

PMCMV EM MATO GROSSO: VELHO MODELO, NOVAS PERIFERIAS

Andréa Figueiredo Arruda Canavarros
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
afarruda@gmail.com

Antecedentes: a casa higiênica e o modelo periférico do BNH

No Brasil, o problema da habitação aparece com o processo de industrialização e urbanização, no final do século XIX e princípio do século XX. Acreditando que a moradia da classe trabalhadora¹ se relacionava com a promiscuidade, a falta de asseio e moral e, conseqüentemente, com a saúde pública, as ações do Estado brasileiro, até os anos 1930, se deram pelo viés higienista, restringiam-se ao controle e inspeções sanitárias, na fixação do aparato regulador que, primeiramente, apenas delimitava o lugar dos pobres na cidade, depois, dá embasamento para o debate em torno de um novo desenho para a casa do trabalhador urbano² (BONDUKI, 2004; CARPINTÉRO, 1997).

Nos anos seguintes, as prerrogativas de modernização das cidades, associadas às estratégias de industrialização do País no governo Vargas, vão impulsionar as primeiras iniciativas públicas de provisão habitacional, quando o Estado passa a promover, com fundos públicos, a construção da habitação para a classe trabalhadora. Primeiro, em 1938, com a criação dos Institutos de Aposentaria e Previdência e, posteriormente, em 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular.

No entanto, somente a partir dos anos de 1960 que a habitação entra, definitivamente, na "cesta social" do Estado, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)³. O BNH tinha dentre os seus principais objetivos a promoção da propriedade residencial privada, que se daria com o barateamento do preço da habitação, o aumento da oferta e escala de produção.

O discurso da casa própria já estava presente em Vargas quando associava a construção do novo homem moderno - o trabalhador padrão - à ideia de que o trabalho poderia dignificar e gerar fruto: a casa. Estaria no trabalho a possibilidade de acesso à casa

¹ Os cortiços, casas de cômodos, casa de aluguel e estalagem

² Ver a respeito às teses defendidas no 1º Congresso de Habitação em 1931.

³ Através da Lei 4.380/1964.

própria, demonstrando que ele compensa, gera riqueza e possibilita a ascensão da família. Essa noção é reforçada no âmbito do BNH uma vez que "a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada" (BOLAFFI, 1982, p. 43).

É aliando a aspiração da casa própria à produtividade nas indústrias que o governo vai buscar atingir os seus propósitos. Conforme Bolaffi (1982), os objetivos do BNH serviram muito mais para solucionar o problema econômico do período de modo a fortalecer a indústria da construção do setor e gerar empregos do que solucionar de fato a situação habitacional da classe trabalhadora⁴. Financiando a casa própria, o Estado mantém a demanda constante e estrutura o setor da indústria do País.

Não faltaram críticas⁵ com relação ao desempenho do BNH, seja pela centralização da intervenção, seja pela falta de atendimento à população de menor renda, seja, ainda, pela baixa qualidade dos projetos, pela péssima inserção urbana, conformando bairros enormes em total descompasso com a cidade, muitos ainda sem infraestrutura e sem acesso a equipamentos. Para Gabriel Bolaffi, o resultado foi "a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui na venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor de mercado" (BOLAFFI, 1982, p. 54). Referindo-se à produção do BNH no Rio de Janeiro, Lícia do Prado Valladares destaca que "tratavam-se de construções em série, o que significava o barateamento do custo por metro quadrado construído. Tratando-se de habitações de baixo custo, podiam-se empregar materiais de qualidade inferior, o que compensaria ainda mais a iniciativa" (VALLADARES, 1980, p.35).

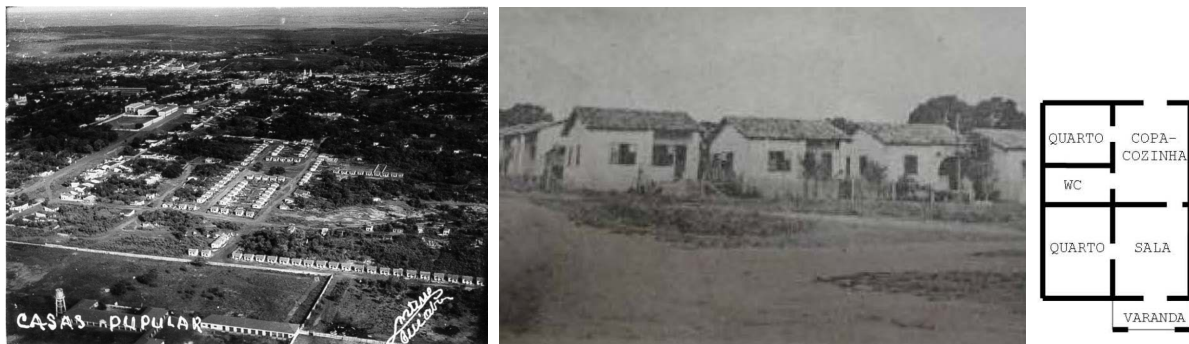
Os conjuntos habitacionais desse período se assumiram enquanto forma de moradia barata para as classes de menor renda, a partir da reprodução simples, monótona e em larga escala da habitação na periferia da cidade, conseguiram, em sua pior vertente, reproduzir os princípios da produção em série e da redução dos custos da construção proposto pelo movimento moderno, comprovados nos exemplos emblemáticos da padronização e periferização como Vila Kennedy, Cidade de Deus (RJ) e Cidade Tiradentes (SP).

⁴ Conforme o autor, com o objetivo de conter a crise inflacionária, o governo se baseou em políticas *keynesianas* que confere à economia uma "saída mais eficaz para as crises conjunturais, digamos clássicas, ao contrário do corte nas despesas governamentais, é o seu aumento, para criar emprego e demanda a partir do investimento em obras de longa maturação" (BOLAFFI, 1982, p. 46).

⁵ Dentre inúmeras ver: Comas (1986), Bonduki (2000) e Maricato (2001).

O padrão habitacional e periférico no âmbito da FCP e COHAB-MT

No que se refere à produção habitacional no Estado de Mato Grosso, o primeiro conjunto habitacional foi construído ainda pela Fundação da Casa Popular⁶, em 1949, o padrão periférico das casas populares já se anunciava naquela época como demonstra a imagem abaixo, apresentando ao fundo o centro de Cuiabá e, à frente, as unidades construídas no âmbito da Fundação. A tipologia também não incorporava nada além do padrão higiênico defendido no início do século: casa isolada no lote, 2 quartos, sala, cozinha⁷.



Figuras 1, 2 e 3: Conjunto habitacional Popular. Fonte: Acervo Misc *apud* Freitas (2011) e AGAZETA *apud* Brandão *et al.* (2010).

Esse mesmo padrão habitacional e periférico se manteve nos anos de atuação da Companhia de Habitação do Estado de Mato Grosso (COHAB-MT)⁸, que integrava o Sistema Financeiro de Habitação e tinha por objetivo conduzir a política habitacional no Estado visando, em tese, melhorar as condições habitacionais das populações de menor renda. Ao todo, foram construídos 140 conjuntos, totalizando 36.076 unidades habitacionais no Estado (AQUINO, 2009, p. 118).

Os conjuntos da COHAB-MT transformaram significativamente o território das cidades mato-grossenses, sendo que, muitos deles, foram implantados para além da demarcação do perímetro urbano, forçando a constante extensão desse dispositivo legal⁹,

⁶ Na ocasião, foram construídas 128 casas, sendo 56 na cidade de Corumbá e 72 em Cuiabá (CASTOR, 2013).

⁷ Apesar desse período ter incorporado princípios inovadores da arquitetura e urbanismo moderno parte da sua produção foi construída de forma tradicional mantendo ainda o modelo higiênico, como o Conjunto construído pelo IAPI em Osasco e o já citado Conjunto Popular em Cuiabá, sobre esse assunto ver BONDUKI (1998).

⁸ Criada através da Lei n. 2.408, em junho de 1965.

⁹ Em menos de 80 anos tivemos pelo menos 10 alterações do perímetro urbano na capital, ampliando de 2,50 km² para 254 km² a área urbana, conforme os dispositivos: Ato 176, de julho de 1938; Lei nº534, de julho de 1960; Lei nº 1.346, de março de 1974; Lei nº1.537, de abril de 1978; Lei nº1.601, de março de 1979; Lei nº2.023, de novembro de 1982; Lei nº3.412, de dezembro de 1994; Lei nº4.485, de dezembro de 2003; Lei nº4.598, de julho de 2004; Lei nº4.719, de dezembro de 2004 e Lei Complementar 150, de janeiro de 2007 (CUIABÁ, 2012). Como vemos, a partir da década de 1970, a expansão urbana decorrente da implantação de novos empreendimentos - públicos e privados -, bem como das ocupações irregulares, que se intensificaram nesse período devido ao incremento populacional decorrente de fluxo migratório incentivado pelas políticas dos governos militares, resultaram em média, nas alterações das leis de perímetro urbano a cada 05 anos.

naquelas cidades que dispunham do mesmo, e também a instalação de novas redes de serviços e infraestrutura.

No caso da capital, Cuiabá, onde se deu grande parte da atuação da COHAB-MT, foram construídas 22.461 unidades habitacionais, delimitando já aí os novos eixos de crescimento da cidade, ao norte, onde foi implantado o conjunto de maior porte do período, o CPA I, II, III e IV, a partir do ano de 1979, totalizando 12.110 unidades; e ao sul, com a implantação do conjunto habitacional Tijucal, construído em 1982, com 3.910 unidades.

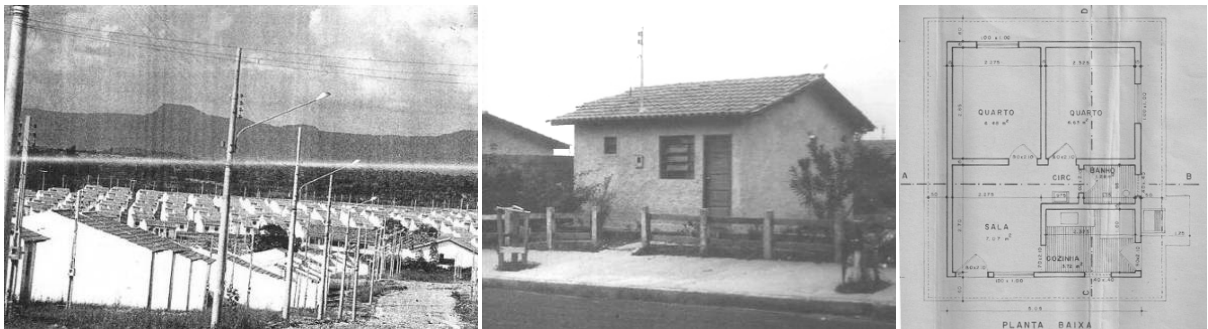


Figura 4, 5 e 6: Conjunto Tijucal, tipologia unifamiliar para o CPA e exemplo de planta tipo utilizada pela COHAB-MT. Fonte: Revista do BNH/COHAB-MT (1982); Freire, 1997 e Elonet.

Após a extinção do BNH, em 1986, e, posteriormente, a extinção da COHAB-MT, em 1995, a política habitacional no Brasil e também no Estado sofreu um grande recuo, sendo insignificante ou quase inexistente. Desse período, no caso mato-grossense, restou apenas a administração do passivo das inadequações e irregularidades fundiárias e urbanísticas dos loteamentos e conjuntos operacionalizados pela COHAB-MT.

Anos 2000: as heranças que permanecem no PAR e PMCMV

Nos anos 2000, tivemos a retomada de investimentos na produção de habitação para a faixa de menor renda, inicialmente com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e, mais recentemente, a partir de 2009, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PAR funcionava a partir de um sistema diferencial de aquisição da habitação através do arrendamento com opção de compra do imóvel¹⁰. Inicialmente, o programa tinha por objetivo o atendimento de famílias com rendimento mensal até 5 salários mínimos (s.m.)

¹⁰ A fonte de recursos do PAR era o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que fica como proprietário do imóvel, enquanto a família arrendatária paga um valor à Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é a gestora do fundo.

e, posteriormente, passou a atender, também, famílias com rendimento até 3 (s.m.), através do PAR mínimo.

Pelo PAR, foram construídas no Estado de Mato Grosso 15.748 mil unidades habitacionais em apenas 4 cidades, isso porque o programa se restringia ao atendimento de cidades somente com população acima de 50 mil habitantes, ou seja, Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Sinop. Cuiabá foi a cidade com maior número de unidades produzidas, totalizando 8.160 em 30 empreendimentos. Várzea Grande construiu 3.984 em 18 empreendimentos e, em seguida, Rondonópolis e Sinop com, respectivamente, 7 e 2 empreendimentos.

Curioso perceber o número de empreendimentos construídos em Cuiabá. Essa quantidade está diretamente ligada ao seu porte, que, inicialmente, eram menores e melhor inseridos na malha urbana, tinham até 180 unidades, especialmente nos anos de 2001 e 2002. Em 2003 e 2004 passam a ter em média 300 unidades e, posteriormente, sobretudo a partir de 2007, assumem dimensões maiores, com até 500 unidades. É a partir de 2007, também, que os conjuntos passam a assumir padrões mais periféricos, sendo isso reforçado a partir de 2009 com o lançamento do PMCMV, como veremos adiante.

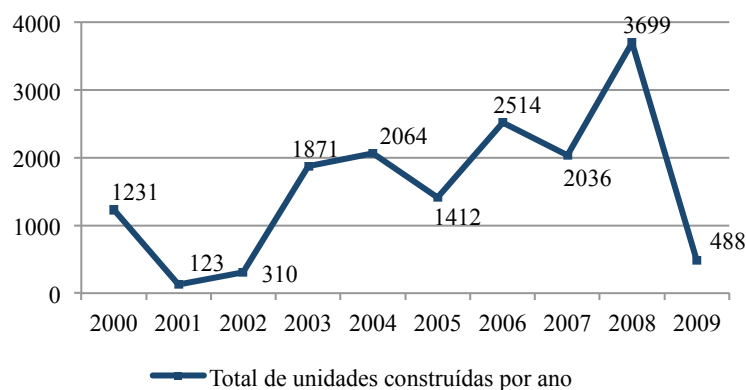


Gráfico 1: Distribuição do número de unidades construídas por ano pelo PAR.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Barcelos (2011).

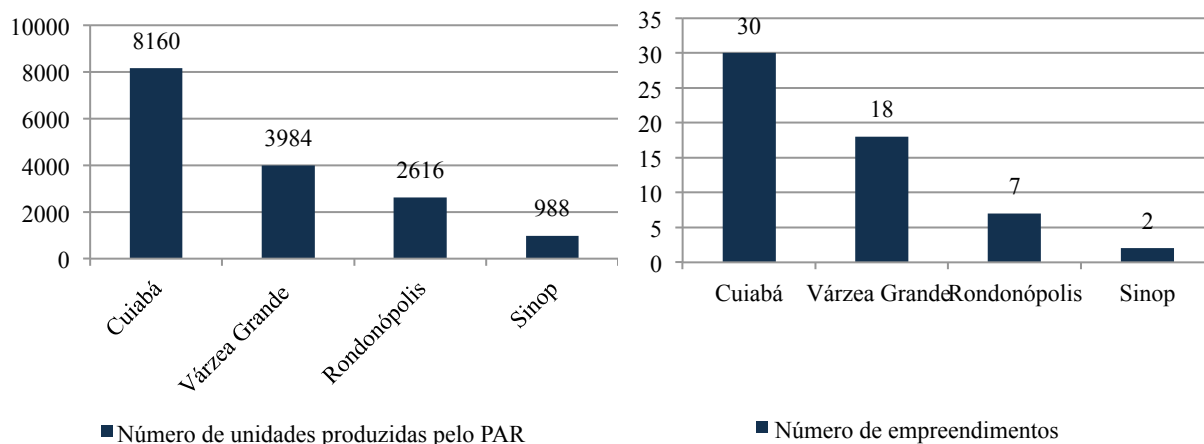


Gráfico 2 e 3: Distribuição do número de unidades e empreendimentos por município.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Barcelos (2011).

Lançado em 2009, o PMCMV¹¹ tinha por objetivo enfrentar o déficit habitacional no Brasil, na época chegando a 6 milhões de moradias. Possuía uma meta ambiciosa de produzir 1 milhão de unidades na sua primeira fase (2009-2010) e mais 2 milhões em sua segunda fase (2011-2014). O PMCMV 1 atuava nas 3 faixas de renda definidas pelo salário mínimo (s.m.), onde 400 mil unidades seriam destinadas às famílias com rendimento mensal até 3 s.m.; 400 mil para famílias com rendimentos entre 3 e 5 s.m.; o restante, 200 mil unidades, para famílias com rendimento até 10 s.m. Já o PMCMV 2 passou a organizar as faixas de renda considerando o rendimento mensal familiar de até R\$ 1.600,00, de R\$1600,00 a R\$3.275,00 e R\$3.275,00 a R\$5.000,00. De acordo com a meta do programa 60% das unidades deveriam ser produzidas para as famílias de menor renda.

Assim como no período do BNH, o PMCMV também foi lançado como uma medida anticíclica de modo à frear a crise que assolava a economia mundial à época¹², impulsionando o mercado da construção civil e gerando postos de emprego através da produção de moradias para as famílias que compõem o déficit habitacional no País.

Na fase de seu lançamento, o programa foi muito criticado¹³. De um lado trazia um enorme aporte de recursos em forma de subsídios, algo ainda inédito no País, de outro,

¹¹ Conforme Medida Provisória nº459, posteriormente convertida na Lei nº11. 977/2009.

¹² Conforme CARDOSO *et al* (2013), ARANTES *et al* (2009), dentre outros.

¹³ CARDOSO *et al* (2013, p. 44) sintetizam as principais questões do PMCMV em: "(i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos; (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda de controle social sobre a sua implementação [...] (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adequado".

alinhava o programa ao setor empresarial, o que, via de regra, contribuiria para a repetição do modelo de produção habitacional já muito questionado na época do BNH. Além disso, o PMCMV deixa de lado todo o debate em torno da reforma urbana e das conquistas dos últimos anos¹⁴ quando não incorpora algumas diretrizes e prioridades que estavam contidas no Plano Nacional de Habitação, especialmente medidas que incidiriam diretamente no fator localização dos empreendimentos, conforme Bonduki (2009)¹⁵.

A partir dos anos 2000, primeiro com o PAR e depois com o PMCMV, houve um aumento significativo no mercado da construção civil e imobiliário em todo o Estado de Mato Grosso, seja a partir do aumento dos preços dos materiais de construção, do incremento do preço do solo urbano (impulsionado pelo próprio programa), seja, ainda, de todo um arranjo de empresas que são criadas para atuar na produção da habitação para a faixa de menor renda¹⁶, num primeiro momento, incipientes durante o período do PAR mas, depois, altamente estruturadas para atuar nesse segmento no âmbito PMCMV¹⁷.

Em termos quantitativos, foram contratados no Estado 35.363 unidades habitacionais no âmbito do PMCMV, dentre o período de 2009 a 2014, sendo que, pelo Fundo de Arrendamento Residencial foram contratados 33.365, tendo seu maior pico em 2012, com 13.839 unidades, conforme gráfico abaixo¹⁸.

¹⁴ Apesar de não ser o foco deste artigo não podemos deixar de mencionar a importância desse debate e das conquistas decorrentes, dentre elas a inclusão do capítulo específico para tratar da política urbana na Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, posteriormente regulamentados pela Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

¹⁵ Dentre elas o “subsídio localização” para empreendimentos habitacionais bem localizados ou a prioridade no acesso aos recursos aos “municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como a instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados (BONDUKI, 2009)”.

¹⁶ Conforme Cardoso et al (2013, p.32), a partir de 2006, os programas de transferência de renda e o aumento do salário mínimo vão transformar esse segmento num novo “nicho de mercado” com importância crescente, passando a fazer parte das estratégias empresariais do setor imobiliário”. O programa se tornou extremamente atraente para as construtoras, que produzem o empreendimento e o vende integralmente à Caixa “sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades (ARANTES e FIX, 2009, p.3)”.

¹⁷ A produção habitacional para famílias de baixa renda no estado vem sendo concentrada em poucas empresas, apenas três empresas são responsáveis por 50% do total de unidades contratadas e sete por 75%, sendo que, algumas delas iniciaram a sua atuação no PAR, ainda que de forma tímida e, hoje, estão no topo em número de unidades contratadas pelo PMCMV.

¹⁸ Cabe ressaltar que esse gráfico foi elaborado conforme dados fornecidos pela CAIXA representando os contratos até 30 de abril de 2014. Certamente o número para 2014 é superior ao apresentado, pois só para Cuiabá, de acordo com dados da Prefeitura, já foram computados somente para o 2º semestre, mais 7 mil unidades que estão em fase de conclusão do tramite no setor de aprovação de projetos da Prefeitura.

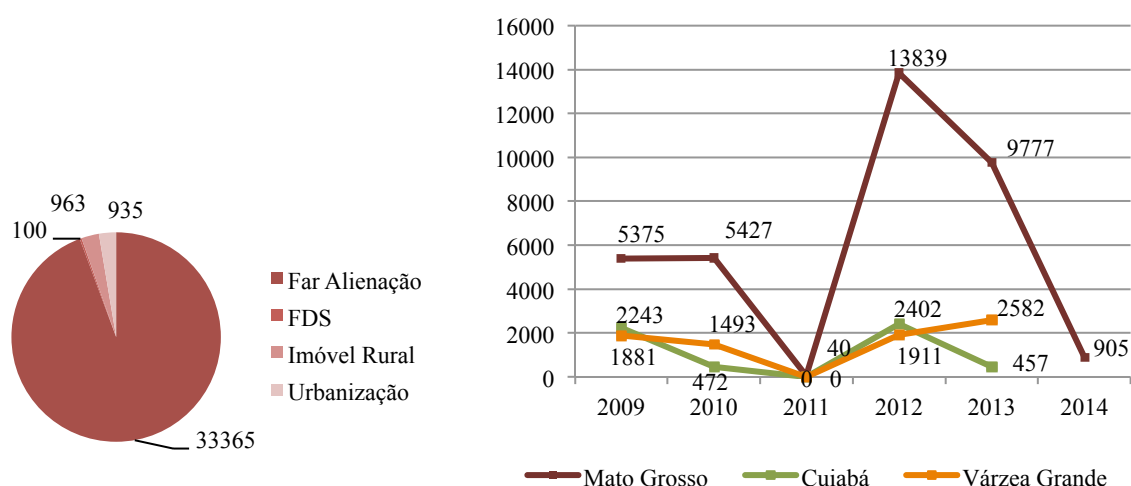


Gráfico 4 e 5: Distribuição do número de unidades contratadas por programa e ano.
Fonte: Elaborado pela autora conforme dados obtidos na Caixa, 2014.

Apesar desse número parecer tímido em relação ao número de unidades contratadas no País¹⁹, para o Estado de Mato Grosso é muito significativo pois alcança, em apenas 5 anos, toda a produção habitacional da COHAB-MT ao longo de 33 anos de atuação.

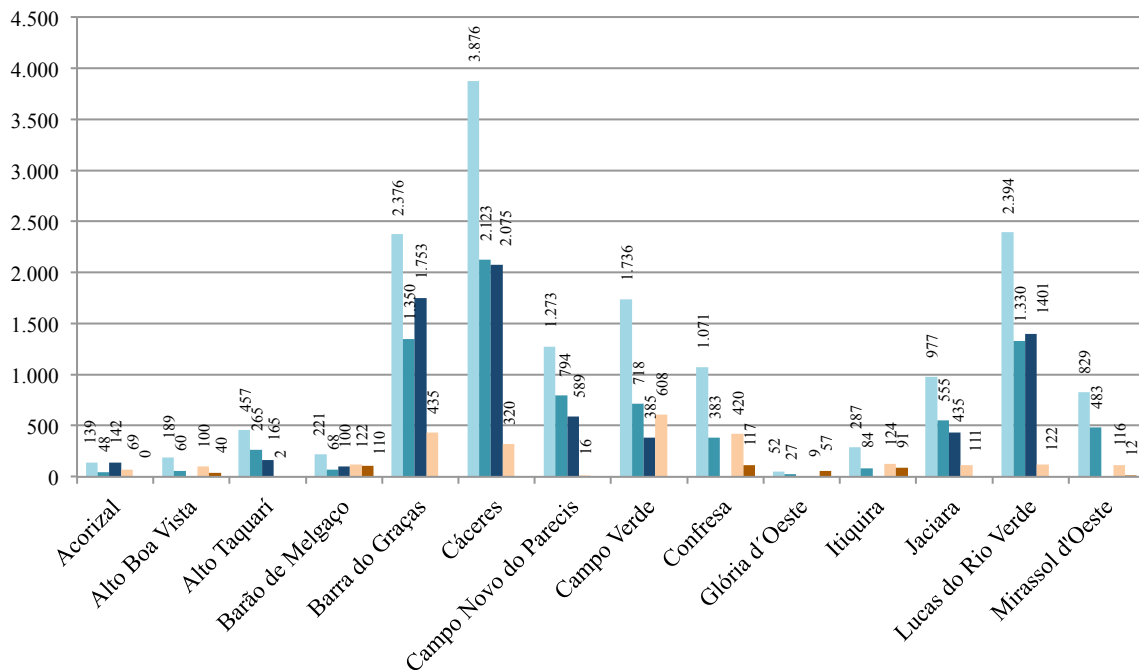
Não restam dúvidas da importância desse montante e todo aporte de recursos que não se via desde a extinção do BNH, no entanto, passados cinco anos de atuação do programa, é preciso avaliar a forma como esse recurso está sendo empregado e qual o real desempenho do programa no espaço urbano, sobretudo quais são os impactos sociais e territoriais decorrentes da inserção, porte e padrão tipológico desses empreendimentos.

O PMCMV e seu desempenho no território urbano mato-grossense

O gráfico abaixo cruza as informações do déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro (2010) com o número de unidades contratadas para área urbana e área rural. Uma análise preliminar dos dados nos permite afirmar a ausência de uma regulação do programa no Estado uma vez que percebemos cidades com número de unidades contratadas maior do que o déficit habitacional, como Acorizal, Barra do Garças, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Sinop, esta última chegando a mais do que o dobro em relação ao déficit. Identificamos, ainda, cidades com déficit rural maior do que o déficit urbano mas que, no entanto, tiveram um número maior de unidades contratadas para a cidade do que para o campo, como é o caso de Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger. Por

¹⁹ Correspondentes a 1.586.409 unidades.

outro lado Porto Esperidião conseguiu atender ao déficit habitacional rural mas não atendeu o urbano.



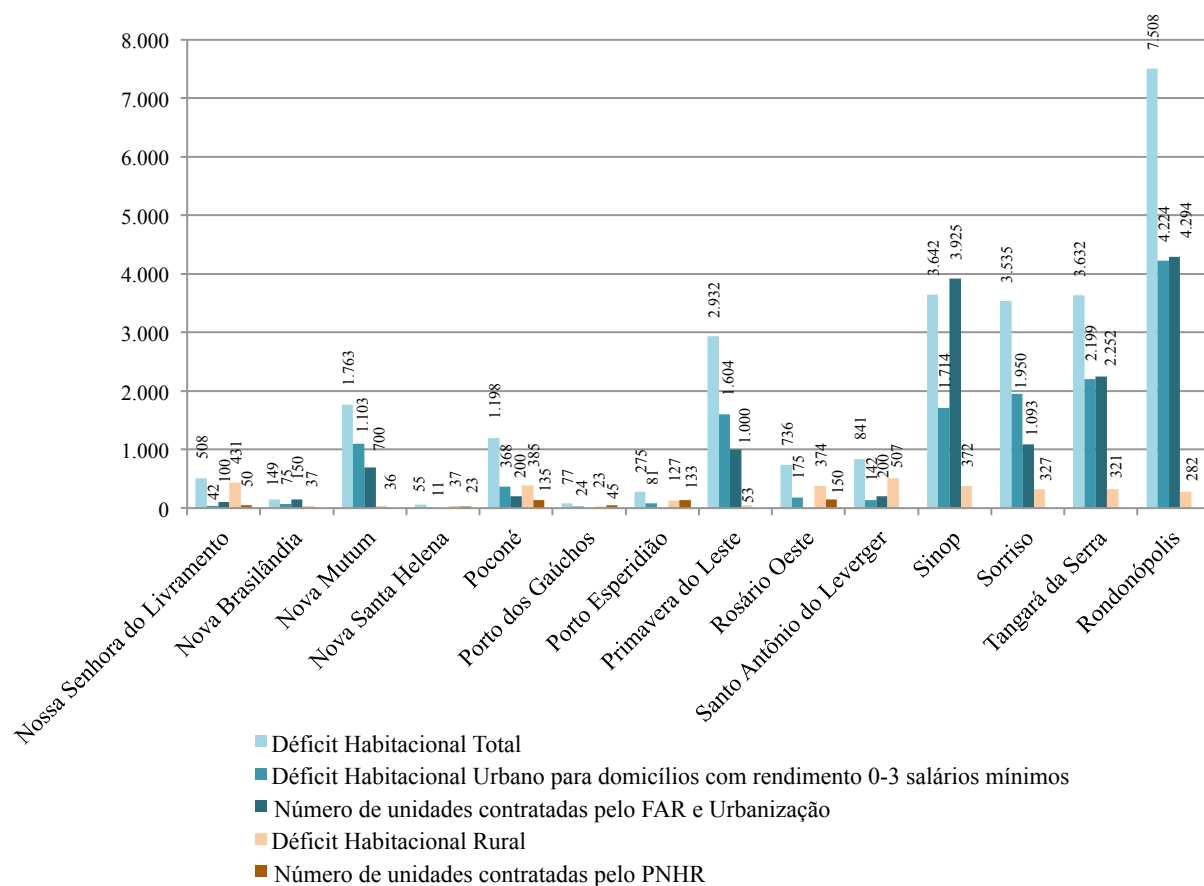


Gráfico 6: Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas no estado.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Fundação João Pinheiro e Caixa, 2014.

São casos diversos, alguns mais emblemáticos do que outros, mas que nos induzem ao questionamento: quem, de fato, está regulando esses empreendimentos? Por que algumas cidades conseguiram atingir um número maior de unidades do que outras, independente do déficit?

Computando os dados para os municípios de Cuiabá e Várzea Grande, onde foram somados ao déficit habitacional e número de unidades contratadas os dados sobre a inadequação dos domicílios, nos questionamos ainda sobre qual é realmente o lugar das diretrizes da política urbana definida nos últimos anos.

A Lei que dispõe sobre o programa tem um capítulo específico para tratar da regularização fundiária, no entanto, até que ponto essas demandas estão sendo contempladas? Na prática o que percebemos são ações únicas e exclusivamente centradas na produção de novas unidades totalmente descoladas de diretrizes de uma política urbana mais ampla. Pouco tem-se avançado nesses municípios em ações para suprimir o déficit qualitativo e as

inadequações para os assentamentos informais e precários, muitos ainda remanescentes da COHAB-MT.

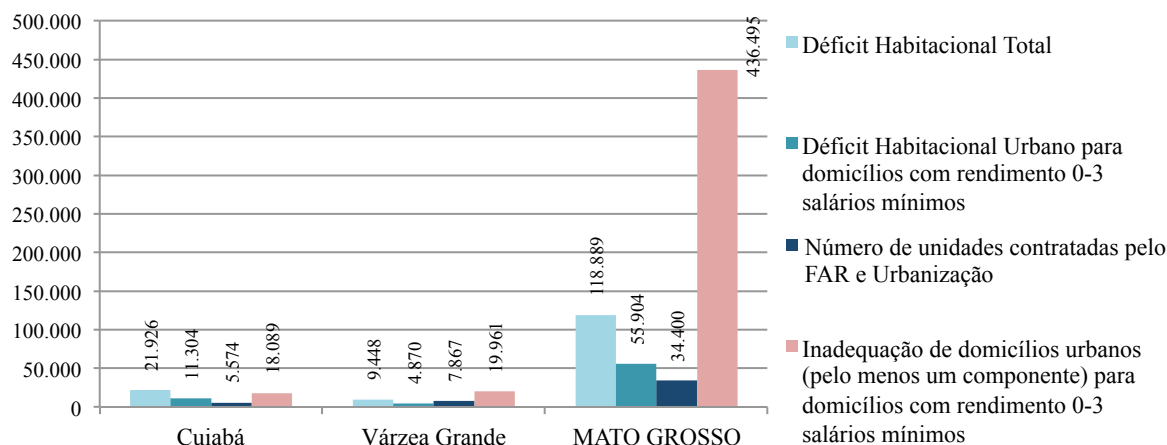


Gráfico 7: Composição do déficit habitacional em relação às unidades contratadas nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande. Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2010) e Caixa, 2014.

Analisando apenas o que foi produzido, assim como no gráfico anterior, o que justificaria uma cidade como Várzea Grande ter construído significativamente já acima do déficit? Isso ainda não incluindo a produção dos anos anteriores, pelo PAR, que somariam mais 3.988 unidades para Várzea Grande e 8.160 unidades para Cuiabá.

Apesar da lei que dispõe sobre o programa estabelecer que os empreendimentos devam contemplar as diretrizes dos Planos Diretores²⁰ e, ainda, observar a localização do terreno em área urbana ou de expansão (diga-se que esse adendo faz toda a diferença), a adequação ambiental dos projetos, infraestrutura e equipamentos²¹, na prática, o que vemos é uma recente periferia sendo formada nesses municípios a partir da proliferação de conjuntos em regiões distantes do centro, carentes de equipamentos e serviços públicos, homogêneos com relação ao uso e faixa de renda predominante, reforçando um antigo padrão de segregação urbana.

Em Cuiabá, por exemplo, percebemos uma clara distinção territorial a partir das camadas de renda: a região norte vem se configurando pela ocupação de uma camada com renda superior, sobretudo impulsionada pela construção de condomínios de alto luxo nas rodovias (MT-251 e MT-010) que ligam a cidade aos municípios de Chapada dos Guimarães

²⁰ Ressalta-se que grande parte dos municípios do Estado não tem Plano Diretor, tampouco perímetro urbano definido. Conforme dados da Secretaria Estadual das Cidades (dezembro/2014), dos 141 municípios, apenas 27 elaboraram seus PDs nos últimos anos. Dos 30 municípios que receberam recursos do PMCMV, apenas 13 tinham concluído o PDs.

²¹ Cf artigo 5º/Lei nº11.977/2009

e Acorizal, é ali onde se estabelecem os empreendimentos de grupos econômicos fortes do Estado como Gincó e Grupo Amaggi. Por outro lado, nas regiões nordeste e sul, onde tem o maior índice de violência, maiores carências de equipamentos comunitários e serviços públicos e, também, onde parte das inadequações urbanísticas estão espacializadas, é nessa região onde mora grande parte da população com renda inferior e para onde se destinam os empreendimentos recentes do PMCMV faixa 1.

Constantes são as estratégias para burlar este dispositivo bem como as diretrizes dos planos diretores municipais. Os conjuntos via de regra são construídos essencialmente em zonas de expansão urbana²², zonas de alto impacto, ou em zona industrial, como é o caso do Altos do Parque em Cuiabá, São Mateus e São Benedito em Várzea Grande, esses três empreendimentos se localizam nas proximidades das rodovias federal e estadual. Em cidades do interior do estado, encontramos ainda conjuntos muito distantes do centro, em áreas rurais e em meio à plantação de soja, como é o caso de Primavera do Leste e Campo Verde²³.

O PMCMV e os impactos decorrentes da inserção urbana em Cuiabá e Várzea Grande

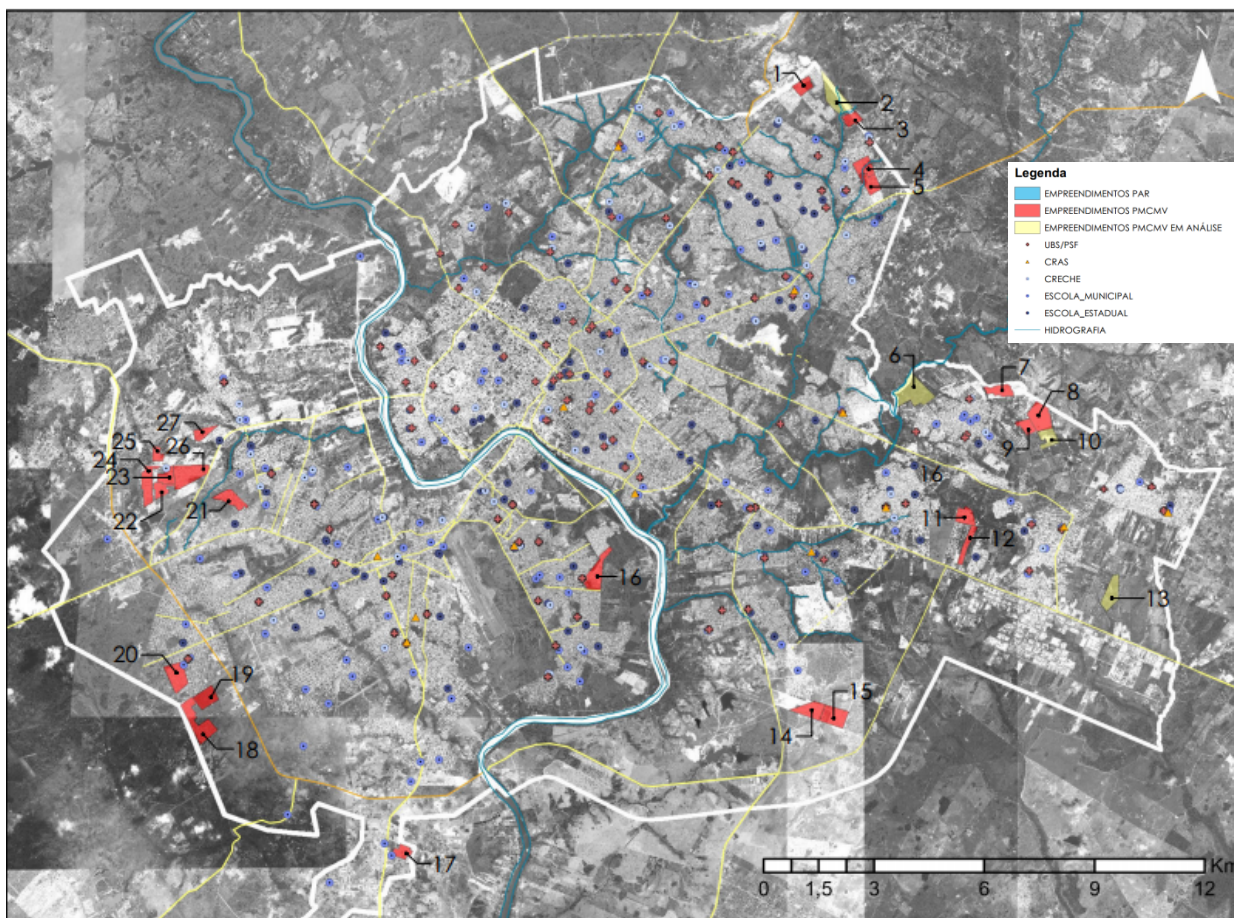
Para efeito de avaliação do desempenho do programa em território urbano das cidades de Cuiabá e Várzea Grande, a pesquisa²⁴ mapeou os empreendimentos em base georreferenciada, de forma a facilitar a compreensão dos impactos decorrentes de sua inserção, cruzando ainda com a localização dos equipamentos de saúde, educação, de assistência social, de lazer e também informações sobre o transporte coletivo, considerando números de linhas, tempo de espera e deslocamento.

O mapa a seguir apresenta os empreendimentos construídos e em fase de construção nos referidos municípios. Percebe-se, por um lado, uma grande concentração desses equipamentos em áreas centrais da cidade, e, por outro, a localização dos empreendimentos do PMCMV em região periférica, distanciamento em média 10 km do centro.

²² No Plano Diretor de Cuiabá e Lei de Uso e Ocupação do Solo vigentes definem a Macrozona Urbana, constituída pelas Zonas Urbanas e Zonas de Expansão Urbana. Na primeira, encontram-se os vazios urbanos, que tem sua ocupação priorizada pelas referidas leis. De fato, o que temos é um crescente número de empreendimentos nas Zonas de Expansão Urbana, mantendo-se e se criando novos vazios urbanos.

²³ Ver a respeito Azevedo e Santos (2014).

²⁴ Esse artigo é resultado da pesquisa de doutorado em curso, como também das atividades do Programa ÉPURAinQUADRANTES, PROEXT 2014/MEC/SESu/MCidades, coordenado pelo Grupo de Pesquisa e Extensão – Estudos de Planejamento Urbano e Regional ÉPURA/UFMT. Colaboram com a produção de dados as bolsistas Leticia Barril e Ana Clara Gatto. Agradecemos as contribuições do Grupo decorrente das discussões realizadas, especialmente da colega Doriane Azevedo.



Mapa 1: Distribuição dos empreendimentos entregues, em construção e em análise em relação aos equipamentos públicos nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande. Fonte: elaborado pela autora a partir de dados obtidos nas prefeituras, in loco e Caixa²⁵, 2014.

PMCMV Cuiabá				PMCMV Várzea Grande			
Nº	Nome do empreendimento	Ano	Unid.	Nº	Nome do empreendimento	Ano	Unid.
1	Jamil Boutros Nadaf	2009	322	16	Santa Bárbara I, II, III, IV e V	2013	1440
2	Jardim Celeste*	-	1166	17	Deputado Gilson de Barros	2009	315
3	Jonas Pinheiro 3ª Etapa	2013	457	18	São Benedito I, II e III**	2013	1295
4	Nova Canaã I	2009	499	19	Padre Aldacir José Carmiel	2013	566
5	Nova Canaã II	2009	499	20	São Mateus I e II	2010	1002
6	Bom Jesus*	-	2839	21	Celestino Pereira I e II	2010	586
7	Francisca Loureira Borba	2012	500	22	Jequitibá**	2013	404
8	Nico Baracat II e III	2012	904	23	Solaris do Tarumã	2010	500
9	Nico Baracat I	2012	360	24	Jacarandá I e II	2012	911
10	Manduri I, II e III*	-	800	25	Isabel Campos I e II	2013	576
11	Nilce Paes Barreto	2009	500	26	José Carlos Guimarães I e II	2009	980
12	Alice Novack	2009	423	27	Colinas Douradas I e II	2012	1000
13	Homero Pereira*	-	2192				
14	Altos do Parque I	2010	472		* Empreendimentos em análise		
15	Altos do Parque II	2012	638		** Empreendimentos do Banco do Brasil		

Tabela 1: Empreendimentos do PMCMV concluídos, em fase de construção e em análise.

Fonte: elaborado pela autora, 2014.

²⁵ Foram considerados em empreendimentos em análise nas prefeituras e os já contratados pela Caixa até 30/04/2014, divulgados em site oficial, apenas 2 empreendimentos foram contratados pelo Banco do Brasil, em Várzea Grande.

Inicialmente, no momento de divulgação do programa, foi disponibilizada uma cartilha de recomendações que trazia em seu texto uma série de parâmetros que, em tese, deveriam condicionar o projeto desses empreendimentos, seja com relação ao programa e área das unidades habitacionais, seja com relação à implantação urbana dos mesmos.

Com relação ao porte dos empreendimentos, a cartilha estabelecia o limite de 500 unidades por conjunto. No entanto, essa recomendação não impediu a construção de empreendimentos em áreas adjacentes, que foram aprovados em etapas, conforme demonstrou a tabela. Isso resultou na produção de inúmeros empreendimentos confrontantes que seguiam o mesmo padrão tipológico e destinados a mesma faixa de renda, o que ainda se agrava quando, em alguns casos, são instalados em áreas adjacentes a conjuntos produzidos no âmbito do PAR, como por exemplo o entorno do Jamil Nadaf, em Cuiabá, onde já existiam 4 empreendimentos do PAR, e o entorno do José Carlos Guimarães, em Várzea Grande, como demonstram as imagens a seguir.

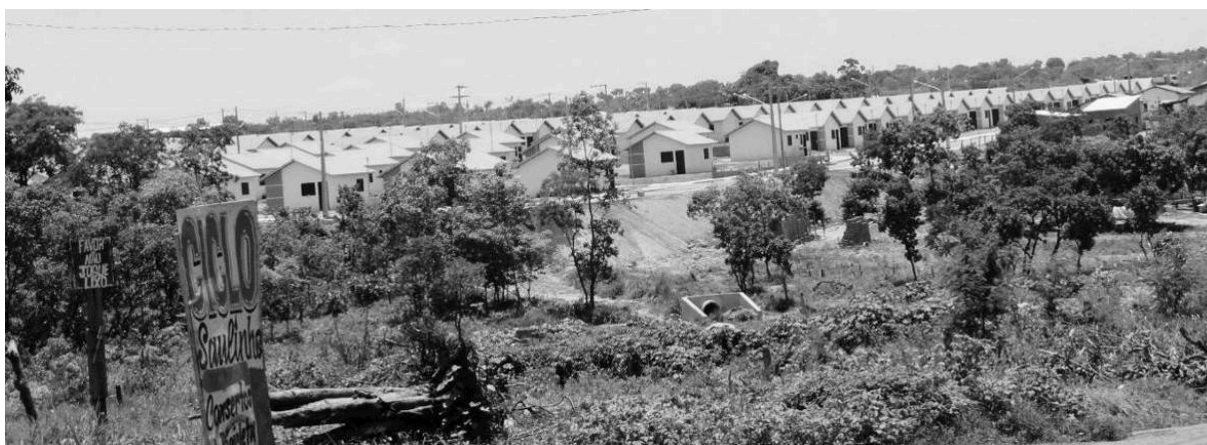


Figura 7: Conjuntos Nova Canaã I e II com 998 unidades, 2009. Fonte: Acervo da autora, 2010.



Figura 8: Conjuntos José Carlos Guimarães I e II com 900 unidades e ao fundo conjunto Júlio Campos I e II, com 680 unidades, construído pelo PAR. Fonte: NavegadorMT.

O resultado é a consolidação de um parcelamento homogêneo de grandes glebas, com conjuntos de baixa qualidade urbanística e arquitetônica, visivelmente identificada na falta de cuidado com o meio físico, na padronização ao extremo das unidades habitacionais. Esses conjuntos não dialogam com a malha urbana tampouco com os conjuntos adjacentes no entorno imediato.

Com relação ao padrão tipológico das unidades habitacionais, a cartilha divulgada em 2009 estabelecia para a faixa de menor renda uma metragem quadrada mínima de 35 m² para a tipologia “casas térreas”, devendo conter sala, cozinha, banheiro, 2 quartos, área externa com tanque. Para a modalidade “apartamentos”, o total da área era de 42 m², sendo este composto por sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 quartos. Posteriormente essa especificação foi alterada no PMCMV 2, ampliando de 32 para 36m² de área interna.

Se observarmos a produção a partir do lançamento do programa, certamente não percebemos muita variação - para não dizer nenhuma - do programa e projeto recomendado e concebido pela Cartilha, conforme apresentam as imagens abaixo, com destaque para a primeira que é cópia fiel²⁶.

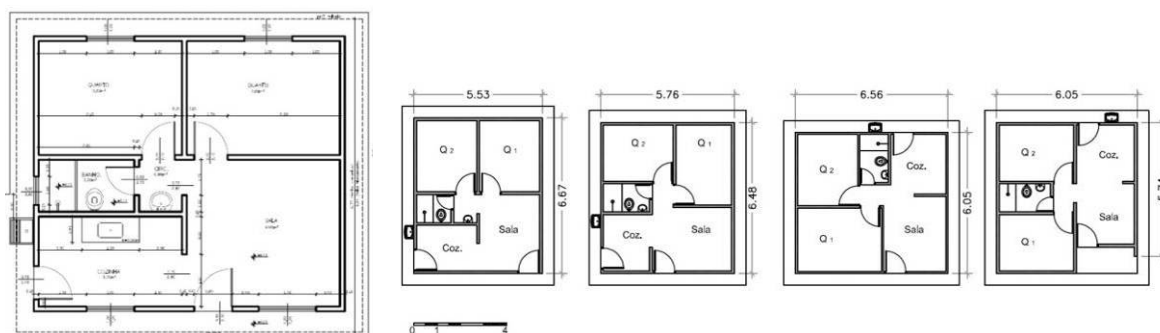


Figura 7: Tipo “casas térreas” proposto pela cartilha de recomendação da CAIXA e plantas dos empreendimentos em estudo, respectivamente Conjunto Nova Canaã com 36,89m², Conjunto Nilce Paes Barreto com 37,32m², Conjunto Celestino Pereira com 39,94m² e Conjunto Dep. Gilson de Barros com 36,60m².

Fonte: Cartilha PMCMV (CAIXA, 2009); Prefeitura Municipal de Cuiabá e Várzea Grande, adaptado pela autora.

Essa tipologia desenha um modo de morar para uma família supostamente padrão, baseada ainda na ideia da "família nuclear"²⁷. Em visitas aos empreendimentos percebemos a

²⁶ Cabe destacar que até 2014, todos os empreendimentos construídos tanto pelo PAR quanto pelo PMCMV seguiram a tradicional tipologia "casa térrea", com, no máximo 40 m² e isolada no lote de 200m², a partir desse ano existe uma tendência à introdução da tipologia "apartamentos". Em Várzea Grande, por exemplo, essa tendência aparece nos residenciais Isabel Campos, Padre Aldacir José Carmiel e Santa Barbara e, em Cuiabá, todos os novos projetos que estão em análise na Prefeitura adotam esse padrão.

²⁷ Inúmeras são as referências na mídia e na promoção do Programa que traz como exemplo esse modelo de família padrão ilustradas pelo pai, a mãe e dois filhos.

complexidade de novos arranjos, seja com relação a origem e composição familiar - muitas vezes agrupando demais membros e parentes - , seja quanto a diversidade de usos e atividades que se acomodam nesse espaço de morar, extrapolando o uso exclusivamente doméstico e agregando outras atividades como serviços e comércio.

A respeito, Denise Nascimento e Simone Tostes chamam a atenção para a forma de representação obsoleta do espaço de morar, ancorado ainda nesse perfil . Conforme as autoras:

"Embora este perfil (casal mais filhos) ainda seja majoritário na sociedade brasileira, indicadores recentes têm apontado para tendências de alterações importantes: não só o número de filhos tem diminuído, como também tem aumentado número de famílias com outros perfis, como por exemplo, as chefiadas por mulheres sem cônjuge (NASCIMENTO; TOSTES, 2011, p. 3)".

O processo de periferização dos empreendimentos está associado, também, à manutenção desse modelo de produção da casa unifamiliar isolada no lote, que exige grandes glebas para sua reprodução em escala, por vezes chegando a até 3 mil unidades por empreendimento. A retenção do uso do solo urbano em áreas centrais e valorizadas da cidade direciona a implantação desses conjuntos para regiões periféricas, onde o preço da terra²⁸ é mais barato, demonstrando que existe um abismo entre o debate sobre a localização desses novos empreendimentos e as diretrizes gerais dos planos diretores municipais e da política urbana pós Estatuto da Cidade.

Quem vem definindo as novas frentes de expansão do território urbano a partir dos empreendimentos do PMCMV são as construtoras. Cabe a elas definir o número de unidades produzidas (independente do déficit como vimos), o local de destino, o padrão urbanístico e arquitetônico, e aprovar junto aos órgãos competentes, que, aparentemente, apresentam fragilidades do ponto de vista institucional²⁹ para regular o território, muitas cidades, por exemplo, ainda sem limite urbano definido ou com limitado corpo técnico para acompanhar o processo, tanto na fase pré como na fase pós obra com novas demandas.

Com a implantação dos conjuntos no limite da malha urbana, fica visível ainda como o investimento público impulsiona toda uma dinâmica de valorização dos imóveis próximos. A renda fundiária vem sendo reorganizada na medida que novos serviços e

²⁸ Vale lembrar que a questão da propriedade da terra é fator chave no processo de periferização desses conjuntos. O "nó da terra" data desde 1850 quando foi instituída a Lei de Terras. A terra vira propriedade e só pode ter acesso a ela mediante um valor monetário, dificultando, obviamente, o acesso à cidade àqueles de menor posse.

²⁹ E isso fica evidente nas constantes alterações na estrutura da administração municipal, extinguindo ou mudando competências entre as secretarias que tratam da habitação e regularização fundiária nos vários municípios, objeto de estudo do Programa ÉPURAinQUADRANTES, com destaque para Cuiabá e Várzea Grande.

investimentos são incorporados nessas glebas, como a construção de equipamentos, abertura de vias e o fornecimento de transporte público, é o que Bolaffi, analisando o período do BNH, já chamava de "lucro sem risco", ou seja, um processo que se torna atraente, também para o proprietário dessas áreas, uma vez que vê o seu imóvel sendo valorizado sem que houvesse de sua parte quaisquer investimentos.

A dinâmica de dominação do território fica evidente quando analisamos a composição dos agentes privados e as estratégias e manobras de gestão municipal para permitir que esses empreendimentos sejam instalados em áreas desprovidas de qualquer infraestrutura e em áreas periféricas da cidade. Recentemente, tivemos em Cuiabá dois exemplos de "burla legal" para viabilizar a expansão do perímetro urbano. De acordo com a lei que instituiu o Plano Diretor, Cuiabá não poderia ampliar o seu perímetro até 2017, no entanto, foram feitas duas "manobras" para a criação de distritos³⁰ com área urbana adjacente ao perímetro urbano ao norte da capital, justamente para conseguir ampliar tal perímetro e conseguir ter mais área periférica para implantação de novos empreendimentos.

Outra estratégia para burlar a lei do PMCMV foi a aprovação da Lei Municipal de Estudo de Impacto de Vizinhança Simplificado³¹ para empreendimentos de interesse social acima de 500 unidades, extinguindo aí maior controle social que poderia ser aferido nas audiências públicas. Essa é a lei que está possibilitando a análise e aprovação de enormes conjuntos na capital, chegando em até 3.000 unidades habitacionais em áreas periféricas totalmente desoladas de qualquer tipo de serviços e equipamentos, como foi o exemplo do recém aprovado Residencial Homero Pereira, com 2.192 unidades em 137 torres, com um raio de quase dois quilômetros distantes da malha urbana, um cenário inédito para Cuiabá que certamente trará significativos passivos futuramente.

Considerações

O padrão tipológico e periférico do PMCMV não é algo novo, como se demonstrou ao longo desse artigo, tanto no Brasil como também no Estado de Mato Grosso. A espacialização simples, monótona e em larga escala da casa isolada no lote, composta por dois quartos, sala, cozinha e banheiro, conformada pelos aproximados 40 m² foi algo constante na trajetória habitacional desde os primeiros debates em torno da habitação higiênica e também nas iniciativas de provisão habitacional pelo Estado. Também não é novo

³⁰ A saber: Sucuri e Barreiro Branco.

³¹ Conforme Lei nº319, de dezembro de 2013 (CUIABÁ, 2013).

que essa produção tenha sido feita quase que exclusivamente em glebas periféricas, distantes do centro, dos equipamentos comunitários, serviços e dos postos de trabalho, onde, naturalmente, o preço da terra é mais barato.

Agora o que nos surpreende é, justamente, conhecer todo o passivo social e territorial dessas intervenções ao longo do século, sobretudo do período do BNH, ter um acúmulo suficiente de críticas sobre esse modelo e, no entanto, vê-lo mais uma vez se reproduzir nas periferias das cidades brasileiras. Nos anos de 1970 e 80, poderíamos até julgar que estávamos sendo surpreendidos com o *boom* da urbanização precoce que o País passava sem que tivéssemos tempo o suficiente para absorver tantas transformações nas nossas cidades. Mas, agora, virando o século XXI com uma urbanização quase que completa em algumas cidades, com todo um histórico de lutas por direitos urbanos que resultou num amplo e complexo aparato jurídico que nos respalda em termos da função social da cidade e da propriedade, não podemos permitir a reprodução desse modelo que traz severos passivos para o território urbano, muitos deles já denunciados pelas questões recorrentes de insegurança e violência urbana.

O fato do PMCMV ter construído no Estado de Mato Grosso em menos de 5 anos, quase o equivalente à produção de 33 anos de atuação da COHAB-MT, reproduzindo projetos de igual ou pior qualidade urbanística e arquitetônica dos anos anteriores, passando por cima de muitas das diretrizes dos planos diretores municipais ou tendo o respaldo de um Plano de Habitação que endossa apenas um déficit quantitativo, sem fazer jus às reais necessidades da cidade, como é o caso os planos de Cuiabá e Várzea Grande, é algo que temos que frear e nos posicionar.

Apesar de consideramos significativa a retomada de aporte de recursos no setor habitacional para os segmentos de menor renda, os números consolidam no território urbano a manutenção de um desenho tipológico e de localização que carregam princípios higienistas e de segregação urbana do século passado. É esse padrão habitacional e periférico que hoje se mantém e se assume como senso comum e, pior, é ainda impulsionado pela própria mão do Estado que corrobora com a guetificação da cidade por faixas de renda à luz das diretrizes da política urbana recente.

Referências Bibliográficas

- AQUINO, A. 2009. *Habitação popular. A penúria da moradia na periferia urbana (Notas sobre regularização fundiária)*, Cuiabá, EdUFMT.
- ARANTES, P.; FIX, M., 2009. *Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação*, Caros Amigos.
- AZEVEDO, D.; SANTOS, C. 2014. *Análises das estruturas urbanas de Campo Verde e Primavera do Leste – contributos ao ordenamento territorial*, Cuiabá, Anais Semana Acadêmica da UFMT.
- BARCELOS, K. 2011. *Habitação social com recursos do fundo de arrendamento Residencial em mato grosso*, Sinop, Anais do 4º Seminário de Habitação de Interesse Social.
- BOLAFFI, G. 1982. *Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema*. In:
- BONDUKI, N. 2009. *Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida*, Teoria e debate.
- BONDUKI, N. G. 2004. *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*, São Paulo, Estação Liberdade.
- CAIXA 2009. *Cartilha do Minha Casa Minha Vida*, Brasília, DF, Caixa Econômica Federal.
- CARDOSO, A.; ARAÚJO, T. 2013. *Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil*, In CARDOSO, A. (org.). 2013. *O programa minha casa minha vida e seus efeitos territoriais*, Rio de Janeiro, Letra Capital.
- CARPINTÉRO, M. 1997. *A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação política habitacional no Brasil*, Campinas, Editora da UNICAMP.
- CASTOR, R. 2013. *Arquitetura moderna em Mato Grosso: diálogos, contrastes e conflitos*. Tese de Doutorado - FAUUSP, São Paulo.
- COMAS, E. 1986. *O espaço da arbitrariedade. Considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira*, Revista Projeto, 91.
- CUIABÁ Prefeitura 2012. *Perfil Socioeconômico de Cuiabá*, Cuiabá, Central de Texto.
- FREITAS, M. A. 2011. *Cuiabá: imagens da cidade, dos primeiros registros à década de 1960*, Cuiabá, Entrelinhas.
- FREIRE, J. 1997. *Por uma poética popular da arquitetura*, Cuiabá, EdUFMT.
- MARICATO, E. (org.). 1982. *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa-Ômega.

MARICATO, E. 2001. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, RJ, Vozes.

NASCIMENTO, D.; TOSTES, S. 2011. *Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil*, Vitruvius, Arqtextos. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/12.133/3936>.

SINGER, P. 1982. *O uso do solo urbano na economia capitalista*. In MARICATO, E. (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo, Alfa-Ômega.