

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Departamento de Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Vitor Brito de Azevedo

**DE UM DOS MAIORES LOTEAMENTOS AO MAIOR PROJETO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMÉRICA LATINA: a trajetória de luta por
terra e moradia no Balneário Água Limpa e os limites do acesso à cidadania**

Belo Horizonte
2025

Vitor Brito de Azevedo

**DE UM DOS MAIORES LOTEAMENTOS AO MAIOR PROJETO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMÉRICA LATINA: a trajetória de luta por
terra e moradia no Balneário Água Limpa e os limites do acesso à cidadania**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Heloísa Soares de Moura Costa.

Coorientador: Prof. e Dr. Felipe Nunes Coelho Magalhães.

Belo Horizonte
2025

A994d
2025

Azevedo, Vitor Brito de.

De um dos maiores loteamentos ao maior projeto de regularização fundiária da América Latina [manuscrito] : a trajetória de luta por terra e moradia no Balneário Água Limpa e os limites do acesso à cidadania / Vitor Brito de Azevedo. – 2025.

174 f., enc. il. (principalmente color.)

Orientadora: Heloísa Soares de Moura Costa.

Co-orientador: Felipe Nunes Coelho Magalhães.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2025.

Bibliografia: f. 159-172.

Inclui apêndices.

1. Geografia urbana – Teses. 2. Bens imóveis – Legislação – Teses. 3. Registro de imóveis – Minas Gerais – Teses. 4. Loteamento – Teses. 5. Habitação – Legislação – Teses. I. Costa, Heloisa Soares de Moura. II. Magalhães, Felipe Nunes Coelho. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. IV. Título.

CDU: 911.37:349.444(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FOLHA DE APROVAÇÃO

"DE UM DOS MAIORES LOTEAMENTOS AO MAIOR PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA AMÉRICA LATINA: A TRAJETÓRIA DE LUTA POR TERRA E MORADIA NO BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA E OS LIMITES DO ACESSO À CIDADANIA"

VITOR BRITO DE AZEVEDO

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia 03 de julho de 2025, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, constituída pelos seguintes professores:

Heloisa Soares de Moura Costa

IGC/UFMG

Felipe Nunes Coelho Magalhães

IGC/UFMG

Geraldo Magela Costa

IGC/UFMG

Rogério Palhares Zschaber de Araújo

ARQ/UFMG

Belo Horizonte, 03 de julho de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Heloisa Soares de Moura Costa, Professor(a)**, em 04/07/2025, às 08:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Magela Costa, Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 04/07/2025, às 09:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Nunes Coelho Magalhaes, Professor do Magistério Superior**, em 10/07/2025, às 22:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Palhares Zschaber de Araujo, Professor do Magistério Superior**, em 12/07/2025, às 21:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4293727** e o código CRC **9D047FE1**.

Dedico este trabalho, com profunda admiração e respeito, a todas as pessoas que enfrentam, com coragem e perseverança, as exaustivas batalhas em defesa do direito à moradia e a plena cidadania.

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final desta jornada acadêmica, materializada neste trabalho, é uma conquista que carrego com orgulho e gratidão. Ademais, reconheço que este caminho não foi trilhado sozinho.

Em primeiro lugar, agradeço profundamente aos meus pais, que foram meu porto seguro ao longo de todo o mestrado. Com amor incondicional, paciência e apoio constante, tornaram possível cada passo dessa trajetória. A presença deles foi, sem dúvida, fundamental para que eu chegasse até aqui. Estendo esse agradecimento ao meu irmão, que sempre esteve ao meu lado com apoio e afeto.

À professora e orientadora Dra. Heloísa Costa e ao professor e coorientador Dr. Felipe Magalhães, minha sincera gratidão. Com generosidade intelectual e atenção cuidadosa, ambos estiveram sempre dispostos a escutar, orientar e sugerir caminhos que iluminaram os rumos da pesquisa e me fizeram crescer enquanto pesquisador e pessoa.

Aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Geografia, agradeço pelos diálogos ricos, pelas provocações e pelo compromisso coletivo com uma geografia crítica e transformadora. Carrego cada troca como parte valiosa da minha formação.

Aos amigos e familiares que me acolheram nos momentos de angústia e incerteza, meu muito obrigado. Suas palavras, escutas e gestos me ajudaram nos dias difíceis. Em especial, agradeço ao Henrique Moreira, por partilhar comigo reflexões profundas sobre a vida e os sentidos de vivê-la — sua presença foi inspiração. Agradeço também ao Pedro Costa, que me incentivou a ingressar neste mestrado, ouviu com atenção minhas inquietações e esteve comigo em momentos decisivos, inclusive durante alguns trabalhos de campo que marcaram este percurso.

A todos e todas que, de alguma forma, caminharam comigo nessa etapa: meu mais sincero agradecimento.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro concedido por meio de bolsa, fundamental para a realização desta pesquisa.

“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: Para que eu não deixe de caminhar.”

Fernando Birri, citado por Eduardo Galeano.

RESUMO

O presente trabalho propôs-se a analisar criticamente a relação entre cidadania e o processo de regularização fundiária, conduzido sob os preceitos da Lei nº 13.465/2017, por meio da atuação da iniciativa privada, representada pelas empresas regularizadoras Terra Nova e Renascer, no bairro Balneário Água Limpa, especificamente na porção situada no município de Nova Lima, uma vez que a área também se estende ao município de Itabirito em Minas Gerais. Para tanto, discutiu-se a problemática fundiária, urbana e habitacional no Brasil. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes transformadores do espaço presentes no campo empírico, as quais evidenciaram a condição de vulnerabilidade dos ocupantes da região. Por fim, conclui-se que há uma incompatibilidade entre a racionalidade capitalista, que orienta a atuação das empresas na tentativa de solucionar a irregularidade habitacional no bairro, e a situação de vulnerabilidade dos moradores do Água Limpa, condição que, paradoxalmente, resulta da própria lógica do capital.

Palavras-chave: regularização fundiária; Balneário Água Limpa; lei 13.465/17; irregularidade urbana.

ABSTRACT

This study aimed to critically analyze the relationship between citizenship and the land regularization process, conducted under the provisions of Law No. 13,465/2017, through the actions of private initiatives represented by the regularization companies Terra Nova and Renascer, in the Balneário Água Limpa neighborhood, specifically in the area located within the municipality of Nova Lima, since the territory also extends into the municipality of Itabirito in Minas Gerais. To this end, the research addressed the land, urban, and housing issues in Brazil. Furthermore, semi-structured interviews were conducted with spatial transformation agents present in the empirical field, which revealed the vulnerable conditions of the region's occupants. Finally, it is concluded that there is an incompatibility between the capitalist rationality, which guides the companies' actions in their attempt to solve the housing irregularity in the neighborhood, and the vulnerability of the Água Limpa residents, a condition that paradoxically stems from the very logic of capital.

Keywords: land regularization; Balneário Água Limpa; law N. 13.465/17; urban informality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Vila Operária da Mineração Morro Velho da St. John D'el Rey Mining Company.....	67
Figura 2 - Vila Operária da Companhia.....	68
Figura 3 - Casa Aristides.....	69
Figura 4 - Depoimento de comprador de lote no Jardim de Petrópolis	78
Figura 5 - Masterplan Centralidade Sul.....	80
Figura 6 - Mapa de localização do bairro Balneário Água Limpa.....	81
Figura 7 - Fotografia aérea 1 - Ocupação do bairro em Nova lima às margens da BR 040.	82
Figura 8 - Fotografia aérea 2 – Lagoa do bairro Balneário Água Limpa.	82
Figura 9 - Fotografia aérea 3 - Ocupação do bairro em Itabirito.	83
Figura 10 - Fotografia aérea 4 – Fábrica da Coca Cola em Itabirito às margens da BR 040.	83
Figura 11 - Fotografia aérea 5 - Fábrica da Coca Cola em Itabirito às margens da BR 040.	84
Figura 12 - Mapa das zonas de cobertura das fotografias aéreas do bairro Balneário Água Limpa.	84
Figura 13 - Anúncio de venda de lotes no.....	86
Figura 14 - Anúncio de venda de lotes no Água Limpa no Jornal Alterosa.....	87
Figura 15 - Anúncio do Bairro Balneário Água Limpa	88
Figura 16 - Anúncio do Clube dos 300 na revista O Cruzeiro	90
Figura 17 - Clube Náutico Água Limpa	91
Figura 18 - Motel Clube Minas Gerais.....	91
Figura 19 – Cartão Postal do Clube Náutico Água Limpa.....	92
Figura 20 – Verso do Cartão Postal do Clube Náutico Água Limpa.....	92
Figura 21 – Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada	94
Figura 22 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada	94
Figura 23 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada	95
Figura 24 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada	95
Figura 25 – Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2004.....	105
Figura 26 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2006.	106
Figura 27 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2010.	106

Figura 28 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2012.	107
Figura 29 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2014.	107
Figura 30 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2016.	108
Figura 31 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2018.	108
Figura 32 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2020.	109
Figura 33 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2022.	109
Figura 34 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2024.	110
Figura 35 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa	137
Figura 36 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa.	142
Figura 37 - Apoio do supermercado Água Limpa a um projeto social em 2023.....	142
Figura 38 - Apoio do supermercado Água Limpa a um projeto social em 2024.....	143
Figura 39 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa.	145
Figura 40 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária no bairro Balneário Água Limpa.	146
Figura 41 - Jornal Comunitário ABBAL	151
Figura 42 - Noticia referente à chegada de equipamentos urbanos e a regularização fundiária	152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características dos parcelamentos aprovados entre os anos de 1950 e 2000	74
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABBAL - Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa
ACP - Ação Civil Pública
AELO - Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo
ALMG - Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AMALI - Associação de Moradores do Água Limpa
APP- Áreas de Preservação Permanente
ASBALI - Associação Comunitária dos Proprietários no Balneário Água Limpa
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDS - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
BSHF - Building and Social Housing Foundation
CEAT - Central de Apoio Técnico
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAC - Certificados de Potencial Adicional de Construção
CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CGP - Condições Gerais de Produção
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental
CORI-MG - Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CRI - Certificados de Recebíveis Imobiliários
DN - Deliberação Normativa
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
ISS - Imposto Sobre Serviços
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPASE - Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ITU - Imposto Territorial Urbano
LCI - Letras de Crédito Imobiliário
MBR - Minerações Brasileiras Reunidas
MCMG - Motel Clube Minas Gerais
MCMV - Minha Casa Minha Vida
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP - Ministério Público
MPMG - Ministério Público de Minas Gerais
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PL - Projeto de Lei
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais
PRAD - Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PR - Paraná
REURB - Regularização Fundiária Urbana
SUPRAM - Superintendência Regional de Meio Ambiente
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
UBS - Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	URBANIZAÇÃO, DESIGUALDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: DO PERÍODO COLONIAL À FINANCEIRIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	18
2.1	A questão da terra no Brasil: breves considerações do Brasil colônia à república	20
2.1.1	Momento 1 – A tentativa de controle colonial português x A abundância de terras.....	22
2.1.2	Momento 2 – A independência do Brasil, a crise escravista e a legitimação fundiária	25
2.2	A questão da urbanização brasileira – breves considerações	31
2.2.1	A (des)ordem urbana	38
2.3	O estado da obra	42
2.4	A neoliberalização e financeirização urbana a partir da regularização fundiária	50
2.5	Considerações parciais.....	63
3	NOVA LIMA: ENTRE A EXPLORAÇÃO MINERADORA E A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA	65
3.1	Considerações sobre a relação do capital estrangeiro na formação da estrutura fundiária em Nova Lima	65
3.2	A expansão urbana em Nova Lima.....	72
3.3	Loteamentos e os condomínios fechados.....	75
4	O BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA	81
4.1	O início do bairro	81
4.2	A ocupação do bairro.....	100
4.3	A ação civil pública	111
4.4	A empresa regularizadora.....	126
4.5	O termo de ajustamento de conduta de 2018.....	130
4.6	O desenvolvimento da REURB no Balneário Água Limpa.....	133
4.7	A não adesão da população ao projeto de reurb feito pela empresa regularizadora.....	136
4.8	Ações da prefeitura ao assumir a regularização fundiária no bairro	146

4.9	Avaliações sobre a saída da empresa do bairro	148
4.10	Considerações parciais.....	152
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
	REFERÊNCIAS	160
	APÊNDICES	174

1 INTRODUÇÃO

A Geografia tem como objeto de estudo o espaço geográfico, compreendido como o conjunto de relações entre a natureza e as sociedades humanas em suas dimensões culturais, econômicas, políticas e sociais ao longo do tempo. Partindo dessa premissa, este trabalho investiga os processos de luta social na periferia urbana, especificamente no bairro Balneário Água Limpa, analisando sua expansão sob a lógica capitalista, com foco na regularização fundiária, no acesso à moradia e no direito à cidade.

O contexto histórico, material, social, econômico e cultural, somado à atuação de agentes como o Estado, a iniciativa privada e os moradores, configura os fenômenos de reprodução social da metrópole, responsáveis pela produção e transformação do espaço urbano. Assim, é fundamental compreender as relações que moldam a dinâmica socioespacial. No Brasil, a reprodução do espaço seguiu predominantemente uma lógica mercadológica, resultando na expansão irregular das periferias. Contudo, em um país de dimensões continentais, esses processos assumem particularidades distintas, com agentes e práticas específicas em cada região.

Diante disso, a análise desse fenômeno busca elucidar padrões de expansão urbana, destacando a atuação dos agentes que transformam o espaço e conduzem esses processos. Como campo empírico, elegeu-se o Balneário Água Limpa, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, entre os municípios de Nova Lima e Itabirito. Optou-se por delimitar a pesquisa à porção do bairro situada em Nova Lima, considerando a complexidade da reprodução social vinculada à regularização fundiária e as limitações de tempo para abranger toda a área.

A regularização fundiária surge como um instrumento jurídico e um processo administrativo, análogo à aprovação de projetos de parcelamento, ressalvadas suas especificidades, para corrigir irregularidades urbanas, ou seja, garantir a propriedade para quem tem a posse e, de preferência, vinculadas às melhorias da infraestrutura e melhorias da condição de vida urbana, no que pode ser chamado como regularização fundiária plena. Mas por que existem pessoas em situação de irregularidade? Para responder a essa questão, o Capítulo 2 examina, por meio de revisão bibliográfica, a evolução dos problemas fundiários no Brasil, desde o período colonial até a atualidade. Destacam-se aspectos históricos como a concentração de terras,

convertida em poder econômico e político, que consolidou as bases da propriedade no país. Além disso, aborda-se o processo de espoliação urbana, conduzido pelo Estado e pela iniciativa privada sob a lógica do capital, resultando em periferias informais toleradas pelo poder público. Também são discutidas as tentativas estatais de enfrentar o problema, com ênfase nas transformações trazidas pela Lei 13.465/2017.

No Capítulo 3, a pesquisa contextualiza o Balneário Água Limpa no âmbito municipal, explorando as relações entre terra e urbanização em Nova Lima. Já o Capítulo 4 dedica-se à análise específica do bairro, ocupado irregularmente e em processo de regularização. Para isso, recorre-se a literatura especializada, documentos históricos (como anúncios em jornais antigos), ação civil pública, imagens de drone, mapas baseados em dados do IBGE (2022)¹ e entrevistas qualitativas semiestruturadas com representantes da prefeitura, da iniciativa privada e de associações de moradores.

As entrevistas qualitativas semiestruturadas presentes nos apêndices A e B foram elaboradas com base em critérios teóricos e metodológicos alinhados ao objetivo geral da pesquisa, que é compreender o processo histórico, político e social de ocupação e regularização fundiária do bairro Balneário Água Limpa, em Nova Lima (MG) e sua relação com a cidadania. A escolha dos entrevistados, a estrutura dos roteiros e a abordagem dos temas visaram garantir a diversidade de perspectivas e a profundidade analítica necessárias à investigação.

Os entrevistados foram selecionados com base em sua atuação representativa nas associações comunitárias do bairro, especificamente a Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa (ABBAL) e a Associação de Moradores do Água Limpa II (AMALI). Optou-se por entrevistar tanto representantes atuais quanto um ex-representante, com o intuito de captar diferentes momentos e visões da trajetória de organização popular no território.

Para esses, o roteiro foi organizado de maneira a privilegiar o relato pessoal e a memória social dos moradores, partindo da história de vida e da chegada ao bairro, passando pelas transformações ao longo das décadas, até chegar à atuação das associações e à avaliação dos modelos de regularização fundiária. As perguntas

¹ Ressalta-se que, devido à falta de delimitação oficial, os limites do bairro foram definidos com base nos setores censitários do IBGE.

buscavam não apenas informações factuais, mas também percepções, sentimentos e avaliações críticas sobre o processo vivido.

Ademais, houve participantes que foram escolhidos por sua participação técnica e institucional no processo de regularização fundiária, como o ex-secretário de habitação de Nova Lima e um representante das empresas responsáveis pela condução dos projetos de regularização. O objetivo foi compreender a lógica institucional, os entraves jurídicos e políticos, bem como as disputas em torno da regularização do bairro.

Já para esses entrevistados, as questões foram feitas a fim de obter-se uma análise mais técnica e institucional do processo. Os temas abordaram o histórico de ocupação urbana, a influência de empreendimentos privados como o condomínio Ville des Lacs, os desafios enfrentados pelas empresas regularizadoras, os critérios de desligamento contratual e as comparações entre os modelos de atuação pública e privada na regularização fundiária urbana.

Os roteiros foram elaborados a partir de categorias analíticas previamente definidas, tais como: história de ocupação, dinâmica urbana, regularização fundiária, papel do Estado, cidadania, e participação comunitária. Os roteiros adotaram estrutura semiestruturada, o que permitiu certa flexibilidade para que os entrevistados discorressem livremente sobre os temas, ao mesmo tempo em que garantiram a comparabilidade dos dados entre as entrevistas.

Ao final, buscou-se uma análise crítica sobre o processo de regularização fundiária no Balneário Água Limpa e as relações entre os agentes produtores do espaço urbano, pautadas pela racionalidade capitalista. A pesquisa visa contribuir para a compreensão das dinâmicas periféricas em relação à produção do espaço urbano, principalmente, no que diz respeito ao acesso e permanência em terreno urbano, destacando os conflitos e desafios inerentes à reprodução social nas metrópoles brasileiras.

2 URBANIZAÇÃO, DESIGUALDADE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: DO PERÍODO COLONIAL À FINANCEIRIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

A urbanização é um fenômeno intrinsecamente ligado ao capital, moldando-se de acordo com seus interesses. Por essa razão, pode-se afirmar que o desenvolvimento capitalista, especialmente nas cidades, é inevitável em países onde a economia de mercado prevalece. No entanto, a urbanização, particularmente em nações colonizadas, tende a ser excludente para uma parcela significativa da população, manifestando-se, entre outros aspectos, nas precárias condições habitacionais.

No Brasil, esse cenário não é diferente. A urbanização de maneira geral, seguiu um padrão excludente, agravado pelos interesses de mercado que promovem a segregação socioespacial. Esse processo foi amplificado por um passado colonial e escravocrata, marcado pela regulação do território devido ao seu caráter exploratório colonial que visou o enriquecimento da metrópole portuguesa.

O objetivo deste capítulo é analisar, a partir de aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos, a questão da terra desde o período colonial até os dias atuais. Este capítulo se torna importante para o trabalho porque apresenta o contexto histórico que produziu a formação das cidades informais e a maneira como o Estado tem lidado diante desse cenário: formalização de moradias via regularização fundiária.

Durante a colonização portuguesa, o regime de terras não correspondia à noção moderna de propriedade privada, como se observa nas nações democráticas atuais. As terras eram concedidas para cultivo sem direito à propriedade plena, que pertencia exclusivamente à Coroa portuguesa. Essa estratégia visava aumentar a produtividade e a riqueza de Portugal por meio da mercantilização de produtos agrícolas. No entanto, a fiscalização de terras era ineficaz, e os portugueses não exerciam controle total sobre suas posses coloniais. Em resposta a esse problema, Portugal criou diversas legislações sobre o tema, mas boa parte dessas novas normas foram supridas pela realidade colonial, resultando em um fracasso na gestão territorial².

² Vale ressaltar que os portugueses obtiveram sucesso em colonizar uma grande extensão de terra do outro lado do oceano atlântico, fato esse que por si só indica o nível de organização de Portugal. A ideia de fracasso aqui mencionada correspondente ao momento em que Portugal tenta realizar o controle de terras utilizadas com fins mercantis dentro da colônia, por meio de legislação, sem o poder de fiscalização efetiva na materialidade.

No século XIX, Portugal já enfraquecido por conflitos diplomáticos com a França e pela perda de sua posição de potência mundial para Inglaterra industrializada, sustentava-se basicamente pela cobrança de impostos e atividades mercantis de suas colônias (Smith, 2008; Prado Júnior, 1988). Esse contexto culminou na independência do Brasil em 1822. Contudo, o recém formado império Brasileiro herdou dos colonizadores a má gestão de terras. Entre a Independência até o ano de 1850, o país não possuía uma legislação formal sobre a Terra e a apropriação se deu de forma desordenada, consolidando vastos latifúndios (Smith, 2008; Silva, 2008).

Essa distribuição desigual de terras influenciou fortemente a urbanização brasileira, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia. O processo de urbanização no país ocorreu em paralelo à industrialização nas cidades. A infraestrutura urbana desenvolvida pelo Estado favoreceu a reprodução do capital em detrimento do bem coletivo, resultando em um processo de espoliação urbana (Kowarick, 1979). Ademais, esse desenvolvimento se deu sobre arcaicas estruturas fundiárias herdadas dos períodos colonial e imperial.

Com o passar do tempo, o tecido urbano expandiu-se pelo território nacional, levando consigo o problema habitacional. Profissionais ligados à questão urbana e movimentos sociais lutaram por melhores condições de moradia, o que culminou na criação de uma legislação progressista no final dos anos 80, com a Constituição de 1988, e início dos anos 2000, com o Estatuto das Cidades, sendo a regularização fundiária um dos principais instrumentos para o combate a condição irregular da autoconstrução de moradias (Silva, 2003).

Nos últimos anos, contudo, o Brasil tem sido impactado por uma onda neoliberal que reformulou políticas educacionais, trabalhistas e urbanas. A legislação urbanística, que outrora defendia os mais vulneráveis e buscava resolver, ou pelo menos, mitigar o problema habitacional, tem sido substituída por uma perspectiva que privilegia a titulação das terras. Assim, a propriedade antes irregular, passa a integrar a lógica do capital no momento em que é formalizada. Todavia, esse tipo de política ignora melhorias das condições urbanas para a população e não protege os cidadãos contra os movimentos especulativos do capital imobiliário (Alfonsín et. al. 2019). Acrescentando a isso, a entrada do capital financeiro nesse setor (Ribeiro, 2020).

Nesse capítulo, discutiremos essas questões com o intuito de elucidar parte da história da terra e da urbanização no Brasil, com foco na questão habitacional. O capítulo está estruturado em 4 seções. A primeira trata da terra desde o período

colonial até o ano de 1850. A segunda faz uma análise sucinta da urbanização brasileira a partir do início do século XX, destacando os problemas resultantes desse processo, em especial a exclusão das camadas mais pobres, empurradas para as periferias. A terceira seção examina a luta pela reforma urbana no país, analisando como os movimentos sociais se organizaram em resposta aos desafios causados pela expansão urbana. Por fim, a quarta parte discute a estruturação jurídica no Brasil para enfrentar o problema habitacional, com foco na regularização fundiária, principal instrumento para lidar com a condição de ilegalidade das habitações brasileiras. Nesta seção, relaciona-se o processo de regularização fundiária aos interesses de mercado, que por meio de reformulações legais buscam a titulação de terras como objetivo central deste processo, possivelmente favorecendo a especulação imobiliária e a ampliação da financeirização do capital no setor habitacional brasileiro. Assim, este capítulo estabelece uma base para as discussões que serão aprofundadas nos capítulos subsequentes.

2.1 A questão da terra no Brasil: breves considerações do Brasil colônia à república

A posse e concessão de terras no Brasil é, a grosso modo, como o ordenamento territorial se desenvolveu no período colonial. O reino de Portugal, ao se tornar os colonizadores da Ilha de Vera Cruz, se apropriou do território por meio da “aquisição originária”, em outras palavras, pelo direito de conquista da terra (Cirne Lima, 1954, p. 89 apud Abreu, 2011, p. 543). Segundo Holston (2013, p.181), havia uma premissa do colonialismo português de que “o ato de descobrimento ou conquista do emissário real incorporava terras ao patrimônio pessoal do rei”. Assim, as terras “descobertas” eram apropriadas pela Coroa e, em muitos casos, acompanhadas de estratégias de ocupação, exploração e domínio.

O colonialismo português em terras brasileiras começou no ano de 1500 com a chegada das embarcações lusitanas no litoral. A intenção de Portugal nessa jornada, que enfrentava os perigosos marítimos do oceano atlântico, era a expansão de sua produção mercantil. Com efeito, houve um atraso para que o objetivo da metrópole fosse, de fato, introduzido nas terras recém-descobertas. Apesar disso, no decorrer de alguns anos, esta meta foi implementada.

Para isso, era imprescindível que Portugal, de alguma maneira, ordenasse o território “conquistado”. O modo conhecido pelos lusitanos para realizar algo dessa natureza, era pela concessão de terras, especificamente, o sistema sesmarial.

A instituição jurídica da sesmaria já existia em Portugal em virtude do estabelecimento dos conselhos municipais³, que implicou na distribuição de suas terras pelos moradores. A fim de evitar-se a divisão desmedida de terras, foi concebido esse sistema. A lógica que estruturou esse tipo de ordenação espacial constitui-se na alienação da propriedade fundiária, que por sua vez, apresentava-se em dois tipos de domínio. O primeiro era o domínio eminente, sendo este, a propriedade direta da terra, neste caso, sob o domínio da Coroa, e o segundo, o domínio útil, em que se concedia o direito para que terceiros utilizassem a propriedade. Outrossim, no caso português, a lei das sesmarias, assinada por D. Fernando, em 1375, era clara quanto à necessidade do cultivo para o domínio útil - ou indireto - da terra e eventual expropriação desta, caso o posseiro não a aproveitasse devidamente (Abreu, 2011). Assim, Portugal evitou a absolutização da terra e ainda se muniu de mecanismos legais para o combate à formação de possíveis latifúndios.

Todo esse aparato jurídico foi transplantado para o Brasil com a finalidade de ordenar o território e assim, por meio da produção colonial - configurada pelo comércio e subordinada à circulação - enriquecer a metrópole. Segundo Smith (2008, p. 161) “a forma de apropriação do território nada tinha a ver com uma colonização aristocrática, sendo que o interesse que norteava a Coroa era efetivamente a produção mercantil”.

Entretanto, o Brasil não era Portugal. Este último, mesmo naquela época, tinha um território muito menor que o brasileiro, densamente povoado e com alguma tradição jurídica. Já a colônia tinha vasta extensão territorial e era praticamente desabitada por aqueles que carregavam consigo alguma tradição portuguesa sobre a jurisdição da terra. O ideal seria adaptar a política de sesmaria para o contexto da colônia, o que não foi feito. Segundo Costa Porto (1979, p.48), “enquanto no Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio”.

Em vista disso, surge a seguinte pergunta: Como e por que produziu-se os grandes latifúndios no Brasil e o acesso à terra foi negado à maioria da população? Para atender este questionamento, julgamos fundamental o entendimento sobre os aspectos econômicos, políticos e históricos da formação social que exprime a

³ Segundo Abreu (2011, p.541), já no século XIII todas as terras portuguesas pertenciam a alguma autoridade. Dentre elas estavam as “terras de natureza comunal”. Estas eram divididas entre “terra dos conselhos”, propriedade administrativa dos governos locais e “baldios” que eram as terras de usufruto comum e destinadas à pastagem de gado e coleta de lenha.

propriedade fundiária no Brasil e que tem como marco principal a Lei de Terras de 1850.

Intentamos dividir nossa análise em dois momentos. O primeiro diz respeito ao intervalo de tempo do ano de 1500 até o primeiro quartel do século XIX, época que concerne ao período colonial brasileiro e que se sucedeu o desenvolvimento e extinção do sistema sesmarial. Já o segundo refere-se ao intervalo de tempo entre o ano de 1822, ano da Independência do Brasil, até o ano de 1850, ano da Lei de Terras.

2.1.1 Momento 1 – A tentativa de controle colonial português x A abundância de terras

Inicialmente, interessados pelas inúmeras possibilidades de comércio com os indianos, os portugueses desfrutavam da costa brasileira apenas como pousadas para as navegações que se dirigiam à Índia. Entretanto, o interesse pelo território brasileiro foi intensificado quando Portugal vislumbrou a possibilidade de perder essas terras para os franceses. Estes, inconformados com a parcialidade das decisões da Igreja Católica ao dividir o mundo somente à Portugal e Espanha, se espalharam agindo como piratas em mares americanos (Costa Porto, 1979).

Para defender as terras recém conquistadas dos ataques corsários praticados pelos gauleses, a Coroa Portuguesa, em 1530, ao enviá-lo ao Brasil, investe de poderes concedentes de sesmaria o militar, explorador e administrador português, Martim Afonso de Souza para povoar o litoral da colônia (Costa Porto, 1979).

Inicialmente a concessão de sesmarias no Brasil não implicou no pagamento de um foro, somente à quitação do dízimo de Deus⁴ (Smith, 2008). Segundo Abreu (2011), principalmente no século XVI, a liberalidade na concessão se tornou a regra, o que fez surgir propriedades de até vinte léguas. Em 1548, instalou-se o Governo Geral no Brasil. Introduzido pelo regime de Tomé de Souza, pode-se depreender que a partir desse momento a concessão de terras se alinha, de fato, às ambições mercantis de Portugal.

Naquele tempo a concessão de terras para à produção de açúcar, por exemplo, eram conferidas àqueles que tinham propriedades (escravos) e capacidade para

⁴ Este pagamento se fez presente na realidade colonial porque as terras do Brasil eram da Ordem de Cristo, porém geridas pelo rei. O montante recebido era utilizado para as missões de propagação da palavra de Deus e da fé cristã. Isto era percebido como dever do cristão que deveria contribuir para o crescimento do “reino de Deus na Terra”.

protegê-las e explorá-las. São esses homens (concedidos de terras) que irão compor a aristocracia econômica da sociedade colonial. “Por outro lado, do governador geral, fidalgos e homens de distinção recebiam de sesmarias tratos enormes de terras, que depois de divididos, repartiam entre os povoadores, ainda por concessão de sesmarias” (Lima, 1990, p. 40). De certa maneira, a coroa portuguesa incentivou (não deliberadamente) a concentração de terras (Smith, 2008) e aos poucos a distribuição delas desvinculou-se de suas condicionantes iniciais - efetiva exploração e reversibilidade de terras incultas à coroa. Segundo Lima (1990, p. 41):

As concessões de sesmaria, na maioria dos casos, restringiam-se, portanto, aos candidatos latifúndios, que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais, jamais, no entanto, poderiam apoderar-se materialmente das terras que desejavam para si. (...) A concessão de sesmaria não mais é a distribuição compulsória, em benefício da agricultura, das nossas terras maninhas, ao tempo tributárias ao Mestrado de Cristo; antes reveste o aspecto de uma verdadeira doação de domínios régios, a que só a generosidade dos doadores serve de regra.

Contudo, muitos daqueles que intencionavam lavrar a terra, não recorriam aos caminhos burocráticos e de poder que implicam as concessões e conseqüentemente, à obtenção de um latifúndio. Em tais casos, os indivíduos optam pela posse da terra. Segundo Holston (2013, p. 187):

Dada a imensidade do Brasil e as grandes porções de terra não cultivadas e parcelas sob disputa dentro das áreas plantadas, a invasão era uma alternativa sempre disponível, tolerada, se percebida, a não ser que alguém obtivesse uma concessão para a terra do invasor. Esses assentamentos, chamados posses, tornavam assim possível que aqueles que não podiam participar da economia comercial sobrevivessem como colonizadores livres e servissem de trunfo, por assim dizer, para os imigrantes pobres — os forasteiros, meeiros, pequenos fazendeiros e escravos livres — contra o regime dos latifundiários. (...) a ocupação de terras tinha um estatuto jurídico ambíguo. As posses eram ilegais porque violavam o estipulado de que a terra só podia ser adquirida através de uma concessão real. Contudo, costumavam ser reconhecidas como legítimas se fossem ativamente cultivadas por longo tempo com uma produção contínua e evidente.

Segundo Costa Porto (1979, p. 66), ao dissertar sobre a concessão de terras, ele expressa que, em muitos casos, os próprios requerentes não sabiam o tamanho que solicitavam. Por vezes requisitavam algo como: “toda a terra que se achar devoluta e sem dono; ou toda a terra e sobra que estiverem dentro das ditas confrontações; ou toda a mais que se achar capaz de situação de gados; ou todas as terras que nestes meios se acharem”.

Com as grandes extensões de terras sendo “doadas” a possíveis latifundiários, certamente, a terra não era completamente aproveitada. A fim de retomar algumas

terras improdutivas, a Coroa, no final do século XVII, estabeleceu algumas mudanças no estatuto das sesmarias no Brasil. Dentre elas: 1) a instituição de um pagamento (foro) às novas concessões de terras, tendo em vista sua qualidade e bondade; 2) a introdução da exigência de aprovação régia da sesmaria, vinculada a taxas e direitos e 3) a instituição de dimensão máxima da sesmaria - sendo 4 léguas⁵ de comprimentos por uma légua de fundo (Smith, 2008). Bem menor do que as dimensões de terras que estavam presentes nas concessões até esse período.

Na prática, essas tentativas da Coroa em controlar a forma como se dava a distribuição de terras por meio da formalização (legitimação) delas foram “pressurizadas” pela realidade colonial. Muitos proprietários de grandes extensões de terras entravam em conflito com o Estado, já que a própria medição dessas não era tarefa fácil⁶ e o próprio pagamento de um foro era algo que não interessava aos “donos” de terras. Assim, os requerimentos da Coroa quanto às sesmarias, de modo geral, ficaram apenas no papel.

Os sesmeiros, para driblar a desordem nos regulamentos sobre a posse de terras neste período, adotaram a prática de não cumprir as exigências de demarcação e registro das concessões⁷. Além disso, uma vez em posse das melhores terras, seu objetivo não era apenas expandir suas propriedades, mas também controlar o acesso a elas, garantindo que apenas aqueles detentores de terras pudessem manipular essa distribuição (Holston, 2013).

Toda a confusão gerada entre os esforços da Coroa em legislar sobre a posse de terras e a realidade no Brasil culminou no alvará de 5 de outubro de 1795. Este alvará tinha o objetivo de pôr um fim neste imbróglie das leis sobre as sesmarias, adotando medidas mais rígidas para a demarcação e aprovação de terras. No entanto é evidente que a Coroa Portuguesa não se empenhou o suficiente em fiscalizar e

⁵ Durante a confusão que foi a legislação sobre terras neste período, as dimensões variavam. A legislação que previa as dimensões das sesmarias, inicialmente se deu a partir da carta régia de 20 de janeiro de 1699. Todavia, em alguns casos, existiam concessões que não seguiam esse padrão. Para mais informações, veja Costa Porto (1979, p. 74 e 75).

⁶ Segundo Um Sertanejo e o Sertão (pág. 167 apud Costa Porto, 1979, p. 76) uma das formas de medição da terra era “o medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava a cavalo, deixando que o animal marchasse a passo; quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua”.

⁷ Até porque a agricultura e pecuária extensiva exauriram a terra o que exigia uma contínua substituição destas. Assim, os “proprietários” apropriaram-se de novas terras por meio do trabalho escravo e não informavam este fato às autoridades.

acompanhar de perto o processo de formalização⁸, limitando-se às disposições legais. Havia falta de recursos humanos por parte da Coroa e ausência de interesse dos sesmeiros⁹ em seguir essas regulamentações. Portanto:

Falhara, mais uma vez, o esforço disciplinador da Metrópole, prosseguindo o tumulto de uma legislação superada e fora das realidades, não ajudando a moldura nova resultante da mudança da Família Real para o Brasil, D. João VI com as atenções voltadas para problemas de maior alcance - a política externa lusitana - de sorte que nenhum passo se registra no tocante ao sesmarialismo (Costa Porto, 1979, p. 139).

Silva (2008, p. 80) ainda nos aponta que:

A Metrópole insistia em considerar o assunto apenas do ponto de vista jurídico, sem atentar para as condições socioeconômicas da colônia, que havia gerado aquele padrão de ocupação territorial. Na realidade, subestimaram a força social dos moradores e colonos que cada vez mais se afirmavam como os donos da terra. A metrópole também não atentou para o fato de que a multiplicação das exigências para legalizar as propriedades dos colonos sesmeiros, e a sua resistência em obedecê-las, estabeleciam cada vez mais um campo de interesse comum entre uma parcela dos colonos sesmeiros e os colonos posseiros. Interesse comum que desafiava a autoridade da metrópole.

A ordenação sesmarial vigente era caótica e impediu, em certa medida, a consolidação da propriedade privada fundiária naquele momento. Fato esse que não significa que o sistema sesmarial era melhor ou pior que a propriedade privada. As terras concedidas pelas sesmarias não tinham valor por si só; o verdadeiro valor estava na pessoa escravizada. A produção não era somente mercantil, era também fundamentada na escravidão. A acumulação de pessoas escravizadas era sinônimo de riqueza, e era a partir dessa riqueza que se garantia o acesso legal à terra. Em outras palavras, o latifúndio só podia se constituir e se viabilizar como unidade produtiva com a presença do escravo.

2.1.2 Momento 2 – A independência do Brasil, a crise escravista e a legitimação fundiária

O ano de 1822 ficou marcado na história brasileira como o da Independência do país. Pouco antes dessa data, o sistema sesmarial de distribuição de terras foi

⁸ Dean (1971 apud Holston, 2013) aponta que a Coroa Portuguesa concedia sesmarias vagas, não por ignorância quanto ao território, mas sim para manter os sesmeiros brigando entre si e não contra a Coroa.

⁹ Vale ressaltar que o sesmeiro em Portugal era aquele que repartia as terras de sesmaria. Já no Brasil, o sesmeiro ficou conhecido como aquele que recebia a terra e não aquele que as designava. Aos poucos o novo sentido da palavra ficou tão corriqueiro que foi adotado até pelos documentos oficiais (Costa Porto, 1979, p. 33).

suspensão (Martins, 2018, p. 124; Smith, 2008, p. 280). Entre 1822 e 1850, devido à ausência de uma legislação clara e à falta de fiscalização do Estado, ocorreu uma intensa apropriação de terras, resultando em uma concentração fundiária, principalmente nas mãos das elites locais. Este processo de apropriação desenfreada, que avançou inclusive sobre as terras de pequenos posseiros, contribuiu para a consolidação do latifúndio brasileiro.

No entanto, mesmo para os sesmeiros que cumpriram com suas obrigações legais, o direito à propriedade não era absoluto. Isso se devia à herança portuguesa, que, por meio da lei, buscava evitar a absolutização da propriedade fundiária. Para aqueles envolvidos na agricultura de exportação, a independência do Brasil não significava apenas a liberdade comercial, mas também trazia a esperança de se tornarem, legitimamente, os proprietários plenos de suas terras. Nesse contexto, desejava-se que a ruptura com Portugal¹⁰ ocorresse pacificamente, preservando o regime monárquico e o sistema produtivo, mas sem a subordinação aos interesses portugueses (Silva, 2008).

Isso explica porque a questão fundiária não sofreu mudanças significativas logo após a independência, permitindo que, entre 1822 e 1850, ocorressem extensas apropriações de terras. Com a suspensão das concessões de sesmarias, a posse se tornou a única forma de adquirir terras nesse período. Além disso, o sistema escravista foi mantido evitando que o Estado enfrentasse pressões da emergente elite rural, que do ponto de vista legal, ainda necessitava de um elemento crucial para consolidar sua posição: a emissão de títulos de propriedades.

Gradualmente, as questões relativas à posse de terras e à transição do trabalho escravo para o trabalho livre dos colonos tornaram-se preocupações centrais na reestruturação produtiva social e normativa do Império. Esse processo ocorreu em um contexto de recessão econômica global. Na época, a Guerra de Independência dos Estados Unidos e o conflito com a França prejudicaram a produção de algodão americana, enquanto a produção de açúcar nas Antilhas britânicas foi afetada pelo bloqueio imposto por Napoleão. Esse cenário provocou a alta dos preços internacionais e estimulou a expansão da produção de açúcar e algodão no Brasil,

¹⁰ Neste momento, Portugal “perdeu o bonde” da industrialização em que a Inglaterra estava. Sem condições para transição do capitalismo comercial para o industrial, a Coroa Portuguesa era uma mera parasita que não consumia os produtos coloniais e nem fornecia produtos para sua colônia. Porém, ao deter o monopólio comercial, sobrevivia sendo um simples intermediário cobrador de impostos de sua própria colônia (Prado Júnior, 1998, p. 124 e 125).

ainda com base no trabalho escravo. Essa conjuntura também favoreceu o crescimento da produção de café, que, após 1831, se consolidava como a principal commodity de exportação do país, sustentada pela mão de obra escravizada trazida da África (Smith, 2008, p. 288).

Nesta época, José Bonifácio, estadista e intelectual brasileiro, defendia que a agricultura deveria se fazer por braços livres. No entanto, de forma conservadora, ele acreditava que a abolição da escravidão não deveria ocorrer de maneira abrupta. Segundo ele, “torno a dizer, porém, que eu não desejo ver abolida de repente a escravidão; tal acontecimento traria consigo grandes males” (Smith, 2008, p. 283).

Durante esse período, todo o sistema produtivo mercantil do Brasil era amplamente sustentado pelo trabalho escravo, e os proprietários de terras tinham um claro interesse em preservar essa situação. No entanto, desde o final do período colonial, em 1810, até a transição para o Império, o Brasil enfrentava fortes pressões dos ingleses para abolir a escravidão¹¹.

Em 1832, o tráfico negreiro foi oficialmente declarado ilegal no Brasil. Contudo, durante a década de 1840, um grande número de escravos continuou a entrar no país. Entre as pressões dos proprietários de terras e dos ingleses, o Império adiou o máximo que pôde o fim efetivo dessa prática. Somente após uma severa retaliação do parlamento britânico o Brasil finalmente cumpriu suas promessas anteriores e pôs um fim ao tráfico negreiro (Silva, 2008).

Uma das principais consequências do fim do tráfico foi a mudança na percepção da pessoa escravizada como um bem econômico, agora substituído pela valorização da terra. Isso impulsionou a necessidade de regulamentar definitivamente a propriedade territorial. Além disso, o término do tráfico acelerou a transição do trabalho escravizado para o trabalho livre. O Estado investiu na imigração de mão-de-obra europeia e optou por vender terras devolutas para financiar esse processo. Todavia, para viabilizar essa venda, era necessário primeiro delimitar essas terras inexploradas.

¹¹ Vale destacar que o ordenamento quanto ao fim do tráfico negreiro por parte dos ingleses não era moral, mas sim econômico. Afinal, a Inglaterra visava equiparar o custo de produção da cana-de-açúcar de um de seus principais concorrentes: o Brasil. Nas Antilhas britânicas, os plantadores de cana-de-açúcar não tinham à vontade a mão de obra barata, principalmente depois da abolição da escravidão em 1833 nas colônias das Índias Ocidentais inglesas. Para competir com o açúcar brasileiro, a Inglaterra estabeleceu medidas protecionistas que tornavam o açúcar produzido em sua colônia preferencial no País.

Diante dessa situação, em 1842, o ministro do Império solicitou à Seção dos Negócios do Conselho de Estado a criação de um marco legislativo sobre as sesmarias e colonização (Smith, 2008, p. 301; Silva, 2008, p. 105). Nesse mesmo período, Bernardo de Vasconcelos e José Cesário de Miranda Ribeiro apresentaram uma proposta ao Conselho de Estado, buscando regulamentar essas questões essenciais para a nova dinâmica de terras e trabalho no Brasil¹². Segundo eles:

Um dos benefícios da providência que a Sessão tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de terras (...). Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras causas, contribuído para dificuldades que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem exceção alguma. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição, é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário (Lima, 1954, p.59 apud Smith, 2008, p. 302; Lima, p. 82 apud Martins, 2018, p. 124)

Em 1843, o deputado Rodrigues Torres apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto nº94 - Divisão de Terras e Colonização, que deu continuidade às discussões anteriores e lançou as bases para a Lei de Terras de 1850¹³.

Uma das características principais desse período era que “o reconhecimento do caráter mercantil da terra ainda não se estabelecera na órbita do capital mercantil, mas caminhava para isso” (Smith, 2008, p. 323). Isso já sinalizava a trajetória que levaria à mercantilização da terra no Brasil, estruturando a produção segundo a lógica da renda.

Um dos objetivos principais dessa lei era alinhar o Brasil à reestruturação capitalista em curso no cenário internacional, particularmente promovida pela Inglaterra, e estabelecer um marco jurídico para a propriedade da terra que favorecesse os interesses da elite cafeeira do Centro-Sul¹⁴.

¹² Além da questão da terra, a proposta também disciplinava a substituição do trabalho escravo pelo livre imigrante. Nesse sentido, era “proibido aos estrangeiros, cuja passagem fora paga (pelo governo ou por particulares) para virem ‘alugar seus serviços’ no Império: comprar, aforar, arrear ou de qualquer outro modo obter o uso da terra antes de decorrido o prazo de três anos” (Parece da sessão do Conselho de Estado, Exposição e projeto sobre a colonização e sesmaria, 1842 apud Silva, 2008, p. 106)

¹³ Um dos aspectos fundamentais deste projeto foi o reconhecimento da legitimidade das posses sem título de sesmaria, com mais de um ano e um dia. Além disso, não se faziam restrições ao número de posses por indivíduo (Smith, 2008, p. 308). Dessa forma, toda a apropriação de terras que aconteceu anteriormente, poderia ser legitimada.

¹⁴ Vale destacar que os interesses da classe dominante, não eram alinhadas totalmente aos do Estado. Um exemplo disso era o interesse na permanência do sistema escravista. Enquanto isso, o Estado, pressionado pelos ingleses, direcionou suas ações no fornecimento de matéria-prima e alimentos para os ingleses em seu caminho promovido pela industrialização.

O senhoriato rural defendia que a regularização de suas próprias terras era uma condição essencial para implementação de uma política eficaz de imigração espontânea. Por outro lado, havia a perspectiva de que a doação de pequenas propriedades aos colonos seria uma estratégia eficaz para atrair mão de obra livre, algo crucial para o país naquela época. Entretanto, a desorganização fundiária era tão grande que não se sabia ao certo quais terras eram públicas ou privadas (Silva, 2008), o que também dificultava a arrecadação de impostos pelo Estado. Diante de tal situação, dentre todas as medidas presentes na lei de Terras destacam-se estas (Silva, 2008; Smith, 2008):

- 1) A aquisição de terras devolutas só poderia ser feita por meio da compra, além disso, estabeleceu-se uma definição para estas terras;
- 2) Em relação às posses, seriam regularizadas aquelas que estivessem sendo cultivadas ou com princípio de culturas. Diferente do que se discutiu em 1843 em que as terras teriam um limite máximo, a presente lei estabeleceu que as posses poderiam ser legitimadas independente de seu tamanho e data de ocupação. Ademais, concedia mais uma parte de terreno adjacente.
- 3) Quanto às demarcações de posses e sesmarias, o governo designaria as pessoas que fariam as medições, estabelecendo um prazo para que isto fosse feito. Quem não o fizesse, poderia não receber o título de sua propriedade, o que significaria não poder vender nem hipotecar suas terras.
- 4) Exclusão do imposto territorial que havia sido discutido em 1843 na Câmara.
- 5) Sobre os colonos, as leis previam que o governo deveria, todo ano e às custas do Tesouro Nacional, enviar colonos livres para trabalhar nos estabelecimentos agrícolas.

Todos esses aspectos resultam de medidas conciliatórias do Estado em favor dos grandes proprietários de terras. Uma das ações mais criticadas foi a exclusão do imposto territorial, cuja principal função seria financiar a chegada de imigrantes para trabalharem nas lavouras dos grandes proprietários. Ademais, o imposto teria o poder de desestimular a manutenção de grandes latifúndios.

Entre 1856 e 1875, houve várias tentativas de instituir um imposto sobre a terra, com propostas em 1856, 1867, 1870, 1871 e 1875. O objetivo principal era forçar a venda de terras improdutivas, já que o imposto incidiria sobre o tamanho das propriedades. Era contraditório que a Coroa financiasse a imigração de trabalhadores para o Brasil, enquanto os grandes proprietários, os principais beneficiários desta

política, não contribuísem para o processo. No entanto, nenhuma dessas tentativas resultou em medidas efetivas.

As tentativas de conciliar os interesses do Estado com o dos proprietários de terras geravam constantes tensões. A lei, por exemplo, impedia que os colonos, cujas despesas de viagem fossem custeadas pelo Império, comprassem terras ao chegar no Brasil. Ele era obrigado a trabalhar nas lavouras por um período, a fim de quitar suas dívidas referentes à imigração. Em 1888, mesmo ano da abolição da escravidão, o senador e ministro do Império ainda refletia sobre os desafios dessa política. Segundo ele:

(...) a experiência tem demonstrado, pelo menos na província de São Paulo, que a colocação dos imigrantes nas fazendas é o melhor sistema porque, ao cabo de três ou quatro anos, a família por aquele modo colocada, se for morigerada, sóbria e laboriosa, poderá ter acumulado pecúlio suficiente à aquisição de terras (Martins, 2018, p. 241).

Em suma, a Coroa Portuguesa havia concedido grandes extensões de terras a seus súditos no Brasil, e aliado a isso, o sistema produtivo se sustentava a partir do trabalho escravo. Como consequência, tanto a grande propriedade rural como a escravidão foram naturalizadas desde o início da independência do país. Durante o período colonial, a terra era vista principalmente como um meio para produzir bens destinados ao mercado (Secreto, 2007).

Com a promulgação da Lei de Terras em 1850, antigas concessões e posses começaram a ser formalizadas em títulos de propriedades. Esse processo marcou o início da consolidação da propriedade fundiária no Brasil, que ocorreu de maneira interligada a vários aspectos econômicos, sociais e políticos, como a transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Essa mudança foi fundamental para a transição capitalista no país, acompanhada da introdução da noção moderna de propriedade privada da terra.

A partir dessa lei, grandes propriedades - mesmo as improdutivas - adquiridas por posse ou por concessão privilegiada, passaram a ser respaldadas pelo Estado. No entanto, o desenvolvimento da propriedade fundiária moderna no Brasil foi lento e gradual, ocorrendo ao longo da segunda metade do século XIX. Esse processo não foi impulsionado diretamente pelos grandes fazendeiros, mas se deu como parte de uma trajetória histórica que culminou na adoção do trabalho assalariado.

2.2 A questão da urbanização brasileira – breves considerações

O objetivo da seção anterior foi abordar de forma concisa os aspectos históricos, econômicos e políticos relacionados ao desenvolvimento político da terra no país desde o período colonial até a Lei de Terras. No final do século XIX, apesar de alguns processos de urbanização, o espaço urbano brasileiro ainda estava mais relacionado à criação de cidades do que ao desenvolvimento urbano¹⁵ como entendemos atualmente. Nesta seção, busca-se compreender como ocorreu a formação urbana no Brasil, dentro dos limites deste estudo, com foco na produção de moradia, locação e nas questões relacionadas ao acesso à terra para a população de baixa renda nas áreas urbanas.

Segundo Santos (1993), em 1890, apenas três cidades brasileiras ultrapassavam 100 mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Até 1920, o índice de urbanização aumentou menos de 4%, porém, entre 1920 e 1940, essa taxa triplicou. Anteriormente, na segunda metade do século XIX, o território brasileiro era composto por pequenas centralidades urbanas isoladas entre si. Esse cenário começou a se transformar com a expansão da produção cafeeira em São Paulo, que integrou os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro à sua dinâmica econômica. Isto impulsionou o crescimento urbano, estimulando o fluxo de capital mercantil e fomentando investimentos em infraestruturas por meio de companhias de energia, telefonia, bancos, estradas de ferro e etc.

Como abordado na seção anterior, a economia brasileira esteve historicamente voltada para a produção agrícola de exportação, o que se entrelaça com a história do desenvolvimento da propriedade da terra e do capitalismo no país. A partir deste ponto, buscamos destacar alguns aspectos da industrialização que, de certa forma, impulsionou a urbanização e vice-versa, especialmente em sua relação com a produção cafeeira.

Segundo Martins (2018), a Crise de 1929¹⁶ teve grandes impactos na produção de café e foi decisiva para que a dinâmica industrial começasse a superar a

¹⁵ A criação de cidades refere-se ao marco inicial dela, por vezes vinculado a um documento legal. Já o desenvolvimento urbano diz respeito à forma como o capitalismo se reproduz, se mantém e se expande na contemporaneidade. É a manifestação espacial desse processo socioeconômico.

¹⁶ A Crise de 1929, ou Grande Depressão, iniciou-se com o colapso da bolsa de valores de Nova York em outubro de 1929, após um período de especulação financeira descontrolada. A quebra da bolsa desencadeou uma reação em cadeia: falências generalizadas de bancos e empresas, queda brutal da produção industrial e desemprego em massa em escala global. A crise expôs as fragilidades do liberalismo econômico clássico, levando ao questionamento do papel do Estado na economia e

hegemonia agrária. Contudo, esse não foi o ponto de partida da industrialização no Brasil. No início do século XX, o país controlava cerca de três quartos da oferta mundial de café no mundo. Conscientes da crise de acumulação que poderia ameaçar a economia mercantil do produto, no final do século XIX, os produtores de café adotaram a estratégia de reter o grão fora do mercado, buscando elevar seu preço. Assim,

(...) a defesa dos preços proporcionava à cultura do café uma situação privilegiada entre os produtos primários que entravam no comércio internacional. A vantagem relativa que proporcionava esse produto tendia, conseqüentemente, a aumentar. Por outro lado, os lucros elevados criavam para o empresário a necessidade de seguir com suas inversões; Destarte, tomava-se inevitável que essas inversões tendessem a encaminhar-se para a própria cultura do café (Furtado, 2003, p. 248)

Esse mecanismo funcionou até a crise mundial de 1929, quando o preço do café caiu drasticamente, apesar do crescimento da produção impulsionado pela política de retenção do produto. Para lidar com o problema, o Estado comprou o café dos produtores nacionais, estocando e até queimando parte do excedente. Além disso, em vez de recorrer ao crédito externo, inviável devido à crise internacional, o governo expandiu o crédito interno, desvalorizando a moeda nacional. Essa desvalorização favoreceu o setor exportador e impulsionou a inflação, cujos efeitos foram sentidos por toda população (Furtado, 2003).

O pagamento do Estado aos produtores de café teve como consequência a manutenção dos empregos, um cenário oposto ao que ocorria em outras partes do mundo durante a crise. Isso resultou em um aumento da demanda por produtos importados, superior à capacidade do país em adquiri-los. Como consequência, os preços das importações subiram, mais do que teriam subido se o Estado não tivesse intervindo na compra do café. Este cenário criou um ambiente favorável ao nascimento da indústria, marcada pela substituição das importações.

Para Furtado, essa foi uma consequência direta (não prevista) no âmbito industrial de uma política voltada exclusivamente para proteger a produção cafeeira. No entanto, Martins (2018) apresenta uma visão diferente. Segundo ele, o então presidente Washington Luiz discordava da política de proteção ao café e mantinha uma relação próxima com os industriais. Muitos fazendeiros, na época, também eram industriais ou tinham investimentos em setores não agrícolas. Ademais, por causa da

influenciando o surgimento de políticas keynesianas de intervenção estatal, como o “New Deal” nos Estados Unidos da América.

retenção do café, cessaram os pagamentos dos fazendeiros aos colonos, estes deixavam de pagar os comerciantes do interior, que por sua vez, não conseguiam honrar suas dívidas com atacadistas e importadores, gerando problemas para a indústria. Ao comprar o café dos fazendeiros, o governo aliviava esses problemas, permitindo que a economia continuasse a funcionar de maneira relativamente estável. Indicando dessa forma, que a política que beneficiou os produtos cafeeiros, também foi, deliberadamente, uma política que contribuiu para o bem da indústria nacional.

Martins (2018, p.218) ainda argumenta que a indústria já existia antes da Crise de 1929, ou seja, sua origem não está diretamente ligada às relações comerciais de produtos agrícolas como o café. Ela se desenvolveu nas palavras do autor “nos interstícios dessas relações, à margem e contra o circuito de trocas estabelecidos pela importação”. Porém, ele reconhece que a crise no setor cafeeiro foi um estímulo significativo para o crescimento industrial.

É importante destacar que, quase quatro décadas após a promulgação da Lei de Terras, o Brasil passou por mudanças significativas em sua estrutura política e econômica, com a transição da monarquia para a República em 1889. Essa mudança não apenas afetou o sistema político, mas também influenciou o pensamento coletivo da sociedade. Nesse novo período da história brasileira, emergiu o ideal do homem de negócios e o compromisso com a prosperidade material. A busca pelo lucro, recompensada pelo prestígio social, impulsionou a economia brasileira de forma mais dinâmica (Prado Júnior, 1998).

Martins (2018, p. 225) aponta que a liberação do capital, após a abolição da escravidão e as mudanças nas relações de produção, foi decisiva no surgimento da mentalidade burguesa necessária para a movimentação do capital. Este empresário se dedicava ao “desenvolvimento da atividade industrial como parte necessária do elenco de alternativas de investimentos do capital originalmente acumulado na produção de café”.

Essa análise é corroborada por Florestan Fernandes (2006, p. 241), ao observar que a burguesia se comprometeu não só com o setor industrial, mas como tudo que fosse vantajoso, sem necessariamente assumir o papel do paladino da modernidade. A dominação burguesa não era exclusivamente da oligarquia hegemônica, mas sim de toda a burguesia, incluindo a própria oligarquia, que prosperava em meio ao caos da transição capitalista no país. A partir dessa dinâmica,

é possível observar a formação das classes sociais configuradas de maneira semelhante ao que conhecemos hoje.

Retornando à discussão sobre a indústria, como já demonstrado, apesar da sua presença na primeira metade do século XX, a economia brasileira era dominada pela agricultura de exportação. Nessa época, o Estado ofereceu alguns incentivos à nascente indústria, mas sem uma política sistematizada de apoio ao setor (Suzigan, 1986).

Somente na década de 1950, o Estado passou a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial, articulando o capital nacional, estrangeiro e estatal, protegendo o mercado interno, e promovendo o desenvolvimento industrial por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além disso, ampliou sua participação direta em investimentos na indústria de base, como siderurgia, mineração e petroquímica, e em infraestrutura econômica, incluindo energia e transporte (Suzigan, 1988). Certamente, foram construídas infraestruturas urbanas, em resumo, condições gerais de produção, que permitissem a atividade industrial no país.

Para Lojkine, as condições gerais de produção (CGP) no modelo capitalista impulsionam o desenvolvimento produtivo, característica central da cidade capitalista, que integra os chamados “meios de consumo coletivos”, ao espaço urbano. Essa socialização das CGP promove o avanço da produção e reduz o espaço dedicado ao trabalho, resultado da concentração de trabalhadores e dos meios de produção em uma área (Marx apud Lojkine, 1997, p. 159). Assim, o espaço urbano se torna um local de aglomeração de trabalhadores, capitais, meios de produção e as diversas necessidades e prazeres da vida humana. Em outras palavras, a cidade, por meio da urbanização, sustenta a acumulação de capital.

Vale aqui um pressuposto sobre o capitalismo, o sistema econômico no qual vive a maior parte da população mundial. Seu funcionamento se baseia na relação entre duas classes sociais distintas: a burguesia e o proletariado. No modelo capitalista de produção, o trabalhador vende sua força de trabalho ao empregador. No entanto, o burguês consegue extrair desse trabalho um valor maior que o pago ao proletário. Isso significa que o trabalhador labuta por um tempo superior ao necessário para cobrir seu salário, e o excedente da produção gera um lucro adicional para o patrão, conhecido como mais-valia (Engels, 2015).

A urbanização sob a égide do capital molda o espaço urbano conforme seu interesse. Lefebvre (Lefebvre, 1999, p. 26), em sua teoria sobre a produção do espaço urbano, introduz o conceito de implosão-explosão das cidades. Segundo ele, a cidade embebida de “pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamentos”, sofre um colapso interno (implosão) e explode espalhando para suas áreas circundantes múltiplos fragmentos, como “periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites, etc.”

Ainda de acordo com Lefebvre (1999), a cidade industrial é aquela que atinge o auge da “efervescência enérgica”, que implode sobre si mesma e se projeta para a periferia em forma de tecido urbano fragmentado. Monte-Mor (2006) por seu turno, aponta que o desenvolvimento industrial foi condicionado, em grande parte, pela própria cidade. Esse processo se deu porque a cidade mercantil passou a concentrar “a população consumidora, os trabalhadores e as condições gerais de produção, para instalação das empresas fabris, presentes (ou criadas) (...)” (Monte-Mór, 2006. p. 13). Dessa maneira, a cidade começou a ser guiada pelo capital, se (re)produzindo de acordo com sua lógica, portanto, capitalista. Embora esse processo ocorra dentro dos limites citadinos, ele também transcende esses limites, subordinando até mesmo o campo à dinâmica da urbanização.

A condição de subordinação do campo à cidade é legitimado pelo tecido urbano que:

(...) prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária. Estas palavras, ‘o tecido urbano’, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa acepção, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano. (Lefebvre, 1999, p. 17)

De acordo com Santos (1993), o período pós- Segunda Guerra Mundial foi marcado pela integração do território brasileiro, facilitada por infraestruturas como estradas de ferro. No entanto, essa transformação foi além. Uma nova materialidade de sistemas de engenharia no território forneceu as condições técnicas que favoreceram a industrialização de substituição de importações. O sistema financeiro, fiscal e monetário serviu como base para novas relações sociais, o que Santos denominou de meio técnico-científico-informacional. Além disso, o aumento da classe média, a expansão do crédito e o crescente interesse pelo consumo incentivaram a atividade industrial.

Nesse contexto, o espaço não deve ser entendido como uma simples “folha em branco”, mas sim como algo socialmente produzido. O espaço é tanto reproduzido quanto reprodutor de relações sociais, sendo simultaneamente produto e produtor.

Assim é possível apontar que a organização da produção e reprodução capitalista (CGP nas cidades), interagem de tal forma que culminam na implosão-explosão da cidade, a partir da lógica do meio técnico-científico-informacional. Ao pensar numa explosão da cidade capitalista brasileira, imaginamos estilhaços para todos os lados, em resumo, uma desordem¹⁷. Como a industrialização, ou melhor, a cidade industrial poderia causar tal desordem urbana da perspectiva do acesso à moradia?

Segundo Kowarick (1979), o “problema” habitacional se desenrola em duas frentes. A primeira se relaciona às condições de exploração do trabalho no qual estão sujeitos às diversas classes de trabalhadores. A segunda, decorrente da primeira, é a espoliação urbana, condição em que a população pobre da cidade é sistematicamente privada dos serviços de consumo coletivos que são considerados como socialmente indispensáveis, não somente para a reprodução social da vida, mas também, para a subsistência humana, que ao serem negados, precarizam ainda mais as relações de trabalho.

Isto só é viabilizado pela ação estatal que ao mesmo tempo em que cria as condições gerais de produção (infraestrutura urbana) voltadas para o mercado e para a sociedade em geral, faz com que a preferência da criação de condições seja voltada à produção em detrimento da coletividade social urbana. Essa por sua vez, ao reivindicarem a correção de tais injustiças é oprimida pelo Estado que detém o monopólio da violência.

Ademais, a preferência do Estado pelos detentores do capital também se apresenta nas relações de trabalho, que são precarizadas, resultando na extensão da jornada laboral, para que seja possível o acesso às mercadorias essenciais. Um exemplo disso são as autoconstruções de moradia que veremos mais adiante. No setor industrial brasileiro, entre 1968 e 1973, a produtividade do trabalho aumentou em 32%, enquanto os salários médios dos trabalhos urbanos decresceram em 15% no mesmo período (Kowarick, 1979, p.66).

¹⁷ Esta desordem na verdade é a fragmentação da paisagem urbana em pedaços desconexos, a exclusão dos mais pobres no acesso às benesses do meio técnico-científico-informacional e o resultado planejado e funcional da organização capitalista no espaço.

Seguindo esta linha de raciocínio, segundo Singer (1982. p.67), ao analisar o período da metade da década de 1950 até o começo dos anos 1961, descreve a evolução anual do custo de vida do trabalho da seguinte forma: 1956 – 20,5%; 1957 – 16,5%; 1958 – 14,5%; 1959 – 39%; 1960 – 39,3%. 1961 – 33,4%. É perceptível um brusco aumento do ano de 1958 para o ano seguinte. Ainda segundo o autor a ação inflacionária¹⁸ a partir do ano de 1959, não transferiu renda dos assalariados apenas para as empresas, mas também descolou recursos das camadas pobres para as camadas de renda média e alta.

O Estado de forma geral foi o propulsor das condições de realização para as empresas, colocando-as a serviço da reprodução ampliada do capital.

O Estado, em plena época populista, já se orientava neste sentido, sem contudo desprezar inteiramente certos investimentos básicos para a reprodução da força de trabalho, que a própria ambiguidade do pacto político do período tornava necessários. Contudo, com o avanço do processo de acumulação, o Estado perde sua ambiguidade: converte-se em pressuposto da realização do grande capital, fornecendo insumos básicos e tornando-se ele próprio um agente produtor, o que levou à crescente exclusão das massas trabalhadoras, agora também no que se refere aos serviços de consumo coletivo (Kowarick, 1979, p. 68).

O Estado a serviço do capital, drenou recursos retirados em grande parte de um fundo dos próprios assalariados (FGTS) para ativar a indústria da construção civil, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH). A habitação foi utilizada com um propósito meramente econômico, juntamente com os serviços de consumo coletivos. Um exemplo disso é a cobrança por serviços públicos, como a rede de água, incompatível com a renda de quem deveria ser beneficiado. Além disso, a iniciativa privada realizadora de grandes empreendimentos de infraestrutura pagas pelo Estado – saneamento, sistema viários e de transportes – nas cidades ampliaram a dinâmica econômica, mobilizando o processo de acumulação do capital¹⁹.

¹⁸ Para entender esta ação é possível mencionar a forma como os recursos para a acumulação de capital foram mobilizados a fim de acelerar a economia de mercado no Brasil. Nesta época não havia mecanismos de mercado (bancos, companhias de seguro e etc.) capazes de operar transferências intersetoriais em prol do desenvolvimento. Portanto, o Estado toma esse papel e o faz por meio da “poupança forçada”, consequência de um imposto indireto sobre as transações, de forma que a elevação de preços é suscitada pelo crescimento da demanda monetária. Esta poupança é entregue às empresas privadas sob a forma de créditos a longo prazo e juros fixos (Singer, 1976, p. 66-67). Da mesma forma que toda a sociedade foi impactada negativamente pela defesa do café durante a crise da primeira parte do séc. XX, ela também foi afetada para que houvesse o desenvolvimento da economia de mercado nos moldes capitalista no país.

¹⁹ Vale destacar que os empreendimentos privados, tem fins privados, como o lucro ou a valorização de áreas para o mercado imobiliário. Para mais informações ver Seabra (2015).

2.2.1 A (des)ordem urbana

Segundo Camargo (1976), em 1969, São Paulo obtinha 40% de sua renda interna da indústria e apenas 12,4% da agricultura, confirmando a subordinação do campo à cidade mencionada anteriormente. Entretanto, é importante lembrar que São Paulo era um dos principais estados brasileiros, à época, isso é devido ao seu alto nível de desenvolvimento econômico se comparado a outros estados. Por isso, o caso paulista oferece um panorama geral da industrialização e urbanização que pode ser tomado como referência para outras regiões do país com características parecidas.

Algumas características básicas do espaço urbano nas cidades brasileiras desde o começo do século XX até os dias atuais são demonstrados por Costa (1994, p.54), são elas:

Retenção de áreas equipadas, intensa atividade imobiliária, como o controle de acesso à cidade através do mercado de terrenos, e a ação do Estado no sentido de produzir e qualificar espaços para incentivar determinados tipos de ocupação, como a industrial, em detrimento de outras, como a habitacional.

A posição privilegiada de São Paulo, com uma grande concentração de capitais, não se reflete nas condições materiais de reprodução social da força de trabalho, culminando na segregação de muitas pessoas. Inicialmente, a condição de “marginalidade” era vista como transitória e superável, diferente da visão de pobreza descrita por Engels (1875) em “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”. Porém, tal visão sobre o tema tem se transformado como aponta Benévolo (1981, p.44): “a pobreza, condição suportada há séculos sem esperanças de alternativas razoáveis, é agora reconhecida como miséria, ou seja, vista na perspectiva moderna como um mal que pode e deve ser eliminado com os meios disponíveis”. Apesar de inaceitável, a partir das condições trabalhistas e salariais orientadas pela produção industrial, a pobreza é produzida como parte fundamental da expansão capitalista nas cidades.

Camargo (1976 p.19), argumenta que “as condições de trabalho e os salários, numa população cuja imensa maioria é constituída de trabalhadores assalariados, são os aspectos mais importantes para a determinação da “qualidade de vida”. Afinal, o capitalismo produz em forma de mercadoria o que os trabalhadores anteriores ao capitalismo produziam para sua própria subsistência, criando produtos que serão consumidos por meio do salário que provém da venda da força de trabalho (Kowarick, 1979).

No Brasil, a industrialização foi impulsionada por salários baixos. João Eduardo Furtado (citado em Maricato, 1996 p.39) revelou que o Brasil ocupava o último lugar em “salário no produto industrial” entre 40 países incluindo centrais, periféricos e socialistas.

Por isso, o custo de reprodução da força de trabalho não contemplava a habitação formal oferecida pelo mercado privado. Mesmo durante o período de forte crescimento econômico, a maior parte da população vivenciou a produção do espaço urbano por meio de favelas, lotes ilegais e autoconstruções, que foram estruturantes para o crescimento urbano na perspectiva industrial²⁰ (Maricato, 2000).

Essas autoconstruções, na verdade, são sobretrabalho porque são feitas pelos próprios trabalhadores individualmente ou organizados em mutirões, utilizando-se de dias de folga, feriados e fins de semana para a edificação das moradias. Este tipo de processo pode perdurar por anos e ser um motor gerador de insegurança alimentar, já que os recursos destinados à compra de materiais para construção precisam sair do salário do indivíduo. Por vezes, esta situação pode levar ao endividamento que por sua vez, gera a extensão de jornadas de trabalho afim de pagar essas dívidas (Kowarick, 1979).

Porém, em vista disso, o capitalismo forçou uma “solução” para os trabalhadores que ficaram desamparados com relação à moradia: a aquisição da casa própria, que pudesse ser paga pelo salário do trabalhador, ou seja, a venda de uma mercadoria, ou melhor, da habitação precária, via mercado imobiliário²¹. É evidente

²⁰ Porém, nem sempre foi assim, nos anos 1930, as empresas forneciam moradia a alguns de seus funcionários, o que permitia a redução dos salários e o controle da indisciplina com ameaças de demissão (Holston, 2013). Todavia, com o aumento da industrialização e a valorização dos terrenos, essa prática se tornou inviável. Assim, as empresas transferiram os custos de habitação e transporte para os empregados, enquanto o Estado assumiu a responsabilidade pela infraestrutura urbana (Kowarick, 1979).

²¹ Apesar do insucesso dos pobres em acessarem a moradia por meio do mercado formal de terras, nas décadas de 1970 e 1980, o acesso à propriedade privada se deu em parte através do setor imobiliário por meio de uma estratégia singular deste setor: o loteador popular. O ponto central do plano imobiliário era deixar o lote com o preço mais baixo possível. Diferente de um carro que podemos escolher entre o modelo completo e o básico mais barato (sem ar-condicionado e vidro elétricos, por exemplo), para que o preço do lote diminuísse era comum que o loteamento não tivesse construções, áreas verdes, espaços de uso coletivo e contasse com a falta de infraestrutura. O problema é que diferente do carro que pode proporcionar algum desconforto em um dia de calor devido à falta do ar gelado, no caso desse tipo de mercadoria “básica” que é a moradia, o desconforto é diferente e está ligado à reprodução da vida social daquele indivíduo. Em outras palavras, a moradia é um aspecto fundamental para a condição humana moderna, mas que ao se tornar uma mercadoria, isso não é levado em consideração. A fundamental condição de vida do indivíduo é moldada pela displicência no qual é feito o loteamento aqui mencionado. “A produção capitalista organiza-se, não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um

que os baixos salários das indústrias tornavam isso praticamente impossível para a maioria dos operários, levando ao surgimento das “periferias” - áreas urbanas distantes, muitas vezes ilegais, com pouca infraestrutura, onde a força de trabalho se estabeleceu. Nestas áreas, há a presença dos loteamentos legais ou não – sendo esses últimos clandestinos, fraudulentos ou irregulares. Ademais, é perceptível outro tipo produção do espaço promovida pela tentativa de acesso à moradia: a ocupação ou a invasão²².

Para estabelecer uma relação com que foi mencionado no título anterior sobre a síntese capitalista que, em suma, é uma relação de dominantes e dominados, pelo capital, as periferias, por sua vez, refletem no espaço essa relação. Segundo Corrêa (1989), o espaço é fragmentado e articulado. A articulação é bem sucedida graças ao fluxo de pessoas, veículos, mercadorias e informações que agregam o espaço. Tal movimentação no capitalismo se manifesta na relação espacial que concerne aos investimentos de capital, mais-valia, renda, salários e juros. Toda essa conexão espacial implica no exercício do poder e da ideologia.

Por se tratar de uma manifestação capitalista, não somente uma consequência deste, o espaço além de ser mutável, é repleto de desigualdades. Um exemplo disso é a distinção entre os bairros residenciais. Há localidades em que residem, a grosso modo, os ricos e outras, os pobres. Nesses espaços, encontramos a reprodução social de cada classe social. Portanto, é possível dizer que o espaço urbano é reflexo e condicionante social.

Contudo, segundo Holston (2013), as periferias não são apenas os lugares em que se encontram os desfavorecidos do sistema. É importante se atentar para as relações de dependência mútuas nas quais são definidas por meio de mecanismos de dominação e resposta os conceitos como periferia. Portanto, termos como “periferia” (“cidade” e “urbano”) carregados de elementos políticos, legais, sociais e de infraestrutura, podem mudar de lugar com o tempo. O motivo pelo qual façamos esta ressalva é que, por mais que trataremos a seguir da “desordem urbana”,

excedente que é privadamente apropriado” (Kowarick, 1979, p.56). Para mais informações ver Costa, 1994.

²² A invasão, geralmente, carrega uma conotação negativa e violenta, implicando a transgressão de uma propriedade ou direito alheio por meio da força, ilegalidade ou ação coercitiva. Já a ocupação é um termo, geralmente, adotado por movimentos sociais e no campo crítico das ciências humanas que busca destacar o caráter político e reivindicatório da ação. Refere-se à apropriação de um espaço vazio ou subutilizado (geralmente terras públicas ou privadas que não cumprem sua função social) como forma de protesto e luta por direitos fundamentais, como moradia, terra ou reforma urbana.

principalmente pela perspectiva dos mais vulneráveis, há outras visões sobre a produção da periferia em que a classe dominante atua. Em outras palavras, a produção da periferia é bem mais complexa do que se propõe a expor esta parte do trabalho. Afinal, como Lefebvre apontou, a explosão das cidades espalham para suas redondezas diversos estilhaços, um deles é a periferia pobre, mas como veremos ao longo deste trabalho, há periferias representadas pelos abastados, como é o caso dos condomínios fechados.

De volta à discussão, enquanto o setor imobiliário preservava grandes áreas próximas ao centro para valorização futura, terrenos mais distantes e desprovidos de infraestrutura urbana eram vendidos aos mais pobres.

Uma das estratégias utilizadas nesse tipo de ação do setor imobiliário que por vezes é representado pelo dono das propriedades que age também como promotor imobiliário é a chamada especulação de “pular espaços” (Holston, 2013). Como isso acontece? Ao invés de produzir loteamentos de forma contínua a partir do centro em direção à periferia, o loteador deixa uma área não incorporada entre uma já existente e outra recém subdividida. À medida que as primeiras famílias de baixa renda adquirem lotes e iniciam a autoconstrução de suas moradias em loteamentos periféricos, os moradores passam a demandar do Estado a provisão de infraestrutura urbana, de modo a atender às necessidades dessa população recém-instalada. Dessa forma, a infraestrutura passa pela área intermediária, valorizando-as.

Mesmo com uma regulamentação rigorosa para normatizar a produção do espaço urbano, a ocupação ilegal da terra não é apenas uma característica da urbanização brasileira, mas parte integrante de seu modelo de desenvolvimento. Esse processo permitiu manter o baixo custo de reprodução da força de trabalho e sustentou a especulação imobiliária fundamentada em uma estrutura fundiária arcaica (Maricato, 2000). Em outras palavras, “o grileiro do século XIX renasceu em sua forma urbana para subdividir e desenvolver as periferias” (Holston, 2013, p. 247).

Embora a legislação busque regular o uso do solo urbano, a ocupação ilegal é tolerada pelo Estado, exceto em áreas de grande valorização imobiliária. Afinal, sem essa forma de ocupação, uma grande parte da população urbana não teria alternativas de moradia. Essas ocupações geralmente ocorrem em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário como margens de córregos, encostas e áreas de proteção ambiental (APP). Nesse processo, o “direito à invasão” é tolerado, mas o “direito à cidade” não é garantido.

As consequências dessa irregularidade incluem, entre outras, principalmente: a) o não pagamento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), repetindo uma prática histórica de inadimplência tributária desde a era colonial, embora em um contexto diferente – na época colonial, os “proprietários de terras” não pagavam o foro à Coroa, no cenário atual, são os não proprietários que se esquivam dessa obrigação; b) a degradação ambiental em áreas sensíveis, como margens de rios, encostas e regiões alagadas, onde os moradores são frequentemente vistos como inimigos do meio ambiente²³ e c) o aumento da violência²⁴.

2.3 O estado da obra

A urbanização no Brasil, especialmente no que se refere à moradia, é excludente, moldada pelos interesses econômicos privados que, em seu processo de acumulação de capital, contribuem para essa exclusão. Diante dessa realidade, surgem algumas perguntas: e os excluídos? Ao serem ignorados pelo Estado e pelo mercado imobiliário, reivindicaram o direito à cidade? Afinal, a população periférica pobre constitui a maioria da população. A configuração urbana, da forma como foi estabelecida, é prejudicial a essas pessoas, como vimos na seção anterior. Já se considerou uma reforma urbana no país para corrigir os problemas urbanos fundamentais, como é o caso do acesso irregular, precário ou até ilegal à moradia? Como o Estado, por meio de suas políticas públicas, enfrentou o crescimento “desordenado” e a pobreza resultantes da expansão urbana capitalista nas cidades brasileiras?

A Reforma Urbana já foi tema de debate no Brasil, e aqui pretendo apresentar algumas reflexões sobre esse processo até chegarmos no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), bem como a forma encontrada para enfrentar os desafios urbanos do país.

A Revista Arquitetura²⁵, em 1963, apresentou um texto que esclarecia que o Instituto de Arquitetos do Brasil estava desenvolvendo um programa de atividades indispensáveis para enfrentar os problemas decorrentes da urbanização brasileira. Boa parte do trabalho estava relacionado à denúncia quanto às péssimas condições de moradia da maioria da população brasileira e a desordem urbana (já discutida neste

²³ Para mais informações ver Martins (2006) e Carmo; Tagnin (2001).

²⁴ Para mais informações ver Camargo (1976).

²⁵ IAB, 1963a.

trabalho) nacional. A ideia era pressionar o Governo a fim de que este interviesse de forma concisa na elaboração e aplicação de soluções para o problema. Toda essa mobilização resultou no I Seminário de Habitação e Reforma Urbana.

Em 1963, durante o governo de João Goulart, o termo “reforma urbana” foi apresentado no referido Seminário. O evento reuniu diversos profissionais de áreas relacionadas à questão urbana²⁶, impulsionados pela mobilização em torno das reformas de base, que visavam estabelecer uma nova política no Brasil. Para os fins deste trabalho é a partir desse momento que a discussão sobre reforma urbana tem início no país.

Como resultado deste encontro, foi elaborado um documento intitulado “Conclusões do Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana” (IAB, 1963b, p.19). O documento aponta que a urbanização nacional teve como fatores determinantes os seguintes aspectos: a estrutura de subdesenvolvimento do país, junto ao rápido crescimento demográfico, que não foi acompanhado de medidas voltadas ao interesse nacional para organizar e regular o avanço industrial e as arcaicas relações de produção no setor agrário que resultaram em intensos fluxos migratórios para os centros urbanos.

O texto destaca ainda a necessidade de uma reforma urbana devido aos problemas gerados pela rápida urbanização do país, com a habitação sendo identificada como um dos maiores desafios. As causas apontadas incluíam a desproporção entre salários ou rendas familiares e o alto custo dos aluguéis ou a compra da moradia, além do déficit de unidades residenciais disponíveis para a população. O que evidencia a incapacidade em obter-se, pelo setor privado, o aumento da oferta de moradias de interesse social, pelo menos no ritmo em que crescia a população urbana. Quando disponíveis, as residências ofertadas pelo mercado imobiliário, geralmente destinava-se às classes mais favorecidas economicamente, o que agravava a exclusão habitacional no Brasil.

A reforma urbana exigia entre outras proposições a limitação do direito à propriedade e ao uso do solo e até uma reforma agrária. No entanto, a população não

²⁶ “Arquitetos, sociólogos, engenheiros, economistas, advogados, assistentes sociais, médicos, líderes estudantis e sindicais, vindos de todos os pontos do país, congregaram-se durante uma semana para estudar e debater os mais dramáticos aspectos da crise brasileira de habitação. O número de participantes reunidos por iniciativa do IPASE (Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado) e do IAB, nas duas etapas (Quitandinha e São Paulo), chegou a quase 200, dentre os quais figuravam inúmeros representantes de órgãos estaduais de planejamento e de grandes empresas industriais de economia mista” (IAB, 1963b, p.17)

foi chamada a participar ativamente no processo, ainda que o documento ressaltasse a importância da conscientização popular sobre os problemas urbanos. Esse aspecto reflete o caráter centralizador do Estado naquele momento. O documento também previa a desapropriação de terras para fins de reforma urbana, justificando-se com a necessidade de criar habitações, infraestrutura urbana e melhor aproveitamento do território.

A especulação imobiliária foi caracterizada como “antissocial”, e o documento sugeriu que ela fosse controlada, com o objetivo de disciplinar o investimento privado no setor. Para melhorar a qualidade das submoradias no Brasil, propôs-se a criação de um órgão federal centralizado, economicamente autônomo, com autoridade para promover a justiça social em questões habitacionais. O documento, com essas e outras proposições, foi encaminhado ao governo federal da época.

Esse notável movimento²⁷, voltado para a modernização e a redução das desigualdades sociais, especialmente no campo da habitação, destacava-se como parte das reformas de base, evidenciando o caráter progressista e anti-imperialista da política nacional. No entanto, as propostas resultantes do seminário de 1963 foram abafadas como o início da ditadura militar de 1964 (Silva, 2003).

Durante a ditadura militar, em 1977, com a iminência da intensificação dos problemas urbanos por causa, principalmente, do aumento da especulação imobiliária, do aumento da densidade populacional nas cidades e outros problemas, desenvolveu-se um Anteprojeto para a questão urbana. Seus principais pontos foram:

1. Desvincular o direito de construir do direito de propriedade;
2. Desapropriar imóveis para fins de renovação urbana;
3. Possibilitar ao Poder Público manter áreas urbanas de reserva, mediante a desapropriação;
4. Permitir ao Poder Público o direito de revenda em casos de desapropriação;
5. Modificar critérios de fixação de valores de desapropriação, admitindo-se apenas a correção monetária correspondente ao período decorrido até a data do efetivo pagamento da indenização;
6. Promover desapropriações urbanas por títulos da Dívida Pública e não mais em dinheiro;
7. Ampliar o direito de preempção, estabelecendo a preferência para o Poder Público adquirir imóveis em áreas urbanas especiais onde se prevê rápida valorização motivada por obras públicas de grande porte;
8. Determinar a edificação compulsória como forma de evitar a retenção de terrenos não ocupados, sob pena de desapropriação

²⁷ Tal documento realizado pelo Seminário, de fato, se comprometeu em buscar soluções racionais e levou em consideração a realidade brasileira para além do aspecto econômico. Exemplo disso é a previsão de desapropriação por interesse social para fins de habitação, a exposição das causas da problemática urbana brasileira, o entendimento de que a política habitacional de Estado não poderia ser de ordem assistencialista, mas sim relacionada ao desenvolvimento global do país. Nas palavras de Maricato (1997, p.120): “Para fazer justiça aos arquitetos e a vários outros profissionais ligados à questão urbana, é preciso reconhecer que em pelo menos um momento da história do Brasil esses profissionais, como muitos setores organizados da sociedade brasileira, ousaram produzir uma proposta para uma sociedade mais moderna, ou seja, mais democrática e mais igualitária”.

e alienação a terceiros; 9. Unir os esforços do Poder Público e da iniciativa privada, levando os empresários a assumir parcela dos custos indiretos da localização de suas propriedades, transferindo-lhes a construção e operação de serviços urbanos rentáveis; 10. Criar novos impostos sobre a propriedade urbana, como o de valorização imobiliária, com base na diferença entre os valores da aquisição e da alienação do imóvel, e o Imposto de Localização Metropolitana, a incidir sobre pessoas jurídicas de direito privado em virtude da localização ou expansão de suas instalações em municípios integrantes de região metropolitana; 11. Permitir melhor utilização do potencial de arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano pela aplicação do princípio da progressividade, ou seja, não se considera para o seu cálculo apenas o valor do imóvel, mas, entre outros fatores, a sua localização; 12. Tornar possível a cobrança de contribuições de melhoria; 13. Forçar o aproveitamento de lotes vazios dotados de melhoramentos públicos, pela obrigatoriedade do pagamento de serviços, mesmo não utilizados, como água, por exemplo; 14. Preservar áreas verdes necessárias à população; 15. Evitar a especulação imobiliária; 16. Reservar áreas para futuros equipamentos - investimentos públicos – urbanos; 17. Regular o uso do solo em torno dos grandes equipamentos públicos, como aeroportos e represas; 18. Evitar a ampliação excessiva de perímetros urbanos em detrimento da produção rural, entre outros.” (Silva, 2003, p. 31 e 32)

Em relação à regularização da ocupação de terrenos urbanos, uma medida que seria amplamente utilizada para enfrentar o problema da habitação ilegal no país, o anteprojeto incluiu apenas uma nota informando que o tema estava sendo estudado pelo grupo técnico do Ministério do Interior. Contudo, é possível destacar algumas diretrizes que orientaram os objetivos para efetiva regularização fundiária, entre elas:

- buscar soluções com o objetivo de assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas, sempre buscando não remover as pessoas;
- quanto às áreas públicas "já foi enviada mensagem ao Congresso Nacional dispondo sobre a entrega ao BNH de terrenos públicos da União e das autarquias federais para a execução de programas habitacionais e regularização fundiária”;
- quanto às áreas particulares ocupadas por favelas, a regularização fundiária poderá dispor de diversos mecanismos já existentes, como o usucapião, a desapropriação por interesse social, a negociação e as situações de perda de propriedade por abandono admitidos em lei social (Jornal da Tarde, 27/01/1982 apud Silva 2003, p. 33).

Apesar de não ser bem recebido tanto pela direita quanto pela esquerda do país, o anteprojeto serviu como inspiração para o Projeto de Lei (PL) 775/83, que conta com algumas das diretrizes incorporadas no Estatuto das Cidades, promulgado em 2001. No entanto, o PL foi alvo de críticas de várias entidades, como AELO – Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo, Federação do Comércio de São Paulo, Confederação Nacional do Comércio, Confederação das Associações de Proprietários de Imóveis no Brasil, Centro do Comércio do Estado de São Paulo, além de parte dos empresários da construção civil. Em contraste, a reação favorável se deu na esfera pública pelos urbanistas (Silva, 2003).

À medida que a Ditadura Militar se prolongava, os movimentos sociais ganharam força. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) surgiu em 1985, já no final da ditadura militar. Naquele momento, havia um claro tensionamento entre o governo militar, a crise do petróleo no cenário internacional e as reivindicações crescentes relacionadas a problemas urbanos e trabalhistas no Brasil.

Todavia, antes disso, durante a década de 1970, manifestações isoladas em comunidades de bairros abriram caminhos para a formação de futuras organizações sociais. Estes protestos iniciais, focados nos problemas urbanos, desempenharam um papel importante no direcionamento do país para a redemocratização. Os pequenos protestos, geralmente motivados pelas dificuldades cotidianas e pela insatisfação com relação ao arrocho salarial²⁸ e as precárias condições de trabalho, já tratadas neste trabalho, eram uma resposta direta ao regime militar (Silva, 2003).

Uma característica marcante desses movimentos era a sua heterogeneidade. Eles não estavam unificados sob uma única representação maior, mas formavam múltiplos grupos com diferentes demandas, ainda que compartilhassem pontos em comum, como a insatisfação com as condições urbanas e trabalhistas. Diante disso, as expressões sociais da década de 1970 ainda não refletiam uma segmentação clara por classes sociais. “A pluralidade de movimentos não está indicando nenhuma compartimentação de supostas classes sociais ou camadas sociais diversas. Está indicando diversas formas de expressão” (Sader, 1988, p.198).

Para conter as manifestações, o governo adotou uma estratégia clientelista e de barganha entre as elites favorecidas e as massas populares. Entretanto, dada a profundidade das transformações sociais e políticas pelas quais o Brasil passava, essa abordagem se mostrou ineficaz. Como resultado, o governo acabou recorrendo ao uso da força e repressão para interromper as reivindicações sociais²⁹ (Silva, 2003).

A partir de 1978, os movimentos sociais se tornaram mais fortes e politizados, fruto das experiências acumuladas nos anos anteriores. Dessa vez, além de artistas, estudantes e grupos profissionais, os movimentos passaram a englobar camadas

²⁸ Segundo Kowarick (1979, p.197), entre os anos de 1940 e 1977, caso o “salário mínimo tivesse aumentado na mesma proporção que o custo de vida e absorvido a taxa de crescimento econômico verificada no país, ele deveria ser fixado em pouco mais de 10.000 cruzeiros, isto é, nove vezes mais do que o irrisório montante de 1.106 cruzeiros”.

²⁹ Kowarick (1979, p.191) apresenta um quadro intitulado de “Dossiê da violência: algumas manifestações”, em que apresenta, desde o ano de 1964 até o ano de 1979, o número de pessoas e a manifestação da violência feita pela ditadura militar, tais como: Peças de teatro e músicas proibidas, Cassados de seus direitos políticos, mortos sob tortura na fase de interrogatório, “desaparecidos”, entre outros.

mais amplas da sociedade. Nesse período, sindicatos, associações de base popular ganharam força, e os movimentos sociais urbanos, de forma geral, desempenham um papel fundamental para a transição política entre 1978 e 1985. Esses movimentos buscavam transformar suas reivindicações em direitos reconhecidos pelo Estado, como a plena liberdade de expressão, a democracia, e direitos relacionados à cidade e a cidadania (Silva, 2003).

Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte na década de 1980, surge o MNRU, como mencionado anteriormente. O movimento combinava uma proposição técnica para enfrentar os problemas urbanos com a força dos movimentos sociais. A conjuntura política era favorável, com o regime militar enfraquecido e os movimentos sociais fortalecidos. Tal cenário possibilitou o lançamento do Movimento Nacional pela Constituinte, que deu visibilidade e ação às mobilizações locais, permitindo a defesa dos interesses populares. Nesse sentido:

O movimento social se vê dentro de uma nova fase de elaboração, negociação e inserção diante da realidade política estabelecida. Foi nessa conjuntura que nasceu uma articulação de abrangência nacional que pretendia implantar novos referenciais para a política urbana tendo em vista as desigualdades sociais e territoriais presentes nas cidades (Silva, 2003, p. 78).

Inicialmente, os setores ligados à questão urbana se mobilizaram e formaram o Movimento Popular pela Reforma Urbana, que mais tarde se transformou no Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Embora esse movimento fosse significativo em um momento de reformulação legal e recuperação de direitos cidadãos suprimidos durante o período militar, Maricato (2000) aponta que o Movimento se concentrou excessivamente em propostas legislativas, como se a raiz dos problemas urbanos estivesse exclusivamente na ausência novas leis e instrumentos urbanísticos que controlassem o mercado.

A Reforma Urbana buscou politizar a questão urbana e denunciar a desigualdade espacial nas cidades. Havia a crença de que seria possível construir uma nova forma de relações sociais na cidade, pautadas na igualdade. Para alcançar esse objetivo, era fundamental abrir um debate sobre a noção de direito à propriedade de terra no país.

A história sobre a propriedade fundiária no Brasil é longa e complexa. No início deste trabalho destacamos as principais formas de aquisição de terras, como as sesmarias e a posse, frequentemente associadas à sua utilização para o cultivo. Segundo Paes (2018, p.42):

A posse – e não a titulação individualizada da propriedade – era o centro dessas relações. A principal forma de reconhecimento de uma relação jurídica legítima entre uma pessoa e uma coisa era feita por meio da identificação do uso efetivo dessa coisa, mais do que por meio da existência de um título individual de concessão de propriedade. (...) Em outras palavras, o ambiente jurídico brasileiro das primeiras décadas do século XIX não era pautado pela centralidade da noção de propriedade individualizada e titulada, mas pela convicção de que direitos eram adquiridos na medida em que eram exercidos.

Pereira (2021), ao analisar brevemente a trajetória da propriedade da terra no Brasil, aborda na Constituição de 1824 e na Constituição Republicana de 1891 a concepção de direito à propriedade individual e plena já era presente. Já no Código Civil de 1916, o artigo 524, estabelece que: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. Já o artigo 527 dispõe que “o domínio se presume exclusivo e ilimitado, até prova em contrário” (Brasil, 1916). Essas definições refletem um ideal que se consolidou na França e que ganhou força, principalmente no mundo ocidental, o direito absoluto, exclusivo e perpétuo à propriedade privada.

Absoluto no sentido de que o proprietário tem o mais amplo poder jurídico para usar e desfrutar a coisa da maneira que lhe aprouver; exclusiva porque exercido apenas e de acordo com os interesses do dono, sem participação de qualquer outro e podendo repelir qualquer ingerência alheia, e perpétuo, no sentido de que perdura no tempo só se extinguindo pela vontade do dono ou expressa disposição da Lei, caracterizando-se está a exceção da regra (Silva, 2003, p. 92)

Foi apenas na Constituição de 1934 (Brasil, 1934) que se estabeleceu que o interesse coletivo ou social não poderia ser sobreposto pela regulamentação jurídica do direito à propriedade privada. A Constituição de 1946 foi ainda mais explícita, afirmando em seu artigo 141 que: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (Brasil, 1946).

Já na Constituição de 1967, o termo “função social da propriedade” foi introduzido pela primeira vez como princípio da ordem econômica e social. Todavia, a relação entre a propriedade urbana e função social da terra só foi plenamente consolidada no texto da Constituição Federal de 1988 (Pereira, 2021; Brasil, 1988). A seguir, examinaremos sinteticamente como esse processo se desenvolveu, a partir da perspectiva dos problemas urbanos.

No Brasil, em 1987, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte reuniu “Um conjunto de entidades, associações de classe, organizações não governamentais, associações civis, movimentos e grupos sociais” (Silva, 2003, p. 93),

que participaram ativamente da elaboração da Constituição Federal de 1988. Esse texto constitucional se destacou por limitar o conceito de propriedade absoluta e exclusiva, estabelecendo, no artigo 5º, que a terra deve cumprir uma função social, como já mencionado. Ademais, outro importante aspecto relacionado à propriedade imobiliária é a preservação ambiental, que também deve ser considerada para o cumprimento da função social da terra. Assim, o direito de propriedade foi vinculado ao atendimento do interesse coletivo, impondo deveres ao proprietário (Pereira, 2021). Segundo Comparato (1986, p.75) “essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica”.

Todo o caráter progressista, discutido desde a década de 1960 e que resultou em profundas mudanças na política urbana nacional, foi consolidado com a Lei Federal nº10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade. Isso quer dizer que a crítica, a denúncia, os questionamentos a respeito da necessidade de novos modelos urbanos que combinou com as demandas e reivindicações de movimentos populares urbanos, de alguma forma, tiveram algum impacto, pelo menos, no campo jurídico.

Entretanto, apesar de seu caráter progressista, durante a tramitação no Congresso Nacional, houve uma disputa com os representantes do capital, especialmente do mercado imobiliário, que propuseram medidas para suprimir alguns instrumentos do projeto de lei, como o direito de preempção. Em vista disso:

(...) o Fórum considerava que, naquela conjuntura, uma posição mais favorável à reforma urbana não seria hegemônica no Congresso Nacional. Assim, preferiu-se apostar na aprovação da Lei de Desenvolvimento Urbano acordada com o setor imobiliário, com a finalidade de regular o capítulo constitucional da política urbana e introduzir finalmente uma lei urbanística em nível nacional. (Silva, 2003, p. 106)

Após diversas fases de debates e paralisação, o projeto de lei seguiu seu curso até ser sancionado pelo Presidente da República em 10 de julho de 2001. A Lei do Estatuto da Cidade foi criada para enfrentar o que se colocava na realidade brasileira em relação à posse de terras e moradias, respondendo às demandas de vários setores da sociedade por uma reforma urbana. Segundo Fernandes (2013), essa lei federal de Política Urbana, representou um novo marco de governança da terra urbana no Brasil porque:

Firmemente substituiu a noção – dominante na ordem jurídica – de propriedade privada individual sem maiores qualificações pela noção das “funções sociais da propriedade e da cidade”, de forma a dar suporte às políticas públicas de inclusão socioespacial e às estratégias de democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades; Criou diversos processos sociopolíticos, mecanismos jurídico-institucionais, instrumentos jurídicos e urbanísticos, bem como recursos financeiros

destinados a viabilizar a implementação de uma gestão urbana justa e eficiente, tendo colocado ênfase na necessidade de captura pela comunidade de pelo menos parte da enorme valorização imobiliária que tem sido gerada pela comunidade e pela ação estatal, mas que tem sido tradicionalmente apropriada quase que exclusivamente pelos proprietários de terras e imóveis; Propôs um sistema de governança urbana amplamente descentralizado e democratizado, no qual diversas dinâmicas de articulação intergovernamental e parcerias do setor estatal com os setores privado, comunitário e voluntário foram concebidas juntamente com diversas formas de participação popular nos processos decisórios e de elaboração legislativa; Reconheceu os direitos coletivos dos residentes em assentamentos informais consolidados à segurança jurídica da posse, bem como a regularização sustentável de seus assentamentos. (Fernandes, 2013, p. 215);

Esse novo marco legal teve como objetivo proteger o direito à cidade, estabelecendo que o uso da propriedade urbana deveria ocorrer “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001). Ademais, o Estatuto da Cidade foi um documento fundamental que influenciou na criação da lei nº 11.977 de 2009, que, entre outras disposições, tratou da regularização fundiária de assentamentos urbanos. Pode – se dizer que essa lei reforçou os princípios estabelecidos pelo Estatuto.

2.4 A neoliberalização e financeirização urbana a partir da regularização fundiária

A urbanização no Brasil foi estruturada de maneira (des)ordenada, marcada pela expansão descontrolada e pela espoliação urbana, fruto da confluência entre o Estado e o capital privado. Esse processo culminou na autoconstrução de moradia e em vastas periferias urbanas ilegais, clandestinas e/ou irregulares. Nesse cenário, a regularização fundiária urbanas (REURB) se estabeleceu na legislação como principal instrumento para enfrentar essa realidade. A seguir, abordaremos, a partir da perspectiva legislativa, as causas e consequências do processo legal para a REURB, apontando como e porque a financeirização se insere nesse contexto. Também exploraremos as mudanças que a REURB sofreu desde a lei 11.977 de 2009 até os dias atuais, e como essas transformações foram influenciadas pelo pensamento neoliberal.

Conforme observa Rolnik (2015, p.186 apud Alfonsín et al, 2019, p. 186), a legislação urbana é:

Completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua ‘invasão’ pelos pobres. Sua maior função é a construção de barreiras invisíveis para conter a

penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda da cidade.

Esta citação, ao afirmar que o Estado por meio da legislação, protege o capital imobiliário, produzindo as condições ótimas para sua reprodução corrobora o entendimento que se tem do neoliberalismo. O desenvolvimento desta doutrina socioeconômica tem início a partir no liberalismo clássico, em que o papel do Estado se limitava à garantia de contratos livremente consentidos, sem a criação de novos direitos. Isso restringia a atuação do legislador na ampliação de direito, permitindo que a fração mais poderosa do mercado, submeter às mais fracas, com o Estado assumindo um papel passivo em relação a esse cenário (Dardot e Laval, 2016).

O neoliberalismo adota esse princípio e vai além: considera qualquer tipo de assistência estatal – seja para as empresas, indivíduos ou nações – como um obstáculo ao progresso “natural” da humanidade. A desproteção da classe dominada devido à redução ou retirada de direitos desses feita pelo Estado em benefício do capital é um fenômeno que reflete o cenário jurídico-urbano brasileiro, em que políticas de proteção de moradores de baixa renda têm sido revisadas e alteradas.

Após a Primeira Grande Guerra, as crises econômicas e sociais revelaram as fraquezas do liberalismo, que defendia a liberdade irrestrita aos agentes de mercado. Como resposta, surgiu o “novo liberalismo”, que buscava aprimorar os ideias liberais ao incorporar o Estado como regulador e redistribuidor da riqueza na sociedade. Conhecido também como “socialismo liberal”, essa corrente se opunha ao socialismo coletivista e ao marxismo, rejeitando a luta de classes como motor das transformações sociais. Defendia, em vez disso, que a liberdade consistia na proteção dos mais fracos contra os mais fortes, com o Estado garantindo a cada indivíduo os meios para realização de seu projeto de vida individual. No entanto, o novo liberalismo ainda não era o neoliberalismo.

O neoliberalismo, embora compartilhe alguns princípios do novo liberalismo, rejeita qualquer intervenção que comprometa a competição entre interesses privados. Para ele, o Estado deve garantir condições ótimas para a concorrência de mercado, o que significa que o próprio Estado deve criar a infraestrutura legal e material necessária para que o mercado e a produção operem. Entretanto, como já discutido, ao empreender suas energias nesse papel, o Estado, no caso brasileiro, produziu a espoliação urbana ao direcionar seus empreendimentos preferencialmente à produção capitalista em detrimento do bem comum.

Em termos históricos, a transição capitalista no Brasil é relativamente recente, considerando que até 1888 a escravidão era ainda legal. Ao longo do tempo, o capitalismo enfrentou diversas crises que são cíclicas e cuja superação requer a reestruturação de práticas sociais. Segundo Fairclough e Melo (2012), estas práticas são definidas como interconexões de diversos âmbitos da vida social, que por um lado servem como uma forma de agir na sociedade, e por outro, reproduzem estruturas, podendo, inclusive, transformá-las.

Ao se deparar com alguma crise da acumulação o capitalismo intenciona administrar as pressões sociais³⁰, além de se munir da legalidade institucional, para que ao mesmo tempo que é o responsável pela produção das crises, consiga solucioná-la, embora não totalmente, por meio da “autofagia parcial, de fortalecimento dos mais aptos, de reconcentração do capital e de inovação tecnológica” (Marques, 2015, p.43). Em vista disso, o neoliberalismo é mais uma forma como o capitalismo se configurou para superar uma de suas crises, mas qual crise foi essa?

Entre o final da Segunda Guerra Mundial e o começo dos anos 1970, os países centrais adotaram políticas nacionais inspiradas no modelo econômico keynesiano para lidar com os estragos feitos pela guerra. Visando promover reformas sociais, como o pleno emprego, esse modelo ficou conhecido com o estado de bem-estar social, e envolveu forte intervenção estatal em “financiamento público das despesas sociais consagradas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, à indenização de desemprego” (Brunhoff, 1991, p. 55 apud Garcia, 2005, p. 2).

O sucesso do capitalismo nesses países foi, em parte, graças ao papel do Estado, que promoveu segurança no emprego, reduziu o desemprego e aumentou os salários reais, inclusive para que o preço pela habitação pudesse ser pago pelos trabalhadores, o que não ocorreu no Brasil. Durante esse período, o planejamento urbano foi fortemente influenciado por intervenções estatais, com o Estado assumindo um papel central no direcionamento da urbanização. As definições do urbanismo moderno foram sendo formuladas, especialmente no Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), que em sua primeira fase buscava atender às demandas habitacionais da classe trabalhadora, propondo soluções de baixa custo, sem comprometer a qualidade mínima das moradias³¹ (Maricato, 2002).

³⁰ Em muitos casos estas pressões são eliminadas através dos regimes autoritários nazifascistas.

³¹ Este exemplo não está aqui apresentado à toa. A partir dele é possível traçar um paralelo com o Brasil em que os arquitetos também se mobilizaram em 1963 frente à situação de calamidade urbana

Retornando ao contexto histórico neoliberal, já na década de 1960, segundo Lipietz, os sinais de uma nova crise capitalista começam a surgir. Ele destaca que “se caracterizar a crise pela desaceleração geral da acumulação, (...) então devemos observar os sinais precursores da crise já a partir da recessão de 1967” (Lipietz, 1988, p. 56). Assim, a partir dos anos 1970, a legitimidade do Estado de bem-estar social começou a ser questionada, principalmente por economistas liberais, que argumentavam que a crise era resultado direto da intervenção estatal. Essas críticas reorientaram a lógica de acumulação capitalistas para bases mais flexíveis.

No final do século XX, a ideologia neoliberal ganhou força, exemplificada pelas premiações de Friedrich Hayek em 1974 e Milton Friedman em 1976 com o Nobel em Economia, ambos defensores do pensamento neoliberal. Nesse mesmo período, várias experiências de implementação neoliberal ocorreram no mundo, sendo as mais proeminentes as lideradas por Margaret Thatcher no Reino Unido em 1979 e Ronald Reagan nos EUA em 1981.

Com o avanço da ideologia neoliberal, o Estado foi reformulado com o intuito de intensificar a garantia da defesa da propriedade privada e minimizar sua interferência na economia e nos investimentos sociais como habitação. Milton Friedman, um dos pais do neoliberalismo, defendeu que a liberdade individual só poderia ser garantida sem a interferência do Estado, pois esta comprometeria a livre concorrência entre indivíduos (Friedman, 2014 [1962]).

A partir do momento que o Estado se torna neoliberal, mesmo aqueles projetos voltados aos trabalhadores, como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), acabam beneficiando mais ainda os capitais, nesse caso, o imobiliário e o financeiro. O mercado encontra uma brecha para se inserir no setor habitacional, especialmente porque o trabalhador nacional, historicamente mal remunerado, depende do crédito para acessar a moradia de maneira formal. Por sua vez, o capital imobiliário ao produzir essas moradias, compartilha parte do seus lucros com o capital financeiro que por meio de financiamentos, permite e aumenta a venda dos produtos habitacionais produzidos pelo capital imobiliário.

Assim, o financiamento habitacional tornou-se a forma mais comum de acesso à casa própria para grande parte da população, enquanto outras soluções

em relação à moradia. Mas diferente dos países centrais que de alguma forma (não perfeita) atenderam às necessidades mínimas de sobrevivência da reprodução da força de trabalho, como a moradia, no Brasil isso foi abruptamente interrompido por uma ditadura militar em 1964.

habitacionais são raras. Além disso, o desejo pela casa própria, visto como um símbolo de ascensão social, autoestima e segurança, facilita o funcionamento desse sistema, consolidando o financiamento imobiliário como um pilar fundamental do modelo de habitação (legal) brasileiro.

Para discutir brevemente o desejo da casa própria, é importante definir o conceito de ideologia. Milano (2013) aponta duas definições principais: a primeira, considerada “fraca”, refere-se a um “conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos” (Stoppino apud Milano, 2013, p. 2). Já a segunda, mais robusta, tem origem em Marx e caracteriza-se como uma “falsa consciência das relações de dominação entre as classes; ou seja, trata-se de um conceito negativo, que denota precisamente o caráter mistificante de uma crença política” (Milano, 2013, p. 2). É essa segunda definição que guia esta análise.

Nesse sentido, as ideias da classe dominante se tornam predominantes para todas as demais classes. Isso se deve à estrutura social que mascara a divisão de classes, levando os indivíduos a se perceberem como iguais, sem reconhecer as desigualdades intrínsecas à sociedade. Como aponta Milano (2013, p. 3) “membros da sociedade não se percebem como estando divididos em classes, mas sim como tendo certas características humanas comuns, tomando as diferenças sociais algo derivado ou de menor importância”.

O “sonho da casa própria” pode ser visto, segundo a autora, como uma forma de ideologia. Ela é uma ideia propagada pela classe dominante e que permeia as demais classes. Esse ideal, em partes, molda as políticas de habitação no país, focadas na produção massiva de moradias com fins de propriedade, e ajuda a explicar fenômenos urbanos como ocupações irregulares e crescimento periférico das grandes cidades.

Segundo Bonduki (apud Milano, 2013), o ideal da casa própria era central nos discursos sobre moradia popular, enquanto as habitações coletivas, como cortiços, eram vistas negativamente, associada a desordem da moral cristã e à degradação da vida familiar. Gradualmente, a habitação deixou de ser vista como uma questão social e passou a ser tratada como um problema de educação: o proletário deveria ser “doutrinado” a buscar o sonho da casa própria. Dessa maneira,

Melhorar as condições de vida passou a ser confundido com o próprio ato de obtenção da casa própria individual. Nesse sentido, uma das consequências um tanto paradoxais da ideologia da casa própria seria a legitimação de

qualquer ato ilegal de ocupação, inibindo o controle do uso do solo pelas autoridades. Como consequência, milhares de favelas começaram a se consolidar (Milano, 2013, p. 7)

Uma das maneiras formais de acesso à moradia é pelo Programa MCMV. Cardoso, Aragão e Araújo (2011, p. 4) afirmam que o MCMV, inspirado na experiência chilena que conta com a avaliação do empresariado da construção civil como modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, está firmado na participação privada. O mercado, responsável pela produção da habitação para a população de baixa renda, busca maximizar os lucros, o que leva à padronização dos empreendimentos e construção das moradias nas periferias (Milano, 2013, p. 9). Além da construção civil, o mercado imobiliário como um todo se beneficia desse modelo, elevando o preço dos imóveis e excluindo grande parte da população ao acesso à moradia. Como destacam Tonucci, Magalhães E Silva (2011, p.14): “Os capitais imobiliários são altamente beneficiados neste processo, devido não somente à valorização fundiária, mas porque passam a auferir também altos rendimentos no provimento do financiamento para a obtenção da casa própria”.

Alternativas ao modelo de aquisição de imóveis, como o aluguel social, poderiam ser exploradas no Brasil. No entanto, a ideologia dominante e outros fatores, como a financeirização do espaço urbano, dificultam a adoção de políticas habitacionais que não estejam voltadas para a propriedade privada. “Esta falta de alternativas de acesso à moradia não somente contribui para pressionar os preços no mercado imobiliário, mas também para a reprodução da exclusão de parcelas significativas da população do acesso à habitação, de forma mais ampla” (Tonucci, Magalhães e Silva, 2011, p. 15).

A financeirização do espaço urbano também exerce uma pressão significativa nas cidades. Sanfelici (2013) argumenta que o capital impõe seu ritmo às transformações urbanas. Somado a isso, Ribeiro (2020), destaca que as metrópoles são utilizadas como fronteiras de acumulação do capital, especialmente em momentos de sobreacumulação, o que requer a regulação da terra urbana. Para que dessa forma, a cidade possa cumprir seu papel na lógica capitalista.

Em vista disso surge o seguinte questionamento: Como a financeirização poderia utilizar a regulação legal da terra em interesse próprio? A resposta é que a regulação feita sob uma perspectiva econômica, regula no sentido de transformar a terra urbana em uma mercadoria e ativo financeiro.

De Soto (2001), propõe que uma alternativa para lidar com o problema habitacional latino americano seria a titulação de terras, dessa forma, inserindo um capital “morto” no mercado, ao mesmo tempo que, essa inserção do capital no mercado, beneficie o trabalhador, que com o título de sua casa, tem eventualmente, crédito disponível para realização de investimentos privados. Contudo, é possível que a consequência desse tipo de política que visa a titulação em massa de propriedades, tenha como resultado a ida do capital “morto”, dos terrenos e imóveis regularizados (possíveis de serem hipotecados), em direção ao capital financeiro. Ribeiro (2020, p. 425) explica como isso é possível:

No cenário brasileiro, os exemplos mais claros dos instrumentos que levam à construção desse tipo de capital fictício, nos dias atuais, são os títulos derivados da securitização de gravames imobiliários – Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI's) – e os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC's). Por meio desses instrumentos aumenta-se a permeabilidade da terra urbana ao capital financeiro e à sua lógica própria de acumulação, aprofundando a já conhecida transmutação da própria orientação das políticas públicas e da gestão da cidade: do incremento do bem-estar de seus habitantes e garantia de seus direitos à operacionalização da lógica financeira dos resultados de curto prazo e da valorização acionária.

Contudo, para que isso ocorra é necessário uma legislação sobre a terra que homogeneíze relações jurídicas e sociais sobre ela.

Nesse contexto a lei nº 13.465/17 surge como uma expressão da necessidade de maior controle estatal sobre as terras, conforme as recomendações do Banco Mundial³² que visam fortalecer o controle fundiário por meio da regularização e titulação da terra como forma de homogeneização dessa base fundiária legal, que está sendo realizado por meio da revogação e criação regulatória³³. Portanto, com maior controle sobre o território, segundo Ribeiro (2020, p.432) “tanto as transações envolvendo a terra em si como a criação de uma estrutura financeira lastreada na sua propriedade são largamente facilitadas, permitindo uma ampliação do movimento de financeirização no país”.

É importante mencionar que historicamente o Brasil não conseguiu regular suas próprias terras, nem quando o maior interessado era o próprio Estado. Nessa nova página do capitalismo no Brasil, dessa vez quem precisa que o Estado tenha maior

³² Marco de Avaliação da Governança Fundiária. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/a91b90185037e5f11e9f99a989ac11dd-0050062013/related/Final-Portuguese-Manual-for-uploading-July-2014.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2024.

³³ Há outros movimentos que o capital realiza em âmbito legal em prol de sua reprodução, como: ressignificação de normas e alteração. Para mais informações ver Ribeiro (2020, p. 421).

controle sobre o território são os capitais financeiro e imobiliário. Tal cenário é apenas mais uma evidência de que apesar do que prega a ideologia neoliberal –mínima intervenção estatal- até para a expansão e capilarização da financeirização no território, é imprescindível a intervenção Estatal. Ao fazer isso por meio de reformulações jurídicas em prol dos interesses do capital, o Estado demonstra por sua vez, a sua subserviência à burguesia.

A Constituição Brasileira de 1988 representou um marco na proteção dos mais vulneráveis, especialmente no que se refere ao acesso à terra. Ela criou um regime jurídico que visava a função social da propriedade, demanda já apontada na década de 1960 pelo Seminário da Habitação e Reforma Urbana. Contudo, com o passar do tempo, o Estado tem progressivamente, e mais intensamente a partir do ano de 2016, adotado a lógica de desenvolvimento de mercado através de mudanças legais. A lei 13.465/17 é um exemplo claro desse processo. Esse movimento aponta para o enfraquecimento dos movimentos sociais que outrora influenciavam as diretrizes jurídicas sobre a terra, ao mesmo tempo fortalece o neoliberalismo nas (re)formulações legais do país.

Nesse sentido, surge um questionamento: a dominância financeira pode revelar uma nova rodada de mercantilização da terra urbana? Para Tarsila Ribeiro (2020), sim. A autora defende essa tese, argumentando que o neoliberalismo, além das características já mencionadas, promove relações sociais marcadas pelo empreendedorismo, individualismo e pela ruptura dos laços de solidariedade social. Essas dinâmicas, por meio da formação de coalizões de poder, acabam por direcionar diretamente as políticas públicas, assim, propiciando um terreno fértil para uma nova rodada de mercantilização da terra urbana.

Nesse contexto, é relevante incorporar à análise também a perspectiva do capitalismo tardio, conforme proposta de Mandel (1982). Esse conceito descreve o atual estágio do capitalismo, caracterizado pelo impulso às inovações tecnológicas, a influência da lógica mercantil nas relações interpessoais da vida cotidiana, a expansão do capital por meio da globalização, o crescente protagonismo da atividade financeira e a concentração de riquezas por meio de monopólios, também atuam nas reformulações destas políticas.

A lei nº 11.977 de 2009 estabelece um modelo abrangente de regularização fundiária, também conhecida como fórmula brasileira de regularização fundiária.

Betânia Alfonsín oferece uma definição que captura a complexidade do termo, afirmando que a regularização fundiária é:

[...] um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (Alfonsín, 1997, p. 24 apud Alfonsín et. al, 2019, p. 174)

Assim sendo, percebe-se uma clara integração entre a legalização de moradias urbanas, a promoção da melhoria no ambiente urbano e o fortalecimento do exercício da cidadania pelas comunidades. A Regularização fundiária plena tem como foco a coletividade, e não apenas o indivíduo. Embora o ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro de 2009 estivesse comprometido em enfrentar o problema da moradia urbana, a prática cotidiana revela um cenário diferente.

Enquanto no Brasil, em 2001, era sancionado o Estatuto da Cidade, no Peru, Hernando De Soto lançava seu livro “O Mistério do Capital”, abordando a informalidade dos imóveis na América Latina. Devido às semelhanças no processo de colonização, ao passado escravocrata e à função periférica dessas nações no sistema capitalistas, muitos problemas urbanos são comuns entre os países da região, incluindo a expansão extralegal de moradias pela classe trabalhadora.

Nesse contexto, De Soto (2001), ao realizar uma análise das cidades do Cairo, Cidade do México, Manila, Porto Príncipe e Lima, argumenta que, por serem formadas de maneira informal, essas propriedades representam um “capital morto”. Ele defende que é necessário transformar esse capital morto em um capital ativo, o que só é possível por meio da formalização da propriedade. Segundo o autor, “é a propriedade formal que proporciona o processo, as formas e as regras que fixam os ativos em uma condição que permite convertê-los em capital ativo.” (De Soto, 2001, p. 59).

Ao transformar o capital morto em ativo, o imóvel deixa de ser apenas um bem material e passa para o mundo conceitual, onde o capital reside. Assim, a casa, por meio de sua representação legal adquire o status de propriedade, atribuindo-lhe valor econômico. Além disso, o imóvel torna-se fungível, permitindo que, embora fisicamente indivisível, possa ser dividido em termos conceituais. Dessa forma, o imóvel pode ser hipotecado, gerando mais capital. Além desses efeitos, De Soto menciona outros benefícios da formalização das propriedades, como a expansão do mercado nacional, ao incluir a população de baixa renda no sistema econômico,

promovendo assim, o desenvolvimento nacional. Isso se daria por meio do acesso ao crédito, financiamentos e investimentos pela população que vive em condições informais.

Segundo Fernandes (2011), o Peru, influenciado pelas ideias de Hernando, é um dos líderes na prática de escrituração. Cerca de 1,6 milhão de escrituras de propriedades livres foram emitidas no país entre 1996 e 2006.

O acesso ao crédito, investimento em habitação e redução da pobreza fazem parte da pauta levantada por De Soto (2001). Fernandes (2011) por sua vez, aponta que pesquisadores internacionais avaliaram os resultados³⁴ obtidos decorrente do processo de escrituração peruana. Os efeitos dessa política podem ser brevemente vistos a seguir:

Sobre o acesso ao crédito: não foram observadas mudanças significativas no acesso do crédito formal. Pelo contrário, os trabalhadores assalariados com escrituras ou sem escrituras, tiveram mais acesso ao crédito oficial dos que desempregados com a propriedade formalizada (Calderón, 2006; Field, Torero, 2006 apud Fernandes, 2011). Apesar da valorização dos imóveis com escritura ter sido de 25%, os bancos exigem garantias maiores do que o valor dos empréstimos e não confiam plenamente no sistema de reintegração de posse (Calderón, 2006 apud Fernandes, 2011).

Além disso, os processos prévios ao acesso ao crédito, como a comprovação de renda, geram custos elevados aos pobres. Ademais, não foi questionado se essas pessoas desejavam obter crédito formal em troca de hipotecar, por vezes, sua única propriedade: a casa de família. Moradores de assentamentos informais preferem recorrer a crédito informal e mais flexível, oferecidos por suas próprias redes sociais. Eles temem o risco associado à hipoteca. (Field, Torero, 2006 apud Fernandes, 2011).

Sobre o investimento em habitação: Quando os moradores não se sentem ameaçados por ordens de despejos e vislumbram alguma estabilidade mesmo em sua condição de informalidade, tendem a aumentar seus investimentos em habitação. A escrituração pode contribuir para essa segurança, mas não é um fator determinante na consolidação da moradia (Payne, Fernandes, 2001 apud Fernandes, 2011).

Sobre a redução da pobreza: Embora a pobreza seja um fenômeno muito mais amplo que a falta de titulação de propriedades, pesquisas sugerem uma possível relação entre as políticas de formalização da propriedade e melhoria de indicadores

³⁴ Ver Payne, Durand-Iasserve, Rakodi, 2007.

sociais, como a nutrição, educação, diminuição da evasão escolar infantil, diminuição da gravidez na adolescência e participação maior na força de trabalho. Entretanto, essa relação causal ainda é obscura (Fernandes, 2011, p. 33).

Com base nos resultados das políticas inspiradas nas proposições de Hernando de Soto, é possível afirmar que, embora apresentem alguns benefícios, como a redução da pobreza, elas não oferecem uma solução definitiva para a questão habitacional. Até mesmo a relação entre formalização e diminuição da pobreza ainda não é suficientemente clara. Portanto, é evidente que o “mistério do capital” – a conversão do capital “morto” em capital ativo através da regularização fundiária focada em escrituração de terras - não resulta automaticamente no desenvolvimento econômico das nações que adotam essa abordagem. Se essa premissa fosse verdadeira, o Peru estaria com o seu lugar reservado na mesa das maiores economias mundiais.

Na esteira desse pensamento, é pertinente questionar se as soluções habitacionais nos países latino-americanos precisam necessariamente seguir os objetivos de mercado que buscam atingir o status de “primeiro mundo”. As panaceias propostas para os desafios enfrentados pela periferia do capitalismo não precisam, necessariamente, serem inspiradas nos modos como funcionam os países centrais dentro desse sistema.

Como reflete o rapper mineiro Djonga (2022) na música ‘Dom Quixote’: “(...) já quis me mostrar para os de fora, mas descobri que a saída é pra dentro”. Essa frase, ao ser interpretada a partir da ótica do contexto habitacional latino-americano, se torna pertinente, pois sugere que as soluções para a problemática da habitação poderiam ser construídas com base nos aspectos sociais, históricos, culturais, econômicos e políticos do próprio país, em vez de se basearem em modelos externos.

No caso específico da habitação no Brasil, a formalização de terras tem um caráter progressista porque, de certa maneira, visou proteger por meio do processo de REURB, aqueles que ocuparam a cidade informal de maneira precária. O Estatuto da Cidade, intenciona a proteção do direito à cidade. Seguindo esta lógica, a lei 11.977/09 expõe que a regularização fundiária intencionava a integração

(...) com foco na segurança da posse e na integração socioespacial dos moradores informais. Mais do que regularização jurídica dos lotes, tais intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos (Alfonsín et. al, 2019, p. 173 – 174)

Todavia, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, juntamente com uma série de reformas neoliberais aprovadas pelo congresso nacional, se fez proeminente a reforma do marco legal da terra, expressa pela lei nº 13.465 de 2017. Esta lei de forma geral:

(...) 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, ademais, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e altera enorme gama de normas que versam sobre a questão da terra no Brasil (Alfonsín et. al, 2019, p. 176)

O aspecto mais notável da nova legislação é a mudança na orientação da política urbana, que se afasta das premissas que promovem o direito à cidade, algo que a lei anterior valorizava. Um dos elementos centrais na nova lei é a ênfase na dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários, facilitando transações comerciais e a regularização de títulos de propriedade.

Essa abordagem revela uma proximidade clara com as ideias de Hernando De Soto. Segundo Fernandes “em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e consequências” (2011, p. 30).

Essa concepção de titulação de terra facilita a inserção rápida de ativos no mercado imobiliário, mas também pode fomentar um tipo de urbanismo especulativo subserviente aos interesses do capital imobiliário. Há importantes diferenças entre as leis 11.977/09 e a 13.465/17, que são essenciais para entender a mudança de paradigma quanto à regularização fundiária. Uma dessas mudanças está na própria definição de regularização fundiária. Na lei 11.977/09:

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 (Brasil, 2009).

Já na lei 13.465/17 a definição da regularização fundiária é:

“Art. 9o. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.” (Brasil, 2017).

A nova legislação claramente esvazia a regularização fundiária dos princípios e diretrizes que anteriormente guiavam as políticas urbanas nacionais. A nova definição prioriza o caráter registral e de titulação, alinhando-se ao modelo adotado pela política de regularização fundiária peruana (Fernandes, 2011; Calderón, 2005 apud Alfonsín et. al 2019).

Um exemplo marcante dessa ruptura com o paradigma jurídico urbanístico brasileiro trazido pela lei 13.465/17 é o instrumento de “legitimação fundiária”. A regularização fundiária é dividida em duas modalidades: a de interesse social (REUR-S) e a de interesse específico (REURB-E)³⁵. Embora essa distinção já existisse na lei 11.977/09, refletindo as disparidades socioeconômicas do país, a lei 13.465/17 traz novidades significativas. No caso da “legitimação fundiária” de interesse social a legislação afirma que:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
 § 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições: I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (BRASIL, 2017).

Ao regulamentar condições especiais para a legitimação fundiária apenas para a REURB-S, a nova legislação impõe requisitos mais rígidos para essa modalidade do que para a REURB-E, ou seja, para quem não se enquadra na categoria de baixa renda.

Outra mudança relevante trazida pela nova legislação diz respeito às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas áreas, segundo Reis e Brito (2017, p.29 apud Alfonsín, 2019, p. 182) são consideradas “um instrumento que faz cumprir a função social da propriedade, uma vez que, assegura a permanência de famílias de baixa renda nas áreas em que exercem seu direito à moradia, ainda que em condições precárias”. Esse mecanismo ajudaria a conter a especulação imobiliária, já que, de

³⁵ Segundo a Lei nº 13.465/2017 (Título II, Capítulo I, Seção I), o art. 13 define, em seus incisos I e II, duas modalidades de regularização fundiária urbana: (I) Reurb-S, “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”; e (II) Reurb-E, “regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo”.

acordo com lei 11.977/09, a regularização de interesse social deveria necessariamente ocorrer dentro de uma ZEIS. Contudo, a nova legislação torna essa exigência opcional, abrindo espaço para que incorporadores e especuladores imobiliários, adquiram essas áreas e, eventualmente, expulsem a população residente num processo chamado de gentrificação.

Essas mudanças revelam o objetivo da legislação: desvincular a terra e a moradia dos direitos e deveres previstos no ordenamento jurídico urbanístico que prevalecia no Brasil. Isso aponta para a mercantilização dos bens fundiários e imobiliários, tratando o espaço urbano como um ativo financeiro destinado ao mercado formal.

2.5 Considerações parciais

Ao longo deste capítulo, foi discutido como a propriedade da terra do Brasil está profundamente ligada a fatores históricos, como o fato de o país ter sido colônia de Portugal por mais de três séculos. A exploração colonial portuguesa impactou diretamente a forma como a posse e a propriedade da terra se estabeleceram no país. Durante o período colonial e parte do império, as terras foram adquiridas por meio de concessões ou posses, e essa realidade histórica influenciou significativamente a organização territorial brasileira.

O processo de urbanização, que eventualmente ocorreria no Brasil, ajustou-se a essa estrutura territorial arcaica. Além disso, foi direcionado pelo Estado, em parceria com setor privado, para consolidar o capitalismo de mercado. Do ponto de vista habitacional, esse desenvolvimento histórico resultou em profundas desigualdades e segregações socioespaciais.

Em um cenário de crescente insustentabilidade dessas desigualdades, evidenciado pelas péssimas condições habitacionais nas grandes cidades brasileiras, movimentos sociais conquistaram alguns avanços na legislação sobre a terra, visando combater o precário panorama habitacional. Entretanto, na prática, essas mudanças legais não resolveram completamente os problemas, mas amenizaram a situação, permitindo que fosse possível denunciar formalmente a precariedade e reivindicar melhores condições de moradia.

Assim como o Brasil Império herdou dos portugueses a forma de administrar terras, os movimentos sociais que impactam significativamente a legislação fundiária

parece que herdaram dos colonizadores a tendência de ordenar o território principalmente por meio de regulamentações legais.

Ainda que a legislação fundiária brasileira tenha sido progressista em muitos aspectos no começo deste século, observa-se nos últimos anos, um redirecionamento de seu propósito. O foco passou de uma tentativa de resolver o problema urbano nacional para uma lógica de capitalização e financeirização da economia relacionada à propriedade fundiária urbana, regulada pelo Estado através do mercado formal de terras.

3 NOVA LIMA: ENTRE A EXPLORAÇÃO MINERADORA E A EXPANSÃO IMOBILIÁRIA

3.1 Considerações sobre a relação do capital estrangeiro na formação da estrutura fundiária em Nova Lima

Um dos motores de expansão urbana em Minas Gerais foi extração de ouro, que teve início no século XVIII. As regiões auríferas no estado, experimentaram uma rápida expansão populacional, impulsionada pela mineração - ainda que realizada com técnicas rudimentares - atividades comerciais, artesanais e uma agricultura incipiente. Esse contexto, favoreceu a economia mineradora, que logo se expandiu, influenciando outras regiões além das áreas originais de mineração. Em várias localidades era comum a migração da população de áreas que foram exauridas pela atividade mineradora (artesanal) em direção a locais mais produtivos (Pires, 2003).

O município de Nova Lima, localizado ao Sul da capital do estado, passou por várias fases quanto à extração mineral em seu território. Considera-se que este município ocupava uma posição relevante na extração de ouro durante o século XVIII, devido à ocupação efetiva de seu território, à presença de construções remanescentes da época, aos edifícios de grande porte presentes no município e à sua posição como povoado (e mais tarde como freguesia) nas principais rotas de viajantes que cruzavam o estado neste período (Pires, 2003).

Nova Lima abrigava uma rica mina de ouro conhecida como Morro Velho³⁶, explorada intensamente ao longo do século XVIII. Contudo, a exploração de metais na região foi se tornando mais desafiadora com o tempo, devido ao esgotamento gradual dos recursos, o que exigiu avanços tecnológicos para que o processo de extração pudesse continuar. Após a Independência do Brasil em 1822, a mineração em Minas Gerais foi impulsionada, especialmente em Nova Lima, com o apoio do capital inglês. A partir de então, a exploração passou a contar com métodos mais sofisticados, deixando para trás as práticas artesanais do período anterior.

A Saint John Del Rey Mining Company foi a empresa inglesa responsável pelo desenvolvimento da mineração em Nova Lima ao longo do século XIX. Em 1834,

³⁶ “A Mina de Morro Velho foi inicialmente trabalhada por volta do ano de 1725. As primeiras explorações foram realizadas por processos bem primitivos, simplesmente tirando o minério aurífero através de explosões de aflorações na superfície do morro do veio posteriormente denominado vinegrado.” (Libby, 1981, p. 58 apud Freitas, 2004, p. 22)

adquiriu a Mina de Morro Velho³⁷ e implementou inovações no processo de extração de ouro. Tal tecnologia só existia na Europa até aquele tempo. Inicialmente, o trabalho escravo³⁸ foi empregado, mas posteriormente foi substituído pelo trabalho livre e assalariado, refletindo as transformações políticas e sociais que ocorriam no país sobre esse tema, conforme discutido no capítulo II deste trabalho.

Esta empresa representava uma manifestação da expansão capitalista do século XIX em direção à América Latina. A empresa, de capital aberto, possuía uma estrutura administrativa altamente hierarquizada e rígida, com decisões sobre a mina de Nova Lima diretamente vinculadas ao escritório central em Londres (Freitas, 2004). Essa organização permitiu à companhia alcançar altas taxas de lucro e distribuir dividendos significados a seus acionistas, consolidando-se como um modelo de sucesso no contexto minerador das terras mineiras.

Além disso, o acesso a informações privilegiadas, a boa relação com o governo Imperial³⁹ brasileiro, o controle sobre a produção do espaço durante os séculos XIX e parte do XX, foram essenciais para o sucesso do empreendimento. A atividade mineradora era tão significativa em Nova Lima, que segundo a Enciclopédia Mineira dos Municípios (1957, p. 194):

(...) impossível se torna compreender a vida da comunidade sem falar na Companhia que monopolizou toda a economia e, conseqüentemente, todas as manifestações de atividade social, cultural e política da população: começando pela concentração demográfica que atinge 70% na sede do município e terminando pela distribuição das propriedades na área rural, das quais cerca de 80% pertencem à Companhia em questão; a Saint John D'el-Réy Mining Company Limited.

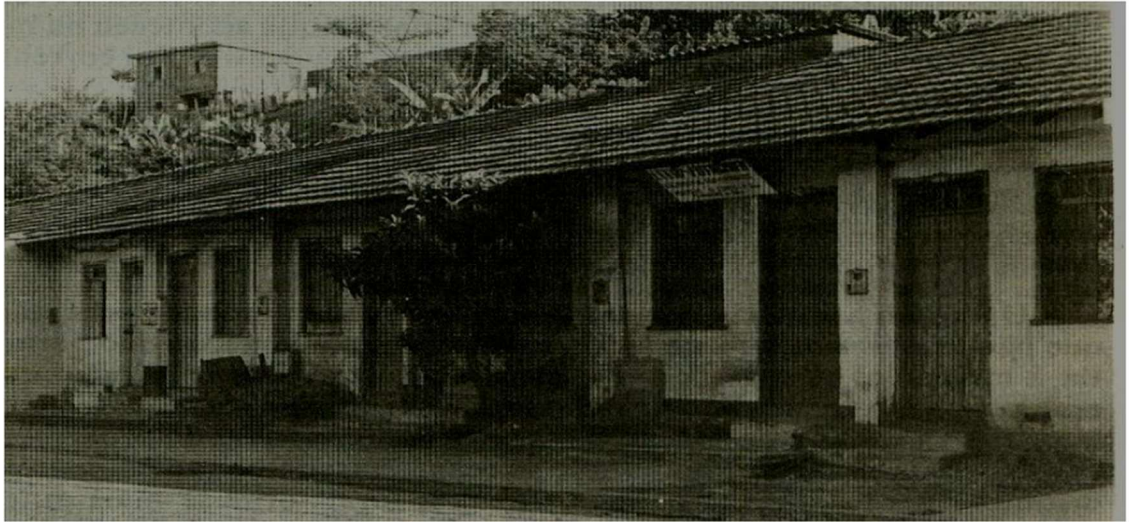
O domínio da empresa era tão abrangente que práticas como a oferta de moradias - as chamadas vilas operárias (figuras Figura 1 e Figura 2) - mediante pagamentos de alugueis eram utilizadas para subordinar os trabalhadores, com ameaças de demissão e despejos para aqueles que tentassem se opor à companhia. Ademais, os produtos básicos para a sobrevivência dos trabalhadores eram fornecidos pela empresa, por meio da Casa Aristides (Figura 3), a preços mais elevados que os de mercado, (Grossi, 1981).

³⁷ Segundo a Enciclopédia Mineira dos Municípios (1957, p.191), a mina foi comprada por 56.434 libras esterlinas.

³⁸ O uso de mão de obra escrava por uma companhia inglesa gerava automaticamente uma contradição. Afinal, os ingleses foram quem pressionaram o Império Brasileiro quanto à abolição da escravidão. Mesmo assim, a empresa o fazia.

³⁹ Um exemplo disso foi a isenção de impostos entre 1959 e 1881 feita por parte do governo brasileiro em benefício da empresa (Freitas, 2004, p. 25).

Figura 1 - Vila Operária da Mineração Morro Velho da St. John D'el Rey Mining Company



Fonte: Grossi, 1981, p.69

Segundo Pires (2006) a Saint John Del Rey Mining Company, durante sua atuação desde 1834 até 1950, implantou melhorias nos caminhos e ferrovias ligadas à mineração, construiu estradas e redes de abastecimento de água, executou a geração de energia elétrica, a iluminação pública, hospitais, escolas, ruas, escoamento de águas superficiais, espaços de cultos, sistema de esgoto, cemitério e área de lazer. Em outras palavras, durante um pouco mais de um século de sua atuação na região, ela implantou uma infraestrutura urbana que favorecia a sobrevivência da população daquela área. Entretanto, tais investimentos não eram motivados pela vontade de realizar boas obras aos trabalhadores. Esse tipo de ação da empresa aumentava a produção e a sua influência política e de gestão local na região. O poder público, diante de tal poder da mineradora, adotou uma posição passiva quanto as decisões dela. Sobre essa influência da empresa, Eakin (1989, p. 164) aponta que:

Sem dúvidas, Nova Lima não teria tido o serviço de eletricidade, o sistema de água ou o sistema viário que possuía na década de 1950, se não fosse pela presença da St. John d'el Rey. No entanto, os serviços eram visivelmente subdesenvolvidos para a comunidade com uma infraestrutura industrial do porte de Morro Velho. A administração inglesa estava disposta a estender a eletricidade e outros serviços ao restante da comunidade, contando que isso não interferisse nas operações normais da empresa. A St. John possuía a maioria dos edifícios da cidade e mantinha muitas estradas locais, incluindo as principais rodovias, por razões óbvias. A empresa tinha um interesse econômico em preservar a infraestrutura local para garantir o fluxo adequado de mercadorias, comércio e mão de obra. Relutantemente, a companhia concedeu subsídios e empréstimos ao conselho municipal para manter boas relações com os líderes locais e para assegurar que os serviços locais fossem

adequados ao atendimento da população trabalhadora e suas famílias (Grifo e tradução nosso).

Figura 2 - Vila Operária da Companhia

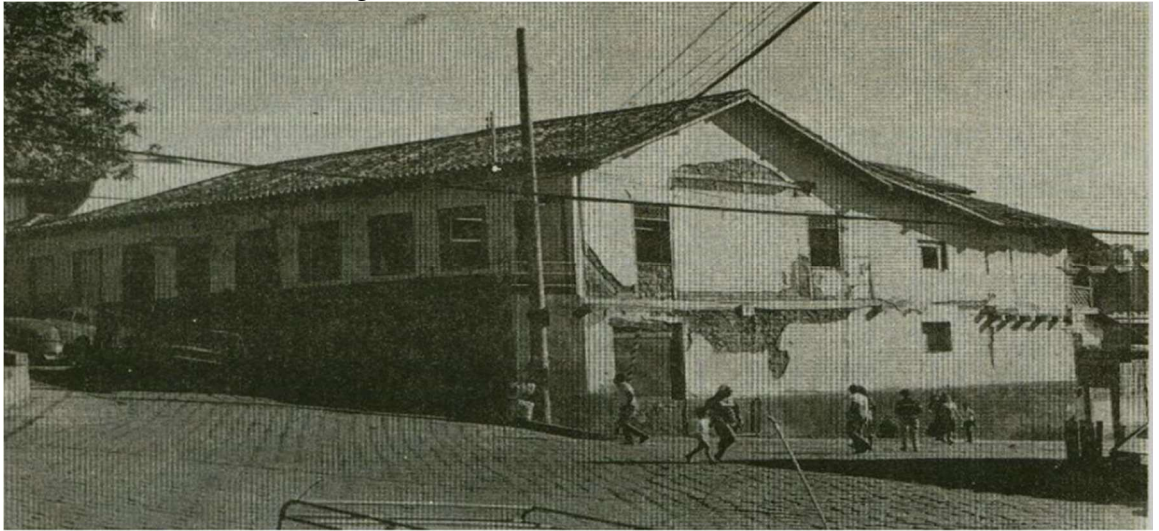


Fonte: Eakin (1989, p.164)

Diferente do que vimos no capítulo anterior sobre a espoliação urbana, a infraestrutura urbana nesse caso foi construída pela empresa, pois, daquele contexto, somente assim o empreendimento poderia gerar os lucros pretendidos⁴⁰. Apesar de beneficiar o restante da população, todo esse investimento era voltado ao sistema produtivo da companhia ou intencionava a preservação da mão de obra, sem a qual não haveria produção. Por causa disso, a atuação da Saint John D'el Rey Mining Company em Nova Lima também foi marcada pela forte concentração de terras. Em 1862, a empresa adquiriu as propriedades ao redor da mina Morro Velho, com objetivo de expandir a exploração aurífera e alojar os trabalhadores. Além disso, essas terras foram utilizadas para garantir insumos essenciais para a mineração, como madeira para o escoramento das minas, e para o cultivo de alimentos, destinados a atender às necessidades dos trabalhadores escravizados da companhia (Freitas, 2004).

⁴⁰ Contudo, vale mencionar que a infraestrutura urbana realizada por Minas Gerais ainda não havia ocorrido porque o estado não havia passado pelo processo de efetiva industrialização. Somente no começo da década de 1950 isso foi ocorrer. Segundo Dulci (1999, p. 94 apud Pires, 2003, p. 185), JK, então governador de Minas Gerais “julgava que Minas Gerais não se libertaria do marasmo em que se encontrava, enquanto não possuísse boas estradas e não dispusesse de energia elétrica, farta e barata. Havia uma outra preocupação: a de alargar a dimensão das obras públicas, emprestando-lhes o sentido de grandeza que a importância do Estado desde muito exigia”.

Figura 3 - Casa Aristides



Fonte: Grossi, 1981, p.74

Em 1891 a legislação quanto a propriedade privada reconheceu o solo e subsolo aos proprietários de terrenos superficiais⁴¹. Segundo a Constituição Republicana de 1891 em seu artigo 72:

A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Aliado a isso, no começo do século XX, dois trabalhos geológicos⁴² apontaram potencialidades ferríferas brasileiras na região do Quadrilátero Ferrífero. Com isso, muitas mineradoras compravam terras apenas como uma estratégia de mercado, como aponta Pires (2003, p.139):

Os empresários dedicados à extração mineral eram, em sua maioria, ligados aos grandes grupos financeiros e casas bancárias, destacando-se, entre eles, os próprios controladores acionários da Saint John Del Rey Mining Co. Estes tinham interesses e contribuíram para o atraso da exploração dessas jazidas também no desenvolvimento da siderurgia brasileira. Ao adquirirem áreas comprovadamente ricas em minério, sob a garantia de que investiriam no

⁴¹ Tal entendimento legal durou até a Constituição de 1934 que apontava: “§ 3º - A competência federal para legislar sobre as matérias [...] XIX, [...], in fine, e sobre registros públicos, desapropriações, [...] riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta” (BRASIL, 1934).

⁴² Um desses estudos, “(...) publicado no exterior em 1902 pelo geólogo Kilburn Scott, e intitulado “Os minérios de ferro do Brasil”, revelou um potencial de 50 bilhões de toneladas de minério de ferro em subsolo brasileiro, sendo que somente em Minas Gerais estimava-se a concentração de 15 bilhões de toneladas, com destaque para as reservas do Quadrilátero Ferrífero.” (Freitas, 2004, p.35), especialmente nas áreas rurais do município de Nova Lima.

beneficiamento em solo brasileiro, favorecendo a siderurgia, reservaram-se os direitos da exploração oportuna do futuro.

Além disso, a concentração de terras era de certa forma uma garantia da hegemonia da empresa sobre a extração de ouro e posteriormente, sobre o minério de ferro em Minas Gerais. Por causa disso, a Saint John Del Rey Mining Company intensificou suas aquisições de terras, principalmente, no começo do século XX. Mas não só isso, quando as terras fossem completamente exploradas pela extração de ouro⁴³ e depois pela mineração de ferro, a exploração da terra ainda continuaria graças à concentração fundiária. Dessa vez, pelo mercado imobiliário do qual abordaremos mais adiante.

Apesar de servir como garantia do capital industrial e ainda não como valor para o capital imobiliário, a terra também foi utilizada nos momento de crise. Um exemplo disso foi a venda de propriedades, na década de 1950, ao longo da recém aberta estrada que ligava Belo Horizonte ao Rio de Janeiro, a BR-03, atual BR 040, pelo superintendente da empresa. A terra não era rica do ponto de vista mineral, mas estava bem localizada.

A crise era devido

A queda do preço do metal no mercado internacional, não avalista de novos investimentos, os processos de reivindicações trabalhistas, devido à aprovação de leis que beneficiavam o regime de trabalho assalariado no Brasil e as crises gerais do pós-guerra, que enfraqueceram o poderio inglês no mundo (Pires, 2003, p. 140).

Nesse contexto, após a Segunda Guerra Mundial e a reestruturação do capitalismo global, o controle acionário da mineradora inglesa foi transferido para a empresa americana Hanna Mining Company que visava a exploração de minério de ferro em Nova Lima (Freitas, 2004). Esse evento exemplifica a consolidação dos Estados Unidos da América como principal potência econômica e militar capitalista, em um período marcado pelo estabelecimento do Estado de bem-estar social, discutido brevemente no capítulo II.

Contudo, mesmo antes da guerra, já existia uma estratégia de reserva de terras ricas em minérios voltada para mercado futuro, como explica Prado (1998, p. 306):

Desde antes da guerra, vários desses grupos tinham adquirido a maior parte das vastas áreas do Estado de Minas Gerais onde se encontram as ocorrências do minério. Dentre elas se destaca a Itabira Iron Ore Co. ligada às casas Rothschild, Baring Bros. e E. Sassel, e que fez suas aquisições em 1911. Mas o objetivo de tais grupos era apenas obter o controle das reservas

⁴³ A extração de ouro teve seu pior momento na década de 1940 em que a conjuntura internacional tiveram como consequência a paralisação da mina, causando a obsolescência das técnicas e elevação dos custos de produção (Pires, 2006).

brasileiras e impedir seu acesso a concorrentes; não se interessavam em explorá-las, e por isso permanecerão inativos, apesar dos contratos e obrigações em contrário existentes.

A Hanna Mining Company estava, principalmente, interessada no potencial das minas presentes nos terrenos da mineradora inglesa, cuja exploração efetiva ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 seguindo até o começo dos anos 2000. Para o município, historicamente dependente da mineração, as décadas seguinte trouxeram desafios significativos, pois a exaustão dos recursos naturais locais ameaçava a continuidade da arrecadação do imposto único sobre a mineração e dos royalties da atividade mineradora pagas à Nova Lima.

Segundo o Planejamento Metropolitano de Belo Horizonte - PLAMBEL - (1990, p. 25), as receitas de mineração caíam em 12% ao ano desde o início da década de 1990. E o que se mostrou como alternativa a essa queda significava da arrecadação da prefeitura foi o aumento do Imposto Sobre Serviços – ISS –, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – e Imposto Territorial Urbano – ITU.

Como evidenciado até aqui, Nova Lima se tornou dependente da atividade mineradora, o que a impediu de acompanhar as tendências de crescimento urbanas observadas em outras áreas da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O controle das grandes propriedade fundiárias restringiu a formação de aglomerados urbanos. Segundo Pires (2003), os loteamentos aprovados desde a década de 1950 e espalhados pelo município se configuram como “ilhas” em meio a extensas áreas verdes, algumas ambientalmente protegidas, que na época permaneceram em grande parte desocupadas.

No começo do século XXI, o cenário em Nova Lima era de vastas terras consideradas naquele momento exauridas em termos minerários, desta forma perdendo temporariamente a intensidade da atividade minerária. Em contrapartida, o mercado imobiliário na zona sul de Belo Horizonte experimentava um rápido crescimento, impulsionado pela falta de espaço para a expansão de áreas de alta renda na capital. Esse contexto motivou uma migração de setores de rendas média e alta de Belo Horizonte para Nova Lima, atraídos pelo discurso de uma melhor qualidade de vida e pela proximidade com áreas verdes.

A urbanização de Nova Lima pode ser dividida em três áreas principais: a primeira é o centro municipal, origem da cidade e fortalecido pela mineração até a década de 1950; a segunda é a zona leste, caracterizada como periferia urbana ou

área rural leste, constituída por áreas próximas a povoados como Galo, Santa Rita e as cidades de Raposos e Rio Acima. Ambas distritos de Nova Lima que, no século XX, se emanciparam. E a terceira que é a extensão do vetor sul de Belo Horizonte para Nova Lima (zona oeste do município), onde houve uma intensa concentração de terras e aumento dos loteamentos nos espaços entre terrenos mineradores de ouro e ferro (Pires, 2006).

A ocupação dessa área a partir anos 1990, foi facilitada pela construção da rodovia BR-03 na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek. A infraestrutura rodoviária e urbana desenvolvida nessa região favoreceu a expansão imobiliária e a valorização dos terrenos urbanos na área.

A partir da década de 1990, com a intensificação do esgotamento das reservas minerais e a consequente queda na arrecadação municipal oriunda da mineração, Nova Lima passou a experimentar uma inflexão em sua base econômica e territorial. A terra, antes valorizada principalmente por seu subsolo mineral, passou a ser requalificada como ativo estratégico para o mercado imobiliário, especialmente diante da saturação da zona sul de Belo Horizonte. Essa transformação não ocorreu de forma abrupta: já nas décadas anteriores, mineradoras vinham acumulando grandes extensões de terra com vistas à sua futura conversão em empreendimentos urbanos. Assim, o que antes era território de exploração mineral passou a se configurar como objeto de especulação fundiária, abrindo espaço para que os empreendimentos imobiliários assumissem o protagonismo na reconfiguração urbana do município.

3.2 A expansão urbana em Nova Lima

A década de 1950 marcou um período importante para a urbanização de Nova Lima, impulsionada por significativos projetos rodoviários. Nesse período, o município recebeu a construção da BR-03, com potencial de conexão com cidades históricas de Minas Gerais por meio da MG-56. Conforme Pires (2003), entre 1946 e 1950 foram construídos 615 km de rodovias. Já entre 1951 e 1955, esse número aumentou para impressionantes 3.725 km. Além disso, durante as décadas de 1960 e 1970, a indústria ligada à mineração, siderurgia, química, de base e bens duráveis também recebeu grandes investimentos privados, consolidando sua presença no estado (Diniz, 1981).

Esses fatores foram fundamentais para a intensificação da urbanização em Nova Lima. A expansão dos loteamentos ao longo das rodovias a partir dos anos 1950

também teve um papel importante nesse processo. Isso levanta a questão: quais características marcaram esses loteamentos?

Segundo Pires (2006), as mineradoras, principais proprietárias de terras da região, planejaram o uso imobiliário dessas áreas para especulação com foco nos estratos de renda mais alta, quando a exploração mineral não fosse mais viável. A partir da década de 1980, com a oferta de condomínios fechados desenvolvidos pelo mercado imobiliário, moradores da zona sul de Belo Horizonte passaram a enxergar Nova Lima como um local atrativo para viver.

Desde os anos de 1950, os parcelamentos de terras em Nova Lima foram realizados majoritariamente por incorporadores privados, que adquiriram as áreas das mineradoras. Esses empreendimentos residenciais se concentraram ao longo das rodovias, afastados do centro municipal. O Quadro 1 ilustra as características desses parcelamentos aprovados em entre 1950 e 2000 no município.

Em 1950, foram aprovados dez parcelamentos de solo ao longo das margens da BR-040 e da MG-030. Na década de 1960, esse processo continuou com novas aprovações de loteamentos, além da regularização de alguns parcelamentos vinculados à empresa Saint John Del Rey. Em 1970, tem início também a implantação dos chamados “sítios de recreio”, que mais tarde dariam lugar aos atuais condomínios fechados. Já na década de 1990, esses empreendimentos passaram a explorar sua proximidade com o BH Shopping e com o bairro de alta renda Belvedere como estratégia de valorização imobiliária, utilizando a promessa de qualidade de vida e segurança como principais argumentos de marketing para a venda das unidades (quadro 1).

A região metropolitana de Belo Horizonte, especificamente o Eixo Sul em Nova Lima, atraiu moradores das rendas média e alta a partir da segunda metade do século XX e durante o século XXI. Esse fenômeno não foi motivado apenas pelo capital imobiliário. Conforme discutido anteriormente, Lefebvre (1999) aponta que a cidade pode implodir-explodir por causa da concentração de riquezas, pessoas e recursos.

Esse processo ocorreu na capital mineira, desencadeando a expansão metropolitana em direção ao Eixo Sul. A urbanização extensiva, impulsionada pela infraestrutura rodoviária e pelo desenvolvimento do meio técnico-científico informacional (conforme abordado no capítulo anterior), ampliou as condições gerais de produção e contribuiu para o adensamento das regiões econômicas afetadas.

Quadro 1 - Características dos parcelamentos aprovados entre os anos de 1950 e 2000

Década	Número de parcelamentos	Número de lotes	Principais características
1950	10	8.156	Aprovação de loteamentos nas margens da BR-040 e MG-030, eixos de ligação de Belo Horizonte, respectivamente, ao Rio de Janeiro e Brasília e a Nova Lima.
1960	17	3.199	Continuidade do processo de aprovação de loteamentos lindeiros aos dois eixos de acessibilidade. Nesta fase a Mineração Morro Velho, sucessora da Saint John Del Rey, regulariza alguns de seus parcelamentos na sede e vende as casas operárias. Os loteamentos aprovados têm a característica de serem vendidos junto com uma cota de clube campestre.
1970	30	8.863	Implantação de "sítios de recreio", loteamentos em que o proprietário ao adquirir o lote adquire uma cota de sociedade de um clube campestre (ex: Vila Del Rey). Estes loteamentos mais tarde darão origem aos "condomínios fechados", na realidade loteamentos fechados ilegalmente, uma vez que foram aprovados pelo Decreto 58/37 ou pela Lei N° 6766/79, existindo, portanto, áreas públicas apropriadas indevidamente dentro deles.
1980	12	1.586	Loteamentos como Vila da Serra, na fronteira Nova Lima - Belo Horizonte, exibem tendência à verticalização permitida pela Lei de Uso do Solo de Nova Lima, elaborada pelo Plambel em 1983. A Mineração Morro Velho aprova um loteamento misto, o Village Terrasse que, por força de um acordo com a ONG Pró-Mutuca, deixou de ser utilizado para uso misto e se tornou apenas residencial unifamiliar.
1990	13	3.256	Os loteamentos aproveitam, no seu lançamento imobiliário, os efeitos da proximidade do BH Shopping e do bairro Belvedere. Vendem qualidade de vida e segurança. O grande exemplo é o Alphaville Lagoa dos Ingleses.
Total	82	25.060	-

Fonte: Pires, 2006, p.384.

Magalhães, Linhares e Monte-Mór (2006) identificaram três sub eixos estruturantes na expansão de Belo Horizonte para o Eixo Sul: a BR-040 (antiga 03), que conecta Belo Horizonte ao Rio de Janeiro; a MG-30, que liga BH a Nova Lima e segue até Rio Acima; e a BR-356, que liga Ouro Preto e Mariana à BR-040. Ao longo

dessas rodovias, surgiram condomínios horizontais fechados, especialmente na BR-040.

Além disso, a urbanização extensiva, transformou Nova Lima em um centro urbano, fortalecendo o setor terciário. É relevante ressaltar que “(..) o conceito de ‘cidade’ envolve uma concepção geográfico-populacional, enquanto por ‘urbano’ ou urbanização entendemos um processo – capitalista – de formação do ‘complexo de serviços’ (Lemos, 1988⁴⁴, p. 216 apud Magalhães; Linhares; Monte-Mór, 2006, p. 406).

Essa mudança para um centro urbano ocorre porque o capital cria demandas que só podem ser supridas por meio da aglomeração urbana. Assim, além da infraestrutura, os serviços são cruciais para a configuração urbana dessa área, mesmo que não se espalhe por todo o município (ainda). Após a crise da mineração, Magalhães, Linhares e Monte-Mór (2006) observam que o modelo de ocupação baseado nessa atividade se mostrou insustentável, levando o crescimento do setor terciário. Assim, “a cidade dos operários nas mineradoras passa a ser o urbano dos empregados nos condomínios e nas pequenas centralidades terciárias de apoio (Magalhães, Linhares e Monte-Mór, 2006, p. 410).

3.3 Loteamentos e os condomínios fechados

Em 1950, muitos foram os loteamentos localizados na sede urbana do município a fim de atender as demandas residências próximas as áreas de influência da mineração de Morro Velho. Esses loteamentos foram criados para cobrir a lacuna deixada pela interrupção da construção de vilas operários por parte da atividade mineradora na Mina de Morro Velho.

Apesar do desejo de deixar os grandes centros urbanos para obtenção de uma vida mais tranquila no campo, as rendas médias e altas na década de 1950 não encaravam esses lugares como locais de moradia (Villaça, 1998). Talvez por causa da falta de infraestrutura urbana presentes na periferia. Assim, esses locais ficavam a mercê da ocupação pela população pobre através de loteamentos irregulares já discutidos neste trabalho.

⁴⁴ LEMOS, Maurício. Espaço e capital; um estudo da dinâmica centro x periferia. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1988. (Tese de Doutorado).

Em Nova Lima, a classe menos favorecida ocupou a sede municipal por dois motivos: havia uma boa localização para os funcionários da mineração e o desfrute das vantagens da localização dos serviços urbanos⁴⁵ (Pires, 2003).

Neste período, às recém abertas rodovias, segundo Villaça (1998, p.80) funcionou como indutor da urbanização.

O primeiro efeito que uma via regional de transporte urbano provoca nos terrenos adjacentes é a melhoria de sua acessibilidade, da sua valorização [...] A garantia de uma demanda e a possibilidade que os proprietários de terra têm de especular fazem com que a terra rural atinja o estágio de potencialmente urbana, antes do tempo e no espaço de sua efetiva ocupação por atividades urbanas.

Em Nova Lima não foi diferente. O capital imobiliário loteou áreas voltadas à implantação de clubes campestres e sítios de recreio. Entretanto, houve duas exceções voltadas às demandas populares. São eles: o Jardim Canadá e o Vale do Sol.

Este último teve suas áreas adquiridas da mineradora Saint John, no caso já mencionado aqui, de crise que a empresa enfrentou. O loteamento se autopromovia destacando a proximidade com a capital mineira e sua infraestrutura urbana, principalmente, de água e energia.

O Jardim Canadá, segundo Craveiro e Linhares (2006) teve suas primeiras incursões para a viabilização de sua ocupação na década de 1950, tendo as mineradoras Cia. Morro Velho e St. John D'El Rey Mining Company Limited como agentes principais desse processo. Ainda em 1956, segundo Souza (2001) embora sua planta original tivesse sido aprovado, o bairro não constava formalmente para a prefeitura de Nova Lima. Isso causou problemas entre a comunidade residente e o poder público, até que em 1993, a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e a Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB/MG) promoveram a construção de uma Vila Militar no bairro. Durante esse período, 86 famílias de policias estabeleceram residência no Jardim Canadá, promovendo um “aquecimento” do mercado imobiliário e tornando público o loteamento antes “oculto” (Souza, 2001).

⁴⁵ A definição do que é, de fato, “cidade” suscita debates importantes. A cidade, em sua concepção ideal, é compreendida como um espaço republicano, democrático, aberto à apropriação coletiva e à pluralidade de usos. Essa perspectiva levanta uma questão instigante: bairros como Vale do Sol, Jardim Canadá e Água Limpa, ainda que marcados por precariedades quanto ao espaço público, à centralidade urbana e ao valor de uso, poderiam ser considerados plenamente como cidade? Ainda que funcionem majoritariamente como áreas de reprodução da força de trabalho da região, para nós, seu desenvolvimento e consolidação demonstram que sim, são, ainda que em formas fragmentadas e desiguais, parte do fenômeno urbano. O desafio, então, está em reconhecer os diferentes modos de ser cidade, inclusive nas bordas da metrópole.

O Jardim Canadá atualmente, fornece desde os serviços básicos, como padarias e supermercados, até os mais elaborados como oficinas para carros importados. Afinal, além de atender a população do bairro que é popular, atende também as demandas dos condomínios fechados próximos marcados por indivíduos de maior poder aquisitivo.

Na década de 1960, guiada pela mineração, a tendência de urbanização continuou a mesma na sede urbana do município. Porém, com uma diferença: a divisão da atividade mineradora em dois blocos. A continuidade da mineração de ouro na sede urbana e a mineração de ferro em área externa a ela. Nesse período, o capital norte americano já havia se instalado no município. Os loteamentos foram feitos pela mineradora e pela iniciativa privada. Segundo o Plambel (1986, p. 143):

Até os anos sessenta, sua ocupação não tinha relação com o processo de metropolização. A partir daí, entretanto, o crescimento da Zona Sul do Aglomerado e a presença da BR-040, aliados às qualidades paisagísticas da área, levaram à implantação de significativo número de parcelamentos destinados a sítios de recreio e segunda residência da população de alta renda de Belo Horizonte.

Já na década de 1970, os loteamentos aumentaram significativamente e com apelo à vida no campo como estratégia de marketing para seus lançamentos imobiliários. Neste período a expansão da zona sul belorizontina em direção à Nova Lima toma força. Segundo o Plambel (1986, p.45) esta área tem sua dinâmica:

Sustentada pela expansão e pela auto segregação espacial das classes de maior poder aquisitivo, decorrentes da crescente concentração social da renda e da necessidade de afirmação social dos que ascenderam economicamente, beneficiados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro; a burguesia, as camadas superiores da tecno-burocracia pública e privada e os profissionais liberais que prestam serviços a esses grupos.

Após 1972, 96 loteamentos foram lançados em toda Região Metropolitana de Belo Horizonte, desse número 31,25% estavam localizados em Nova Lima (Pires, 2003). Verificou –se que os loteamentos na zona oeste de Nova Lima, o que corresponde ao eixo sul de BH, além de serem utilizados como segunda residência e sítios, também eram comprados para fins meramente especulativos (sobretudo, como alternativa de aplicação de poupança⁴⁶) como mostra o panfleto da Figura 4.

⁴⁶ Pires, 2003, p. 263.

Figura 4 - Depoimento de comprador de lote no Jardim de Petrópolis

“Imóvel, além de valorizar, a gente usa.”

“A valorização acima dos índices da inflação, faz do imóvel um excelente investimento. Comprei Jardins de Petrópolis porque as áreas têm 5.000 m², são ideais para sítios e chácaras, ficam na Zona Sul e, como a cidade cresce para aquele lado, valorizam muito. O dinheiro, aplicado em um imóvel assim, cresce de fato; o terreno valoriza sempre a níveis que, além de compensarem a inflação, deixam uma margem positiva. Além disso, como as vias que dão acesso às áreas estão sendo melhoradas, em pouco tempo deverão começar a aparecer por ali também casas para moradia, o que fará dos Jardins de Petrópolis uma boa opção residencial. Isso torna o imóvel diferente das outras formas de investimento. Imóvel, além de valorizar, a gente usa.”



Fonte: Panfleto de loteamento do B. Jardins de Petrópolis – Década de 70. Imobiliária J. Naves. Arquivo do loteador apud Pires (2003, p. 265).

Na década de 1980, o declínio da mineração é acentuado e isso obrigou o município a buscar outras alternativas para sua identidade econômica. As mineradoras por sua vez, lançaram loteamentos em suas terras, como foi o caso da Morro Velho que incorporou lançamentos imobiliários próximos aos loteamentos populares centrais na sede urbana.

A construção do BH Shopping em 1979 na BR-356 (que liga BH a Mariana e que passa próximo à BR-040), contribuiu para a afirmação da tendência de expansão urbana em Nova Lima na sua zona oeste. Segundo Pires (2003, p. 277):

Segundo um incorporador entrevistado, o BH Shopping representou um marco divisor no processo de ocupação regional possibilitando, inclusive, a veiculação do lote à moradia definitiva pelo suprimento imediato das necessidades do cotidiano do homem urbano local, o grande apelo foi a proximidade de um centro comercial da categoria e do porte do BH Shopping. Segundo alguns entrevistados na região, sobre o início de a própria atividade imobiliária em Nova Lima ter acontecido após a inauguração do shopping, estes foram enfáticos ao afirmar que o BH Shopping representou o encurtamento normal do tempo necessário para a expansão natural e o crescimento metropolitano para o lado de Nova Lima o que demonstra muito bem que o equipamento urbano coletivo e o setor ferroviário estruturou-se, consolidadas as tendências de expansão urbana.

A empresa mineradora Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) que também atuava no município, diferente da Morro Velho, passou a vender suas terras a grandes incorporadores imobiliários (Alpha Ville empreendimento e Lagoa dos Ingleses Urbanismo) que tornaram possível uma nova proposta de zoneamento nos loteamentos: “Vila da Serra (1981), no Parque do Tumbá (próximo a S. S. Águas

Claras), do Solar da Lagoa (divisa com Itabirito) e até a região onde hoje se instalou o Alphaville” (Pires, 2003, p. 275).

O Alphaville Lagoa dos Ingleses pode ser considerado um dos mais proeminentes condomínios fechados nessa região. Lançado já na década de 1990, esse lugar é o ápice da ideia de morar em um local exclusivo, com alta qualidade de vida, de forma descentralizada e próximo à natureza. O tamanho dos lotes variam entre 700 a 1.300m² e foi entregue aos proprietários no ano 2000.

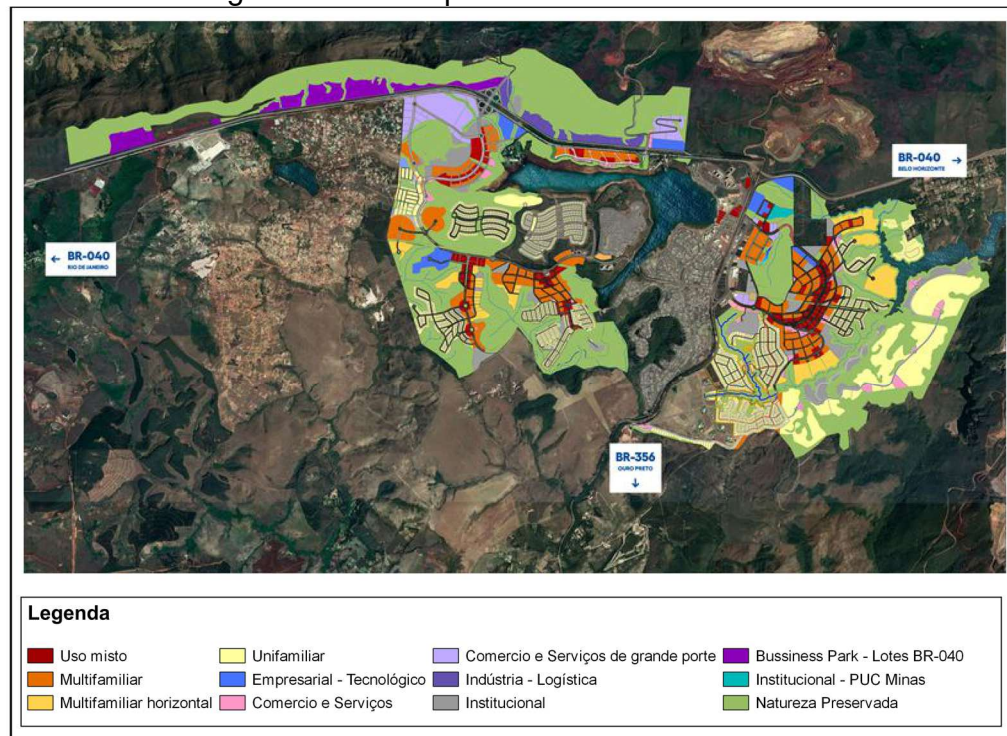
A ideia desse tipo de condomínio é ser uma “cidade”, por isso contou com apoio do Minas Tênis Clube, Fundação Dom Cabral, Colégio Marista, Pitágoras e o Alphaville Mall. Entretanto, por mais equipados que possam ser o condomínio, carece de uma heterogeneidade que é indispensável às cidades. Por isso, centralidades como o bairro Jardim Canadá oferecem serviços, como a oficina para carros importados, aos moradores desse condomínio.

Outra característica do Alphaville são as residências unifamiliares e multifamiliares que não é comum em outros condomínios. Ademais, as residências neste lugar são para fins de moradia e não sítios de recreio. Depois de mais de duas décadas de lançamento do condomínio pode-se dizer que o empreendimento obteve sucesso. Inclusive, o mercado privado tem mais planos para esse condomínio: a Centralidade Sul, comumente conhecida como CSul.

Segundo seu próprio site, a CSul é o maior projeto de desenvolvimento urbano sustentável da América Latina e conta com 27 milhões de m², 2 bilhões de reais em investimentos, 120m² de área verde por habitante, 80 mil potenciais empregos. Esse empreendimento abrange todo o entorno do Alphaville e da Lagoa dos Ingleses, pretende urbanizar de forma heterogênea toda a área entre a lagoa e a Serra da Moeda e para isso conta com o conceito de Novo Urbanismo que visa frear o crescimento desregulado das cidades e a degradação ambiental (Csul, 2024). Dessa forma, produzindo uma cidade praticamente privada.

O projeto conta com áreas de uso misto, multifamiliar, multifamiliar horizontal, unifamiliar, Empresarial/Tecnológico, Comercio e serviços, Comercio e serviços de grande porte, Industria/Logística, Institucional, *Bussiness Park*/Lotes BR-040, Institucional/ PUC Minas e Natureza preservada como é percebido na Figura 5.

Figura 5 - Masterplan Centralidade Sul



Fonte: CSul, 2024 (Modificado pelo autor)

A partir de tudo que foi discutido até aqui, foi possível realizar uma breve apresentação sobre a questão urbana e da terra no município de Nova Lima. Algumas características são fundamentais para esse entendimento, sendo elas: a intensa atividade mineradora, a concentração de terra em domínio da mineração, a produção de loteamentos de alta renda alavancados pela infraestrutura urbanas e por pequenas centralidades que fornecem serviços e que não foram ocupadas pelos estratos de renda maiores. Se fosse possível resumir o uso da terra nessa área talvez a frase “Da atividade mineradora à atividade imobiliária” poderia dar conta disso.

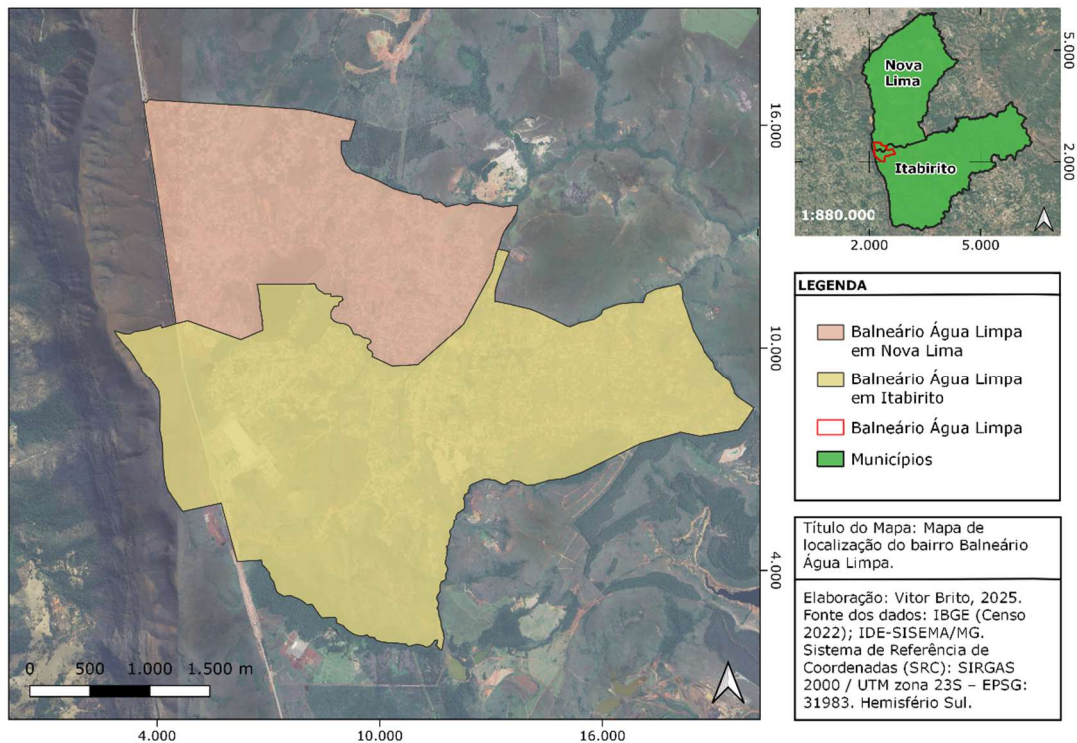
A seguir neste trabalho tentamos falar sobre o bairro Balneário Água Limpa, objeto de estudo desta pesquisa. Coincidentemente, ele está localizado ao lado da CSul e até agora não nos referimos sobre a história dele, porque julgamos importante que o leitor soubesse do contexto urbano do município para que assim fosse mais fácil acompanhar o complicado imbróglio fundiário que representa este bairro ao longo dos anos.

4 O BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA

4.1 O início do bairro

Após uma introdução sobre o processo de desenvolvimento urbano em Nova Lima, esta pesquisa encontra-se com seu objeto de estudo: o bairro Balneário Água Limpa (Figura 6). Localizado à margem da BR-040, entre os municípios de Nova Lima e Itabirito, em Minas Gerais, o bairro possui uma história singular que merece ser explorada antes de adentrarmos em discussões mais específicas que envolvam as temáticas de produção periférica informal e regularização fundiária, especificamente na parte de Nova Lima.

Figura 6 - Mapa de localização do bairro Balneário Água Limpa.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Para representar visualmente parte do bairro, foram capturadas fotografias aéreas, acompanhadas de um mapa que delimita as respectivas zonas de cobertura das fotos e suas interseções (Figura 7, Figura 8, Figura 9, Figura 10, Figura 11, Figura 12).

As fotografias aéreas permitem evidenciar o grau de ocupação urbana, a qualidade das construções, a ausência de pavimentação viária no bairro e a presença marcante da fábrica de bebidas.

Figura 7 - Fotografia aérea 1 - Ocupação do bairro em Nova Lima às margens da BR 040.



Fonte: Arquivo pessoal, 2025.

Figura 8 - Fotografia aérea 2 – Lagoa do bairro Balneário Água Limpa.



Fonte: Arquivo pessoal, 2025.

Figura 9 - Fotografia aérea 3 - Ocupação do bairro em Itabirito.



Fonte: Arquivo pessoal, 2025.

Figura 10 - Fotografia aérea 4 – Fábrica da Coca Cola em Itabirito às margens da BR 040.



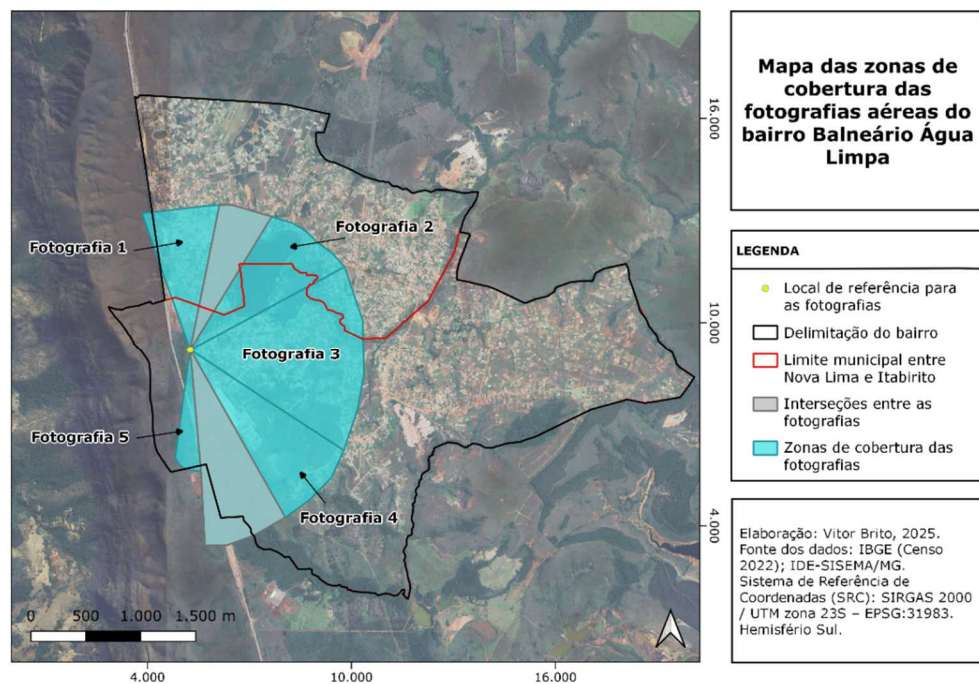
Fonte: Arquivo pessoal, 2025.

Figura 11 - Fotografia aérea 5 - Fábrica da Coca Cola em Itabirito às margens da BR 040.



Fonte: Arquivo pessoal, 2025.

Figura 12 - Mapa das zonas de cobertura das fotografias aéreas do bairro Balneário Água Limpa.



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Embora ausente na listagem oficial da Prefeitura de Nova Lima, o bairro foi loteado em 1953 pela construtora Alfa S.A., com 3.471 lotes (Pires, 2003, p. 251). De acordo com a Promotora de Justiça da Comarca de Nova Lima, apesar de o loteamento ter sido aprovado pelo município, ele nunca foi efetivamente implantado (Notas taquigráficas, 2012, p.17). Essa informação é corroborada pelo Termo de Cooperação Técnico (TJMG et. al, 2021, p.3) que justifica a não implementação do loteamento por causa da ausência de obras de infraestrutura urbana. Isso significa que a materialização do espaço urbano, de acordo com os critérios técnicos, legais e ambientais estabelecidos pela legislação à época não foram devidamente cumpridos. Contudo, ressalta-se que tal afirmação foi contestada pela empresa loteadora nos autos de uma ação civil pública que será apresentada posteriormente. Ainda assim, lotes foram comercializados para compradores de diversas partes do Brasil.

Um dos primeiros anúncios publicitários para venda dos lotes foi publicado pelo jornal Tribuna de Minas em 1953 (p.13). A própria Construtora Alfa promovia o loteamento, destacando-se como responsável pela urbanização e comercialização das terras. O anúncio presente na Figura 13, apresentava um apelo claro: “ESPETACULAR a procura e terrenos em Água Limpa!”. Na parte inferior era comunicado: “Dos 3.000 lotes de Água Limpa, pouco restam ainda ao público. Até 31 de dezembro, somente”. O texto ainda destaca os atrativos do bairro, sendo eles: A valorização imediata do terreno; água pura de várias nascentes em pleno balneário; localização privilegiada, à margem da BR-3; clima saudável o ano inteiro; paisagens maravilhosas e planícies incomparáveis; 30 minutos apenas do centro da cidade; o mais arrojado plano urbanístico já idealizado em execução no Brasil; região ideal para seu “weekend”; belos lagos e bosques.

O anúncio utilizava uma estratégia comum de marketing: a criação de urgência, sugerindo a escassez do produto. Além disso, recorria ao potencial de valorização do investimento, provavelmente mirando especuladores fundiários, enquanto exaltava o contato com a natureza, belas paisagens, a proximidade com a cidade de Belo Horizonte, atraindo aqueles que buscavam fugir do estilo de vida urbano⁴⁷ das grandes cidades.

⁴⁷ Até os dias atuais o marketing sobre lindas paisagens, contato com a natureza e refúgio dos centros urbanos é realizada na região. Um exemplo disso são as propagandas da CSul (CSUL, 2024).

Figura 13 - Anúncio de venda de lotes no
Água Limpa no Jornal Tribuna de Minas

Fonte: Tribuna de Minas, 1953

Em 1954, foi a vez do jornal Alterosa (p. 2) anunciar sobre o Água Limpa. Segundo sua publicação o bairro teve: “Record absoluto no comércio de imóveis. Impressionante! 2.000 lotes vendidos em apenas 15 dias!”. Logo abaixo, constava uma frase que sugeria o sucesso do empreendimento: “Uma cidade que surge: Água Limpa”. Mais uma vez, a Construtora Alfa enfatizava sua atuação na urbanização e vendas de lotes. O anúncio ainda destacava que

Pela primeira vez na história imobiliária de Belo Horizonte, registra-se este acontecimento excepcional: uma empresa vende 70% dos terrenos de um loteamento antes de lançá-los oficialmente à venda! (Alterosa, 1954, p.2)

A propaganda reforçava que este era o maior e mais arrojado plano de urbanização lançado no país, associando seu sucesso à confiança pelos compradores (Figura 14).

Figura 14 - Anúncio de venda de lotes no Água Limpa no Jornal Alterosa

Record absoluto no comercio de imóveis

Impressionante!

2.000 lotes vendidos em apenas 15 dias!

Pela primeira vez na história imobiliária de Belo Horizonte, registra-se este acontecimento excepcional: uma empresa vende 70% dos terrenos de um loteamento antes de lançá-los oficialmente à venda!

Isto aconteceu com o já famoso Balneário Água Limpa, da Construtora Alfa S. A., numa impressionante demonstração de confiança, por parte do povo, no maior e mais arrojado plano de urbanização já lançado no país!

Eis porque a Construtora Alfa S. A. sente-se na obrigação de tornar público a existência, ainda de pequeno número de lotes em "Água Limpa", os quais poderão ser adquiridos dentro do seu plano especial de vendas.

UMA CIDADE QUE SURGE

Balneário

ÁGUA LIMPA

URBANIZAÇÃO E VENDAS Construtora ALFA S. A. Av. Amazonas, 553 — Loja Provisoriamente: Edifício Cine Brasil. Fone: 4-2768 - 8º andar

Fonte: Alterosa, 1954

A construção da BR-03, que poderia impulsionar a venda dos lotes, também foi divulgada. O jornal *Doa a Quem Doer* (1954, p.3), relatava que a rodovia estava sendo asfaltada pelo poder público e a urbanização local, incluindo três lagos, era realizada pela Construtora Alfa. A beleza da paisagem, o clima agradável e a pureza das águas, eram descritos como “dotes exclusivos do Água Limpa”. Ademais, o anúncio sugeria ao potencial comprador um descanso aos finais de semana com seus filhos no bairro (Figura 15). Na prática, o loteamento emergiu como umas das principais ofertas residenciais da região.

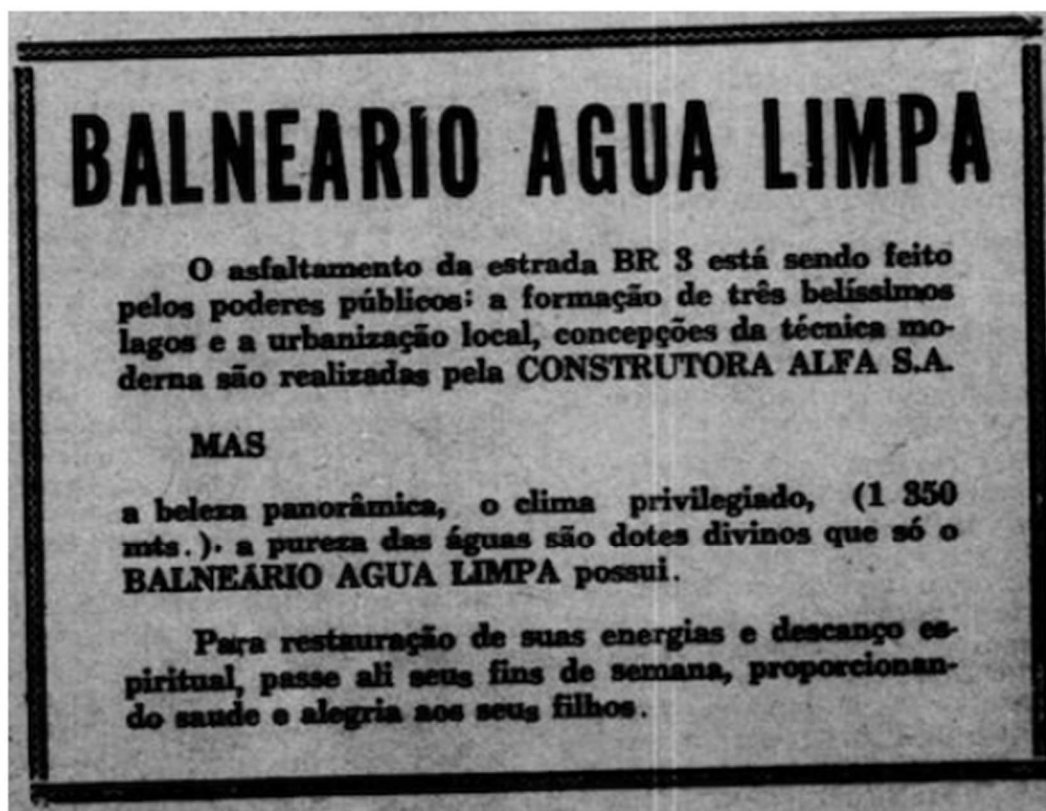
Entretanto, o contexto local fundiário, marcado pela forte concentração de terras pela mineração, dificultava a expansão residencial como ocorriam em outros vetores da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A BR-03 foi inaugurada pelo então presidente Juscelino Kubitschek, que declarou: “Eu a prometi como candidato, mantive no governo o firme propósito de

concluí-la e tenho a felicidade de inaugurá-la no primeiro aniversário do meu mandato” (Manzon, 1957, 00:01:13 – 00:01:24). Ainda segundo o Presidente:

A BR-3 representara a concretização, dentro de técnica moderna, de uma aspiração dos sertanistas que, 250 anos atrás, haviam aberto o Caminho Novo para as Minas Gerais. Tratava-se, na realidade, da primeira grande inauguração do meu governo. Estendia-se por 240 km entre Benfica e Belo Horizonte e fora totalmente pavimentada em tempo record (Kubitschek, 2020, p.136 e 137).

Figura 15 - Anúncio do Bairro Balneário Água Limpa
no Jornal Doa a Quem Doer



Fonte: Doa a Quem Doer, 1954, p.3

Segundo o advogado e incorporador imobiliário Lauro Garcia, em entrevista para o jornal O Tempo, o bairro teria sido lançado pelo então governador JK, a fim de financiar sua campanha à presidência da república (Alves, 2009). Essa alegação é corroborada pelo site informativo da Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa (2024) – ABBAL - e pelo então Presidente da Associação de Proprietários do Balneário Água Limpa em 2012 (Notas Taquigráficas, 2012, p.13). Contudo, esta pesquisa não encontrou documentos que confirme uma ligação direta entre a candidatura de JK à presidência e o loteamento do Balneário Água Limpa, exceto pela construção da estrada BR-03, cuja relação, por si só, não constitui prova evidente.

A BR-040, essencial para a expansão da RMBH em direção ao vetor sul, desempenhou um papel crucial no desenvolvimento do Balneário Água Limpa. Em consonância com o contexto de crescimento urbano, o bairro, foi o cenário do surgimento de um empreendimento exclusivo: o “Clube dos 300”.

Em 23 de julho de 1955, a revista O Cruzeiro (p. 15), publicava um anúncio de destaque: “No mais pitoresco recanto das Alterosas, uma agremiação de elite para a elite mineira: O Clube dos 300” (Figura 16). O anúncio descrevia os membros deste clube como um seletivo grupo composto por banqueiros, industriais, engenheiros, advogados, jornalistas e comerciantes. Além dos benefícios naturais da localização, como a proximidade com Belo Horizonte e beleza paisagística da região, o empreendimento oferecia ainda opções de lazer, como campos de esporte, *playground* infantil, sedes campestres e colônias de férias. A responsabilidade pelas informações e vendas, bem como acontecia com o loteamento como um todo, ficavam a cargo da Construtora Alfa.

Oficialmente o “Clube dos 300” se chamava Clube Náutico Água Limpa e ao lado do Motel Clube Minas Gerais (MCMG), foi um dos mais notáveis empreendimentos da região. O MCMG, que surgiu no começo da década de 1960, foi uma parceria entre Motel Clube Sociedade Incorporadora Ltda. e a Construtora Alfa S.A (Correio da Manhã, 1963). De acordo com o jornal A Cigarra (Brant; Nicolau, 1940, p. 44), o motel, que já estava em operação, seria apenas o começo de um império com 58 unidades espalhadas pelo país na década de 1970. Nesse período, o MCMG reformou e incorporou o Clube Náutico Água Limpa que passou a contar com sede social, restaurante, vestiários, quadras de vôlei, basquete e de futsal, campo de futebol, estacionamento, quiosques, churrasqueiras para piqueniques e 100.000 m² de área urbanizada (Brant; Nicolau, 1970).

No entanto, esse desenvolvimento que se resumiu ao Clube Náutico (Figura 17) e ao Motel (Figura 18), não se estendeu ao bairro em sua totalidade. Embora os “instrumentos da modernidade”: água, luz, telefone e esgoto estivessem chegando aos empreendimentos (Brant; Nicolau, 1970, p.44), grande parte do Balneário Água Limpa carecia desses serviços essenciais. Segundo o site informativo da Associação Bairro Balneário Água Limpa (2024), a urbanização é inexistente por quase todo o bairro.

Figura 16 - Anúncio do Clube dos 300 na revista O Cruzeiro

**No mais pitoresco
recanto das Alterosas...**



Banqueiros, industriais, médicos, engenheiros, advogados, jornalistas e comerciantes, figuras da mais alta projeção social em Belo Horizonte, reuniram-se para fundar, em *Água Limpa*, um clube ideal, projetado nos moldes das mais famosas agremiações campestres dos EE. UU.



São da arte. *Maria Aparecida Benz*, Miss Minas Gerais 1955, as fotos que ilustram esta página. A mais bela mineira foi fotografada, durante um "week-end", no pitoresco local onde se erguerá o "Clube dos 300", que terá por sede o mais belo balneário das Alterosas.

Os homens que compõem a sua primeira diretoria, por si só asseguram a continuidade e o êxito do empreendimento que será

uma agremiação de elite para a elite mineira
"Clube dos 300"

Presidente: Dr. Gilberto de Andrade Faria.
1.º vice: Leni Balduino Braga.
2.º vice: Dr. Carmelito Fátio Coelho.
1.º secretário: Dr. José Araújo Rodrigues.
2.º secretário: Dr. Joaquim dos Santos Fialhas.
1.º tesoureiro: Mário Lathares Cabral.
2.º tesoureiro: Dr. Paulo E. da Costa Cruz.
Diretores: Dr. Charles Simão, dr. Henrique Sales Nova, Dr. Carlos Alberto Ferrara, Chafyr Ferreira, Dr. Jacy Ritz Peters, Francisco Fernandes, Ota Lima e Hamilton Cartão Drummond.

Eis por que ÁGUA LIMPA foi escolhida para sede do "CLUBE DOS 300":

Distante apenas 32 km. de Belo Horizonte pela BR-3, já em fase de asfaltamento (20 minutos de automóvel).
Topografia bellissima e clima privilegiado.
Dois grandes lagos artificiais.
300 mt. de praia à margem do lago principal.
Água puríssima em abundância (nascentes próprias).
Campos de esporte e "play-ground" infantil.
Ali terão sedes campestres e colônias de férias as seguintes entidades social-cultural-esportivas: Minas Tennis Clube, A. A. Banco do Brasil, Sociedade Mineira de Engenheiros, Escola Infantil "12 de Dezembro", Associação das Professoras Primárias e União Universitária Mineira.

ÁGUA LIMPA constitui a mais arrojada iniciativa particular urbanística jamais realizada no país!

BALNEÁRIO *Água Limpa*

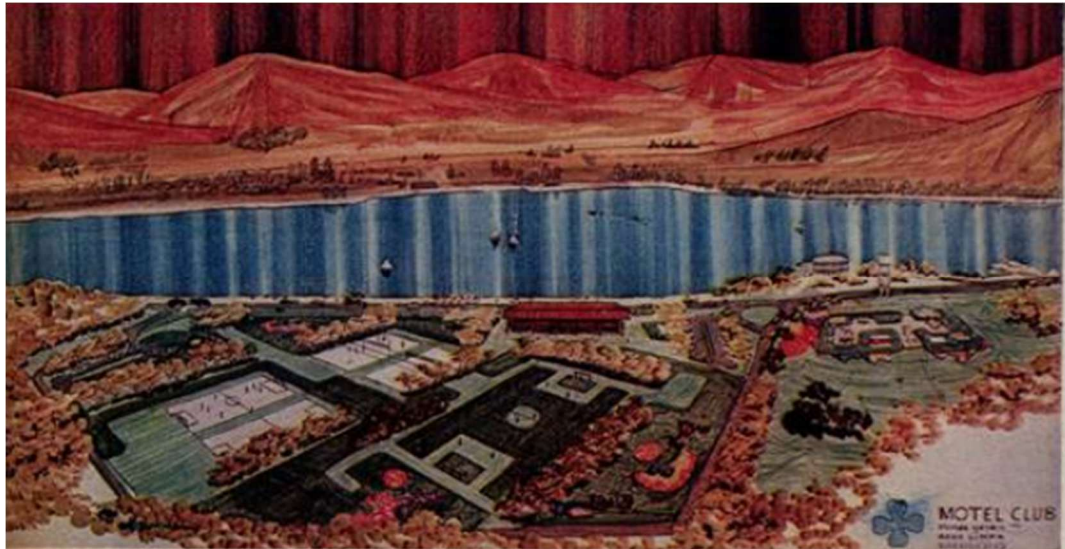
INFORMAÇÕES E VENDAS:
CONSTRUTORA ALFA S. A.
Avenida Amazonas, 553 - Belo Horizonte

Fonte: O Cruzeiro, 1955, p.15

Além disso, a loteadora recebeu queixas quanto à escrituração daqueles que havia comprado terras ali. O Jornal do Brasil (1970), noticiou uma reclamação de um leitor, que comprou dois terrenos por intermédio da Construtor Alfa S.A. e ainda não havia recebido as escrituras. A aquisição dos lotes foi realizada há alguns anos anteriores à época da publicação do jornal. O autor já havia procurado pelo diretor da construtora, Sr. Hamilton Drummond, então presidente do MCMG, mas sem sucesso ele questionava: "Afinal, a construtora Alfa ainda existe ou faliu? O Sr. Hamilton

Drummond ainda tem ou não alguma coisa com o assunto? E a documentação assinada por ele, nada representa?” (Jornal do Brasil, 1970, p.8).

Figura 17 - Clube Náutico Água Limpa



Fonte: Brant; Nicolau (1970, p. 44)

Figura 18 - Motel Clube Minas Gerais



Fonte: Biagioni, 2021.

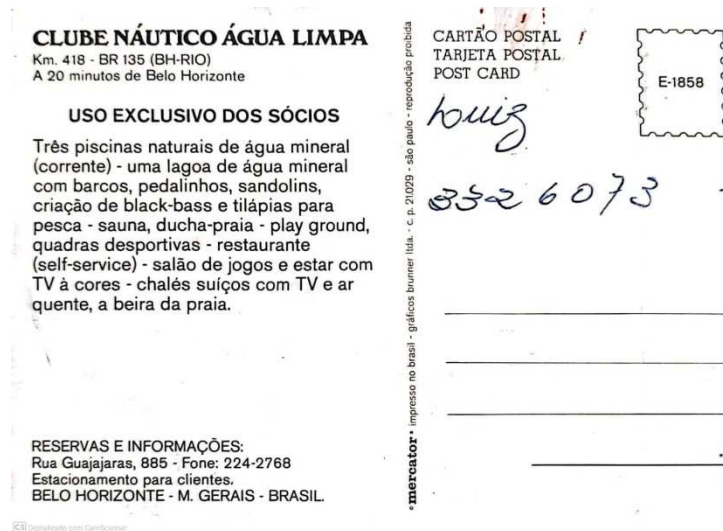
Outro caso semelhante foi noticiado pelo Jornal do Commercio em 2003 (p.32), quando uma compradora, após firmar um compromisso de compra e venda com a Construtora Alfa S.A. em novembro de 1954 e quitar as parcelas até 1960, não recebeu a escritura definitiva de seu terreno. Somente em 1999, após recorrer à justiça, a compradora obteve a regularização de seu imóvel, com o caso sendo resolvido no Supremo Tribunal Federal.

Figura 19 – Cartão Postal do Clube Náutico Água Limpa



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 20 – Verso do Cartão Postal do Clube Náutico Água Limpa



Fonte: Arquivo pessoal.

Esses exemplos revelam que a primeira rodada de loteamentos realizada pela Construtora Alfa em 1953 resultou na venda de lotes sem a devida documentação e infraestrutura urbana.

Na década de 1980, o advogado Lauro Garcia, em busca de oportunidades imobiliárias, voltou sua atenção para o vetor sul de Belo Horizonte. Em entrevista, ele

contou que: Em 1987, conheceu um bairro enorme, em torno da Lagoa de Água Limpa, a 1 km da Lagoa dos Ingleses, na BR-040, denominado Balneário Água Limpa (Alves, 2009). Ele ainda resume a situação da área dizendo que: “Unidades foram vendidas no Brasil inteiro. Em Belo Horizonte, os lotes haviam sido comprados por integrantes de famílias importantes da época. Muito longe, e sem urbanização⁴⁸, o bairro não decolou” (Alves, 2009).

Mesmo assim, Lauro esperava um boom imobiliário na região. Segundo ele:

Me inspirei no sucesso do bairro Planalto. Pela minha experiência no setor, e sabendo da intenção de lançarem o Alphaville em Minas Gerais, projetei que o empreendimento seria construído na região e atrairia todo um complexo de serviços. Estava certo. Minas Tênis Náutico, Fundação Dom Cabral e outros empreendimentos âncoras que foram para lá são prova (Alves, 2009).

Garcia também mencionou que o bairro possuía lotes de cerca de 800 m² cada. No que se refere ao preço da terra, as áreas mais próximas à BR 040 ou já urbanizadas, como o condomínio Ville Des Lacs⁴⁹, tinham um valor de R\$ 105,00 por metro quadrado enquanto as áreas mais afastadas da rodovia e sem urbanização, estavam avaliadas em R\$ 10,00 por metro quadrado.

Confiando na valorização da área, o incorporador expõe que:

Contrariando o apostolado dos investidores - que dizem para não botar todos os ovos na mesma cesta - comprei mais de 800 lotes no local e fundei a Lago Sul Incorporadora, a princípio Imobiliária Água Limpa - nome dado para servir de referência a antigos proprietários. Apostei tudo: vendi ações, apartamento e carro para investir no negócio (Alves, 2009)

A atuação da empresa não era somente a compra e venda de lotes. A atuação com construtoras e outras incorporadoras imobiliárias também estava nos planos do advogado. Na entrevista, Lauro afirma que junto a outras empresas do ramo estavam planejando “a construção de casas em prazos curtíssimos” (Alves, 2009).

⁴⁸ Outro indício de que o bairro não recebeu a infraestrutura urbana adequada foi uma notícia no site informativa da Associação do bairro Balneário Água Limpa (ABBAL) do dia 12 de junho de 2009 que dizia: “Temos observado que várias construções estão surgindo no Balneário, principalmente na região próxima ao posto Paraíso das Águas, entretanto o poder público continua omissos em suas obrigações. Continuamos sem energia elétrica, mesmo estando a 30km da capital, continuamos sem vias de acesso”.

⁴⁹ Entre os anos de 1998 e 1999, a empresa NRG Empreendimentos Ltda. adquiriu aproximadamente 400 (quatrocentos) lotes da Construtora Alfa no Balneário Água Limpa, dando início a obras no local e denominando o loteamento de “Ville Des Lacs” (MPMG, 2011).

Figura 21 – Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 22 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 23 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 24 - Cartão Postal Lago Sul Incorporadora Limitada

**Balneário
Água
Limpa
Zona Sul**

Estamos reorganizando o loteamento de Água Limpa, que já conta com 80 residências, 3 clubes e um hotel entre 2 lagoas de água mineral. Ao lado, no contorno da Lagoa dos Ingleses, está nascendo o maior projeto urbanístico de Minas. Ali será construído condomínio residencial de alto padrão com lotes de 1.000 m², o Minas Tênis Náutico Clube (Minas III), uma unidade do Colégio Pitágoras, o Centro de Excelência Empresarial da Fundação Dom Cabral e várias lojas de conveniência. Esta é a região ideal para você construir a sua residência definitiva, casa de campo ou simplesmente investir no presente.

- Áreas super planas entre 600 e 2000 m²
- Escritura imediata
- Plano de pagamento (você faz a proposta dentro das suas possibilidades)

CS Digitalizado com CamScanner

Fonte: Arquivo pessoal.

Embora Lauro tivesse planos grandiosos para o Balneário Água Limpa, o bairro continuou a enfrentar desafios significativos, como a falta de infraestrutura e a escassez de serviços urbanos, o que retardou seu desenvolvimento e crescimento até o final do século XX.

Durante entrevista concedida para esta pesquisa⁵⁰, foi questionado aos entrevistados representantes e ex-representante de duas associações de moradores, Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa (ABBAL) e Associação de Moradores do Água Limpa (AMALI), se eles tinham conhecimento sobre a ocupação do bairro entre as décadas de 1960 e o início dos anos 2000. João, representante da ABBAL, afirmou que nesse período ainda não havia uma ocupação significativa na região:

Cara, primeiro que não tinha nada aqui. Quando eu vim pra cá em 91, tinha no máximo dez moradores aqui. Aqui são 850 hectares, cara. Se for pensar, isso é maior que a favela da Rocinha. Tinha uns dez moradores. Segundo, não tinha atrativo nenhum. O único atrativo que tinha era o clube, que era só do Interpass, né, e o hotel, que era do Interpass. Então, não tinha essa visão de morar no local. Não tinha ônibus, nada. (João, entrevista, 2025).

Márcio, ex-representante da AMALI, corroborou com essa percepção, relatando que até 1997 praticamente não havia ocupações consolidadas no local (Márcio, entrevista, 2025).

Conforme evidenciado nesta pesquisa, até o início dos anos 2000 o bairro havia sido loteado, mas carecia de infraestrutura urbana básica. Apesar de esforços como os de Lauro Garcia, que se dedicou à venda dos lotes, a ocupação ainda era limitada. A situação começou a se transformar com a instalação do condomínio *Ville Des Lacs* e outros investimentos, como a construção da fábrica da Coca-Cola, localizada na área pertencente a Itabirito.

Quando questionado sobre os fatores que impulsionaram a chegada de novos moradores, João explicou:

O cara chega, vê uma baita de uma fábrica, a segunda maior da América Latina sendo construída. Fala assim: "Cara, vai ter emprego demais nesse lugar". Vê um mundo de terra ao redor daquela fábrica, sem ninguém. O cara fala assim: "Eu vou ficar por aqui". Qualquer um faria isso (João, entrevista, 2025).

Ruan, também representante da ABBAL, apontou que o bairro passou a atrair pessoas em busca de trabalho, inclusive por indicação de moradores que por vezes

⁵⁰ Os nomes dos entrevistados foram alterados para preservar sua identidade, sendo utilizados nomes fictícios neste trabalho.

convidavam familiares vindos de outros estados: “Aqui tem muitos baianos que vêm à procura de serviço, acabam se instalando aqui através de informações, como: - Ah, o Balneário Água Limpa é o lugar que tá sendo invadido (sic), e que lá você consegue um pedacinho pra você” (Ruan, entrevista, 2025).

Márcio, ex-representante da AMALI, concorda com essa visão e destaca que não só a Coca-Cola, mas outras empresas que se instalaram na região também demandam mão de obra. Segundo ele: “(...) se uma família que está morando aqui tem um parente que é de fora, de outro estado, traz essa pessoa para cá para prestar serviço para essas empresas” (Márcio, entrevista, 2025). Ele observa ainda os efeitos dessa ocupação: “Como a ocupação é desordenada, você já tem esgoto a céu aberto, energia clandestina, e cada vez chega mais gente para usar dessa mesma estrutura, que já é precária. (...) Vai agravando a situação.” (Márcio, entrevista, 2025).

No entanto, ao serem questionados sobre o possível impacto do Ville Des Lacs na ocupação do bairro, João argumentou que se trata de um fenômeno distinto e separado das ocupações do bairro. Márcio concorda e explica:

A gente tem que lembrar que não é um condomínio, é uma associação que cercou um pedaço do bairro. Nova Lima tem muito disso, tem muito poucos condomínios que realmente podemos chamar de condomínio. O resto é associação. Eles falam que é condomínio, mas não é, porque é uma área pública cercada. Inclusive, há restrição, porque isso fere a lei, né? Que garante o direito de ir e vir. Então, é um problema sério. Quando é condomínio de verdade, não tem serviço público dentro daquele espaço (Márcio, entrevista, 2025).

Além disso, Márcio e João, abordam um tema crucial que se relaciona à motivação dos indivíduos em construir suas residências no Água Limpa: a falta de moradia para as pessoas de baixa renda. João destaca que a principal motivação das ocupações é a busca por sair do aluguel. Para ele, o bairro representa um recomeço para muitas pessoas:

As pessoas que vêm pra cá é um recomeço. Ou ela vem porque terminou um relacionamento, ou foi expulsa de casa, ou porque não aguenta mais pagar aluguel, não tem dinheiro, então tá aceitando qualquer coisa. Muita pouca gente vem pra cá com uma ideia diferente, do tipo: "Eu vou porque é um lugar agradável". É pura necessidade, falta de opção (João, entrevista, 2025).

Márcio, por seu turno, compartilhou sua experiência sobre o tema. Segundo ele:

Eu já morava no São Sebastião de Águas Claras, né? Morava de aluguel, morava de favor. Morei no Jardim Canadá, também de aluguel. E aqui foi a oportunidade que eu tive de vir pra cá e ocupar um espaço. Não tenho vergonha de dizer, acho que isso é o retrato de muita gente. Não só aqui no bairro, mas no país inteiro, né? (Márcio, entrevista 2025).

Ele ainda relata que no município de Nova Lima, apesar do surgimento de vários condomínios fechados, um trabalhador de baixa renda não consegue oferecer uma entrada em uma casa de condomínio, nem sequer pagar as parcelas da compra da casa. Ademais, ele ressalta a falta de loteamentos populares e do Programa MCMV. Isso culmina nas ocupações ilegais: “E aí, vendo essa oportunidade de ocupar um espaço, de tomar posse de um espaço pra fazer sua moradia, pra criar sua família, é aí que surgem essas áreas gigantes de ocupação, igual surgiu aqui” (Márcio, entrevista 2025).

Diante desse cenário, surge o seguinte questionamento: Quais as situações de irregularidade das ocupações no bairro? Segundo Márcio (entrevista, 2025), a maioria da população tem a posse (entretanto, em muitos casos, sem o respaldo legal), mas não tem a escritura. João, por sua vez, aprofunda mais sobre o tema e relata o funcionamento da ocupação que produz à irregularidade:

Cara, o cerne da ocupação é esse: você chega, vê um terreno vazio, cerca, fátia o terreno e começa a vender. Os primeiros fizeram isso. Aí, vendeu bem barato. Aí, você compra, e aí, dependendo das suas condições, mesmo sendo barato, você pensa assim: "Não dá pra viver aqui, não tem água, não tem luz, eu não tenho carro" (João, entrevista, 2025).

Ainda nesse tema, Márcio complementa, dizendo que nem todos os ocupantes têm necessidade real:

Em toda área de ocupação no Brasil, há as pessoas que realmente precisam e há aquelas que aproveitam a oportunidade. Isso é comum. Em qualquer tipo de ocupação, inclusive no MST, isso acontece. Vão pessoas que precisam, mas também pessoas que não precisam, que estão ali para se beneficiar da situação. Aqui não é diferente. Tem gente que vem, não precisa de todo aquele espaço, às vezes já tem casa em outro bairro, e ocupa um lote ocioso para vender depois ou esperar ver como o bairro vai evoluir, para só então se mudar. Isso é comum, não só aqui, mas em toda cidade, em todo o Brasil (Márcio, entrevista 2025).

Uma vez que o indivíduo está instalado no bairro, é natural que ele busque um trabalho. Em vista disso, apesar da existência da fábrica da Coca-Cola no bairro, Ruan explica que o trabalho oferecido por ela exige qualificação específica, o que dificulta a inserção da população local. A maioria dos moradores trabalha fora do bairro, em locais como Belo Horizonte, Nova Lima, Jardim Canadá e em condomínios próximos.

Considerando que grande parte da população local não possui carro, torna-se evidente a necessidade de transporte público eficiente. Márcio relata que há atualmente uma linha de ônibus com 22 horários diários, além de uma outra, da Viação Ouro, utilizada pelos moradores (Márcio, entrevista, 2025). João detalha as modalidades de transporte disponíveis: o ônibus municipal, que liga o Água Limpa ao

centro de Nova Lima, iniciado em 2020, e o “vermelhinho”, de caráter intermunicipal, que atende Belo Horizonte, embora com custo elevado (João, entrevista, 2025).

Mesmo com esses avanços, João aponta desafios enfrentados pelos moradores, relacionando o acesso ao transporte público a outros serviços como a saúde:

(...) tem uma UBS aqui, só que, por exemplo, marca-se um exame pra você no centro de Nova Lima. Hoje já diversificou bastante, tem uns no centro de BH, mas a maior parte era no centro de Nova Lima. Então o que acontecia? O cara vinha aqui no posto de saúde, conversava com o médico e falava os problemas que ele tinha. Ah, vamos supor que ele tinha um problema de pulmão, então era encaminhado pro especialista e marcava a consulta lá no centro de Nova Lima. Você não ia. Por quê? Pensa o seguinte: você tinha que pagar uma passagem de ônibus aqui e depois pagar outra pra poder ir pro centro de Nova Lima. Quanto é que fica isso pra você? a realidade do invasor — vou falar do ocupante, né? —, ela é diferente (João, entrevista, 2025).

Além do transporte público, há outros aspectos da infraestrutura urbana no bairro que devem ser mencionados. Márcio expõe que até o início de 2024 a distribuição e energia elétrica no bairro era clandestina. Essa realidade mudou ao longo de 2024 e, atualmente, o bairro conta com energia elétrica implantada pela CEMIG. Entretanto, essa mudança, mesmo sendo uma demanda dos moradores do bairro, causou conflitos. João explana a situação e ainda relata uma preocupação quanto à permanência de alguns moradores na área:

Cara, a Dona Maria que mora numa casinha, tem uma geladeira, uma televisão, pagando 200, 300 conto... Quanto tempo você acha que ela aguenta isso? Não aguenta. Os moradores tão falando que a Cemig está cobrando do povo o período que eles ficaram no gato. Qualquer grupo de *WhatsApp* você vai ouvir os moradores falando isso. Eles estão errados? Eu acho que não. Tem que ter um fundo de verdade nisso, porque você vai em BH - eu tenho família lá, eu sei quanto eles pagam de luz numa casa maior que tem mais gente, que tem mais consumo. Aqui, o cara vai pagar 400, 500 conto, não aguenta (João, entrevista, 2025).

Contudo, diferente de João, Márcio contra argumenta dizendo que:

(...) a própria CEMIG falava com a gente antes de implementar a energia: que as primeiras contas iam vir muito altas, porque as pessoas estavam acostumadas a fazer um gasto excessivo de energia, porque não pagavam. Tava na ligação clandestina, então, muitas pessoas acabaram adquirindo eletrodomésticos ultrapassados, geladeiras mais antigas, colocavam holofotes, lâmpadas mais antigas, porque ninguém pagava. E aí, algumas pessoas, como não têm muita informação, mesmo depois que a energia oficial chegou, continuam com esses equipamentos ultrapassados, continuam tomando aquele banho mais demorado... E esse reflexo veio na conta de luz (Márcio, entrevista 2025).

Essa transição da clandestinidade para a formalização revela um desafio de adaptação ao novo padrão de consumo. Em contrapartida, os apagões diminuiriam

após a regularização da energia, embora Márcio ressalte que, segundo a CEMIG, apenas com a instalação de uma subestação elétrica no bairro, necessária devido às suas dimensões e à presença de grandes empresas como a fábrica da Coca Cola, os problemas remanescentes serão resolvidos.

De forma geral, abordou-se o processo de formação do bairro, iniciado por meio da iniciativa privada, com grande expectativa de comercialização dos lotes. Contudo, diante da ausência de infraestrutura urbana, o empreendimento foi abandonado, mesmo após nova tentativa de venda formal dos lotes — como a realizada por Lauro Garcia, na década de 1980 —, que também não obteve êxito do ponto de vista da ocupação efetiva do local, apesar de lotes terem sido vendidos. A terceira tentativa, promovida pela empresa NRG Empreendimentos, resultou na ocupação de parte do bairro em formato de condomínio fechado (Ville Des Lacs), com infraestrutura própria, distinta do restante do Balneário Água Limpa. Já entre os anos de 2008 e 2011, o bairro começou a ser efetivamente ocupado de forma irregular, impulsionado por diversos fatores, como a instalação de uma fábrica de bebidas na região e, sobretudo, pela dificuldade de acesso à moradia formal por parte da população de baixa renda — um dos principais problemas urbanos do país. Além disso, foram apresentadas algumas características da infraestrutura local, a qual foi implantada há menos de 20 anos. Entretanto, os detalhes da ocupação no bairro não foi aprofundado. Portanto, a próxima seção busca evidenciar isso.

4.2 A ocupação do bairro

Inicialmente, para compreender a dinâmica de ocupação do bairro Balneário Água Limpa, analisamos as denúncias feitas por proprietários de lotes e as reuniões realizadas com o poder público. Essas interações ajudam a elucidar os motivos e as características que marcam o processo de ocupação local.

As ocupações que começaram no início desde século ganham destaque com a atuação do advogado Lauro Garcia, já mencionado na página 96. No dia 5 de abril de 2011, ao final da tarde, ocorreu uma reunião pública ordinária na Câmara Municipal de Nova Lima. O encontro trouxe à tona questões preocupantes sobre o bairro.

Lauro Garcia apresentou uma denúncia que destacou quatro principais pontos:

- 1) reportagem do Nova Lima Times cobrindo pronunciamento de edis informou que o bairro Balneário Água Limpa está se transformando no Complexo do Alemão e já conta com alguns núcleos de favelamentos;

2) reportagens da TV Alterosa, acessáveis através do site Google no título 'invasão e tiroteio em área de proteção na Serra da Moeda' informam a violência dos invasores;

3) além das áreas particulares, várias vias públicas do bairro, tanto na parte de Itabirito, quanto na de Nova Lima estão ocupadas por invasores. Algumas de Nova Lima, há mais de vinte anos, outras com vastas plantações de eucaliptos;

4) nas reportagens da TV Alterosa se vêem as ocupações nas datas correspondentes. Em torno das quais, o Sr. Flávio de Almeida comprou casa no local, existente anteriormente. A partir daí surgiram cercas e construções de invasores nas imediações da casa do Sr. Flávio. Que serviu de base para movimentação de material e invasores que construíram, irregularmente, cercas e casas nos lotes vizinhos⁵¹. Pelos fatos expostos, o peticionário, em nome da Comunidade, requer a cada um de Vossas Excelências todas as providências cabíveis, inclusive instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para tomar radiografia da situação (Ata dos trabalhos, 2011a, p.2)

Apesar da gravidade da denúncia, a Câmara Municipal de Nova Lima não ofereceu uma resposta imediata. Essa ausência estatal fez com que Lauro buscasse outras instâncias para denunciar as ocupações no Água Limpa. Em 14 de junho de 2012 o jornal Assembleia Informa, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), noticiou que a Comissão de Direitos Humanos foi procurada pelo advogado que naquele momento representava a Associação Comunitária dos Proprietários no Balneário Água Limpa⁵² - ASBALI (Metzker, 2012).

Na ocasião ele relatou que “a região é vítima de invasões, que aconteceriam com a participação de policiais e pessoas ligadas à Prefeitura de Nova Lima. Os donos dos terrenos também estariam sendo ameaçados” (Metzker, 2012, p. 4). Diante da denúncia, os deputados Paulo Lamac (PT), Rômulo Viegas (PSDB) e Adelmo Carneiro Leão (PT), sugeriram uma audiência pública para debater o assunto. Esta foi requerida pelo deputado Paulo Lamac que ressaltou que o debate deveria incluir não apenas as ocupações irregulares, mas também a prática de grilagem de terras e mineração ilegal que ocorriam no bairro. A solicitação da audiência pública foi aprovada pela Comissão de Direitos Humanos da ALMG (Dias, 2012, p. 2) e ocorreu no dia 04 de julho de 2012 na 20ª Reunião Ordinária da Comissão da Comissão de Direitos Humanos da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura. Entretanto, qual era a situação do bairro nesta época?

⁵¹ Em outra reunião pública ordinária na Câmara Municipal de Nova Lima (Ata dos trabalhos, 2011b), o Secretário Municipal de Esportes e Lazer no município de Araxá (MG), se defende dizendo que a alegação de que sua propriedade foi utilizada como base para invasões irregulares tem como objetivo macular sua reputação política.

⁵² A associação que representa os proprietários de lotes no bairro (ASBALI) não teve representantes entrevistados. Apenas a ABBAL e a AMALI contaram, respectivamente, com representantes e ex-representante entre os entrevistados.

Segundo o então presidente da Associação de Proprietários do Balneário Água Limpa, o bairro estava deserto, com poucas casas e habitados por invasores com interesses questionáveis, como a grilagem de terra. De acordo com ele, o bairro vivia um processo de “marginalização”, agravado pelas intimidações que dificultavam as negociações legítimas de lotes. Ele relatou situações em que o proprietário se deparava com placas de venda em seus terrenos, associadas a números de telefone desconhecidos. Quando contatados, os indivíduos informavam que os lotes poderiam ser vendidos, mas sem o fornecimento da documentação de propriedade (Notas taquigráficas, 2012).

Um exemplo destacado pelo presidente da ASBALI à época sobre o processo de negociação informal, que corrobora com que explanou João, chamou a atenção:

Determinado indivíduo faz a topografia – aliás, antes de qualquer coisa, devemos lembrar disso - e tem informações privilegiadas, retiradas de dentro da Prefeitura, mas não dá informação alguma aos proprietários. Pedimos, mas os lotes não são demarcados. Particularmente, há 20 anos tento demarcar o meu, que está numa região privilegiada e de fácil demarcação. A informação que recebo é que não há demarcação nem protocolo, nada. Isso demonstra desinteresse e facilitação ao crime e, a meu ver, não pode ser tratado dessa forma. Então o topógrafo faz a demarcação de um lote para o grileiro ou o ocupador. Uma determinada pessoa o compra, ou melhor, estabelece-se como posseiro e o vende para terceiros, que normalmente estão dentro de um determinado grupo. E, depois, o lote é vendido para o mercado - entre aspas - “de maneira irregular” (Notas taquigráficas, 2012, p. 15-16).

A próxima a se pronunciar na discussão foi a Promotora de Justiça da Comarca de Nova Lima. Com o objetivo de elucidar o contexto jurídico que envolve a situação do bairro, ela menciona que há dois pontos centrais: 1) a questão criminal manifestação por ameaças aos moradores, grilagem de terras e outras atividades ilegais e 2) a questão cível relativa a habitação, urbanismo e meio ambiente.

Ela relatou que, em 1998, a Construtora Alpha vendeu 400 lotes à NRZ Empreendimentos Ltda., que posteriormente lançou o condomínio Ville Des Lacs. Apesar de irregulares flagrantes e em desacordo com o projeto que havia sido inicialmente aprovado, após algumas obras de infraestrutura (sem o número de praças inicialmente previstas, ignorando-se a reserva não edificante nas vias da rodovia, sem reserva de área para uso público, invasão de área de preservação permanente, ausência de saneamento básico adequado, falta de iluminação, esgoto a céu aberto, soterramento de cursos d'água e nascentes) os lotes deste condomínio foram vendidos de forma ilegal a compradores de boa-fé. Paralelo a essa comercialização e resultante da ausência estatal, iniciou-se ocupações irregulares dos lotes por grileiros.

Quando questionada pelo presidente da sessão, deputado Paulo Lamac, sobre a situação cartorial dos lotes no bairro, a promotora disse que a maioria deles não eram demarcados, e que alguns deles foram vendidos para mais de uma pessoa (Notas taquigráficas, 2012).

O delegado regional da Polícia Civil de Nova Lima à época, declarou que as invasões começaram entre 2007 e 2008, intensificando-se a partir de 2009⁵³, motivadas por rumores de que grandes empresas e um condomínio fechado semelhante ao Alphaville Lagoa dos Ingleses⁵⁴ se instalariam ali. Ele relatou também casos em que invasores delimitavam suas áreas sem considerar as dimensões reais dos lotes, inclusive, ocupando áreas públicas, como ruas e praças (Notas taquigráficas, 2012).

Em entrevista, Márcio também trata dessas características do começo da ocupação. Segundo ele:

A ocupação mais adensada mesmo começou de 2011⁵⁵ pra cá. Nós estamos em 2025 agora, então foi, assim, bem rápido mesmo. O pessoal chegou, o pessoal que precisava de moradia chegou, ocupou os espaços. Ruas que não eram abertas, às vezes os próprios moradores abriram (Márcio, entrevista 2025).

Um proprietário de lotes e corretor imobiliário, descreveu as invasões como “profissionais”, com o objetivo de vender os terrenos a preços baixos, variando entre R\$2.000 e 3.000, para compradores de boa-fé. Ele ainda critica o loteamento original:

É um loteamento fantasma. Quando foi vendido, Belo Horizonte não existia, foi uma venda política. Venderam no Rio, em São Paulo, pelo Brasil inteiro. A Construtora Alfa quebrou de propósito, e não dá escritura para ninguém. Se a pessoa quer escritura, tem de entrar na Justiça e pedir usucapião (Notas taquigráficas, 2012, p.54).

Outro depoimento veio de um vendedor de lotes no bairro, que narrou a experiência de intimidação:

⁵³ As Figuras 25 até a 34 apresentam a evolução da ocupação no bairro a partir de imagens de satélites do Google.

⁵⁴ Em 05 de dezembro de 2011 (Rigueira, 2011), o Jornal Estado de Minas anunciava “Nova fábrica da Coca-Cola FEMSA em Itabirito vai gerar 800 empregos diretos”. A fábrica fica ao lado do bairro Água Limpa. Já no site informativo da Associação Bairro Balneário Água Limpa (2024) é noticiado no dia 27 de fevereiro de 2012 que “A Coca-Cola já iniciou os trabalhos de construção de sua fábrica no Balneário na parte pertencente a Itabirito. São quinze máquinas trabalhando ininterruptamente (...). Soubemos também que o grupo Vitória da União, irá lançar um condomínio (no mesmo estilo Ville Des Lacs) na parte detrás da Coca-Cola”. Contudo, até os dias atuais, não se tem notícias sobre a construção desse condomínio.

⁵⁵ Até o momento desta pesquisa, não foi possível identificar a atuação de movimentos sociais organizados por moradia nas ocupações do bairro. O processo de ocupação ocorreu de forma espontânea, por meio de redes informais, em que moradores indicavam a outros possíveis ocupantes as condições e possibilidades de assentamento na área.

Fui lá com um cliente que adquiriu o lote, há alguns anos, e que me pediu para localizá-lo. Enquanto estávamos lá, chegou um invasor com um elemento da delegacia da polícia de Nova Lima, dizendo que as armas estavam no carro. O cliente ficou apavorado. Ou seja, fomos expulsos de lá (Notas taquigráficas, 2012, p. 87)

Diante das denúncias, o deputado Paulo Lamac requereu que as notas taquigráficas fossem enviadas a Ouvidoria de Polícia e ao Comando Geral da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) com pedidos de providências para apuração

De suposto envolvimento de policiais civis e militares na ocupação irregular de terrenos, localizados no Balneário Água Limpa. Requer, ainda, ao Comando Geral da PMMG a intensificação do policiamento preventivo e ostensivo em toda região do Balneário nos finais de semana (Ementa do Requerimento da Comissão, nº 3950/2012).

Em resposta oficial ao pedido, o Sr. Coronel PM Comandante-Geral esclareceu que:

O suposto envolvimento de policiais militares na ocupação irregular de terrenos localizados no Balneário Água Limpa, já foi objeto de investigação, procedida pela Corregedoria da Polícia Militar, que concluiu haver indícios de transgressão disciplinar e crime comum praticados, em tese; pelo 2º Sargento (...) (Comando Geral PMMG, 2012).

O referido deputado também solicitou que fossem enviados as notas taquigráficas para à 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Nova Lima, à Promotoria de Justiça da Comarca de Itabirito e aos Prefeitos dos Municípios de Nova Lima e Itabirito, com pedidos de providências para apuração sobre as ocupações irregulares no bairro (Ementa do Requerimento da Comissão, nº3953/12).

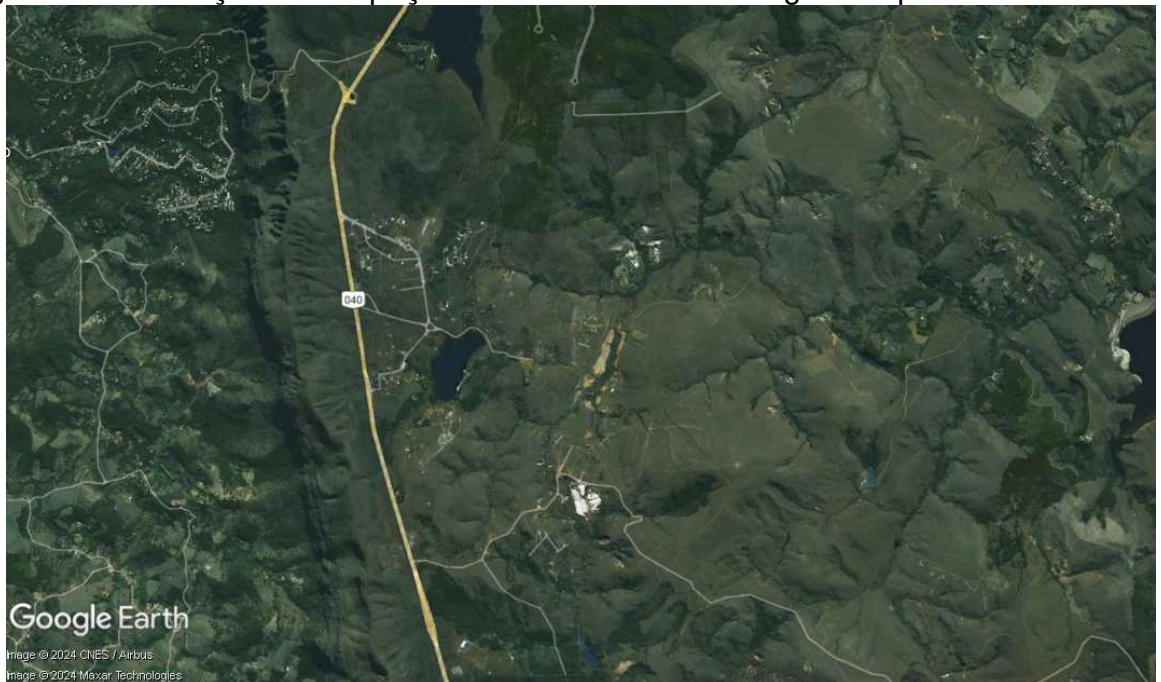
Em resposta à solicitação, o Procurador Geral do Município de Nova Lima esclareceu que “estão sendo tomadas inúmeras medidas. Ademais, ressalta-se que há ação civil pública, número 0085274- 30.2U1113.0188, na 1º Vara Cível do Município de Nova Lima, concluso para sentença, que discute inúmeros aspectos deste Loteamento” (Procuradoria Geral do Município de Nova Lima, 2012, p.1).

A Ação Civil Pública supracitada será detalhada no tópico seguinte. Por enquanto, diante do exposto, torna-se evidente que, para aqueles que comercializavam terrenos no bairro, como os representantes da Associação Comunitária dos Proprietários no Balneário Água Limpa, a garantia da propriedade privada foi colocada em xeque. Isso porque o próprio Estado, representado por alguns policiais militares supostamente cometeram transgressão disciplinar e crime comum em um contexto em que outros agentes como o descrito pelo então presidente da ASBALI, lucravam com a condição irregular do bairro. Dessa forma, contribuindo para a perpetuação da insegurança jurídica sobre a propriedade, comercialização dos

terrenos na região e sendo motivação de um caos cartorial, já que os lotes eram vendidos pelos grileiros sem demarcações e, por vezes, para mais de uma pessoa simultaneamente.

Assim, é possível perceber, até este ponto, que a condição de ocupação irregular, motivada principalmente pela escassez de moradias acessíveis à população de baixa renda⁵⁶, favoreceu a atuação de agentes à margem da legalidade, que buscaram tirar proveito da situação para obter ganhos com a informalidade fundiária⁵⁷.

Figura 25 – Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2004.

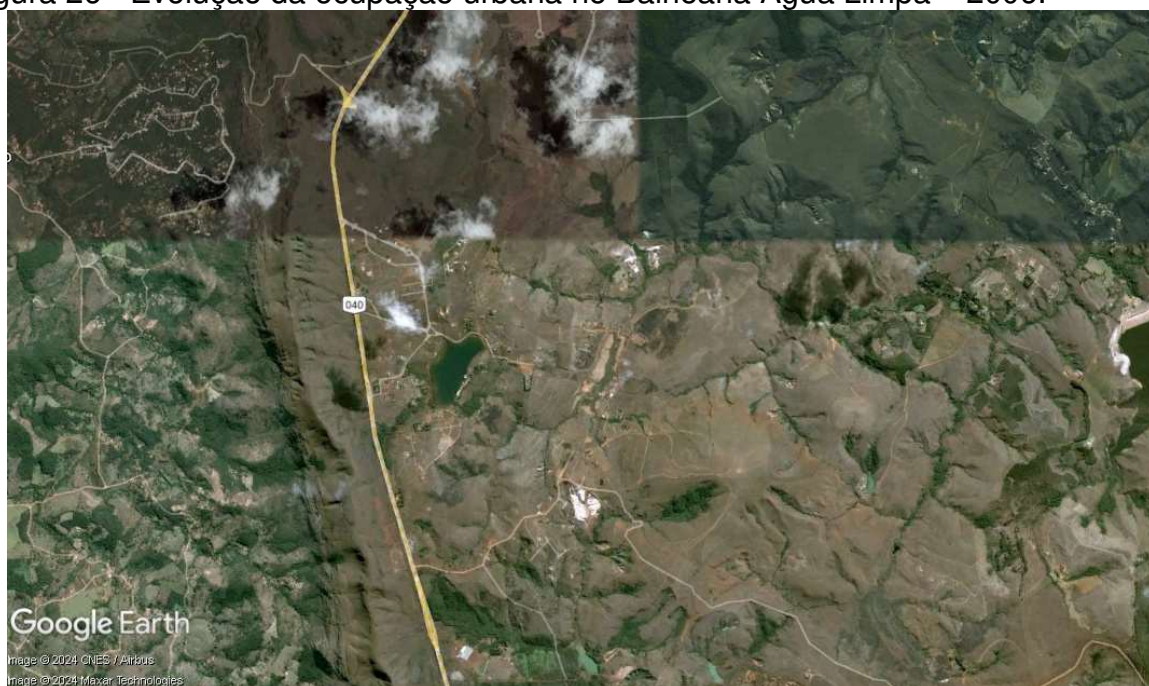


Fonte: Google satélite, 2024.

⁵⁶ Cabe destacar que essa ocupação ocorreu de forma acelerada e, conforme foi possível apurar nesta pesquisa, sem a existência de um evento específico que tivesse provocado um crescimento abrupto. O processo esteve relacionado, sobretudo, à própria dinâmica de ocupação e ao problema urbano da escassez de moradias já mencionado.

⁵⁷ É fundamental que tal afirmação seja feita com cautela, a fim de não reforçar discursos que deslegitimam as formas populares de acesso à terra e à moradia. Quando não devidamente contextualizadas, declarações desse tipo podem, ainda que involuntariamente, alinhar-se a narrativas que criminalizam as ocupações urbanas e sustentam uma defesa incondicional da propriedade privada — frequentemente mobilizada para justificar processos de exclusão territorial e social. No caso do Balneário Água Limpa, embora existam situações em que alguns indivíduos tenham se beneficiado da informalidade fundiária, trata-se de exceções, e não da regra geral que caracteriza a ocupação do bairro.

Figura 26 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2006.



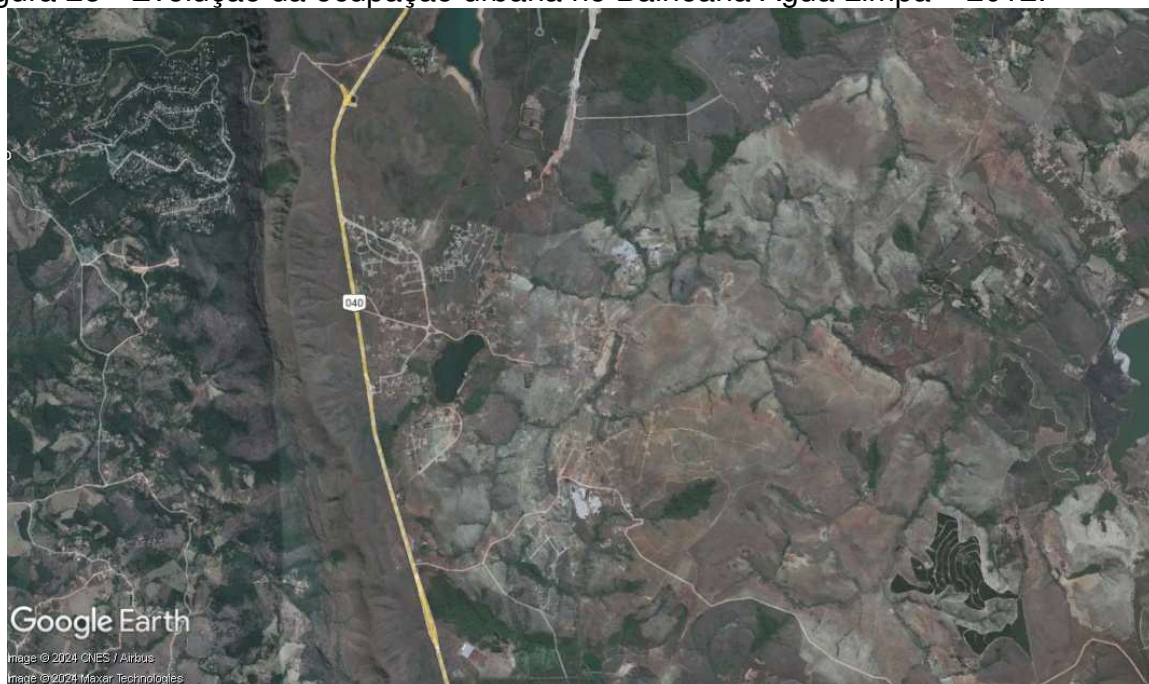
Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 27 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2010.



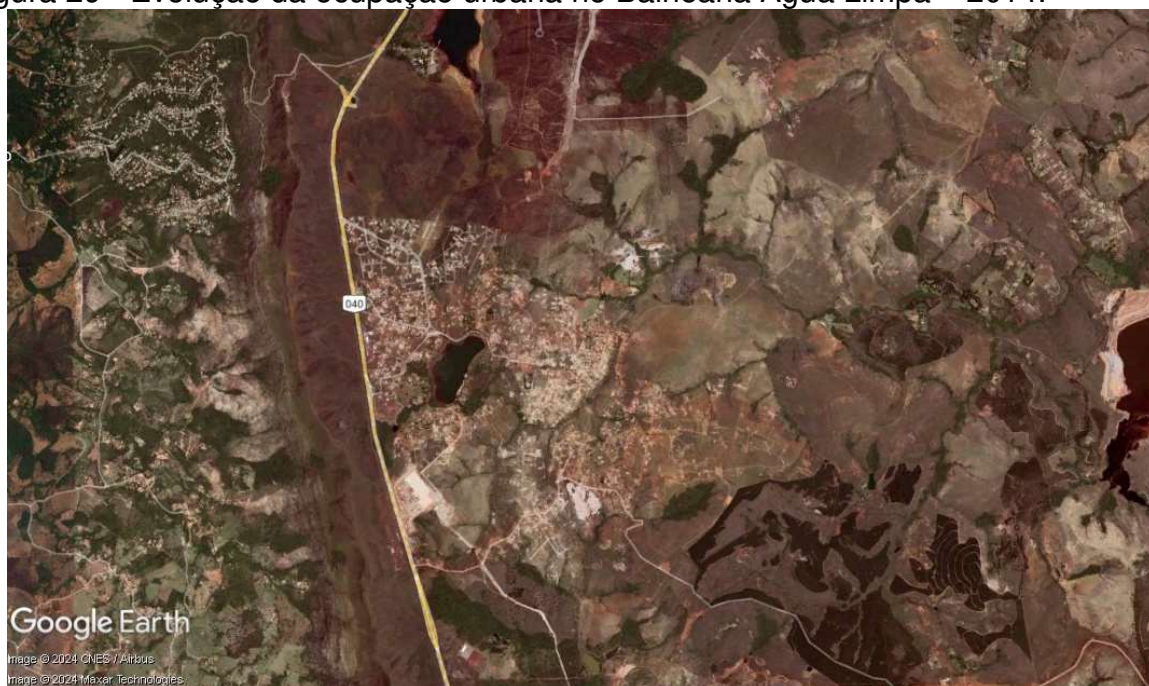
Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 28 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2012.



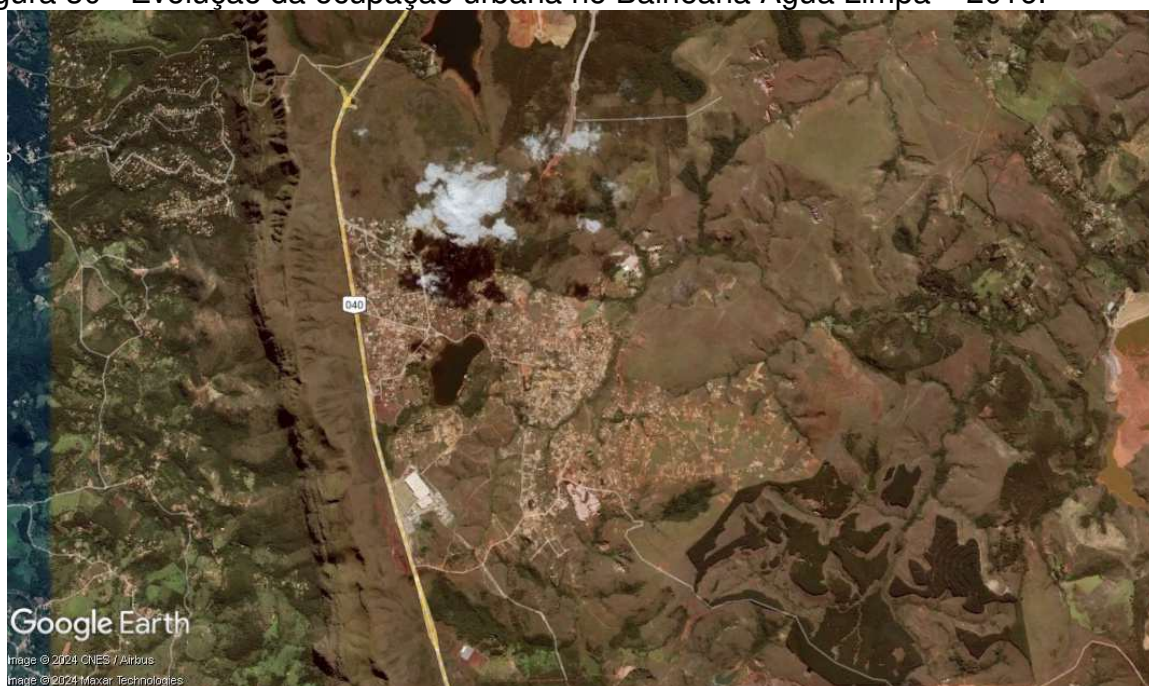
Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 29 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2014.



Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 30 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2016.



Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 31 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2018.



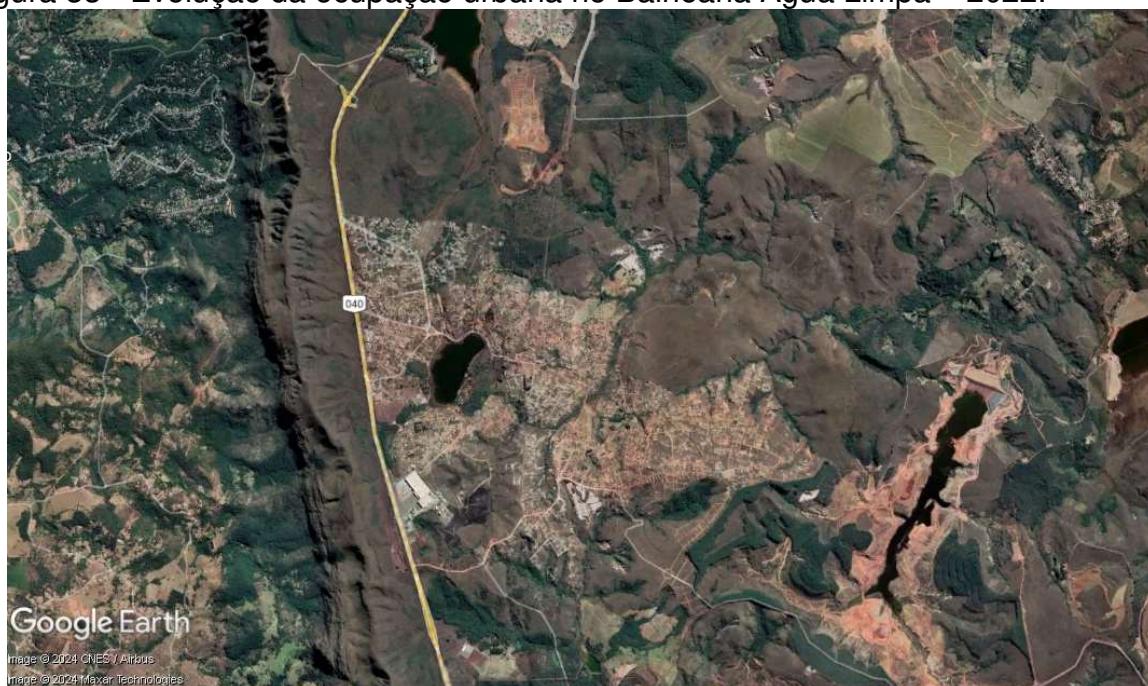
Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 32 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2020.



Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 33 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2022.



Fonte: Google satélite, 2024.

Figura 34 - Evolução da ocupação urbana no Balneária Água Limpa – 2024.



Fonte: Google satélite, 2024.

A análise das imagens de satélite permite observar que, em 2004, havia poucas ocupações no bairro. A paisagem predominava com tonalidades esverdeadas, o que indica a presença significativa da vegetação nativa. Esse cenário se mantém até, aproximadamente, 2006. Já em 2010, nota-se um avanço das ocupações, com a abertura de vias, especialmente na porção de Nova Lima ao norte da lagoa central do bairro.

Em 2014, observa-se uma expressiva expansão urbana, evidenciada pelo crescimento das áreas ocupadas. Grande parte do entorno da lagoa já se encontrava ocupada nesse período. Além disso, torna-se visível a presença da fábrica da Coca-Cola, localizada às margens da BR-040 e a sudoeste da lagoa.

Entre 2016 e 2024, verifica-se um adensamento progressivo do bairro, com aumento da ocupação urbana, inclusive nas áreas pertencentes ao município de Itabirito. A expansão territorial se direciona principalmente para a região sudeste da lagoa central.

Vale ressaltar que dado o histórico da região relacionado à atividade minerária, não surpreende que essa prática se manifeste nas imagens de satélite. A partir de 2018, é possível identificá-la no canto inferior direito das imagens. Em 2016, contudo, essa ocupação ainda não era visível nas imagens analisadas.

4.3 A ação civil pública

A partir do contexto de irregularidades urbanísticas e ambientais no bairro Água Limpa, bem como da manifestação do Poder Legislativo – provocado pelo advogado supracitado e impulsionado pelo receio de perdas econômicas oriundas da atividade imobiliária na região, o Poder Judiciário foi igualmente acionado com o intuito de solucionar o imbróglio fundiário ali existente⁵⁸.

Em 2008, a Promotoria de Justiça de Nova Lima recebeu representação da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – denunciando diversas irregularidades no bairro, como fechamento de vias públicas, ocupações irregulares e ausência de fiscalização do poder público municipal. Instaurou-se o procedimento preparatório (nº188.08.000167-3), constatando-se que a NRG Empreendimento Ltda., entre 1998 e 1999, adquiriu cerca de 400 (quatrocentos) lotes da Construtora Alfa no bairro Balneário Água Limpa, iniciou obras no local, mesmo sem submeter o empreendimento ao devido licenciamento ambiental e nomeou o loteamento de “*Ville Des Lacs*”, embora este não tenha sido aprovado oficialmente pela prefeitura (MPMG, 2011).

Solicitada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais e realizada no dia 18 de junho de 2009 pela Central de Apoio Técnico - CEAT – a vistoria no local, apurou que o condomínio chamado de *Ville Des Lacs* continha aproximadamente 700 lotes com infraestrutura implantada. Apesar disso, diversas irregularidades, que serão expostas neste trabalho, foram encontradas (Central de Apoio Técnico, 2009).

Além do laudo produzido pela CEAT, a Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM), também realizou vistoria no local⁵⁹ e apontou que loteamentos implantados anteriormente à Deliberação Normativa COPAM 1/1990 e da Resolução Conama 1/1986, a depender da área total, contudo, instalados depois dessas datas poderiam estar sujeitos ao licenciamento ambiental nos termos da DN 74/2004 e DN 58/2002 (Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2009).

⁵⁸ A Ação Civil Pública em questão envolve o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a loteadora original (Construtora Alfa), uma empresa do setor imobiliário (NRG Empreendimentos) responsável pelo desenvolvimento de um condomínio fechado (*Ville Des Lacs*) no bairro e o Município de Nova Lima. Trata-se de uma ação judicial proposta no âmbito do município de Nova Lima. Não foi possível identificar, nesta pesquisa, a razão pela qual o Município de Itabirito não figura como parte no processo.

⁵⁹ Especificamente no condômino *Ville Des Lacs*.

Diante disso, o MP apresentou à empresa NRG uma proposta de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (2010). Caso aceito pela empresa, esta deveria formalizar na SUPRAM CENTRAL o licenciamento ambiental do loteamento de acordo com as Deliberações Normativas COPAM supracitadas. Ademais, deveria apresentar novo projeto urbanístico do empreendimento. Entretanto, a proposta foi recusada pela empresa.

Em 28 de julho de 2010, o MP recebeu nova denúncia feita por um morador do bairro relatando ocupação irregular de terrenos públicos realizada por uma cidadã. Tal fato foi confirmado pela prefeitura de Nova Lima e com esta representação foi gerado novo procedimento preparatório (nº 188.10.000107-5) no qual o MP solicitou nova vistoria no bairro Água Limpa, contudo, dessa vez, em todo o bairro e não somente no parcelamento denominado Ville Des Lacs (MPMG, 2011).

O laudo técnico, realizado pela Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo, apontou diversas irregularidades, apresentadas a seguir neste trabalho, como responsabilidades da Construtora Alfa S.A, NRG Empreendimentos Ltda. e do próprio município de Nova Lima (Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo, 2011)

Em vista disso, no dia 25 de maio de 2011, a Associação Comunitária do Balneário Água Limpa, noticiou que as invasões estavam cada vez mais frequentes e ameaçadoras (MPMG, 2011). O teor da denúncia mostra as mesmas reportagens que Lauro Garcia apresentou à Câmara Municipal de Nova Lima. Além disso, o advogado que estava em Barcelona (Espanha) em parte, segundo ele, pelas inúmeras ameaças de morte recebidas de bandidos no Balneário Água Limpa, escreve ao MP responsabilizando o município pela situação e cobrando que o poder público executivo urbanizasse o bairro, bem como fez com os bairros Jardim Canadá e o Vale do Sol⁶⁰ (MPMG, 2011, p. 122-125).

Como parte do trabalho do MP em solucionar a questão, no dia 27 de junho de 2011 foi realizado uma reunião na sede da Promotoria Metropolitana de Habitação e Urbanismo com a representação da Construtora Alfa S.A, a Secretária de Habitação do Município de Nova Lima, e uma arquiteta, servidora da mesma secretária (Promotoria De Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo, 2011)

⁶⁰ Contudo, a urbanização desses dois bairros, foram em parte, custeadas pela mineração como uma forma de compensação ambiental.

Neste encontro, o município de Nova Lima propôs à Construtora Alfa a urbanização do loteamento mediante ao recebimento de lotes da empresa ou que a própria empresa fizesse a urbanização e destinasse uma parte dos lotes para realocação de famílias carentes que ocuparam intensamente áreas públicas e lotes vagos no bairro. O MP ratificou a segunda proposta e ainda sugeriu que a empresa se comprometesse mediante a assinatura de um TAC a:

1. realizar novo projeto que preveja a ocupação integral da área do loteamento Balneário Água Limpa, destinando uma parcela para realocação dos ocupantes, os quais deverão ser cadastrados pelo Município;
2. realizar urbanização integral da área do loteamento, devendo, inclusive, ingressar com as ações judiciais cabíveis, a fim de coibir novas invasões;
3. Quanto às obrigações do Município, foi proposto que este se comprometesse a tomar as medidas administrativas cabíveis, a fim de impedir a ocupação de áreas *non aedificandi* do loteamento (MPMG, 2011, p.8).

Ademais, a Alfa deveria apresentar em até 30 (trinta) dias, certidão cartorária atualizada de todos os lotes do Balneário Água Limpa. Os representantes da empresa não assinaram a ata de reunião e não apresentaram a certidão cartorária no prazo estipulado (MPMG, 2011).

A partir do exposto, observa-se que nenhuma das duas empresas demonstrou disposição em acatar as propostas do MP para a resolução do problema fundiária no bairro onde estão localizados seus empreendimentos. Junto a isso, o município de Nova Lima se omitiu no exercício do seu dever de efetiva fiscalização sobre as atividades realizadas pelas duas empresas.

Portanto, em 21 de agosto de 2011, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação pública contra as empresas Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e o município de Nova Lima (MPMG, 2011).

Quanto às responsabilidades atribuídas à Construtora Alfa S.A., o Ministério Público asseverou tratar-se da principal responsável pelas irregularidades ambientais e urbanísticas identificadas no bairro, uma vez que, após a aprovação do loteamento, a empresa promoveu, de forma irregular, o parcelamento do solo urbano, abrindo vias e alienando aproximadamente 400 (quatrocentos) lotes à segunda ré (MPMG, 2011).

O loteamento não foi dotado da infraestrutura básica necessária, o que resultou em graves consequências, tais como: o esvaziamento completo da Lagoa Seca – área que passou a abrigar edificações irregulares – o soterramento de cursos d'água e nascentes, a provável contaminação do lençol freático em virtude da utilização de

fossas, processos erosivos, poluição decorrente da exposição ou queima indevida de resíduos sólidos e a sensação de insegurança entre os moradores, em razão das invasões e ocupações irregulares no local. Ademais, o MP destacou o desrespeito da ré, Construtora Alfa, à área de reserva da faixa *non aedificandi* ao longo de cursos d'água e nascentes em afronta ao art. 4º, III, da Lei nº 6.766/79⁶¹ (MPMG, 2011).

Diante de tais constatações, o MP propôs que a construtora apresentasse novo projeto de ocupação da área, em consonância com a legislação ambiental e urbanística vigente à época, considerando que a ocupação se iniciou após a promulgação do Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e da mencionada Lei de Parcelamentos do Solo Urbano nº 6.776/79. Ainda segundo o órgão ministerial, deveriam ser observadas as exigências impostas pelas Deliberações Normativas COPAM nº58/2002 e nº 74/2004 (MPMG, 2011).

Em relação à empresa NRG Empreendimentos Ltda., o MP apontou que, ao adquirir os lotes da Construtora Alfa, a empresa não observou as disposições da lei nº 6.766/79 e do Plano Diretor do Município de Nova Lima de 2007, notadamente quanto ao percentual mínimo obrigatório de 35% (trinta e cinco por cento) da gleba total parcelada total a ser destinado ao uso público – sendo 60% (sessenta por cento) destinado para áreas verdes, 20% (vinte por cento) para uso institucional e o restante para outros equipamentos urbanos públicos (MPMG, 2011).

Além disso, a NRG não atendeu à exigência legal de destinação de 5% (cinco por cento) da gleba total parcelada para edificações voltadas à Habitação de Interesse Social, conforme previsto no art. 223, incisos VIII e IX da Lei nº 2007/2007 (MPMG, 2011).

O MP também ressaltou outras irregularidades decorrentes da inadequação do projeto urbanístico. Com base no projeto aprovado em 1953, verificou-se que apenas 02 (duas) das 06 (seis) praças previstas foram implantadas na área onde está localizado o condomínio (MPMG, 2011).

Somado a isso, a arquiteta urbanista responsável pelo estudo técnico, destacou que o bairro representa risco à proteção de áreas de preservação permanente (APPs) especialmente em relação a córregos e nascentes. A ocupação irregular, segundo o

⁶¹ Conforme previa a legislação à época, em seu art. 4º, III, o loteamento deveria atender a seguinte exigência: ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.

laudo, pode intensificar o assoreamento dos cursos d'água, causar poluição de aquíferos, e agravar processos erosivos devido à remoção de cobertura vegetal (Central de Apoio Técnico, 2009).

O MP ainda ressaltou que alguns equipamentos comunitários implantados pela NRG no condomínio Ville Des Lacs estão em desacordo com o projeto aprovado em 1953, época de lançamento do loteamento. Como exemplo, foi mencionada a construção de um aeroclube em área originalmente destinada a uma praça de esportes. Além disso, o projeto original não previa, salvo as praças, áreas específicas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários. Outro ponto crítico levantado foi a invasão, por parte do condomínio, de Área de Proteção Permanente (APP) num raio de 50 (cinquenta) metros a partir da nascente, oferecendo risco de poluição ao aquífero local (Central de Apoio Técnico, 2009).

O empreendimento Ville Des Lacs, com área estimada entre 70 (setenta) e 80 (oitenta) hectares, se enquadra na Classe 3 da DN nº 74/2004, razão pela qual está sujeito ao licenciamento ambiental corretivo estadual, nos termos da DN nº58/2002. Ressalta-se que, embora os lotes tenham sido adquiridos pela NRG nos anos 1998 e 1999, a efetiva ocupação do loteamento teve início apenas no ano de 2000 (MPMG, 2011).

Quanto ao município de Nova Lima, o MP foi categórico ao afirmar a omissão do poder público municipal na fiscalização do empreendimento. A inércia do empreendedor em executar obras e serviços de interesse social não exime o ente público de sua obrigação de intervir, com vistas à implementação da infraestrutura considerada essencial para o bem coletivo. Todavia, tal circunstância tampouco desonera o empreendedor de suas responsabilidades legais, cabendo ao município, caso tenha arcado com tais obras, o direito de buscar o ressarcimento junto ao particular (MPMG, 2011).

O Ministério Público invocou o art. 40, caput, da Lei nº6.766/79, para afirmar o dever do município em promover a regularização do loteamento:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

Apesar de o dispositivo legal utilizar o verbo “poderá”, ao tratar da regularização do loteamento, o MP sustentou que a interpretação mais adequada da lei é no sentido

de impor ao município a obrigação de agir para garantir que o parcelamento do solo cumpra seu escopo e função social.

Afinal, na execução do loteamento, não há apenas o interesse do empreendedor, mas, sobretudo, o interesse da coletividade urbana. A Administração municipal é a principal responsável pela consecução dessa meta, bem como pelo bem-estar da população urbana e pelo funcionamento harmônico das atividades locais de interesse coletivo, a ela competindo promover a melhor ordenação da cidade e a mais justa utilização dos espaços habitáveis (MPMG, 2011, p. 21).

Ainda segundo o MP, o município foi omissivo em fiscalizar as atividades relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo. Como fundamento, foi citado o Plano Diretor de Nova Lima (Lei 2007/2007), especialmente o art. 223, que estabelece os requisitos mínimos, não observados pelo empreendedor, para a aprovação de loteamentos:

Art. 223 - O projeto de loteamento do solo para fins urbanos será aprovado desde que o loteador: I. ofereça garantias adequadas e suficientes para assegurar a completa execução das obras da infraestrutura urbana básica do loteamento; (...)

VIII. Destine um percentual mínimo obrigatório de 30% (trinta por cento) da gleba total parcelada, de áreas reservadas a uso público, sendo que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da área obtida terá sua afetação como áreas verdes e 20% (vinte por cento) para uso institucional e o restante para os demais benefícios públicos;

XII. Os lotes destinados à edificação multifamiliar deverão, em pelo menos 20% (vinte por cento) de sua área, ter a declividade igual ou inferior a 16,7 ° (dezesesseis virgula sete graus).

§3° - A execução das obras, construções, ações, medidas e providências a que se refere este artigo são de responsabilidade exclusiva do loteador que deverá arcar com todos os custos pertinentes.

§4° - Considera-se urbana básica a implantação dos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes ou sistemas de coleta, afastamento e tratamento de esgotos sanitários e redes ou sistemas de abastecimento de água potável, de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas, preferencialmente com pisos drenantes.

§5° - É obrigatória a observância do tamanho mínimo do lote fixado nesta lei para a zona em que se localize.

O MP asseverou que o município não promoveu sequer a fiscalização da implantação adequada do loteamento, tampouco do projeto urbanístico correspondente.

Diante de todo exposto, o MP formulou uma série de pedidos liminares (MPMG, 2011):

1. A concessão de medida cautelar *inaudita alter*⁶² parte em relação as rés, excetuando-se o município de Nova Lima, determinando a imediata cessação das seguintes práticas, até que o empreendimento esteja regularizado ambiental e urbanisticamente: realização de vendas, promessas de venda, reserva de lotes ou quaisquer outros negócios jurídicos que visem à alienação de frações ou lotes do parcelamento; veiculação de qualquer propaganda ou publicidade sobre o loteamento. Requereu, ainda, a instalação de uma placa na entrada do empreendimento, informando que o mesmo se encontrava embargado por decisão judicial, em razão de sua irregularidade.
2. Quanto ao município, requereu-se que, no prazo de 60 (sessenta) dias da decisão, fossem realizados o cadastro socioeconômico de todas as ocupações irregulares, com a devida identificação dos imóveis ocupados, bem como a fiscalização efetiva da ocupação do solo no loteamento, de forma a evitar a construção de novas edificações clandestinas.

Para todos os réus, o Ministério Público formulou os seguintes pedidos, em sede de antecipação de tutela⁶³:

3.3.1 a regularização integral do parcelamento irregular, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, mediante licenciamento ambiental corretivo perante o ORGÃO AMBIENTAL ESTADUAL, a elaboração de novo projeto de parcelamento, que obedeça a legislação em vigor, o qual deverá ser aprovado perante o município de Nova Lima e autoridade metropolitana, responsável pela anuência prévia na forma do art. 13, parágrafo único da no. Lei no. 6.766/1979;

3.3.2 a realização das obras de infraestrutura faltantes, explicitadas no item 4.2, no prazo assinalado no ato de aprovação, não superior a 02 (dois) anos;

3.3.3 a recuperação dos danos ambientais verificados no loteamento, mediante a apresentação de PRAD — Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias ao órgão ambiental estadual competente, o qual deverá ser executado no prazo de 01 (um) ano, contado da sua aprovação (MPMG, 2011, p. 24).

Diante disso, em 14 de novembro de 2011 a Juíza de Direito julgou o pedido de concessão das medidas cautelares favorável ao MP. Quanto aos pedidos antecipatórios, a Juíza determinou que:

⁶² Refere-se a uma decisão judicial tomada sem que a parte contrária tenha sido ouvida previamente.

⁶³ A antecipação de tutela é um instrumento jurídico que permite ao juiz conceder, antes do julgamento final do processo, os efeitos práticos daquilo que a parte está pedindo — ou seja, antecipar total ou parcialmente o que se quer obter ao final da ação.

3. a elaboração de novo projeto de parcelamento, que obedeça a legislação em vigor, bem como a delimitação dos lotes já comercializados, haja vista a direito de propriedade destes;

4. a regularização integral do parcelamento irregular, prazo de 24 (vinte e quatro) meses, mediante licenciamento ambiental corretivo;

5.a recuperação dos danos ambientais verificados no loteamento, mediante a apresentação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias ao órgão ambiental estadual competente, o qual deverá ser executado no prazo de 1 (um) ano, contado de sua aprovação (BRASIL, 2011, p. 178).

Diferente do pleito do MP, a magistrada entendeu que não seria possível determinar a execução de obras de infraestrutura faltantes sem a prévia elaboração de um novo projeto que atendesse integralmente às exigências da legislação urbanística e ambiental apontada pelo próprio Ministério Público.

Em 6 de janeiro de 2012, a NRG Empreendimentos interpôs um agravante de instrumento⁶⁴ ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, argumentando que o MP não apresentou à Juíza a defesa e o parecer técnico da empresa constantes no procedimento preparatório (nº0188-08.000167-3), os quais fundamentam a ação civil pública supracitada. Segundo a NRG, essa omissão implicou na avaliação equivocada por parte da magistrada (NRG Empreendimentos Ltda., 2011).

Em sua defesa, a empresa sustenta que não é a loteadora do bairro, tendo adquirido, em 1998, 400 lotes da verdadeira loteadora, ao identificar uma oportunidade de negócio, configurando-se, assim, como compradora de boa-fé. A NRG reconhece que o loteamento estava abandonado pela municipalidade, mas afirma ter realizado a recuperação do arruamento cascalhado - respeitando a planta original – e, posteriormente providenciando a energização do local via CEMIG, doando as melhorias ao município. Alega ainda, que tais investimentos não configuram por si só, atividades que exijam licenciamento ambiental (NRG Empreendimentos Ltda., 2011). Vale ressaltar que todo esse investimento em infraestrutura não se expandiu a todo o bairro naquela época.

A empresa destaca ter tomado os devidos cuidados ao realizar a negociação, avaliando a regularidade documental e a inexistência de invasores naquela área. Ressalta, também, que não realizou reparcelamento urbano e nem desrespeitou o

⁶⁴ Um agravo de instrumento é um recurso previsto no Código de Processo Civil que permite à parte recorrer, de forma imediata, de uma decisão interlocutória (isto é, que resolve questão incidental no processo, mas não põe fim à causa).

parcelamento original, mantendo matrícula individualizada para cada lote (NRG Empreendimentos Ltda., 2011).

Por fim, a defesa enfatiza que as áreas públicas foram preservadas, tanto ambiental quanto urbanisticamente, e que, sendo apenas adquirente de lotes prontos e acabados e não a empreendedora do loteamento, a NRG não estaria obrigada a proceder com a reserva de novas áreas públicas e não teria como promover intervenções que implicassem em danos ambientais ou passíveis de licenciamento na área. Todas as alegações da empresa foi fundamento em um parecer técnico apresentado pela NRG (NRG Empreendimentos Ltda., 2011).

A Construtora Alfa S/A apresentou sua defesa por meio de seus advogados aos argumentos que constam nos procedimentos preparatórios da ação civil pública (Construtora Alfa S/A, 2011). Assim sendo, nos direcionamos à defesa apresentada no documento:

A Construtora Alfa contesta a alegação de que o loteamento aprovado em 1953 - que, segundo a própria empresa, foi, à época, **um dos maiores da América Latina**, com cerca de 13.000 lotes – não teria sido completamente implementado, bem como a aplicação das Leis nº 4.771/65 e 6.766/79 ao caso. Sustenta que o empreendimento foi legalmente aprovado pelo município de Nova Lima e que a empresa atuou em conformidade com a legislação vigente à época. Assim, segundo sua argumentação, não seria admissível a aplicação retroativa de leis fundadas posteriores ao loteamento (Construtora Alfa S/A, 2011).

A Construtora ressalta que o empreendimento foi constituído com fundamento no Decreto-Lei nº38/1937, então em vigor, ao qual os contratos de compra e venda faziam expressa referência. Questiona, ainda: “Seriam as Empresas Loteadoras responsáveis pela execução das obras pleiteadas pelo MP, se à época não havia tal previsão legal?” (Construtora Alfa S/A, 2011, p. 278)

A empresa destaca que, na condição de proprietária e impulsionada pelos “ventos” desenvolvimentistas do período Juscelino Kubitschek, representado pelo slogan “cinquenta anos em cinco”, sua intenção era vender os lotes popularmente, mediante pagamentos parcelados entre sessenta e cem prestações mensais e sucessivas, sem correções.

Segundo a defesa, a edição do Decreto-Lei nº 58/1937 teve como escopo a realidade social de pessoas migrantes do campo para a cidade, sem moradia própria, que adquiriam lotes em áreas mais afastadas com o intuito de ocupá-las. Tais áreas

se desenvolveriam ao longo do tempo. Nesse sentido, a empresa sustenta que exigir, em 2011, infraestrutura semelhante à dos condomínios de Nova Lima seria “alterar a ordem natural das coisas” (Construtora Alfa S/A, 2011, p. 272).

A Construtora argumenta ainda que a viabilidade do loteamento, em 1953, se deu justamente porque a urbanização, pretendida pelo MP era, naquele momento, dispensável. Caso contrário, o empreendimento sequer teria sido constituído.

Alega também não possuir estrutura econômico-financeira para executar as obras de infraestrutura exigidas em 2011, especialmente considerando que já vendeu mais de 90% dos lotes localizados em Nova Lima. Afirma, que a realização dessas obras poderia gerar uma corrida especulativa sobre os terrenos, resultando em valorização excessiva e consequente enriquecimento sem causa por parte de terceiros.

Em relação às ocupações irregulares de lotes, resultado de invasões e construções não autorizadas, a empresa sustenta não ser responsável, pois sua função limitou-se à venda dos terrenos. Atribuiu ao poder público municipal, como arrecadador de impostos (a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU), e às demais autoridades competentes, o dever de fiscalização e de adoção de medidas cabíveis.

Quanto às denúncias da OAB, na página 111, a empresa argumenta que se referem à prática de crimes que não envolvem diretamente sua atuação. Afirma que não foi a responsável por abusos e irregularidades como o fechamento de vias públicas e a instalação de portarias, não podendo, portanto, ser responsabilizada por tais ações. Já os relatos apresentados pela Associação Comunitária do Balneário Água Limpa seriam, segundo a empresa, de responsabilidade dos órgãos e agentes públicos.

A Construtora defende que a solução para o déficit de moradia não cabe a ela diretamente. Argumenta que, além de se defender de ações de usucapião, não possui condições financeiras para doar imóveis a famílias em situação de vulnerabilidade.

Sobre os impactos ambientais negativos, alega que tais responsabilidades recaem sobre cada proprietários individual, que deve ser identificado para responder por seus próprios atos, incluindo o município, que tem o dever legal de fiscalizar as construções. A empresa também contesta a aplicação da Resolução CONAMA nº 237/97 e da Deliberação Normativa COPAM nº 58/2022, argumentando que tais normais não existiam à época da implantação do loteamento.

Nesse mesmo sentido, recusa a obrigação de formalizar junto à SUPRAM CENTRAL, o requerimento de licenciamento ambiental corretivo do loteamento, já que ele é anterior às Deliberações Normativas COPAM nº 074/2004 e nº 058/2002.

A empresa enfatiza que, caso fosse admitida a retroatividade da legislação ambiental e urbanística, todas as normas invocadas pelo MP poderiam ser aplicáveis a qualquer loteamento ainda não integralmente ocupado, independentemente da época de sua constituição.

Além disso, contesta o pedido de submissão a um novo projeto urbanístico e ao cumprimento de todas as exigências e prazos a ele vinculados. Alega que mantém a empresa em funcionamento, à época, quase exclusivamente para regularizar a situação de herdeiros de compradores, conferindo documentação e promovendo o lavramento das escrituras.

Por fim, a Construtora afirma ter vendido 400 (quatrocentos) lotes à empresa NRG Empreendimentos Ltda., responsabilizando esta pelas obras de beneficiamento e pelas vendas realizadas no local (Construtora Alfa S/A, 2011, p. 278).

Além de sua defesa, em 3 de janeiro de 2012, a Construtora também interpôs no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, um agravo de instrumento com o pedido de concessão de medida liminar para que fosse revogada a decisão de antecipação dos efeitos de tutela determinados pela Juíza da 1º Vara Civil de Nova Lima (Construtora Alfa S/A, 2012).

No dia 1º de fevereiro de 2012, o Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, indeferiu os pedidos de agravo de instrumentos interpostos pelas empresas envolvidas. Em relação à Construtora Alfa, o desembargador fundamentou sua decisão no fato de que, embora o loteamento seja antigo, os danos ambientais são atuais e contínuos. Além disso, a empresa não comprovou ter adotado medidas para a regularização do loteamento nos moldes da lei nº 6.766/79 (MINAS GERAIS, 2012).

Quanto à NRG empreendimentos Ltda., o magistrado considerou procedentes as irregularidades apresentadas pelo MP na ação civil pública e ressaltou a ausência de comprovação de regularização do empreendimento. Por esse motivo, manteve as obrigações impostas pela decisão de primeira instância, inclusive a apresentação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (MINAS GERAIS, 2012).

Em 2 de fevereiro de 2012, o município de Nova Lima, por meio de seus procuradores, apresentou à Comarca de Justiça local um pedido de revogação da

antecipação de tutela concedida por Juíza da mesma comarca. O principal argumento utilizado foi de que a manutenção da liminar acarretaria prejuízos ao interesse público, uma vez que não seria possível ressarcir integralmente os gastos com infraestrutura, comprometendo outras atividades administrativas e políticas públicas municipais (Município de Nova Lima, 2012a).

Além disso, caso a ação fosse julgada improcedente, não haveria como restabelecer o *status quo*, pois diversos gastos já teriam sido realizados em obras e serviços, sendo inviável reverter aos cofres públicos os recursos despendidos (Município de Nova Lima, 2012a).

A defesa também destacou a inviabilidade do Município de Nova Lima cumprir as medidas liminares deferidas. Conforme argumentado, o poder público dispõe de recursos limitados e não poderia arcar com despesas que não estavam previstas no orçamento municipal. Um exemplo citado foi a exigência do cadastro socioeconômico, que demandaria o deslocamento de agentes públicos ou, eventualmente, a realização de concurso público para a contratação de novos agentes (Município de Nova Lima, 2012a).

Somado a isso, em 3 de fevereiro de 2012, o Município apresentou contestação, alegando ausência de responsabilidade direta sobre o loteamento em questão. Segundo a defesa, a execução do projeto seria de competência das empresas, cabendo ao Município apenas a função de fiscalização do loteamento. Apesar da acusação de omissão do município em fiscalizar a execução do loteamento, a defesa alega que a conduta geradora dos supostos danos ambientais e urbanísticos não foi praticado pelo poder público, mas sim por particulares (Município de Nova Lima, 2012b).

Com base na lei nº 6.766/79, a defesa apontou que a Prefeitura só pode assumir os encargos do loteamento quando as loteadoras, após notificadas sobre as exigências legais, não promoverem a devida regularização do loteamento. Assim, a possibilidade de regularização só poderia ser discutida após a apresentação de novo projeto de loteamento pelas empresas responsáveis (Município de Nova Lima, 2012b).

No mesmo documento, a defesa mencionou providências já adotadas pela Prefeitura de Nova Lima, à época, quanto à regularização fundiária. Desde 2007, o município teria implementado diversos planos, programas e ações voltadas à área, como o Plano Municipal de Regularização Fundiária, o Programa Nova Lima Legal: Ações de Regularizações Fundiária, Plano de Intervenção Integrada para o bairro

Nossa Senhora de Fátima. Portanto, o município alega que, dentro de suas possibilidades e limitações orçamentárias, adotou medidas concretas para enfrentar os problemas urbanísticos e ambientais relacionados à ocupação irregular (Município de Nova Lima, 2012b).

Em 29 de março de 2012, a Juíza da Comarca de Nova Lima determinou o indeferimento do pedido de revogação de antecipação de tutela do município de Nova Lima sob os argumento de que no caso em particular deve-se privilegiar o direito social, relativo ao direito urbanístico, ambiental e até em relação à vida dos moradores. Em relação à ausência de previsão orçamentária, segunda a decisão, é poder-dever do poder público implementar políticas públicas necessárias, reservando verba orçamentária para tal (Brasil, 2012).

Em 16 de julho de 2012, o MP solicitou à Comarca de Nova Lima a execução da antecipação de tutela em desfavor das rés⁶⁵. O pedido foi acatado. Porém, por causa da inércia das rés, em 1 de fevereiro de 2013, o MP novamente, requereu o prosseguimento da execução da antecipação de tutela em desfavor delas, com a execução da multa fixada (Minas Gerais, 2012).

Em 20 de junho de 2013, a Alfa apresentou sua defesa alegando que pra que pudesse tomar qualquer atitude quanto ao que é exigido na decisão sobre a antecipação de tutela, o município deveria tomar atitudes iniciais que sem elas nada poderia fazer a construtora (Construtora Alfa S/A, 2013). Já em 05 de setembro de 2013, o município de Nova Lima alegou que não foi possível o cumprimento de nenhuma das medidas solicitadas devido ao prazo em si e a natureza e dimensões das questões que envolvem a ocupação no loteamento. Para que qualquer medida eficaz seja tomada pelo poder público municipal é preciso que haja uma elaboração de um plano de ação conjunto entre o município, as empresas e o MP (Município de Nova Lima, 2013).

Toda a situação culminou na determinação da Juíza da Comarca de Nova Lima para a designação de audiência pública de conciliação. Destaca-se que a Associação Ville Des Lacs ingressou no feito informando que a prefeitura de Nova Lima havia suspenso todos os atos administrativos referentes ao loteamento Água Limpa, o que teria causado prejuízos aos seus associados.

⁶⁵ Isso significa que o juiz determinou que os efeitos da decisão provisória (antecipação de tutela) sejam cumpridos imediatamente pelas rés, ou seja, que as partes processadas (as rés) cumpram uma ordem judicial antes da sentença final, mesmo que o processo ainda esteja em andamento.

Após sucessivos adiamentos, a audiência foi realizada em 7 de agosto de 2014. Na ocasião, o município apresentou laudo técnico referente ao loteamento do Ville Des Lacs, contendo o levantamento planimétrico e cadastral da área. A partir da análise do documento, o MP manifestou-se favorável à suspensão da liminar exclusivamente para o condomínio Ville Des Lacs, considerando que a planta original aprovada pelo município foi mantida e que não houve perda de Área de Preservação Permanente - APP – nem de áreas verdes na instalação do condomínio. Com isso, a liminar de antecipação de tutela permaneceu vigente para as demais áreas do loteamento, inclusive para os lotes da NRG Empreendimentos localizados no próprio condomínio. A decisão foi confirmada em 16 de outubro de 2014 pela Comarca de Nova Lima (Brasil, 2014)⁶⁶.

Em 16 de setembro de 2015, a Associação de Moradores do Água Limpa – AMALI – peticionou nos autos (MPMG, 2011, p.1.145-1.151), manifestando preocupação quanto à possibilidade de acordo entre o Ministério Público e os réus na Ação Civil Pública, uma vez que, segundo a entidade, a realidade do bairro havia se transformado desde o ajuizamento da ação em 2011. Em 2015, já havia um posto de saúde da Prefeitura funcionando no bairro, inclusive emitindo, em papel timbrado, declaração de domicílio. A AMALI ainda alega que a prefeitura elaborou um novo mapa do bairro, no qual constam em linhas vermelhas diversas construções consideradas irregulares. Junto a isso, alertou para possíveis embates judiciais, especialmente com ações de usucapião, que poderia haver conflitos de decisões, pois em caso positivo em uma ação desse tipo, a decisão poderia ser confrontada com a limitação apresentada pela prefeitura e talvez homologada pelo mesmo magistrado que declarou positivamente à ação de usucapião.

Além disso, segundo a Associação, a prefeitura, por meio do posto de saúde e do cartório eleitoral, estaria incentivando a transferência de títulos de eleitor para o bairro, alimentando a expectativa entre moradores de que os lotes seriam doados. Um

⁶⁶ Enquanto isso, em 31 de agosto de 2015, a Promotoria de Justiça de Nova Lima recebeu uma nova denúncia, feita por um representante que se identificou como porta-voz dos “legítimos proprietários de terrenos no Balneário Água Limpa”. Na denúncia, ele afirma que a prefeitura não instalou, na entrada do bairro, a placa informativa sobre o embargo judicial da área, conforme determinado pela Comarca de Nova Lima. O denunciante também relata ter recebido orientações da própria prefeitura para que não realizasse o levantamento topográfico dos lotes, pois essa responsabilidade seria assumida pela administração municipal. Ele expressa, ainda, temor diante do possível envolvimento de “maus policiais militares” com a situação de irregularidade fundiária no bairro. Além disso, denuncia que alguns proprietários estariam sendo intimidados por milicianos, os quais exigiriam pagamentos em troca da proteção de seus terrenos. Por fim, o representante afirma que os proprietários estavam vivendo sob “um clima de verdadeiro terror” (MPMG, 2011, p. 1027-1030).

exemplo citado foi o de um cidadão anteriormente registrado no município de do Serro/MG, cujo domicílio eleitoral teria sido transferido para Nova Lima com base em uma declaração de residência emitida pela Prefeitura. Muitos moradores nessa condição não possuem escritura, sendo apenas posseiros. Por fim, a AMALI solicitou ao MP a instauração de investigação policial, diante da suspeita de que falsas promessas estariam sendo feitas à população (MPMG, 2011, p. 1145-1151).

Em 17 de setembro de 2015, foi realizada a audiência pública de conciliação, na Comarca de Nova Lima, com a presença do MP e dos réus. Decidiu-se, quanto ao condomínio Ville Des Lacs, que seria buscado um acordo entre a NRG, o MP e o Município de Nova Lima, no qual a NRG arcaria com uma compensação para ser excluída do processo. Além disso, o município foi intimado a entregar ao MP uma proposta de compensação que incluísse a destinação de uma indenização por 5% da área total adquirida pela NRG no Ville Des Lacs, para fins de habitação social, bem como a transferência de 35% dessa mesma área ao patrimônio municipal (Minas Gerais, 2015).

Em relação ao restante do Balneário Água Limpa, definiu-se que os proprietários que possuem registros em nome próprio deveriam solicitar à Prefeitura uma certidão atestando que seu imóvel, conforme o levantamento planimétrico e cadastral da prefeitura, não está situado em área pública ou de proteção ambiental com restrição de edificações. Já os posseiros que detêm contrato de compra e venda com a Construtora Alfa, ou com outros antigos promissários compradores, deverão entrar em contato com referida construtora para obter uma declaração autorizando a lavratura da escritura, com posterior registro em cartório e obtenção da certidão municipal. Por fim o município de Nova Lima ficou incumbido de anexar aos autos em levantamento cadastral socioeconômico dos moradores do local conhecido como Lagoa Seca no bairro Água Limpa (Minas Gerais, 2015).

Em 15 de abril de 2016, foi realizada nova audiência pública, da qual resultou um termo de acordo judicial com objeto centrado na regularização de terrenos e infraestrutura de diversas quadras do loteamento. A área abrangida inclui 772 lotes, sendo 293 pertencentes à NRG e 479 a terceiros, todos com infraestrutura urbana já implantada (Minas Gerais, 2016).

Entre os principais pontos acordados estão:

- A transferência, pela NRG, de lotes ao patrimônio do Município de Nova Lima, nos moldes discutidos na audiência do dia 17 de setembro de 2015;

- A obrigatoriedade de que os recursos oriundos da alienação desses lotes sejam investidos exclusivamente na regularização fundiária da área em questão;
- A execução, pela NRG, de obras de urbanização e infraestrutura em determinadas quadras;
- A responsabilidade do Município por obras em outras quadras, utilizando os recursos obtidos com a alienação dos lotes transferidos;
- A extinção da ação em relação à NRG após o cumprimento integral das obrigações assumidas no acordo (Minas Gerais, 2016).

Este resumo apresenta os principais marcos da disputa fundiária que envolve o bairro Balneário Água Limpa. Tanto as empresas, quanto o poder municipal se defenderam com a intenção de não realizar uma possível regularização fundiária e outras ações que poderiam atender aqueles que ocuparam o bairro devido ao já citado problema habitacional apontado pelo João e Márcio. O resultado disso pode ser percebido em toda sorte de atividade ilegal e irregular na localidade.

Entretanto, a fim de solucionar esse imbróglio, destaca-se que, em 19 de dezembro de 2018, foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumento que deverá ser analisado em complemento a este histórico. O referido Termo foi firmado entre o Ministério Público de Minas Gerais, o município de Nova Lima, a Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa (ABBAL), a Associação de Moradores de Água Limpa II (AMALI) e a empresa Terra Nova Regularizações Fundiárias (MPMG, 2018).

Contudo, sabendo dos signatários do termo, surge a questão: por que contratar uma empresa para realizar a regularização fundiária⁶⁷? E como é a atuação dessa empresa?

4.4 A empresa regularizadora

Segundo informações disponíveis em seu próprio site, a Terra Nova é uma empresa social “especializada em mediação de conflitos humanos para a Regularização Fundiária de Interesse Social em áreas urbanas ocupadas

⁶⁷ Segundo a Lei nº 13.465/2017, em seu Capítulo III – Do Procedimento Administrativo, o artigo 33, inciso II, estabelece que, na Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), a regularização fundiária deverá ser contratada e custeada pelos potenciais beneficiários ou pelos requerentes privados, fato que viabiliza a atuação de empresas especializadas em regularização fundiária.

irregularmente, garantindo que a propriedade cumpra a sua função social” (Terra Nova, 2024a).

A atuação da Terra Nova concentra-se em situações de conflitos como o seguinte: uma grande extensão de terra pertencente a um indivíduo é ocupada irregularmente por diversas pessoas. O proprietário, por sua vez, pode acionar o poder judiciário para retomar seu terreno por meio de um processo de reintegração de posse, estabelecendo um conflito entre o dono original e os ocupantes. É nesse contexto que a Terra Nova intervém, buscando resolver o impasse por meio de um acordo envolvendo a associação de moradores da área, o proprietário da terra e o poder público (Terra Nova, 2017).

A partir desse momento a empresa considera três frentes de trabalho: 1) Jurídico: em que é realizado um acordo judicial que ofereça segurança jurídica para todas partes envolvidas; 2) Urbanístico e ambiental: em que é elaborado um projeto desse tipo que atenda às necessidades dos ocupantes, respeitando as legislações municipais e 3) Social: capacitando as lideranças locais e sensibilizando a população para que possam participar do projeto (Terra Nova, 2017).

Uma vez que o acordo entre as partes é assinado, os ocupantes passam a pagar mensalidades ao proprietário original, em valores que, segundo a empresa, são justos e acessíveis. Assim, evitam o processo de reintegração de posse. Ao término do pagamento integral, os ocupantes recebem o título de propriedade de seus lotes. Ademais, como a ocupação inicial é irregular, comumente os ocupantes não contam com infraestrutura urbana formal. Porém, depois da regularização, a prefeitura pode iniciar obras como asfaltamento de ruas, sistema de água, rede elétrica e rede de esgoto (Terra Nova, 2017).

Em suma, segundo a empresa, tem-se como resultados para os diferentes agentes envolvidos, os seguintes efeitos:

O Poder Judiciário:

Resolve o conflito relacionado à posse da terra evitando o despejo forçado de milhares de famílias que, de outra forma, teriam que desocupar a área sem uma destinação adequada, ficando em situação de extrema vulnerabilidade social. Ao mesmo tempo, evita que os proprietários continuem sem poder reaver os imóveis esbulhados, mesmo quando conseguem a procedência dos seus pleitos perante o Poder Judiciário (Terra Nova, 2024b).

O Poder Público:

Evita o emprego de recursos em desapropriações de áreas particulares, possibilitando investir em infraestrutura urbana, como saneamento básico, energia elétrica, abertura e asfaltamento de vias, e implantação de

equipamentos públicos em áreas que, antes, por causa do conflito fundiário, permaneceriam desprovidas desses investimentos essenciais para garantir a qualidade de vida dos habitantes (Terra Nova, 2024b).

Já o proprietário:

É remunerado pela área e recebe uma justa indenização paga pelos moradores, além de resolver as questões tributárias incidentes sobre o imóvel e evitar despesas processuais e desgastes com ações possessórias ou reivindicatórias, com isso, recupera grande parte do valor do seu imóvel, transformando-o em direito creditório com liquidez perante o mercado financeiro (Terra Nova, 2024b).

E por último, os moradores:

Resolvem o problema da insegurança da posse e, por esforço próprio, conquistam o título da propriedade, tornando-se os verdadeiros donos dos lotes onde vivem; dessa forma, recuperam a autoestima, pois saem da condição de ocupantes irregulares, o que lhes proporciona, entre outras coisas, senso de cidadania e acesso a crédito. A partir de então, investem mais em suas moradias, valorizando assim seus imóveis, além de receber infraestrutura e melhorar sua condição de vida (Terra Nova, 2024b).

A Terra Nova foi fundada na cidade de Curitiba (PR) em 2001 (Folha de São Paulo, 2008). Desde sua criação, a empresa tem sido reconhecida, principalmente, pelo seu impacto social, e prêmios (Terra Nova, 2024c). Um deles foi o prêmio de Empreendedor Social do ano de 2008 promovida pelo Jornal Folha de São Paulo e a Fundação Schawab da Suíça.

Segundo o site informativo da fundação Schawab (2024), a ideia do empreendimento é capitalizar aqueles que não têm acesso a fundos. E ainda explana detalhes sobre a divisão da parcela paga pelos ocupantes. Para cada lote negociado, a Terra Nova recebe 40% da indenização, 20% é direcionado para um fundo de liquidação usado para projeto dentro da comunidade e os outros 40% é pago ao proprietário original do terreno que para evitar demorados processos judiciais como o de reintegração de posse, aceita o acordo mesmo sabendo que o valor recebido por sua terra é depreciado.

Outra premiação que vale a pena ser citada é o World Habitat Awards, realizado pela Building and Social Housing Foundation (BSHF) em parceria com as Nações Unidas. Essa premiação visa projetos que expõem soluções inovadoras para problemas habitacionais. A Terra Nova ficou como finalista entre os 10 primeiros colocados também em 2008. O site World Habitat Awards (2024), traz novas informações sobre a empresa e aponta que, geralmente, o valor das parcelas pagas pelos posseiros ao proprietário varia entre US\$15 a US\$40 mensais (a depender do

tamanho do lote) durante cinco a dez anos. Já a porcentagem direcionada para a empresa varia entre 15% e 40% do valor total que o proprietário receberá.

Ademais, os ocupantes irregulares que normalmente não teria acesso ao sistema de crédito formal, podem acessar empréstimos de até US\$ 4.000,00 do Banco Federal de Desenvolvimento CAIXA, graças a um acordo especial negociado pela Terra Nova. Aquelas famílias que não aderirem ao processo ou se recusarem a efetuarem os pagamentos ficam sujeitas à possível ordem de reintegração de posse do proprietário (World Habitat Awards, 2024).

Há famílias que ocupam áreas de risco e são realocadas para áreas seguras dentro do bairro ou podem optar por receberem uma indenização por seu imóvel (World Habitat Awards, 2024). Ainda segundo o site, a intermediação dos pagamentos das parcelas ao proprietário é realizada por um banco e parte desse pagamento é depositado em um Fundo de Compensação de Urbanização e Meio Ambiente que será reinvestido na própria comunidade e gerido por um comitê gestor eleito por ela. Essas foram algumas informações gerais sobre o tipo de atividade desenvolvida pela Terra Nova.

Em vista disso, é importante destacar dois aspectos: o primeiro se relaciona ao próprio objeto de atuação da empresa. Ele decorre, exatamente, da ocupação irregular de terras. Problema esse já apresentado como um dos principais impasses do desenvolvimento urbano brasileiro e que está presente no Balneário Água Limpa.

O segundo tem a ver com as consequências da atuação da empresa para o ocupante. A partir do ideário neoliberal, a empresa expõe que o problema do ocupante, ou seja, a insegurança da posse de seu terreno, decorrente de um sistema socioeconômico desigual quanto ao acesso à moradia, poderá ser resolvido pelo próprio ocupante por esforços próprios. Assim, o ocupante recupera até sua autoestima, afirmação que corrobora com a ideologia de ascensão social por meio da obtenção da casa própria (Milano, 2013) – o sonho da casa própria -, mesmo que não seja pelo mercado formal de terras. A iniciativa privada, utiliza desse tipo de ideologia, para apresenta uma solução aos mais pobres que já adquiriram ou autoconstruíram seus imóveis, mas que ainda não “realizaram o sonho por completo”, já que falta a segurança jurídica conquistado por meio da regularização fundiária.

A saída da condição de ocupante irregular, segundo a empresa, permite que o moradores tenham acesso ao crédito, assim eles podem investir em suas moradias, valorizando-as. Tal afirmação se aproxima das ideias de De Soto (2001). Contudo,

como já evidenciado, o acesso ao crédito, por vezes não é concedido aos moradores por uma série de obstáculos já apresentados neste trabalho.

A partir dessas informações, surgem os questionamentos: E no Balneário Água Limpa? Quais foram os principais aspectos apresentados no TAC? Qual era o papel da empresa regularizadora e dos demais agentes?

4.5 O termo de ajustamento de conduta de 2018

O TAC teve como objeto o reordenamento territorial, a regularização fundiária, a urbanização e o saneamento ambiental do bairro Balneário Água Limpa, a fim de garantir o direito social à moradia, a proteção e recuperação ambiental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade (MPMG, 2018). Segundo o Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI-MG) este é **o maior projeto de regularização fundiária da América Latina**⁶⁸. A seguir alguns pontos relevantes do acordo:

A partir da perspectiva jurídica e técnica, o TAC definiu parâmetros para a classificação dos beneficiários da regularização com base em critérios socioeconômicos. Famílias com renda de até três salários mínimos, que não detenham outro imóvel urbano ou rural e residam em lotes com área máxima de 250m² são enquadradas como beneficiárias da modalidade REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), conforme definido na Lei Federal nº 13.465/17. Esta classificação assegura a tais famílias o acesso a processos simplificados de regularização, inclusive com incentivos, isenções e eventuais subsídios.

Um dos pilares do acordo é o estabelecimento de um Fundo de Investimentos que financiará os estudos ambientais, os projetos executivos e as obras de infraestrutura urbana necessárias. Esse fundo será composto por recursos aportados pelos ocupantes dos lotes abrangidos pela REURB, conforme sua classificação. Os lotes como REURB-E (de interesse específico) terão a obrigação de custear integralmente os serviços técnicos e as intervenções urbanísticas e ambientais, por meio de pagamentos mensais depositados em uma carteira de cobrança gerida pela empresa regularizadora.

⁶⁸ Levando em consideração aos municípios de Nova Lima e Itabirito. Contudo, Para os fins deste trabalho, consideramos apenas a parte do bairro localizada em Nova Lima.

A empresa contratada terá múltiplas responsabilidades: elaborar os documentos técnicos (planta, memorial descritivo, cadastramento socioeconômico e projeto de regularização fundiária, por exemplo), conduzir os trâmites de aprovação junto ao município, administrar os recebimentos dos beneficiários e, por fim, realizar a titulação dos ocupantes, observando a quitação das indenizações devidas aos proprietários originais. A remuneração mínima da empresa foi estipulada em 30% do valor pago por cada beneficiário, relativa exclusivamente aos serviços de regularização fundiária – não incidindo sobre os valores de indenização.

A adesão dos moradores ao projeto é condição essencial para a viabilidade da execução do projeto. O TAC prevê que os valores a serem pagos pelos beneficiários sejam negociados previamente entre a empresa e as associações de moradores, a fim de garantir transparência, previsibilidade e capacidade de pagamentos dos ocupantes. Esses valores devem incluir não apenas a indenização aos proprietários, mas também os custos com urbanização, drenagem, saneamento, mobilidade, energia, recuperação ambiental e demais itens exigidos pelo licenciamento ambiental.

As Associações de moradores desempenham um papel estratégico no processo. Entre suas atribuições estão a mobilização da comunidade, organização de reuniões, levantamentos de informações para o cadastro socioeconômico, requerimento formal da REURB junto ao município e ingresso com ação expropriatória contra os antigos proprietários dos lotes ocupados. Além disso, as associações com o apoio técnico da empresa regularizadora, deverá apresentar os projetos executivos de infraestrutura urbana e de recuperação ambiental, custeando as intervenções necessárias com recursos dos lotes classificados como REURB-E.

O município de Nova Lima, por sua vez, deverá classificar os lotes com base nos cadastros socioeconômicos recebidos, fornecer diretrizes urbanísticas, acompanhar e aprovar os projetos, conceder os licenciamentos competentes e viabilizar a articulação com concessionárias de serviços públicos. A ele também caberá promover a urbanização dos lotes REURB-S com base em sua responsabilidade constitucional e legal de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para assegurar mais legitimidade e eficácia ao processo, o TAC instituiu mecanismos importantes para a organização da operação, tais como:

1. Comissão de Avaliação Prévia e Dissolução de Conflitos – composta por representantes das partes, esta comissão extrajudicial tem por função atuar

previamente na resolução de controvérsias fundiárias, especialmente em relação à habilitação de proprietários para o recebimento de indenizações. Caberá a ela analisar a titularidade dos documentos apresentados, verificar a existência de usucapião ou outras formas de aquisição de posse e intermediar disputar antes do ajuizamento da ação de desapropriação.

2. Comitê Gestor – instância de caráter permanente e deliberativo, responsável por fiscalizar o cumprimento do TAC, acompanhar a execução dos projetos, gerir o fundo de infraestrutura, deliberar sobre casos de vulnerabilidade econômica que justifiquem medidas diferenciadas, além de receber e encaminhar denúncias, reclamações ou pedidos de revisão. Este comitê também atua como instância recursal informal em casos de controvérsias não resolvidas entre proprietários e posseiros, por exemplo.

O Comitê Gestor é composto por:

- Um representante do Setor de Habitação do município de Nova Uma;
- Um representante do Setor de Fiscalização do município de Nova Lima;
- Um representante do Setor de Desenvolvimento Social do município de Nova Lima;
- Um representante da Associação dos Proprietários de Nova Lima;
- Um representante da Empresa Regularizadora;
- Dois representantes da Associação Comunitária do Bairro Balneário Água Limpa (ABBAL);
- Dois representantes da Associação de Moradores de Água Limpa (AMALI);
- Um representante da sociedade civil com assento no Conselho Municipal de Habitação;
- Um representante da sociedade civil com assento no Conselho da Cidade.

Outro ponto importante é que o TAC não produzirá efeitos relativos à ação pública civil já mencionada no trabalho e após a aprovação da REURB pelo município as partes voltarão a discutir eventual acordo na ACP ou dar prosseguimento ao litígio.

O Termo de Ajustamento de Conduta ainda contempla cláusulas ao monitoramento e à transparência do processo. A empresa regularizadora deverá apresentar relatórios periódicos, prestar contas dos valores arrecadados e das obras realizadas. O MPMG, enquanto órgão fiscalizador, poderá promover inspeções,

solicitar documentos e, em caso de descumprimento injustificado, propor a execução judicial do termo.

4.6 O desenvolvimento da REURB no Balneário Água Limpa

Para aprofundar a análise sobre o processo de regularização fundiária no bairro que constitui o objeto deste estudo, foram realizadas entrevistas com o ex-secretário de Habitação de Nova Lima, Júlio (nome fictício), e com Joaquim (nome fictício), representante das empresas Terra Nova e Renascer, além dos demais entrevistados já mencionados ao longo do trabalho.

Inicialmente, para estabelecer uma linha lógica dos acontecimentos relacionados à REURB no bairro, foi perguntado a Joaquim como se iniciou a atuação da empresa na área. Ele relatou que a empresa foi inicialmente contratada pela mineradora AngloGold para solucionar um conflito fundiário no bairro Galo, em Nova Lima. Ao tomar conhecimento da metodologia de trabalho da empresa, o Ministério Público vislumbrou a possibilidade de utilizá-la também para enfrentar o problema fundiário do Balneário Água Limpa. Joaquim acrescenta que, à época, a prefeitura não possuía estrutura ou capacidade para lidar com a situação de ocupação irregular na região

É um loteamento aprovado, e assim, a Prefeitura de Nova Lima... ninguém tem condição de estruturar uma operação lá para evitar o crescimento desordenado e as diversas irregularidades, os diversos problemas que surgem com essas ocupações irregulares, como a expansão dos loteadores irregulares, do tráfico de drogas, das milícias e o roubo de minério — coisas que são decorrentes da irregularidade e da falta do poder público dentro dessas áreas (Joaquim, entrevista, 2025).

A partir da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a empresa⁶⁹ deu início às suas atividades no bairro. Conforme relata Júlio (entrevista, 2025), uma das primeiras etapas consistia na realização do cadastramento socioeconômico das famílias residentes, com o objetivo de identificar quais se enquadravam na modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e quais na de Interesse Específico (REURB-E). Além disso, cabia à

⁶⁹ Apesar de o TAC mencionar especificamente a empresa Terra Nova, Joaquim explica que é sócio tanto da Terra Nova quanto da empresa Renascer e que, para viabilizar esse tipo de projeto, foi criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) entre as duas empresas, que passaram a atuar de forma conjunta, como se fossem uma só. Ainda segundo ele, a Renascer tem um foco maior em reassentamento e reordenamento humano, enquanto a Terra Nova é especializada em regularização fundiária.

empresa promover a selagem dos imóveis, como medida de controle para prevenir novas ocupações irregulares na área.

Joaquim (entrevista, 2025), por sua vez, relata que o cadastramento socioeconômico estava previsto para ser realizado pela empresa conforme os moradores fossem aderindo ao projeto, ou seja, no momento em que assinassem o contrato com a regularizadora. Segundo ele, essa metodologia foi adotada porque a realização do cadastro de forma antecipada poderia resultar em dados desatualizados: “a pessoa muda, a pessoa que está naquele lote sai de lá, enfim... ou a composição familiar, a renda, tudo isso muda também” (Joaquim, entrevista, 2025).

Ocorre que o cadastramento socioeconômico incide sobre um aspecto central da REURB: a definição de sua classificação como de interesse social (REURB-S) ou específico (REURB-E). Segundo Júlio, conforme a Lei nº 13.465/2017, caso a maioria da população da área fosse de baixa renda, “o local seria classificado como REURB-S, porque a lei exige 50% +1” (Júlio, entrevista, 2025) do total da população atingida em uma modalidade para que a classificação da área seja definida. No entanto, ao consultarmos o texto legal, observamos que o artigo 13, inciso I, estabelece apenas que a REURB-S deve ser aplicada em “núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal” (Brasil, 2017). A legislação não define um percentual exato, mas o uso do termo “predominantemente” pode ser interpretado, no contexto jurídico e técnico, como correspondente a mais da metade da população residente.

No caso do Balneário Água Limpa, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em 2018 (MPMG, 2018) previa que as famílias que não se enquadrassem como de baixa renda deveriam arcar com os custos da regularização fundiária e da implantação da infraestrutura urbana. O documento também definiu os critérios para a classificação como baixa renda⁷⁰. Dessa forma, caberia à prefeitura promover a urbanização dos lotes enquadrados como REURB de Interesse Social (REURB-S). Para isso, era necessário que a empresa responsável pela regularização fornecesse os dados socioeconômicos das famílias. Com base nessas informações, conforme estabelecido no TAC, a prefeitura teria o prazo de três meses, a partir do recebimento dos cadastros, para classificar e formalizar as modalidades da REURB na localidade.

⁷⁰ Famílias com renda de até três salários mínimos, que não possuam outro imóvel urbano ou rural e cujos lotes objeto da REURB tenham área máxima de 250 m².

Segundo Joaquim (entrevista, 2025), a empresa não realizou o cadastramento socioeconômico completo, mas já havia feito um levantamento preliminar. Ele relata que, especialmente nas fases iniciais, foi possível observar que a maioria dos moradores se enquadrava na categoria REURB-E. Além disso, o empreendedor menciona que uma estimativa feita pela empresa indicou que cerca de 40% dos residentes do bairro pertenciam à REURB-S, enquanto 60% se enquadravam na REURB-E. Essa avaliação foi baseada na análise “da qualidade das casas, do perfil das famílias e tudo mais” (Joaquim, entrevista, 2025),

Para Joaquim, a classificação de REURB no bairro poderia ser mista.

É, exatamente. É o que prevê a lei, a classificação mista. Sendo que todos pagariam pelo custo da regularização, para não sobrar para quem paga como REURB-E, porque quem tá com REURB-S também tem valorização do seu ativo, do seu imóvel, com a regularização. Não era justo que 40% não pagasse nada, e essa conta recaísse em cima dos 60% (Joaquim, entrevista, 2025).

O empresário afirmou ainda que os custos da regularização fundiária seriam pagos à empresa, inclusive por aqueles que se enquadrassem na modalidade de interesse social. Ele justificou essa decisão dizendo que “o custo da regularização, que é o trabalho da empresa, todos pagariam por esse custo. Isso está previsto na lei e foi acordado no TAC”. Portanto, todo o tipo de projeto elaborado pela empresa, como o urbanístico, estudo técnico para situação de risco, estudo técnico ambiental, entre outros que estão previstos no TAC, seriam pagos pelos moradores.

Márcio (entrevista, 2025), ex-representante da AMALI, por sua vez, explica que realizou-se uma votação ampla entre os moradores, que tiveram acesso à documentação e ao conteúdo do TAC. A votação aprovou a entrada da empresa para elaboração de um orçamento, o qual deveria ser apresentado em “praça pública” e submetido a uma nova votação. Contudo, nenhuma dessas etapas foi cumprida pela Renascer.

A empresa não efetuou o cadastramento socioeconômico necessário para identificar quais moradores deveriam arcar com os custos da regularização. Segundo avaliação do ex representantes da AMALI, essa omissão teria sido estratégica para maximizar lucros, pois o cadastro revelaria a predominância de famílias de baixa renda, configurando-se a necessidade de enquadramento na modalidade REURB-S, e não REURB-E. Desse modo, a Renascer optou por não realizar o cadastro, adiando essa etapa e avançando com ações sem o cumprimento prévio dos requisitos estabelecidos.

Enquanto o empreendedor considerava que a maioria das famílias do bairro se enquadrava na modalidade de interesse específico, pelo menos na fase inicial, o ex-secretário de Habitação afirmou: “Em 2014 – dez anos atrás –, o município de Nova Lima fez o seu Plano de Regularização Fundiária, e ali (o Água Limpa) já era classificado como área de REURB de Interesse Social (REURB-S). Então, abriram uma REURB-E⁷¹ em uma área que era, notadamente, social” (Júlio, entrevista, 2025).

Esse ponto representa o cerne do problema envolvendo a atuação da empresa responsável pela regularização no Água Limpa, que acabou, posteriormente, resultando na sua saída do processo de REURB.

Segundo Júlio, o bairro, localizado em Nova Lima, contava com aproximadamente 3.500 famílias. Desse total, a empresa responsável pela regularização firmou contrato com cerca de 70 famílias. Joaquim relata ter entregue aproximadamente 70 cadastros à prefeitura. Já de acordo com João (entrevista, 2025), representante da ABBAL, a empresa teria assinado cerca de 130 contratos. De todo modo, esses números representam um percentual bastante reduzido em relação ao total de famílias residentes no bairro.

Fica evidente, portanto, que a população não aderiu massivamente ao projeto da empresa. A seguir, serão apresentadas as causas e consequências dessa baixa adesão.

4.7 A não adesão da população ao projeto de REURB feito pela empresa regularizadora

A empresa responsável pela regularização fundiária propôs-se não apenas a regularizar o bairro, mas também a implementar a infraestrutura urbana necessária (Figura 35). O modelo proposto estava diretamente relacionado à lógica da financeirização.

⁷¹ A instauração da REURB-E no bairro mesmo sem o cadastro socioeconômico completo será desenvolvido posteriormente neste trabalho.

Figura 35 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa



Fonte: Arquivo pessoal, 2025,

Em tese, após a adesão da população ao projeto, seria criado um fundo de infraestrutura para o qual os moradores — no caso de REURB-E — ou a prefeitura — no caso de REURB-S — fariam depósitos mensais. Além do custo da infraestrutura, os moradores também pagariam pela regularização fundiária, valor direcionado à empresa. No entanto, mesmo em um cenário hipotético de adesão total dos moradores, os recursos arrecadados não seriam suficientes para cobrir, de imediato, os custos da implantação da infraestrutura urbana.

Para viabilizar financeiramente a operação, Joaquim recorreu à securitização. Essa estratégia consistia em antecipar, por meio do mercado financeiro, os recebíveis gerados pelos contratos firmados com os moradores. O custo dessa antecipação seria o pagamento dos juros de mercado, em uma operação conhecida como *spread*⁷². O empresário explicou a lógica da operação nos seguintes termos: “Se eu faço 30 milhões de reais em contratos de infraestrutura, que era o valor que cada família iria

⁷² No mercado financeiro, *spread* é a diferença entre a taxa de juros que uma instituição cobra ao emprestar dinheiro e a taxa que ela paga ao captar recursos. Por exemplo, se um banco empresta a 10% ao ano e capta a 5%, o *spread* é 5%.

pagar ao longo de 10, 15 anos, eu estava trazendo isso a valor presente”⁷³ por meio da securitização.

Esse era o principal trunfo da empresa: converter os pagamentos futuros dos moradores em capital presente, por meio do mercado financeiro. Para tanto, no entanto, era necessário garantir que esses pagamentos de fato ocorreriam. As garantias viriam justamente dos contratos de regularização firmados com os moradores, o que não se concretizou. Joaquim relata ainda que obteve um recurso junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que serviria como colchão de garantia para viabilizar a operação. Ainda assim, o valor obtido foi insuficiente. Segundo ele, os contratos assinados totalizavam cerca de 2 milhões de reais, enquanto o valor necessário para a securitização era entre 30 e 50 milhões de reais.

Inicialmente, a empresa apresentou uma proposta de adesão ao projeto ao custo de R\$120,00 por metro quadrado. Posteriormente, após negociações e readequação do projeto urbanístico, esse valor foi reduzido. De acordo com Márcio (entrevista, 2025), o preço final estabelecido foi de R\$49,00 por metro quadrado, enquanto João (entrevista, 2025) apontou que o valor final ficou em R\$39,00 por metro quadrado.

Apesar da redução significativa no preço, a adesão da população ao projeto permaneceu baixa. Segundo Júlio:

Eu presenciei algumas pessoas que nós levamos no escritório, que queriam fazer a regularização e eram famílias carentes. Pessoas que às vezes tinham um terreno de 800 metros quadrados, e quando era apresentado o orçamento, a família falava: "Infelizmente, não posso". Era impossível para uma família pagar 18, 20, 30 mil reais para fazer a regularização de um lote, considerando a capacidade de pagamento daquela família (Júlio, entrevista, 2025).

Portanto, é possível perceber que mesmo que a prefeitura arcasse com o valor pela implantação da infraestrutura urbana das famílias enquadradas como de interesse social, essas ainda não conseguiram pagar os custos pela própria regularização fundiária e pelo trabalho da empresa.

Já segundo Joaquim, isso ocorreu porque os moradores perderam a confiança na empresa, sobretudo em razão de interesses políticos que, segundo ele, não eram compatíveis com a atuação da empresa no bairro.

⁷³ O empresário afirmou que o valor de R\$ 30 milhões seria pago por cada família, porém, na realidade, ele pretendia dizer que esse montante corresponde à arrecadação total estimada, considerando a adesão de diversas famílias ao projeto da empresa.

É uma relação de confiança, obviamente, de uma coisa que está sendo construída lá atrás. Agora, no momento que passou a não interessar politicamente para uma parte das lideranças — não digo nem da população — e começou a vender a ideia de que a empresa não era idônea, que estava propondo coisa que não tinha a ver, que as pessoas não iam pagar nada... Imagine você lá, ralando, tendo que pagar 250 reais de parcela para contribuir com o processo, como todo mundo tinha que contribuir para dar certo, e de repente alguém chega para você e diz assim: "Não, cara, deixa isso pra lá, a empresa tá querendo tirar teu dinheiro, pode deixar que a Prefeitura vai fazer tudo."

E aí, o secretário diz assim: "Olha, você não precisa aderir, esse TAC tá furado, deixa que eu vou fazer tudo." É algo que desconstrói a relação de confiança e o projeto como um todo. Então, as pessoas não aderiram por causa disso (Joaquim, entrevista, 2025).

João corrobora com essa ideia. Ele conta que:

O viés político é que arrebenta tudo. As pessoas vinham aqui e pegavam a informação e disseminavam outra. "Não, porque estão querendo tomar seu imóvel, você não vai conseguir pagar". Pra ter uma ideia, até o ano passado ainda tinha gente achando que o valor do metro quadrado era 120 reais. Então, eu falo que no Brasil, pelo fato das pessoas não terem informação e conhecimento pra buscar essa informação, é mais fácil você enganar elas.

Márcio (entrevista, 2025) aponta que a baixa adesão dos moradores ao projeto se deve, em grande parte, à percepção de que a regularização no bairro deveriam ser custeadas pela prefeitura. Ele, juntamente com João, destaca ainda outro fator crucial para a recusa da população em aderir ao projeto.

Segundo relatam, a empresa, em uma estratégia voltada à obtenção de contratos, decidiu exercer pressão sobre os moradores em relação a um dos temas mais sensíveis para a comunidade: o acesso à energia elétrica. De acordo com o empresário:

(...) eu precisava de contrato. E aí, a Cemig pediu os projetos que eu tinha produzido — que eu tinha feito, inclusive, os projetos sobre todas as cinco fases do Água Limpa. (...) Eu tenho um documento assinado pelo ex-prefeito pedindo para nós entregarmos para a Cemig todos os projetos. Eu, como tinha interesse que a Cemig entrasse, porque tinha um TAC e, no acordo judicial, as pessoas só poderiam ligar energia se fizessem contrato conosco (...) (Joaquim, entrevista, 2025).

O TAC firmado em 2018 não menciona a condição apresentada pelo empresário quanto à ligação de energia elétrica pela CEMIG estar condicionada à adesão ao projeto de regularização fundiária⁷⁴. Vale destacar que no panfleto da empresa, presente na Figura 36, na parte superior esquerda está descrito:

Adequar – se a legislação e ter o título de propriedade do seu lote. Isso mudará sua vida! Assim você pode ter acesso a todos os serviços básicos:

⁷⁴ Entretanto, tal condição pode ter sido acordado em outro documento como o acordo judicial citado pelo empresário e que essa pesquisa não deu conta de apresentar.

Ligação de energia e água de forma regular, acesso a saneamento básico, endereço formal, além da valorização do seu lote.

Embora o trecho não utilize uma conjunção condicional explícita, como “se” ou “caso”, a sequência lógica estabelece uma relação de causa e efeito, típica de uma estrutura condicional. O uso da palavra “assim” introduz uma consequência direta da ação anterior, indicando que o acesso aos serviços básicos, como a ligação formal de energia elétrica, depende da adequação legal e da obtenção do título de propriedade, ambos resultantes do processo de regularização fundiária, conduzido, em parte, pela empresa regularizadora. Além disso, o emprego do verbo “pode” reforça esse condicionamento, ao sugerir que o morador, somente após adequação do imóvel à legislação e obtenção do título de propriedade, passará a **poder** ter acesso aos serviços básicos mencionados.

Contudo, o TAC é claro em dizer que:

A EMPRESA REGULARIZADORA só ficará obrigada a executar os serviços definidos neste instrumento caso as condições econômicas fixadas no acordo judicial da desapropriação viabilizarem para a mesma os recursos financeiros necessários para o cumprimento das obrigações ora pactuadas, mediante adesão dos moradores e proprietários /beneficiários da REURB; através da assinatura dos contratos individual mencionados no item 6.4⁷⁵ (MPMG, 2018).

A empresa regularizadora oferecia diversos serviços, entre eles a elaboração do projeto urbanístico do bairro. No entanto, mesmo com a utilização desses projetos, não fica evidente que a CEMIG estaria condicionada a realizar a instalação da energia elétrica apenas mediante a adesão dos moradores ao contrato com a empresa.

Segundo Márcio (entrevista,2025) a empresa:

Começou a colocar medo nas pessoas, dizendo que, se elas não assinassem com a empresa, perderiam o imóvel, ficariam sem luz, entre outras ameaças. Como presidente da AMALI na época, percebi que estava tudo errado. A gente assinou o TAC como fiscalizador. Passamos a acionar o Ministério Público para apontar os erros da empresa — que ela não dialogava com o povo, e que, por exemplo, obras da CEMIG eram atribuídas à Renascer, para fazer parecer que, se a pessoa não aderisse à empresa, ficaria no escuro.

João (comunicação pessoa, 2025), concorda com Márcio e diz:

O Joaquim foi junto ao juiz do município pedir que as pessoas não deveriam receber energia elétrica a menos que fizessem adesão ao projeto. Isso foi uma tacada errada que ele deu. Ele foi mal demais. Pagou o preço. Ele é o responsável pela empresa. Isso foi um agravante pro pessoal pedir a cabeça dele mais ainda. Se ele tivesse deixado a coisa instalar, era mais um motivo pra usar como bandeira: "Nós conseguimos energia elétrica, você recebe energia em função disso".

⁷⁵ Esse contrato refere-se a quota-parte proporcional à área adquirida ou ocupado do Projeto de regularização, acrescido dos custos de infraestrutura e regularização.

Portanto, além do valor das parcelas para adquirir o serviço de regularização fundiária, a forma como a empresa exerceu pressão sobre a população também foi um fator determinante para a baixa adesão ao projeto.

Tratou-se de uma estratégia claramente voltada a pressionar os moradores. Joaquim é direto quanto a esse tipo de abordagem. Em determinado momento da entrevista, ao comentar a falta de apoio da prefeitura e do Ministério Público ao projeto da empresa, ele afirma:

Então, aquele TAC que nós assinamos, inclusive, como eu... a nossa metodologia... eu trabalho com regularização há mais de 25 anos, eu sabia que as pessoas não iriam aderir ao projeto simplesmente por aderir. Teria que ter uma pressão para as pessoas aderirem, porque caberia a elas, inclusive, indenizar os proprietários daqueles que precisavam ser indenizados, né? Porque teve muita área que foi tomada à força dos proprietários. Tinha gente com supermercado lá dentro⁷⁶, com comércio, com tudo, mas que não estava a fim... eram pessoas que tinham se enriquecido ou pelo menos tinham tirado muita vantagem em relação à desordem e à irregularidade do local.

Então, se não tivesse o instrumento de pressão, poderia dizer: "Olha, vocês têm que ser regularizados, porque com a regularização, vocês têm que indenizar o proprietário, caso haja a necessidade" — aí dependia de analisar caso a caso, né? — "E vocês têm que pagar a regularizadora também, que está fazendo esse trabalho (Joaquim, entrevista, 2025).

Diante desse cenário, como o cadastramento socioeconômico estava vinculado à adesão dos moradores ao projeto, conforme explica Joaquim: "(...) normalmente, as empresas de regularização só cadastram quem adere, porque são essas pessoas que vão ter o título de propriedade" (Joaquim, entrevista, 2025), e considerando que a maioria dos moradores não aderiu à regularização fundiária promovida pela empresa, Joaquim demonstrou abertura para eventuais propostas por parte da prefeitura.

Eu falei várias vezes para o Júlio: "Então, se você acha que a população de baixa renda não deve pagar nada — nem infraestrutura, nem regularização, faz uma proposta aqui para a gente, faz uma composição, mas não destrua o projeto que está sendo construído desde 2018." (Joaquim, entrevista, 2025).

⁷⁶ Em contrapartida, quando perguntado ao João (comunicação pessoa, 2025), que inclusive apoiava a empresa no bairro, sobre a adesão ao projeto da empresa, ele expõe que aqueles que aderiram ao projeto era "o cara que tem uma empresinha aqui, o cara que tem 4, 5, 6 lotes... Esse tipo de pessoa". Inclusive, o Jornal Comunitário feito pela ABBAL, expõe o apoio de um supermercado do bairro a um projeto social nos anos de 2023 e 2024 (Figura 37 e Figura 38).

Figura 36 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa.

Morar no Água Limpa regularizado é legal

Adequar-se a legislação e ter o título de propriedade do seu lote. Isso mudará sua vida! Assim você poderá ter acesso a todos os serviços básicos: ligação de energia e água de forma regular, acesso a saneamento básico, endereço formal, além da valorização do seu lote.

Para tudo isso acontecer você só precisa conhecer e participar, fazendo sua adesão ao projeto através da assinatura do Contrato de Regularização Fundiária.

Como faço para participar?

REURB-S*

1. Lote de até 250 m².
2. Um lote por beneficiário.
3. Renda familiar até 3 salários mínimos*

REURB-E*

1. Lote maior que 250 m²
2. Sem limite de unidades
3. Qualquer taxa de renda

*Nestas duas modalidades estão previstas na Lei 13.463/2017, no Decreto Municipal 6.022 de 04 de Novembro de 2016 e também no Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 13 de dezembro de 2018. A Companhia de Enquadramento em REURB-S adotará mediante análise das áreas locais das prefeituras.

O caminho da Titulação.

Levantamento topográfico

Através da captação de imagens, por meio de drone, será feito um levantamento detalhado da área. Está sendo elaborado um novo projeto urbanístico, respeitando quando possível o traçado das ruas e as construções existentes. Através dessas imagens será possível confirmar o tamanho do seu lote e dos seus vizinhos.

Documentos

Traga os documentos pessoais e se tiver algum documento do seu lote, traga também!

Você poderá regularizar seu lote mesmo que não tenha nenhum documento, apenas comprovando a posse!

Visitas da equipe de campo

Você irá receber a visita da equipe da Empresa Regularizadora para confirmar o tamanho e as divisões do seu lote. Neste momento você terá a oportunidade de confirmar as informações levantadas pelo levantamento topográfico.

A Empresa fará também uma pesquisa socioeconômica para confirmar o seu enquadramento no processo de regularização - REURB.

Declaração de Concordância

A Declaração de Concordância é o que garante o início da sua participação no projeto. Com as Declarações de Concordância assinadas pela maioria dos ocupantes, possuidores ou proprietários da fase do projeto que está sendo lançado, será possível dar início a Reurbanização do bairro nessa área.

Você pode assinar esse documento no **Ponto de Atendimento** do Projeto na Av. dos Urbanistas ou nas visitas da equipe de campo.

Contrato de Regularização Fundiária

Observada a situação da sua posse, a Empresa Regularizadora identificará o seu enquadramento e fará a proposta para assinatura do **Contrato para Regularização do seu lote**. Esse contrato permite que você possa contribuir com o Projeto e receber toda a infraestrutura que será implantada na área.

Obras

Parte dos valores arrecadados através do pagamento das parcelas dos contratos será depositada no **Fundo de Infraestrutura**. Este recurso será administrado pelo **Comitê Gestor** do Projeto formado pelas Associações de Moradores, Empresa Regularizadora, Associação de Comerciantes e Empresários, Associação de Proprietários e Prefeituras Municipais. As Associações de Moradores mantêm um **Termo de Compromisso** e um **Conograma de Obras** junto às Prefeituras e a movimentação financeira será auditada anualmente por auditoria independente. A prestação de contas da utilização dos recursos do **Fundo de Infraestrutura** serão apresentadas mensalmente ao **Comitê Gestor** e terão à disposição dos moradores para consulta.

Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

Figura 37 - Apoio do supermercado Água Limpa a um projeto social em 2023.

PROJETO FUTEBOL SOCIETY

Em 2023 teremos mais uma vez a escola de futebol para crianças e adolescentes em nosso bairro.
O projeto bancado pela CEMIG surgiu em 2021 durante reunião com as associações do bairro.
O Supermercado Água Limpa, através de seu proprietário cedeu gentilmente o espaço da quadra, atendendo ao nosso pedido, para a realização do evento.
Além de ser 100% gratuito fornece ainda uniforme para os participantes.

F A S E 1 **CEMIG TÁ** **F A S E 2**

PADRÃO A PREÇO DE FÁBRICA NA ABBAL

Associação Bairro Balneário Água Limpa

Com a instalação da nova rede da CEMIG em nosso bairro, todos os moradores deverão obter o número de identificação dos seus imóveis fornecido pela prefeitura de Nova Lima.

INFORMAÇÕES E ANÚNCIOS: (31) 99982-1286 ou 99757-1572

Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

Figura 38 - Apoio do supermercado Água Limpa a um projeto social em 2024.



Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

Um fator decisivo na relação entre a iniciativa privada e a prefeitura era a definição da modalidade de regularização fundiária aplicável ao bairro. Caso o bairro fosse enquadrado como de interesse social (REURB-S), a responsabilidade pelo custeio da infraestrutura recairia sobre o poder público e o custo pela regularização aos moradores que aderirem ao projeto. O panfleto da empresa (Figura 39) apresenta as possíveis situações de posseiros e proprietários no bairro e como eles deveria proceder com a regularização fundiária.

Contudo, percebendo que os moradores não iriam aderir, Joaquim se mostrava receptivo a uma proposta da prefeitura. No entanto, ao comentar essa situação, Júlio afirmou:

Ele (o representante da empresa) inclusive, justifica muito que como o município tinha consciência de que era uma área social, a vontade dele era que o município, de certa forma, assumisse parte dessa infra. Mas aí uma coisa não batia: como o município ia assumir uma infra num local que estava instaurado como REURB-E? Isso teria que ser alterado (Júlio, entrevista, 2025).

Ele é ainda mais incisivo sobre o cadastramento socioeconômico:

Ela (a empresa) tinha uma adesão muito baixa. Ela ficou segurando (o cadastramento socioeconômico), e a gente cobrava. Ela não apresentava, porque como ia apresentar 70 cadastros de 3 mil? E aí ela voltava para o município forçando a barra, querendo que o município fosse no local e fizesse

o cadastramento socioeconômico. Eu falei: "Não, quem está sendo remunerado por isso é a regularizadora. Lá é uma REURB-E, o município não pode fazer isso. Quem tem que fazer é a regularizadora". (Júlio, entrevista, 2025).

Até então, segundo Júlio, a empresa acionou a prefeitura e instaurou a regularização na área. Neste processo, mesmo sem o cadastro socioeconômico de todos os moradores, o bairro havia sido inicialmente enquadrado como REURB-E, como é apresentado em outro panfleto da empresa renascer (Figura 40).

Somente após esse procedimento formal junto ao poder público é que este poderia, de fato, exigir da empresa o cumprimento de prazos relacionados a ações como o cadastramento socioeconômico das famílias.

No final de 2023, nós recebemos da regularizadora – "nós" sendo a Prefeitura de Nova Lima – a documentação para poder instaurar a regularização fundiária no Água Limpa. A partir do momento que um município instaura, ele passa, de certa forma, a fazer toda a chancela do processo: verificar projeto de infraestrutura, questões legais... E aí se iniciou esse processo (Júlio, entrevista, 2025).

Como desfecho desse processo, a AMALI, em conjunto com a prefeitura, solicitou ao Ministério Público a retirada da empresa regularizadora do bairro, para que o poder público assumisse diretamente a condução da regularização fundiária — o que, de fato, acabou se concretizando.

Segundo João, o dinheiro daqueles que aderiram ao projeto foi devolvido.

Pra você ter uma ideia, cara, nós devolvemos 250 mil reais. (...) Nós devolvemos a todas as pessoas que assinaram contrato a parte referente à urbanização, porque nós não deixamos com a empresa regularizadora. Nós abrimos uma conta e deixamos esse dinheiro depositado lá, sob a tutela da associação e com aval do MP. Esse dinheiro foi devolvido para as pessoas (João, entrevista, 2025).

Entretanto, a parte de regularização, que seria pelo trabalho da empresa, não foi devolvida. Joaquim confirma a afirmação de João e ainda acrescenta:

(...) a própria Prefeitura também, no caso do custo da regularização, das pessoas que pagaram, a Prefeitura faria essa composição para não deixar as pessoas no prejuízo.

Que não fez, inclusive. Isso é objeto lá dentro do processo judicial e requerimento nosso, né, para que a Prefeitura ressarça esse pessoal do valor que foi pago a título de regularização, porque ela assumiu a regularização e, junto com isso, todos os nossos ativos, todos os nossos estudos, tudo aquilo que tinha sido elaborado. Tá lá na Prefeitura, né?

Então, ela assumiu a regularização do bairro com tudo aquilo que eu tinha entregue para ela, de projetos, de tudo, e não deu nenhuma contrapartida nisso, nem para as pessoas que pagaram por esses estudos, né? (Joaquim, entrevista, 2025).

Figura 39 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária e reurbanização do bairro Balneário Água Limpa.

O que está previsto no Projeto de Regularização Fundiária e Reurbanização de acordo com seu enquadramento?

A regularização geral do bairro é necessária, mesmo para você que já tem seu lote regularizado. Ela permite a entrada da infraestrutura para melhorar sua qualidade de vida e valorizar seu imóvel!

Situação:	Tenho a posse de um lote e me enquadro na REURB-E	
Serviços:	Titulação* do seu lote Regularização do Bairro	Infraestrutura
Formato:	Parcelamento dos valores em até 240 meses ou mediante negociação com a Empresa Regularizadora.	
Situação:	Tenho a posse de um lote e me enquadro na REURB-S	
Serviços:	Titulação* do seu lote Regularização do Bairro	Infraestrutura
Formato:	Parcelamento dos valores em até 240 meses ou mediante negociação com a Empresa Regularizadora.	Não paga
Situação:	Sou proprietário, com registro no cartório de Imóveis e me enquadro na REURB-E	
Serviços:	Regularização do Bairro	Infraestrutura
Formato:	Parcelamento dos valores em até 240 meses ou mediante negociação com a Empresa Regularizadora.	

*Consulte a Regularizadora para saber os valores correspondentes ao seu caso específico. Em alguns casos pode haver opção pelo proprietário original do imóvel. Neste caso, talvez seja necessário fazer um acordo ou pagamento de uma indenização ao referido proprietário.

Digitada com CamScanner

Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

Figura 40 - Panfleto da empresa Renascer sobre a regularização fundiária no bairro Balneário Água Limpa.

O QUE É A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA?

Regularização Fundiária - **REURB do Água Limpa** é um conjunto de ações jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais que serão implementadas para permitir que cada possuidor possa receber o título de propriedade do lote que ocupa, além da urbanização completa da área. O processo é regido pela **Lei Federal 13.465/2017**. Em conformidade com esta lei o Projeto do Água Limpa está sendo enquadrado pelas prefeituras como **REURB - E**, que é uma Regularização de Interesse Específico. A Lei não permite que seja diferente, pois a maior parte da população não se enquadra na modalidade social.

Saiba o que é:
Existem 02 tipos de REURB:

REURB-S

Reurbanização para população de baixa renda, que se enquadre dentro dos seguintes parâmetros:

- Ocupação em terreno igual ou menor que 250 m²
- Comprovação de renda familiar igual ou menor que 03 salários mínimos.

Os beneficiários não precisarão pagar pela infraestrutura, mas devem preencher as condições estabelecidas na Lei e no TAC.

REURB-E

Regularização Fundiária de Interesse Específico. É aplicável à núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como baixa renda, conforme explicado acima. Os beneficiários (possuidores) devem pagar pelos custos de infraestrutura e regularização

Não há motivo para preocupação!

A **REURB do Água Limpa** está sendo planejada de forma que seja **acessível à todas as famílias**, inclusive àquelas com maior dificuldade econômica. As parcelas serão adaptadas à renda familiar e todos poderão participar!

CS Digitalizado com CamScanner

Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

4.8 Ações da prefeitura ao assumir a regularização fundiária no bairro

Segundo Júlio, logo após o município assumir a responsabilidade pela REURB, a partir da metade de 2024, contratou imediatamente uma empresa para realizar o cadastramento socioeconômico das famílias e a selagem das residências. Além disso, outra empresa foi contratada para elaborar o projeto de infraestrutura urbana. Joaquim comentou essa situação, afirmando que:

A Prefeitura, depois que a gente saiu de lá, fez o cadastramento das famílias que estavam lá — as mais vulneráveis, lá na área que a gente chama de Lagoa Seca — e aí ela fez efetivamente o cadastramento.

Fez um cadastramento lá na área, porque cadastrar para a Prefeitura é fácil. Inclusive porque ela já tinha pago a empresa que estava fazendo o cadastramento em todo o município. Então, fazer cadastramento é a coisa mais fácil — bater na porta.

Inclusive, aí é interesse político, porque quando você faz cadastramento, as pessoas acreditam que elas estão dentro e que tudo vai se resolver, entendeu? Principalmente as pessoas mais frágeis intelectual e culturalmente, né? Então, elas acreditam: "Eu estou cadastrado na Prefeitura, então ninguém me tira daqui mais, e eu vou receber todos os benefícios."

Joaquim considera o cadastramento algo relativamente simples para a prefeitura, mas destaca que a situação é diferente para a empresa. Ao justificar por que não realizou o cadastramento, afirmou: "Por que eu vou fazer o cadastramento em todo mundo, gastar uma fortuna, ir de casa em casa, passar meia hora com cada um, se aquelas pessoas vão se cadastrar, mas não vão aderir ao projeto?" (Joaquim, entrevista, 2025). Júlio, por sua vez, expõe que esse foi um erro estratégico cometido pelo empresa e ainda apontada a posição confortável que segundo ele, a regularizadora poderia estar:

(...) Numa empresa regularizadora, quem são os clientes dela? Não é a prefeitura, não é a secretaria – o cliente dela são as famílias que estão lá. Então, ela deveria ter ido de casa em casa, conversado com cada uma, feito o cadastro socioeconômico com cada um... No nosso entendimento, a empresa visava mais a formação de fluxo de caixa para ela. Ela ia empurrando com a barriga: quanto mais para frente a regularização fosse, para ela, estava entrando dinheiro no caixa, estava tudo bem (Júlio, entrevista, 2025).

O resultado dessa situação, segundo Júlio, foi o aumento do número de reclamações por parte dos moradores apontando que não tinham acesso à água, luz e saneamento básico. Inclusive, foi por causa disso que a prefeitura decidiu assumir o processo.

A situação lá ficou tão crítica que não teve alternativa: o município falou "Não, se eu vou ter que fazer tudo, então por que vou exigir que famílias de classe social⁷⁷ tenham que pagar uma regularização fundiária para a empresa? Eu vou fazer de graça. Lá é social, eu posso fazer de graça, legalmente". E foi isso que aconteceu (Júlio, entrevista, 2025).

Assim, ficam evidentes as dificuldades enfrentadas pelo setor privado para solucionar um problema de natureza social.

O vínculo entre o cadastramento socioeconômico e a adesão ao projeto funciona, em última instância, como uma garantia de que a empresa não sofrerá prejuízos e poderá, inclusive, obter lucros. No entanto, os moradores do bairro são majoritariamente pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Essa é

⁷⁷ Aqui, Júlio refere-se a famílias enquadradas em REURB-S.

uma das contradições mais evidentes desse imbróglio. A empresa buscava lucro por meio da REURB. Contudo, essa tentativa não resistiu à realidade marcada pela desigualdade no acesso à moradia formal pela população de baixa renda. Desigualdade que, ironicamente, é alimentada pela mesma lógica capitalista que sustenta a atuação da empresa regularizadora. Um exemplo disso é a própria ideologia do “sonho da casa própria” já discutida neste trabalho.

4.9 Avaliações sobre a saída da empresa do bairro

No final da entrevista, Joaquim foi questionado sobre o que faltou para que a Renascer fizesse a REURB no bairro. O empresário conta que o que “faltou foi apoio tanto do Ministério Público em honrar o TAC, que tinha sido assinado, quanto da Prefeitura também, de honrar” (Joaquim, entrevista, 2025). O empreendedor acrescenta que:

Eu tenho 40 projetos no Brasil, né? Então, eu faço mediação de conflito, a gente tem prêmio internacional, a gente é uma empresa bem consolidada no âmbito nacional. Então, assim, em todas as áreas, você tem oposição, né? Porque sempre tem aqueles que não querem pagar, que acham que a Prefeitura tem que chegar lá e resolver tudo, que ganham com a irregularidade.

Por outro lado, o ex-secretário de habitação expõe alguns motivos pelo insucesso da empresa no bairro. Durante os sete anos de atuação da regularizadora, segundo Júlio, o mercado de regularizações de terras mudou. No início deste processo, não havia outras empresas no estado que poderiam realizar esse tipo de trabalho. Tal afirmação é corroborada com o fato de que as empresas representadas por Joaquim são de outro estado. O erro apontado pelo ex secretário foi que com a chegada de novas empresas no mercado, a regularizadora que estava no bairro não se adaptou, não ajustou os preços para baixo e não fez o cadastro socioeconômico. Além de enquadrar o bairro como REURB-E sendo que conhecidamente ele era de interesse social.

Outro ponto apontado por Júlio, foi o conflito de interesses presente no bairro sobre a regularização:

(...) começou a acontecer também questões políticas lá dentro do Água Limpa. Existem duas associações: uma é a AMALI, a outra é a ABAAL. Uma apoiava a regularizadora, e a outra começou, de certa forma, a contestar algumas ações da regularizadora – preços e tudo mais. E acabou que 90% das famílias direcionaram mais para o trabalho da AMALI, que era contra o processo de regularização. Então, esse também foi um dos fatores que impediu que a empresa tivesse condições de fazer a regularização fundiária (Júlio, entrevista, 2025).

Essa diferença de interesses entre as associações, na nossa avaliação, decorre do fato da empresa não ter realizado o cadastramento socioeconômico e posteriormente pressionado à população a aderir ao projeto. Além do problema principal: a falta de recursos da população de baixa renda para conseguirem aderir a honrar os pagamentos propostos no contrato de adesão ao projeto junto a regularizadora.

O representante da ABBAL João, (entrevista, 2025), ao concordar com o empresário, diz:

A prefeitura tinha que ter sido mais proativa. Essa é minha opinião. Cara, não faz a REURB sem a prefeitura. Se ela não falar: "Não, nós estamos dentro, sim, e vamos fazer a coisa acontecer". "Ah, mas o povo é contra porque tem que pagar". "Ah, então tá bom, eu vou bancar". Assume, cara.

Ruan, também representante da mesma associação, tem a mesma posição:

Faltou interesse da prefeitura. Desde quando a prefeitura virou as costas pra empresa Renascer que tava fazendo todo o projeto de regularização, isso aí pesou muito pra ela, porque sem a prefeitura não ia andar o projeto. E esse esquema aí que fala: "Ah, não, a Renascer que não aguentou". Poxa, às vezes nós mesmo sofremos com isso, porque a única associação que estava acompanhando a regularização de fato pelo MP era a ABBAL. Então nós vivemos as dificuldades de documentação que a prefeitura, às vezes, deixava de fazer, e a gente ia pro Conselho Gestor - que nós tínhamos um conselho que ia pra lá - e as coisas só iam tipo "marketando" a empresa que estava fazendo a regularização. Um empurrando pro outro pra não andar (entrevista, 2025)

Por outro lado, Márcio, ex representante da associação AMALI, concorda com o ex secretário de habitação do município e diz:

Ela (a empresa) deveria ter cumprido, desde o primeiro dia em que fez reunião aqui dentro do Água Limpa com o MP, o que prometeu fazer. Esse seria o ponto inicial: ela teria ganhado a confiança dos moradores. Mas ela não soube fazer isso. Em vez disso, deixou de cumprir o que estava previsto no TAC. E, paralelamente, começou a gravar vídeos, deixando transparecer que várias coisas positivas que estavam acontecendo aqui dentro — que era a prefeitura que estava fazendo — era por causa dela. Como se não fosse por ela, essas coisas não estariam acontecendo. Aí o povo foi perdendo a credibilidade até chegar ao ponto de todo mundo romper mesmo, praticamente nem aceitar ela aqui dentro (entrevista, 2025).

Portanto, é possível perceber que as falas dos agentes entrevistados, evidenciam tanto os posicionamentos individuais quanto as interseções entre alguns deles, permitindo compreender como cada um avalia a saída da empresa do bairro.

Além disso, vale destacar que os entrevistados (exceto o empresário⁷⁸) foram questionados sobre a relação entre o processo de regularização fundiária e a

⁷⁸ Infelizmente, não foi possível fazer esse questionamento devido ao término do tempo disponível para a entrevista.

cidadania no bairro. Segundo Márcio, antes do início do processo de regularização fundiária, os moradores viviam bastante apreensivos em relação à atuação de especuladores, que frequentemente traziam informações com intenções duvidosas, como a possibilidade de remoção da população do local. Esse cenário gerava insegurança e instabilidade. Com o avanço da regularização, esse quadro começou a mudar: a comunidade passou a se sentir mais tranquila e a acreditar que permaneceria no território, com a expectativa concreta de obter a documentação de suas moradias.

No que se refere à qualidade de vida, Márcio afirma que a mudança foi significativa, especialmente em relação ao fornecimento de energia elétrica. Antes da regularização, todo o bairro dependia de ligações clandestinas. Atualmente, a energia elétrica é oficialmente instalada em todas as residências, o que representa um dos frutos diretos do processo de regularização fundiária e trouxe maior conforto e dignidade para os moradores.

Esta visão é corroborada por João. Ele menciona que todos os equipamentos públicos existentes no bairro — como a Unidade Básica de Saúde (UBS), a creche, a escola e as poucas ruas pavimentadas — são resultado direto do processo de Regularização Fundiária Urbana (REURB). Essa correlação pode ser vista no jornal comunitário produzido pela ABBAL (Figura 41 e Figura 42).

Segundo o relato, caso esse processo não tivesse sido iniciado, essas melhorias provavelmente ainda não teriam sido implementadas. A atuação do Ministério Público foi decisiva, ao pressionar a prefeitura a cumprir suas obrigações frente ao início da REURB, exigindo a instalação de serviços essenciais como escola e UBS na comunidade. Nesse sentido, o processo de regularização fundiária foi considerado vital para o acesso a esses direitos básicos⁷⁹.

Já o ex representante da prefeitura, menciona que a ocupação irregular não é uma situação ideal e traz prejuízos tanto para as famílias quanto para o poder público. Do ponto de vista do município, esse tipo de ocupação resulta em ruas e traçados desordenados, o que compromete a estrutura urbana e dificulta a organização arquitetônica do território. Por outro lado, para as famílias, a irregularidade implica viver em condições precárias, com carência significativa de serviços públicos básicos.

⁷⁹ Não foi possível, no âmbito desta pesquisa, identificar com precisão a partir de quando a REURB passou a desempenhar esse papel no bairro. O que se pôde delimitar com clareza foi o início formal do processo, datado de 2018.

Figura 41 - Jornal Comunitário ABBAL



Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

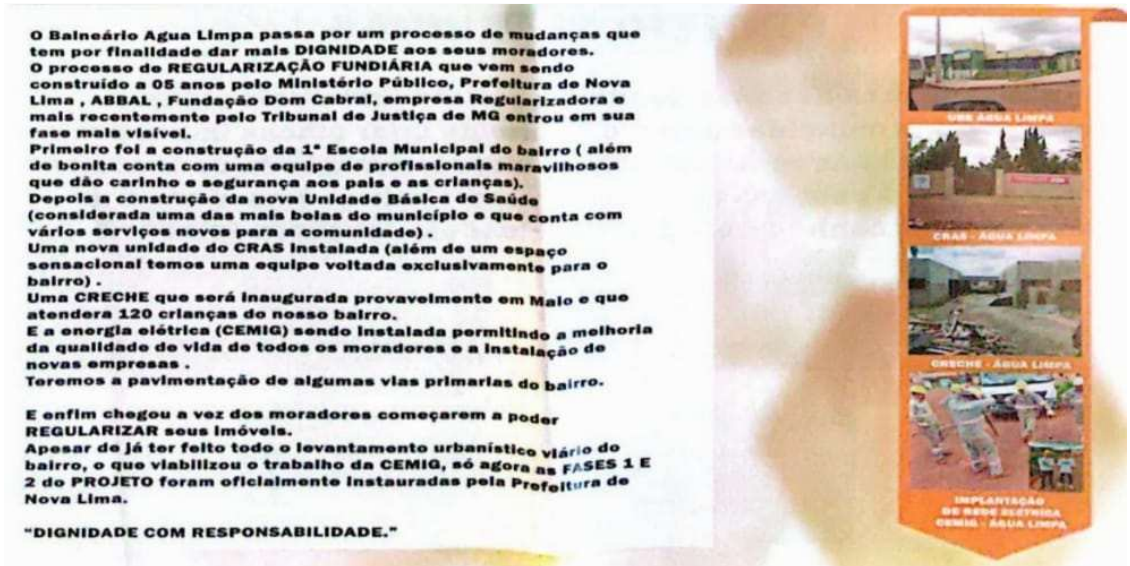
No caso do bairro Balneário Água Limpa, o município buscou antecipar ações para garantir ao menos uma estrutura mínima para a população local. Diante do fato de que aproximadamente seis mil pessoas vivem na parte pertencente a Nova Lima, foram realizados investimentos em equipamentos públicos, como escola municipal, creche e serviços de saúde. Atualmente, a comunidade conta com alguns serviços essenciais, como um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e um atendimento de saúde⁸⁰.

Apesar desses avanços, ainda há muitas deficiências. Persistem problemas relacionados à infraestrutura urbana, como a poeira em períodos secos, a lama nas épocas de chuva e a ausência de sistema adequado de esgotamento sanitário. Grande parte das residências utiliza fossas negras e, em alguns casos, o esgoto é lançado diretamente na drenagem pluvial. Esse descarte irregular compromete a

⁸⁰ Não foi possível apontar se os residentes do bairro no município de Itabirito utilizam esses equipamentos.

qualidade da água que deveria escoar limpa para a lagoa, gerando impactos ambientais e riscos à saúde da população local.

Figura 42 - Notícia referente à chegada de equipamentos urbanos e a regularização fundiária



Fonte: Arquivo Pessoal, 2025.

4.10 Considerações parciais

A trajetória da terra no Brasil, desde o período colonial até a contemporaneidade, revela um padrão de concentração fundiária, informalidade e exclusão, profundamente marcado pela herança do sistema sesmario, pela ausência de uma política agrária distributiva e pelo predomínio da lógica mercantil da terra. Essa base histórica contribui para explicar porque, mesmo nos dias atuais, o acesso à moradia continua sendo precário e desigual, especialmente nas franjas metropolitanas.

Ao longo dos séculos, o território foi apropriado e organizado de modo a favorecer elites econômicas, primeiro agrárias, depois urbanas e industriais, e a urbanização se consolidou como a reprodução das desigualdades sociais, à medida que se ajustava à lógica do capital, como demonstram os estudos de Kowarick (1979), Holston (2013) e Maricato (2000). Essa lógica se materializa na estrutura das cidades brasileiras, onde as áreas com infraestrutura são historicamente destinadas às elites, enquanto os pobres são empurrados para as periferias, em contextos de autoconstrução e informalidade.

O caso do Balneário Água Limpa representa uma síntese empírica desse processo. A ocupação do bairro não foi resultado de planejamento urbano, tampouco de políticas públicas voltadas à habitação, mas sim de um processo de autoconstrução e ocupação informal, articulado por redes de moradores que buscavam alternativas à exclusão do acesso à moradia. Tal fenômeno reflete, por um lado, a precariedade do Estado em garantir o direito à moradia; por outro, revela como a própria população, diante da ausência estatal, mobiliza estratégias para produzir espaço urbano.

Ao mesmo tempo, a atuação de uma empresa privada no processo de regularização fundiária do bairro, priorizando a REURB-E em detrimento da REURB-S, evidencia como as recentes transformações legais e políticas, sob influência do neoliberalismo, converteram o instrumento da regularização em uma ferramenta voltada ao mercado, e não à inclusão social. Essa escolha se alinha à tendência de financeirização da terra urbana, em que a titulação da propriedade torna-se mais um ativo a ser explorado pelo capital, ao invés de representar uma conquista de cidadania.

A partir disso, percebe-se que a realidade do Água Limpa não é um desvio da norma, mas sim um exemplo ilustrativo do modelo de urbanização periférica brasileiro, em que a função social da propriedade, apesar de prevista em lei, continua sendo limitada por interesses privados. O bairro, ao mesmo tempo em que expressa a resistência de seus moradores, também expõe os limites das reformas urbanas progressistas frente à atuação seletiva e muitas vezes oportunista do mercado imobiliário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho realizou um resgate histórico sobre a questão da propriedade da terra no Brasil, desde o período colonial, analisando as consequências sociais, políticas e econômicas decorrentes da aquisição de terras por meio de concessões ou da posse dela. Em seguida, discutiu-se a urbanização desenvolvida sobre uma estrutura fundiária marcada pela concentração de terras, a qual resultou em desigualdades socioespaciais, especialmente no que se refere ao acesso à moradia.

Diante dessa realidade e do crescimento das habitações populares, muitas vezes informais e/ou irregulares, setores da sociedade passaram a se organizar para propor soluções a essas problemáticas, como ocorreu com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Posteriormente, a regularização fundiária emergiu como um instrumento estratégico para enfrentar tais impasses. Pode-se considerar a Lei 11.977/2009 como a legislação que visou a regularização fundiária plena, buscando assegurar o acesso ao direito à cidade. Por outro lado, em 2017, foi promulgada a Lei 13.465, na qual a REURB foi inspirada no modelo peruano, voltada à titulação de terras. Além disso, a partir dessa legislação, tornou-se possível uma atuação mais expressiva da iniciativa privada nos processos de REURB. Nesse sentido, em determinados casos, a regularização fundiária de algumas ocupações urbanas passou a ser intermediada por empresas regularizadoras, como ocorreu no bairro objeto deste estudo.

O bairro Balneário Água Limpa, apesar da presença da iniciativa privada, representada pela loteadora, por um empreendimento do ramo do lazer e outro do setor imobiliário, “não decolou”, ou seja, não se consolidou ao longo da segunda metade do século XX e nos oito primeiros anos do século XXI. A expressão “não decolou”, neste contexto, refere-se à ausência de uma ocupação efetiva e formal do território, o que evidencia uma dificuldade em se alcançar o direito à cidade pleno. Essa análise pode ser feita tanto a partir de uma perspectiva progressista, que entende moradia digna e infraestrutura urbana como direitos fundamentais para o pleno exercício da cidadania, quanto sob uma ótica neoliberal, segundo a qual tais condições mínimas são pré-requisitos para que a meritocracia possa existir.

Nesse sentido, é importante destacar que os empreendimentos privados em questão não tinham como objetivo principal a promoção de mecanismos de acesso à cidadania por meio do mercado. Ainda que tal acesso pudesse, eventualmente,

ocorrer como efeito colateral, ele dependeria da realização prévia do objetivo central da lógica capitalista: a obtenção de lucro. Essa dinâmica reflete a racionalidade empresarial própria do sistema capitalista.

A presente pesquisa, ao analisar historicamente a relação dos portugueses, e posteriormente dos brasileiros, com a terra, evidencia as raízes sociais e históricas do problema habitacional no país, marcado por processos de espoliação urbana. A priorização dos investimentos privados em detrimento da qualidade de vida das camadas populares contribuiu para a consolidação de um modelo de urbanização excludente. Um dos exemplos disso foi a industrialização baseada em baixos salários, o que levou trabalhadores a recorrerem à autoconstrução de moradias em áreas periféricas, de forma precária e irregular. Essa prática, longe de ser uma exceção, tornou-se a regra da urbanização brasileira. Como resposta, o mercado imobiliário adaptou-se por meio da atuação dos chamados loteadores populares, voltados ao atendimento dessa demanda. Ainda assim, em muitos casos, a realidade continuou sendo marcada por ocupações irregulares e invasões de terra.

Esse modelo de acesso à moradia gerou inúmeros problemas sociais, como a ocupação de Áreas de Proteção Ambiental, a construção de residências em zonas de risco geológico, a expansão das periferias marcadas pela irregularidade das cidades e o aumento da criminalidade. Ao permitir esse tipo de acesso, o Estado acaba, de certo modo, aceitando também os problemas dele decorrentes, ao passo que mantém a lógica de valorização do solo urbano e a viabilidade da maximização dos lucros privados.

No período pós-ditadura militar, a legislação brasileira passou a reconhecer o problema urbano e buscou enfrentá-lo, ainda que parcialmente, por meio da regularização fundiária, com o objetivo de promover a inclusão social e o acesso à cidadania. No entanto, a Lei nº 13.465/2017, aprovada em um contexto de reformas neoliberais, ampliou a atuação do setor privado justamente em um problema causado em grande parte por ele. Essa contradição reflete a lógica da ideologia neoliberal, que busca, por meio do mercado, soluções para impasses gerados pela própria ação mercadológica.

Dessa forma, a realidade observada no Balneário Água Limpa, em sua porção localizada no município de Nova Lima, pode ser compreendida como mais um exemplo concreto da reprodução dessas contradições sociais estruturais no território urbano brasileiro. De fato, a pesquisa revelou que há atividades irregulares e

possivelmente criminosas presentes no bairro. No entanto, esse não é o único aspecto relevante. A escassez de moradias no Brasil leva muitas pessoas, que não lucram com a irregularidade, mas são vítimas desse problema urbano e social, a ocuparem essas áreas. Nesse contexto, a irregularidade torna-se uma condição necessária para que muitos alcancem aquilo que lhes é socialmente esperado: a casa própria.

Em relação ao conflito entre moradores do objeto de estudo e a empresa, a razão pela qual eles não aderiram ao projeto proposto pelo ente privado está ligada ao conflito entre a forma de atuação da empresa (que, não realizou os cadastros socioeconômicos previstos no Termo de Ajustamento de Conduta - TAC – por exemplo, pois dessa forma não maximizaria seus rendimentos) e as necessidades reais dos moradores locais em situação irregular, como insegurança quanto à posse do terreno, cortes frequentes de energia, ausência de saneamento básico, entre outros. A pressão para que o cronograma de regularização fosse cumprido reflete o sentimento de frustração e a dor vivida por esses moradores diante da sua condição de irregularidade. A não adesão ao projeto, portanto, é um reflexo direto de como a atuação da empresa não atendeu às expectativas de quem deseja a regularização fundiária.

Temos, de um lado, a iniciativa privada tentando atuar sobre um problema social, mas orientada por uma lógica que exige a busca pelo lucro máximo, mesmo que isso implique em impopularidade ou insensibilidade social⁸¹. De outro lado, estão os moradores do bairro, vítimas de um problema urbano com raízes históricas profundas, que inicialmente enxergaram no mercado uma possível solução para o impasse. Chegamos, então, ao cerne da contradição: a racionalidade capitalista que orienta a atuação da empresa é incompatível com a resolução de um problema que essa própria racionalidade ajudou a criar.

A população do bairro é a parcela explorada da sociedade, necessária para o funcionamento da economia, mas excluída da posse dos frutos que ela mesma ajuda a produzir. Assim, a tentativa de resolver esse problema por meio da mesma lógica que o criou revela os limites do próprio sistema socioeconômico. Em outras palavras,

⁸¹ Esta crítica, contudo, não deve ser interpretada como uma condenação generalizada da iniciativa privada. Reconhece-se a existência de experiências alternativas – inclusive na economia solidária – que operam sob lógicas distintas, bem como os casos de sucesso do próprio capital em outros empreendimentos. A própria empresa Terra Nova, agente deste caso, tem sua atuação reconhecida internacionalmente em seus objetos de interesse. No caso específico do Balneário Água Limpa, a lógica da busca pelo lucro máximo, operante na atuação desse agente privado, mostrou-se incompatível com a resolução efetiva do problema social em questão, gerando insensibilidade e impopularidade.

nem todo problema gerado pela racionalidade capitalista pode ser resolvido dentro dessa mesma racionalidade.

Além disso, essa situação evidencia a contradição inerente à ideologia neoliberal. Ao perceber que sua própria lógica de mercado se tornava um entrave para a formalização de contratos com os moradores e, portanto, para a obtenção de lucro, a empresa passou a reivindicar a intervenção do Estado. A proposta era que o poder público arcasse com os custos da regularização fundiária daqueles enquadrados como REURB-S, tornando viável a continuidade da atuação privada. Segundo o ideal neoliberal, o Estado deve organizar o ordenamento jurídico-institucional adequado para a atuação dos mercados. Nesse caso, a empresa queria que o Estado arcasse com os custos da operação. Se seguissem a lógica neoliberal à risca, a empresa deveria ter buscado alternativas por conta própria, como mudar seu modelo de negócio ou atuar em outra área.

Quanto às duas associações de moradores, embora tenham se posicionado de forma diferente no conflito, suas demandas convergem em um ponto comum: ambas reconhecem o papel do Estado como mediador e agente fundamental na resolução do problema.

A ABBAL, associação que apoiou a atuação da empresa, reconhece o déficit habitacional no país e enxerga no mercado uma possível solução. No entanto, diante dos impasses gerados pela contradição do capital e da ausência de uma proposta de solução por parte do Estado a esse problema, a associação aponta a falta de apoio da prefeitura como um fator decisivo. Para a ABBAL, o Estado deveria ter contribuído para viabilizar a atuação da empresa como forma de resolver a questão habitacional, o que é coerente, já que o Estado também representa os interesses dessa associação.

Já a AMALI, ao perceber que o Estado igualmente a representa, recorre a ele para solicitar a retirada da empresa da comunidade. Essa postura revela que a atuação do mercado, ao não atender às demandas sociais, gera resistência por parte dos próprios moradores que deveriam ser os clientes beneficiados do processo.

Ou seja, a ABBAL defende a continuidade do processo junto à empresa, propondo apenas ajustes pontuais. Durante a entrevista, o representante da associação disse (João, entrevista, 2025):

Qual é a vantagem de ter uma empresa com experiência? Essa é a área deles, eles são especialistas em conflito fundiário. Você não vai conseguir resolver, entendeu? Então, quer dizer, quando você quer algo de qualidade, com segurança, o que você faz? Contrata um profissional.

Nesse cenário, a ABBAL acredita que a atuação da empresa ainda é viável e que o impasse pode ser superado com pequenas correções de rumo via Estado.

Por outro lado, a AMALI entende que não há possibilidade real de ajuste com a empresa de forma que a população, especialmente a de interesse social, seja efetivamente beneficiada. Uma possível alternativa seria a prefeitura arcar com os custos da regularização para toda a comunidade, incluindo os moradores de áreas de interesse social. A própria prefeitura considera que, se ela for responsável por todo o financiamento do processo, a presença da empresa regularizadora se torna desnecessária.

E, afinal, a intervenção do Estado nesse tipo de problema social não é justamente seu papel? A alteração na Lei de Reurb, em 2017, ampliou a possibilidade de atuação de empresas privadas em ocupações irregulares. No entanto, no caso do Água Limpa, a regularização poderia ser conduzida diretamente pelo Estado. O que se observa, nesse caso, é uma transferência de responsabilidade estatal, frente a um problema social e urbano, para o setor privado, cujo objetivo principal é o lucro.

Essa delegação revela uma distorção no papel do Estado, que, embora seja sustentado e legitimado pela população de forma geral, abdica de sua função em favor de uma lógica mercantil. O resultado é que um direito social fundamental, como o acesso à moradia regularizada, passa a ser tratado como mercadoria, e apenas acessível àqueles que podem pagar por ele. Portanto, o que se evidencia é a expressão da ideologia neoliberal: a diminuição da atuação do Estado nas políticas públicas. Contudo, o que raramente é explicitado por essa mesma ideologia é o que ocorre simultaneamente a essa retração: a transferência das responsabilidades estatais para agentes privados. Ou seja, o Estado não apenas diminui sua atuação, mas direciona suas funções a empresas que atuam sob uma lógica de mercado, distanciando-se de sua obrigação de garantir direitos sociais universais. A empresa, por seu turno, até pode promover a garantia desses direitos, desde de que estejam aliados aos seus próprios interesses empresariais.

No caso do Água Limpa, essa contradição ficou evidente. O limite da atuação da empresa marcou, também, o limite da substituição do Estado por interesses privados. A regularização fundiária, que deveria ser uma política pública voltada à inclusão social, tornou-se um negócio. E, nesse processo, a promessa de resolver um problema social histórico pela via do mercado revelou-se incompatível com as necessidades reais da população que reside no objeto de estudo desta pesquisa.

Portanto, a crítica central deste trabalho não se dirige à empresa responsável pela regularização fundiária em si, mas ao papel que ela cumpre dentro da lógica imposta pelo sistema socioeconômico vigente. A empresa atua como um agente executor das diretrizes do neoliberalismo e das exigências estruturais do próprio capitalismo, operando na materialidade conforme as regras desse modelo. Nesse sentido, a luta dos moradores que reivindicam o acesso à cidadania por meio de uma regularização fundiária inclusiva não é, essencialmente, contra a empresa, mas contra o sistema que a constitui e a instrumentaliza.

A oposição à presença da empresa no bairro, expressa, por exemplo, na demanda por sua retirada, deve ser compreendida como uma forma concreta de resistência aos mecanismos que dificultam a reprodução social dos indivíduos nesse modelo de sociedade. Trata-se de uma tentativa de enfrentamento às contradições e injustiças que estruturam o cotidiano da população de baixa renda, frequentemente submetida à exploração e à exclusão. Assim, a empresa torna-se um alvo imediato de contestação, não por suas características isoladas, mas por representar, naquele contexto, a materialização de um sistema mais amplo que perpetua desigualdades e limita o acesso pleno à cidadania.

Ressalta-se que este trabalho teve como foco apenas a porção do bairro situada no município de Nova Lima, em razão da tramitação do processo judicial nessa jurisdição e das limitações de tempo para a realização da pesquisa. No entanto, evidencia-se a importância de futuras investigações que também considerem o território pertencente ao município de Itabirito. Por se tratar de uma área de fronteira metropolitana, sua inclusão permitirá uma compreensão mais abrangente da realidade local, especialmente no que diz respeito à população afetada, às questões relativas à regularização fundiária, ao acesso à cidadania e às complexas dinâmicas de gestão urbana compartilhada em um mesmo bairro.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. **Revista Cidades**, v. 8, n. 14, pp. 539–568. 2011.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga Pereira; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio; BOLL, Helena Corrêa. 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. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, ed. 2, p. 168-193, fev. 2019.

ALVES, Marina. 5 perguntas para Lauro Alves Garcia - Proprietário da Lago Sul Incorporadora. Entrevista. **Jornal O Tempo**. 27 nov. 2009. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/pampulha/habitar/5-perguntas-para-1.5119>. Acesso em: 20 nov. 2024.

ALTEROSA. IMPRESSIONANTE! 2.000 lotes vendidos em apenas 15 dias. **BNDIGITAL**. Belo Horizonte. ed. 177, p.1-100. 01 jan. 1954. <https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=060135&pesq=alberto%20pires%20amarante&pagfis=7552> Acesso em: 13/11/24

BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA. Associação Bairro Balneário Água Limpa. 2024. Disponível em: <https://www.balnearioagualimpa.com.br/balneario-agua-limpa.html>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BENEVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**. Portugal: Editora Presença; Brasil Livraria Martins Fontes, 1981.

BIAGIONI, Bernardo. A Fabricação do Fantástico Balneário Água Limpa. **CAMPOCIDADE**. 2021. Disponível em: <<https://campodade.com/balneario/>>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRANT, Fernando; NICOLAU, José. O Novo Clube Náutico Água Limpa. **A CIGARRA**. São Paulo. Ago. 1970. p. 43 – 46.. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=003085&pagfis=76441>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 13 mar. 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 13 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1946. **Diário Oficial da União**, 19 set. 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil Nacional. **Diário Oficial da União**, 5 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

BRASIL _____. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil**. 16 De Julho De 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 31 out. 2024

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 dez. 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Código Florestal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Poder Judiciário. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível. Visto nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Nova Lima, MG, 14 out. 2011. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Poder Judiciário. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível. Visto nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Nova Lima, MG, 28 mar. 2012. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Poder Judiciário. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível. Visto nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Nova Lima, MG, 16 out. 2014. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

CAMARGO, Cândido. et al. **São Paulo 1975 – crescimento e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola. 1976.

COMANDO GERAL DA POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS. **Ofício nº 71.8471/12 de 27 set. 2012**. Disponível em: <<https://mediaserver.almg.gov.br/mate/05/RQN2012035050001.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

COMPARATO, Fábio. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista dos Tribunais**, v. 25, n. 63, p. 71-79, jul.-set. 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894637/mod_resource/content/0/05%20COMPARATO.%20Funcao%20social%20da%20propriedade%20dos%20bens%20de%20producao.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=745>. Acesso em: 19 dez. 2024.

CONSTRUTORA ALFA S.A. Defesa apresentada nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 20 jun. 2013. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

CONSTRUTORA ALFA S.A. Defesa apresentada nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 4 jan. 2011. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

CONSTRUTORA ALFA S.A. Interposição de Agravo de Instrumento nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de

Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 3 jan. 2012. Anexo aos autos da ação. **Documento jurídico interno**. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

CORI-MG. Regularização busca solucionar antigos conflitos em Nova Lima. 2020, 23 de setembro. Disponível em: <<https://corimg.org/regularizacao-busca-solucionar-antigos-conflitos-em-nova-lima/>>. Acesso em: 15 de junho de 2025.

CORREIO DA MANHÃ. Sinal aberto para uma vida melhor. Rio de Janeiro. Ed. 21.411, p. 1-88. 20 jan. 1963. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=089842_07&pasta=ano%20196&pesq=&pagfis=36316. Acesso em: 18 nov. 2024.

COSTA PORTO, José da. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. (Coleção Temas brasileiros).

COSTA, Heloísa. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luis. (org). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH, 1994, p. 51-77.

CRAVEIRO, Caroline; LINHARES, Lucas R.F. Novas centralidades periféricas no espaço metropolitano Belo–Horizontino – Seis Pistas e Jardim Canadá. In: Costa, H.S.M; Costa, G,M,C; Mendonça, J.G; Monte-Mór, R.L.M. **Novas Periferias Metropolitanas: A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidade no Eixo Sul**. Belo Horizonte. Editora: Arte, 2006.

CSUL, Lagoa dos Ingleses. 2024. Disponível em: <<https://www.csullagoadosingleses.com.br/projeto-csul>>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIAS, Willian. Balneário Água Limpa será tema de debate. ASSEMBLEIA INFORMA. 21 jun. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/15622/1/n.4055.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

DINIZ, Clélio Campolina. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. 1978. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Belo Horizonte: UFMG, 1978.

DJONGA. Dom Quixote. Álbum: **O Dono do Lugar**. Gravadora: A Quadrilha – Belo Horizonte: 2022.

DOA A QUEM DOER. **BNDIGITAL**. Belo Horizonte. ed. 01, p. 1-4, 12 mar. 1954. Disponível

em:<<https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=874418&pesq=&pagfis=3>>. Acesso em: 13/11/24.

ENCICLOPÉDIA MINEIRA DOS MUNICÍPIOS. **Conselhos Nacional de Geografia e Nacional de Estatística**. 1959. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=227295>>. Acesso em: 31 out. 2024.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a Questão da Moradia**. Tradução de Nélio Schneider. 1 Ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

TRIBUNA DE MINAS. Espetacular a compra e terrenos em Água Limpa. **BNDIGITAL**. Belo Horizonte. ed.728. p. 1-41. 25 dez. 1953. Disponível em: <<https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=154326&pasta=ano%20195&pesq=&pagfis=77>>. Acesso em: 13/11/24

FAIRCLOUGH, Norman, & MELO, Iran. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. **Linha d'Água**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 307–329, 2012. DOI: 10.11606/issn.2236-4242.v25i2p307-329. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/linhadagua/article/view/47728>.. Acesso em: 23 ago. 2024.

FERNANDES, Edésio. Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil: Possibilities, Challenges, and Lessons. **UrbanForum**, 22, 2011.

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Revista UFMG**. Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5° ed. São Paulo; Globo, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. André Albuquerque, da Terra Nova, é eleito Empreendedor Social 2008. 27 nov. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2008/11/472623-andre-albuquerque-da-terra-nova-e-eleito-empresendedor-social-2008.shtml?mobile>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

FREITAS, Eliano Martins Souza. **A reprodução social da metrópole em belo horizonte**: APA sul RMBH, mapeando novas raridades. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2004.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. LTC, 2014. (1962).

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32°ed. São Paulo Companhia Editora Nacional, 2003.

GARCIA, Luciane. A globalização econômica, o neoliberalismo e as transformações no mundo do trabalho. In: **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís – MA, n° 2, p. 1-10. Ago. 2005.

GROSSI, Yonne de Souza. **Mina de Morro Velho – a extração do homem**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1981. p. 69.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 2013.

INSTITUTO DE ARQUITETURA DO BRASIL (IAB). Seminário da Habitação e Reforma Urbana. **Revista Arquitetura**. Rio de Janeiro: Editora Arte nova Ltda. V.15. p. 17-24. Jul. 1963b. Disponível em: <<https://www.iabsp.org.br/revista-arquitetura/>>. Acesso em: 25 set. 2024.

INSTITUTO DE ARQUITETURA DO BRASIL (IAB)a. Seminário da Habitação e Reforma Urbana. **Revista Arquitetura**. Rio de Janeiro: Editora Arte nova Ltda. V.12. p. 23-25. Jul. 1963a. Disponível em: <<https://www.iabsp.org.br/revista-arquitetura/>>. Acesso em: 25 set. 2024.

JOAQUIM [nome fictício]: representante das empresas regularizadoras Terra Nova e Renascer. Entrevista concedida ao autor. Nova Lima, 17 jan. 2025.

JÚLIO [nome fictício]: ex-secretário de habitação do município de Nova Lima. Entrevista concedida ao autor. Nova Lima, 17 jan. 2025.

JOÃO [nome fictício]: representante da Associação Comunitária do Bairro Água Limpa (ABBAL). Entrevista concedida ao autor. Nova Lima, 16 jan. 2025.

JORNAL DO BRASIL. Queixa. Rio de Janeiro. **BNDIGITAL**. 11 jan. 1970. Disponível em:<https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_09&pagfis=178567>. Acesso em: 20 nov. 2024.

JORNAL DO COMMERCIO. STF garante regularização de imóvel. **BNDIGITAL**. Rio de Janeiro. 1 abri. 2003. Disponível em: <https://memoria.bn.gov.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_19&pasta=ano%20200&pesq=&pagfis=48848>. Acesso em: 20 nov. 2024.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Coleção de Estudos Brasileiros) v.44, 1979.

KUBITSCHEK, Juscelino. **Meu Caminho para Brasília**, Volume III –50 Anos em 5. Edições do Senado Federal, Vol. 201-C. Brasília. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/576817>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte. Editora UFMG, 1999.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4 ed. São Paulo: Secretaria do Estado de Cultura, 1990.

LIPIETZ, Alain. **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no Terceiro Mundo. São Paulo : Nobel, 1988.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAGALHÃES, Felipe; LINHARES, Lucas; MONTE-MÓR, Roberto. Urbanização extensiva e desconcentração espacial no Eixo Sul do Entorno Metropolitano de Belo Horizonte. In: COSTA, H.S.M; COSTA, G,M,C; MENDONÇA, J.G; MONTE-MÓR, R.L.M (orgs.). **Novas Periferias Metropolitanas: A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidade no Eixo Sul.** Belo Horizonte. Editora: Arte, 2006.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo Tardio.** Tradução: Carlos E, S, M; Regis C, A; Dinah A. A. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANZON, Jean. BR3 Record Rodoviário. 1957. 1 vídeo (3:32 minutos). Disponível em: <https://youtu.be/uMxTKhmFfCA>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MÁRCIO [nome fictício]: ex-representante da Associação de Moradores do Água Limpa. Entrevista concedida ao autor. Nova Lima, 17 jan. 2025

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ANO XI, nº 1 e 2, p.113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único desmanchando consensos.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo:** ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único desmanchando consensos.** 3º edição. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental.** Campinas, SP: Editora da Unicamp. 2015. 642 p.

MARTINS, José. **O Cativo da terra.** 9ºed. São Paulo: Contexto, 2018.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. **Moradia e Mananciais:** tensão e diálogo na metrópole. Impasses urbanísticos, jurídicos e sociais da moradia nas áreas de proteção a mananciais na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006. p. 47-66

METZKER, Marcelo. Comissão recebe denúncia sobre ocupação. ASSEMBLEIA INFORMA. 14 jun. 2012. Disponível em: < <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/15591/1/n.4050.pdf> >. Acesso em: 21 nov. 2024.

MILANO, Joana Zattoni. Aluguel Social no Brasil: algumas reflexões sobre a ideologia da casa própria. In: **XV Encontro Nacional da ANPUR**, 2013, Recife. Anais: ANPUR. 2013.

MINAS GERAIS. Conselho de Política Ambiental – COPAM. Deliberação Normativa COPAM nº 01, de 22 de novembro de 1990. Dispõe sobre critérios para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades modificadoras do meio ambiente. **Diário do Executivo** – Minas Gerais, 22 mar. 1990. Disponível em:

<<https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=95#:~:text=DELIBERAC%2C~AO%20NORMATIVA%20No.,22%20de%20mar%C3%A7o%20de%201990.&text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20valores,ambiental%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. Deliberação Normativa COPAM nº 74, de 9 de setembro de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado e define critérios para sua aplicação. **Diário do Executivo** – Minas Gerais, Belo Horizonte, 10 set. 2004. Disponível em: <<https://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=37095> >. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM. Deliberação Normativa COPAM nº 58, de 25 de junho de 2002. Estabelece critérios para definição de áreas de preservação permanente e áreas verdes em projetos de parcelamento do solo urbano no Estado de Minas Gerais. **Diário do Executivo** – Minas Gerais, Belo Horizonte, 04 dez. 2002. Disponível em: <http://www.blogdocancado.com/wp-content/uploads/2011/02/dn_copam58-02.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ação Civil Pública com pedido de liminar e antecipação de tutela contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Comarca de Nova Lima, MG, 21 ago. 2011. 218 p. Assinado eletronicamente por Josué Flávio Pedrosa Aleixo de Araújo em 30 set. 2024. Disponível em: Solicitado à 1º Promotoria da Comarca de Nova Lima. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Central de Apoio Técnico – CEAT. Laudo técnico de vistoria: loteamento Ville des Lacs, bairro Água Limpa, Nova Lima – MG. Elaboração: Bárbara Rabelo Bechelane. Belo Horizonte, jul. 2009. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Denúncia sobre ocupação irregular de terrenos públicos realizada por uma cidadã no bairro Balneário Água Limpa. 28 jul. 2010. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Denúncia de invasões frequentes e ameaçadoras no bairro Balneário Água Limpa. Associação Comunitária do Balneário Água Limpa. 28 jul. 2010. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Promotoria de Justiça Metropolitana de Habitação e Urbanismo. Laudo técnico de vistoria: loteamento Água Limpa, Nova Lima – MG. Elaboração: Silvia Couto Monteiro de Moura. 28 abr. 2011a. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra

Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SUPRAM. Relatório técnico do empreendimento Ville Des Lacs. Elaboração: Patrícia Silva Gomes. Belo Horizonte, 13 jul. 2009. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Set. 2010 . Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado. Requerimento de execução de antecipação de tutela apresentado em 16 jul. 2012 nos autos da Ação Civil Pública nº 0188.11.088527-4, movida em desfavor de Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 2 fev. 2012a. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Comarca de Nova Lima. Audiência Pública realizada em 17 de setembro de 2015. Processo nº 0188.11.088527-4 - Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Nova Lima, 17 set. 2015. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Comarca de Nova Lima. Audiência Pública realizada em 15 de abril de 2016. Processo nº 0188.11.088527-4 - Ação Civil Pública promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Nova Lima, 15 abr. 2016. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Decisão do relator Des. Brandão Teixeira sobre os agravos de instrumento interpostos por Construtora Alfa S.A. e NRG Empreendimentos Ltda. nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 1 fev. 2012. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC referente à regularização fundiária do bairro Balneário Água Limpa, Nova Lima/MG. Nova Lima: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 19 dez. 2018. Anexo aos autos da Ação Civil Pública (nº 0188.11.088527-4) promovida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MONTE-MÓR, Roberto L. O que é o urbano, no mundo contemporâneo? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, 111, p. 9-18, 2006.

MUNICÍPIO DE NOVA LIMA. Contestação presente nos autos da Ação Civil Pública nº 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e o Município de Nova Lima. 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 3 fev. 2012b. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE NOVA LIMA. Defesa nos autos da Ação Civil Pública nº 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e o Município de Nova Lima. 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 5 set. 2013. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

MUNICÍPIO DE NOVA LIMA. Revogação da antecipação de tutela nos autos da Ação Civil Pública nº 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e o Município de Nova Lima. 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 2 fev. 2012a. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS. 20ª Reunião Ordinária da Comissão de Direitos Humanos da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 17ª Legislatura. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Realizada em 4 jul. 2012. Gerência de Taquigrafia. p. 97.

NOVA LIMA (MG). Lei nº 2.007, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Município de Nova Lima e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Nova Lima, MG, 13 nov. 2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/n/nova-lima/lei-ordinaria/2007/201/2007/lei-ordinaria-n-2007-2007-dispoe-sobre-plano-diretor-de-nova-lima-o-sistema-e-o-processo-de-planejamento-e-gestao-do-desenvolvimento-urbano-do-municipio-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

NRG EMPREENDIMENTOS LTDA. Interposição de Agravo de Instrumento nos autos da Ação Civil Pública n. 0188.11.088527-4, movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Comarca de Nova Lima – 1ª Vara Cível, Nova Lima, MG, 9 jan. 2011. Anexo aos autos da ação. Documento jurídico interno. Acesso em: 19 dez. 2024.

O CRUZEIRO. CLUBE dos 300 No mais pitoresco recanto das Alterosas. **BNDIGITAL**. ed. 41, p.1-132. 23 jul. 1955. Disponível em:<<https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=003581&pagfis=99134>>. Acesso em: 11 dez. 2024.

PAES, M. A. D. Das cadeias dominicais impossíveis: posse e título no Brasil Império. In: UNGARETTI, D. et al. (eds.). **Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. São Paulo: Blucher, p. 41-58, 2018.

PAYNE, Geoffrey; DURAND-LASSERVE, Alain; RAKODI, Carole. 2007. Urbanlandtitlingprogrammes. In BROTHER, M.E.; SOLBERG, J.A. (eds.). **Legal empowerment: A way out of poverty**, M.E. Brother e J. A. Solberg, 11–40, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A História Econômica do Brasil**. 43ªed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

PEREIRA, Gislene. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v.23, 2021. Disponível em: < <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6398>>. Acesso em: 16 set. 2024.

PIRES, Cláudia. **Evolução do processo de ocupação urbana do município de nova lima**: um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos. 2003. Dissertação (Mestrado). Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2003.

PIRES, Cláudia. Nova Lima – um enfoque sobre a estrutura fundiária e a produção de loteamentos. In: COSTA, H.S.M; COSTA, G,M,C; MENDONÇA, J.G; Monte-Mór, R.L.M. **Novas Periferias Metropolitanas**: A expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidade no Eixo Sul. Belo Horizonte. Editora: Arte, 2006.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH**. Volume 2: a estrutura atual. 1986. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=56581>. Acesso em: 12 no. 2024.

PLAMBEL/ SEMETRO. **Síntese dos diagnósticos setoriais**- RMBH – programação de investimentos, Belo Horizonte: PLAMBEL,1990.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO DE NOVA LIMA. Ofício: 166/2012 de 26 out. 2012. Disponível em: < <https://mediaserver.almg.gov.br/mate/04/RQN2012035040001.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

PROMOTORIA DE JUSTIÇA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. Ata de reunião do dia 27 de junho de 2011b. Anexo da Ação Civil Pública ajuizada pelo MPMG contra Construtora Alfa S.A., NRG Empreendimentos Ltda. e Município de Nova Lima. Documento eletrônico. Acesso em: 19 dez. 2024.

REQUERIMENTO DA COMISSÃO. Nº 3950/2012. Ementa. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idCom=8&idTipo=1&dia=04&mes=07&ano=2012&hr=09:00>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

REQUERIMENTO DA COMISSÃO. Nº 3953/2012. Ementa. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/comissoes/reuniao/?idCom=8&idTipo=1&dia=04&mes=07&ano=2012&hr=09:00>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

REUNIÃO PÚBLICA ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Ata dos trabalhos. 5 Abr. 2011a. Câmara Municipal de Nova Lima, MG. Disponível em: < <https://cmnovalima.mg.gov.br/processo-legislativo/arquivos/%7BDE2D4341-6914-4821-84D6-900355E3C7BE%7D.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2024.

REUNIÃO PÚBLICA ORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Ata dos trabalhos. 12 Abr. 2011b. Câmara Municipal de Nova Lima, MG. Disponível em: < <https://cmnovalima.mg.gov.br/processo-legislativo/arquivos/%7B10D2C779-2AC5-444F-B6D6-56DF9675850D%7D.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

RIBEIRO, Tarsila F.. Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana – uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária. In: **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. 2020. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Tarcyla-Ribeiro/publication/345982634_Capitalismo_sob_dominancia_financeira_e_a_terra_urbana_-_uma_analise_do_caso_brasileiro_a_partir_da_regularizacao_fundiaria/links/5fb3edfa92851cf24cd8f45b/Capitalismo-sob-dominancia-financeira-e-a-terra-urbana-uma-analise-do-caso-brasileiro-a-partir-da-regularizacao-fundiaria.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

RIGUEIRA, Marina. Nova fábrica da Coca-Cola FEMSA em Itabirito vai gerar 800 empregos diretos. **Estado de Minas**. 05 dez. 2011. Disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/12/05/internas_economia,265770/nova-fabrica-da-coca-cola-femsa-em-itabirito-vai-gerar-800-empregos-diretos.shtml#:~:text=800%20empregos%20diretos-,Nova%20f%C3%A1brica%20da%20Coca%2DCola%20FEMSA%20em,vai%20gerar%20800%20empregos%20diretos&text=R%24%20250%20milh%C3%B5es%2C%20a%20planta,800%20empregos%20diretos%20ser%C3%A3o%20gerados.>. Acesso em: 11 dez. 2024.

RUAN [nome fictício]: representante da Associação Comunitária do Bairro Água Limpa (ABBAL). Entrevista concedida ao autor. Nova Lima, 16 jan. 2025.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SCHAWAB FOUNDATION FOR SOCIAL ENTREPRENEURSHIP. Prêmios – Empreendedor Social. 2024. Disponível em: < <https://www.schwabfound.org/awardees/andre-l-cavalcanti-de-albuquerque/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros**: Valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo. 1ªed. São Paulo: Alameda 2015.

SECRETO, Maria Verónica. **Legislação sobre terras no Brasil do oitocentos**: definindo a propriedade. Raízes. Vol. 26, nº 1 e 2, jan. / dez. 2007.

SILVA, Éder Roberto. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Carlos, Fevereiro de 2003.

SILVA, Ligia Maria. **Terras devolutas e latifúndios**: efeitos da lei de 1850. 2º ed. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2008.

SINGER, Paul. **A crise do “Milagre”**: Interpretação crítica da economia brasileira. 7º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra e transição**. 2ºed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

SOUZA, Eliano Martins Freitas. **JARDIM CANADÁ: EXCRESCÊNCIA OU ESTRUTURAL NA EXPANSÃO DA METRÓPOLE PARA O “VETOR SUL?”**. 2001. Monografia (Graduação). Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2001.

SUZIGAN, Wilson. **Estado e industrialização no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 08, nº 4 (32), p. 493-504 out. / dez. 1988.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. 2024a. Quem somos (site). Disponível em: < <https://grupoterranova.com.br/terranova/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. 2024b. Metodologia (site). Disponível em: <<https://grupoterranova.com.br/metodologia/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. 2024c. Reconhecimento (site). Disponível em: <<https://grupoterranova.com.br/reconhecimentos/>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. Conheça a Terra Nova Regularizações Fundiárias. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wGsRlkzXp-o>. Acesso em: 19 dez. 2024.

TONUCCI FILHO, João; MAGALHÃES, Felipe N. C.; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. Em: MENDONÇA, Jupira G.; COSTA, Heloisa S. M.. (Org.). **Estado e capital imobiliário**: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. 01ed. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS; MUNICÍPIO DE NOVA LIMA; FUNDAÇÃO DOM CABRAL; ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DO BAIRRO BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA; ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS DO BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA. Termo de Cooperação Técnica Nº 313/2021. 2 de dezembro de 2021. Disponível em: < <https://www.mpmg.mp.br/data/files/40/D6/BF/E3/2DCF181067658D18760849A8/93-2021.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

VILLAÇA, F. **Espaço intra urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

WORLD HABITAT AWARDS. Regularização fundiária sustentável como instrumento de transformação social. Detalhes completos. 2024. Disponível em: <<https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/sustainable-land-tenure-regularisation-as-an-instrument-for-social-transformation/#award-content>>. Acesso em: 19 dez. 2024.

**APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA QUALITATIVA
SEMIESTRUTURA COM OS REPRESENTANTES DA ASSOCIAÇÃO
COMUNITÁRIA DO BAIRRO BALNEÁRIO ÁGUA LIMPA – ABAL. E COM O EX
REPRESENTANTE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO ÁGUA LIMPA II –
AMALI.**

1. História pessoal e chegada ao bairro:
 - Há quanto tempo você vive no bairro Água Limpa? Poderia compartilhar o que motivou sua mudança para cá?
2. Mudanças ao longo das décadas:
 - Desde que você chegou ao bairro, quais mudanças importantes você observou? Você poderia descrever essas transformações, década por década, como nos anos 50, 60, 70, 80, 90 e adiante?
3. Expansão do bairro e ocupações:
 - Na sua opinião, houve um aumento significativo de ocupações de lotes e (construção em lote vago) casas no bairro a partir dos anos 2000? O que você acredita ter contribuído para esse crescimento?
4. Condições de irregularidade:
 - Você tem conhecimento sobre condições irregulares relacionadas aos lotes no bairro? Se sim, poderia explicar ou dar exemplos?
 - Atualmente, seu lote está em situação irregular?
5. Empresa Renascer e a regularização fundiária:
 - O que você sabe sobre o trabalho da empresa Renascer, contratada em 2018 para realizar a regularização fundiária (Reurb) no bairro? Como você avalia esse trabalho?
6. Papel da prefeitura na Reurb:
 - Como você percebe a atuação da prefeitura, que assumiu a responsabilidade pela regularização fundiária do bairro a partir de 2023? Para você, quais foram os pontos positivos e negativos dessa mudança?
7. Comparação entre modelos de regularização fundiária:
 - Na sua opinião, quais são as principais diferenças entre a regularização fundiária realizada pela empresa Renascer e a feita pela prefeitura?
8. Regularização fundiária e cidadania:

- Como você relaciona a regularização fundiária com a questão da cidadania, qualidade de vida?

**APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA QUALITATIVA
SEMIESTRUTURADA COM O EX SECRETÁRIO DE HABITAÇÃO DE NOVA LIMA
E O REPRESENTANTE DAS EMPRESAS REGULARIZADORAS QUE ATUARAM
NO BAIRRO.**

1. Processo de ocupação urbana:
 - Poderia compartilhar sua perspectiva sobre o processo de ocupação urbana no bairro Água Limpa desde a década de 1950 até os anos 2000?
2. Impactos do condomínio Ville des Lacs:
 - Como você descreveria a construção do condomínio Ville des Lacs no contexto do bairro Água Limpa? Quais foram os impactos dessa construção na dinâmica do bairro?
3. Crescimento das ocupações irregulares:
 - Na sua opinião, o que levou ao aumento significativo das ocupações irregulares no bairro a partir dos anos 2000? Você vê alguma conexão entre esse fenômeno e a presença do condomínio Ville des Lacs?
4. Saída da empresa Renascer:
 - Como aconteceu o desligamento da empresa Renascer do projeto de regularização fundiária no bairro Água Limpa?
5. Atuação da empresa Renascer:
 - Quais você considera terem sido os principais pontos positivos e negativos da atuação da empresa Renascer na regularização fundiária do bairro?
6. Comparação entre a Renascer e a prefeitura:
 - Quais são, na sua visão, as principais diferenças entre o trabalho da empresa Renascer e o da prefeitura de Nova Lima no que diz respeito à regularização fundiária no bairro Água Limpa?
7. Regularização fundiária e cidadania:
 - Como você percebe a relação entre regularização fundiária e cidadania na no desenvolvimento social do bairro Água Limpa