e a forma como ele é adotado, nos diferentes planos municipais que serão estudados, mas, especialmente o de Juiz de Fora. E, ainda, rever como o próprio planejamento urbano - onde devem ser traduzidos os interesses dos diferentes atores das cidades - tem validade, já que, aparentemente, está sendo desconsiderado, perante o PMCMV.

Ao mesmo tempo, será averiguado se os pontos levantados anteriormente são suficientes para diminuir a segregação espacial nos municípios e difundir a igualdade, justiça social e a gestão democrática das cidades, contribuindo para a efetivação do Direito à Cidade.

Conforme Maricato (2002), "os benefícios e sacrifícios se referem aos moradores e não as cidades, (sic) daí a importância de não sufocar o conflito", mas, ao invés disso, criar condições para sua emergência e, conseqüente, o exercício da política.

Portanto, com este trabalho, almeja-se colaborar para a expansão dos estudos sobre o PMCMV e para a reflexão de como se relacionam com as AEIS e sobre o próprio planejamento urbano

dos municípios, mas, acima de tudo, com o aprimoramento do Programa e do projeto de cidade que ele vem desenhando.

Neste momento, o trabalho está apurando as informações sobre a construção de tais conjuntos: os processos de aprovação, sua localização, as intervenções no entorno e os episódios isolados em cada um - como as invasões.

Por se tratar de uma tese de doutorado, está caminhando no sentido de aproveitar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas do Curso de Pós Graduação. Dentre elas, destacam-se as que se relacionam mais enfaticamente o tema, como as que tratam da influência do Estado e do mercado nas questões do planejamento; da localização dos empreendimentos residenciais; e das questões de cunho econômico e social que resultam no desenho das cidades.

A pesquisa está adiantada, em relação ao embasamento teórico conceitual, como visto ao longo deste texto, e também tem recebido subsídios de grupos de pesquisa sobre o tema.

Um deles é "Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV", que faz parte do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, coordenado pela Professora Raquel Rolnik, onde se pesquisam os impactos da implantação de empreendimentos do PMCMV.

O outro é o "Núcleo de Estudos em Habitação" (NEHab) do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), coordenado pela Professora Letícia Zambrano, onde foram desenvolvidos artigos sobre o tema - que agora contribuem para a redação da tese. No NEHab está sendo realizado o projeto do Programa de Extensão Universitária da Pró-reitoria de Extensão da mesma Universidade, em parceria com o Ministério da Educação e Cultura, com o título de "Escritório Escola Itinerante", cujo objetivo é fazer a avaliação e dar assessoria técnica aos empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora.

Neste momento inicia-se o fortalecimento dos referenciais bibliográficos e o provável prazo de conclusão do trabalho será no final do ano de 2016, ou, no máximo, no primeiro mês de 2017, conforme indica o Regimento do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo.

A pesquisa está sendo desenvolvida com base na hipótese levantada acima, de que a implantação dos empreendimentos do PMCMV não se relaciona com o planejamento municipal, percebendo-se uma autonomia nas decisões das construtoras perante a Prefeitura.

A revisão bibliográfica tem se baseado na interpretação da legislação federal vigente, que indica a delimitação AEIS e que também criou o PMCMV.

Um ponto importante, nesta revisão, é tentar identificar diferentes propostas de articulação do elemento AEIS com os outros instrumentos do EC, a fim, ou não, de viabilizar a instalação de empreendimentos do PMCMV. Ao mesmo tempo, verificar a indicação de propostas complementares, inclusive nas áreas a receber empreendimentos do Programa.

Segundo a bibliografia em que a tese já se apóia nesta revisão, que está entre os autores citados anteriormente, esta relação entre os instrumentos, assim como os projetos adjacentes são fundamentais para o sucesso dos empreendimentos e para a efetivação do Direito à Cidade.

Entretanto, de acordo com a análise dos empreendimentos do PMCMV em Juiz de Fora, já se percebe um distanciamento em relação ao Plano Municipal de Habitação, evidenciada na escolha da localização dos conjuntos dentro do município e não existe nenhum tipo de projeto de complementar - além do acompanhamento social pela prefeitura, apenas na entrega das chaves.

Ainda serão realizadas pesquisas sobre os documentos municipais - planos e projetos relacionados às AEIS, incluindo o próprio Plano Municipal de Habitação, e conjuntos habitacionais - e a respeito da tomada de decisão com relação a estes elementos, que cabem aos órgãos e gestores públicos.

Preende-se revisar pontos específicos do local, como a adaptação das pessoas ao conjunto e sua relação com o entorno e a capacitação dos moradores para a gestão da área. Para tanto, ainda serão realizadas incursões a campo, inicialmente com caráter exploratório, com o intuito de verificar alguns pontos levantados neste projeto, além da aplicação de questionários e levantamentos, baseados em fotografias, croquis e mapas técnicos.

As entrevistas também serão realizadas com técnicos dos órgãos administrativos dos locais escolhidos a fim de conhecer os processos pelos quais passaram as áreas, as mudanças em comparação com planos anteriores, a estrutura interna da Prefeitura em questão e as alterações com as trocas de governos. Estas entrevistas servirão de base para compreender os processos decisórios municipais em comparação com os processos decisórios reais.

A partir destes levantamentos, será realizada a análise dos dados, bem como a comparação com as suposições iniciais de que os empreendimentos construídos ultimamente se dissociam da Política Habitacional do Município e a redação da tese.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com os autores já estudados até o momento, ao se implantarem projetos, como os do PMCMV, é necessário analisar se há integração à cidade formal, não só com a construção de moradias, mas, também, de equipamentos, que garantam a continuidade da socialização, conforme visto acima.

Come esta tese, busca-se compreender os motivos que resultaram na localização destes e qual sua relação com os planos municipais de habitação.

Por enquanto, já se percebe que não há rigor na escolha das áreas a receberem intervenções - que se negligenciam as indicações do Plano Municipal de Habitação, que vêm ocorrendo invasões das novas unidades, e que não estão sendo realizadas obras pelo poder público ou privado no sentido de complementar o conjunto.

Também se verifica que não há dedicação dos políticos na articulação das propostas com programas sociais ou de geração de renda como em outros programas habitacionais públicos.

Maricato (2002; 173) destaca que é importante:

(...) associar uma memória com a avaliação das experiências realizadas: das propostas, planos, leis, arcabouço institucional e resultado dessas práticas, para evitar a repetição exagerada dos mesmos erros.

Segundo ela, para não repetir ideias que não deram certo para um determinado lugar, é preciso ampliar o conhecimento da contraposição entre a história das ideias e a evolução da



realidade empírica. É preciso levar em conta o fosso que separa as ideias da prática (...). E a revisão de conceitos pode ajudar a evitar o mimetismo.

A exemplo disto, existem os modelos de gestão participativas, que não estão sendo incorporados no desenho e nos processos decisórios das políticas e programas recentes, como o PMCMV (Rolnik, 2011), levando à necessidade de se investigar as razões dessa postura dentro dos órgãos governamentais.

É importante analisar os outros conceitos citados, como o acompanhamento da ocupação, a localização e a gestão pública, e, até, outros instrumentos legais adjacentes - se for o caso - que foram aplicados a fim de garantir um completo exercício de projeto, não só no município de Juiz de Fora, mas em outros exemplos pelo país.

Mas Maricato (2002; 178) destaca, ainda, que é preciso levar "em conta a forma contraditória que essas questões assumem em nossa sociedade", para não praticar um discurso arcaico com todas as características do poder do atraso; e que "tanto o controle quanto a flexibilidade podem ser relativizadas num contexto de aplicação arbitrária das regras".

Portanto deve-se ter cautela, de modo a buscar a igualdade no tratamento das áreas e, inclusive, deve ser considerada a administração de um futuro 'mercado imobiliário' que pode surgir.

Destarte, é de suma importância que seja realizada uma averiguação dos elementos envolvidos no projeto, destacando aqueles que se repetem, especialmente a estrutura dos órgãos públicos, para que, com base nisso, seja possível fazer uma aproximação a cada um deles, de modo a indagar quais os pontos que estão necessitando de reformulação.

Dessa forma, pode surgir uma nova ordem legal urbana, com o direito à moradia como elemento essencial e a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar e governar, com participação e controle social sobre os processos decisórios, e que os projetos sejam desenvolvidos no sentido de criar não apenas AEIS, mas, também, novos bairros dentro da cidade.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. 192 p.
- CALDAS, Nisimar M. P. Os Novos Instrumentos da Política Urbana: Alcance e Limitações das Zonas de Especial Interesse Social (Tese de Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008
- DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo: USP, 2003
- FERNANDES, Edésio. Legalização de Favelas em Belo Horizonte: Um Novo Capítulo na História?. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey / Lincoln Institute of Land Policy, 2003.
- HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.
- MUCHINELLI, Livia R. A.. O Direito à Cidade em Áreas de Especial Interesse Social: O Caso de Dom Bosco em Juiz de Fora (MG). Dissertação de mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010.



\_\_\_\_\_; CYMBALISTA, Renato (org.). Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social (Cadernos Pólis, 9). São Paulo: Pólis, 1997.

\_\_\_\_\_. Zona Especial de Interesse Social. 2006. (Artigo Digital) In: Fundação Perseu Abramo  
<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php>. Acesso em 18/11/2009.

SAULE Júnior, Nelson e RODRIGUEZ, Maria Elena. O direito à moradia. 2002. In: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (<http://www.gajop.org.br/>). Acesso em 27/10/2009.