

**PAOLA ROGEDO CAMPOS**

**O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DA NEVES:  
UM “BAIRRO POPULAR” EM UM CENTRO METROPOLITANO**

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2009

**PAOLA ROGEDO CAMPOS**

**O MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO DA NEVES:  
UM “BAIRRO POPULAR” EM UM CENTRO METROPOLITANO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço

Orientador: Prof. Dr. Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Belo Horizonte  
Escola de Arquitetura da UFMG  
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Campos, Paola Rogedo  
C198m O município de Ribeirão da Neves : um  
"bairro popular" em um centro metropolitano / Paola Rogedo  
Campos - 2009.

187f. : il.

Orientador: Roberto Luís de Melo Monte-Mór  
Dissertação (mestrado) - Universidade

Federal de

Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Segregação. 2. Habitação popular - Belo Horizonte,  
Região Metropolitana de (MG). 3. Ribeirão das Neves  
(Belo Horizonte, MG) - Política habitacional. I. Monte-  
Mór, Roberto Luís de Melo. II. Universidade Federal de  
Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD : 363.5

**PARA RICARDO, FRANCISCO E WILLIAM.**



## AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento muito especial ao meu orientador, Professor Roberto Luís de Melo Monte-Mór, que não só me orientou, mas me acolheu, delineou este trabalho e muito me ensinou, com um olhar atento, estimulante e competente.

Às Professoras Jupira Gomes de Mendonça, Maria Lúcia Malard e Silke Kapp, pelas aulas preciosas.

À Professora Celina Borges, pela generosidade e valiosas contribuições a este trabalho.

Aos professores Heloisa Soares de Moura Costa e Geraldo Magela Costa, que me receberam no Instituto de Geociências da UFMG e também em sua casa, contribuindo significativamente para meu aprendizado.

À Renata, funcionária do NPGAU, pela atenção, pela ajuda, pelo carinho.

À Jane, ao Mateus e ao Fernando, funcionários da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, pela disponibilidade em me receber para conversas e pelo fornecimento de dados importantes para o desenvolvimento deste trabalho.

Ao Dr. Olavo e à Gilda, pela atenção e tempo dispensados durante as entrevistas.

Às colegas “de urbano”, Júnia e Lúcia, pelas trocas acadêmicas e conversas amigas e descontraídas, que foram essenciais para dar conta desta caminhada até o final.

Aos amigos “de Tenda”, Luciana, Rosane, Viviane, Carina, Aníbal, Sudário e Ricardo, e em especial à Tassyane, Larissa e ao Roni, pela confiança, incentivo e mútua aprendizagem.

À querida amiga Luciana, pelo interesse e ombro amigo nas horas difíceis.

Aos amigos Simone, Hugo e Miguel, pelos momentos de descontração e amizade.

À Lili e à Lucinha, pelo carinho e atenção com que cuidaram do Francisco para que eu pudesse estudar.

Ao meu tão querido amigo William, pela chance, pela acolhida, pela presença, pelas conversas deliciosas e cheias de ensinamentos. A você, William, minha admiração e gratidão eternas.

E finalmente ao Ricardo, por estar por perto, pela força, pelas conversas e idéias sempre valiosas, por literalmente me “empurrar para frente” nos momentos de insegurança e desânimo, e pela inestimável ajuda na revisão e na formatação deste trabalho.

“Não tem nome nem lugar. Repito a razão pela qual quis descrevê-la: das inúmeras cidades imagináveis, devem-se excluir aquelas em que os elementos se juntam sem um fio condutor, sem um código interno, uma perspectiva, um discurso. É uma cidade igual a um sonho: tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.”

Ítalo Calvino, *As Cidades Invisíveis*.

## RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise do processo de segregação socioespacial na formação da metrópole belohorizontina, através da produção habitacional direcionada aos segmentos de baixa renda da população. Para melhor entender a segregação socioespacial, a análise tem como referência o Município de Ribeirão das Neves, caso exemplar de um espaço periférico ocupado sobretudo por uma população pobre e excluída do centro metropolitano e comandado de fora pelo governo do Estado, desde sua formação. O município apresenta uma inserção dual no contexto metropolitano: um “bairro popular” em um “espaço carcerário”. Tem-se ainda que a população carente de Ribeirão das Neves resolve o problema habitacional fundamentalmente através da autoconstrução. O trabalho pretende refletir sobre a atuação da indústria (capitalista) da construção da habitação no processo de formação das cidades, remetendo à discussão da dificuldade de atendimento desta indústria às necessidades da população de baixa renda, necessidades estas claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional brasileiro. Sendo assim, a intervenção do Poder Público no mercado imobiliário é primordial, especialmente através de mecanismos de subsídios e financiamentos de unidades habitacionais aos segmentos de baixa renda da população brasileira. Acredita-se ainda que diretrizes visando a integração de políticas habitacionais e políticas urbanas são igualmente importantes.

Palavras-chave: Segregação. Metrópole. Periferia. Habitação. Segmentos de baixa renda. Ribeirão das Neves.

## ABSTRACT

This work analyses the sociospatial segregation process in the metropolis of Belo Horizonte formation, looking at the housing production for low income classes. Looking for a better understand about sociospatial segregation, the analysis has for reference the Municipality of Ribeirão das Neves, an example of a peripheral space, most of all occupied by a poor and metropolitan center excluded population, and off controlled by State government, since its formation. The municipality has a dual insertion in a metropolitan context: a “popular borough” in a “penitentiary space”. Thus, the wanting Ribeirão das Neves population manage the housing problem especially by “autoconstruction”. The work aims to think about the housing industrial construction acting in the cities formation process and its difficulty to meet the needs of low income classes, that have been clearly pointed out in studies on the brasilian housing déficit. Therefore, significantly the government mediation in the housing market is required, especially to create sources of subsidy and financing housing units for low income classes and directives to integrate housing policy with urban policy.

Keywords: Segregation. Metropolis. Periphery. Housing. Low income classes. Ribeirão das Neves.

## LISTA DE FIGURAS

1 - Ribeirão das Neves na Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	85
2 - O Arquipélago de Ribeirão das Neves.....	87
3 - Renda per capita na Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	105
4 - Vista Bairro Botafogo, Distrito de Justinópolis.....	128
5 - Vista Bairro Elizabeth, Distrito de Justinópolis.....	129
6 - Vista Bairro Katia, Distrito de Justinópolis.....	129
7 - Vista Bairro Sevilha A, Distrito Sede.....	130
8 - Vista Bairro Sevilha A, Distrito Sede.....	130
9 - Vista Bairro Sevilha B, Distrito Sede.....	131
10 - Vista Bairro Jardim Verona, Regional Veneza, Distrito Sede.....	131
11 - Vista Bairro Veneza, Regional Veneza, Distrito Sede.....	132
12 - Vista Bairro Veneza, Regional Veneza, Distrito Sede.....	132
13 - Vista Bairro Cidade Neviana, Regional Veneza, Distrito Sede.....	133
14 - Vista Bairro Belvedere, Regional Veneza, Distrito Sede.....	133
15 - Vista Bairro Nossa Senhora das Neves, Distrito Sede.....	134
16 - Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.....	134
17 - Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.....	135
18 - Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.....	135
19 - Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.....	136
20 - Vista Conjunto Habitacional, Bairro Tânia, Distrito Sede.....	136
21 - Vista da entrada ao Condomínio Vale do Ouro.....	137
22 - Vista Residencial Capela, Distrito de Justinópolis.....	137
23 - Vista Residencial Toronto, Distrito de Justinópolis.....	138
24 - Vista Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.....	138
25 - Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.....	140
26 - Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.....	141
27 - Residencial Capela, Bairro Itapoã, Distrito de Justinópolis.....	141
28 - Residencial Toronto, Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.....	143
29 - Planta pavimento-tipo: Residencial Toronto.....	144

## LISTA DE TABELAS

1 - Evolução da população de Belo Horizonte (1900 a 2000).....	57
2 - Evolução dos loteamentos em Ribeirão das Neves (1950-1974).....	93
3 - População nos censos de 1991 e 2000 e estimativa para 2006.....	101
4 - População de Ribeirão das Neves, por distritos.....	102
5 - População por municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	103
6 - População do Município de Ribeirão das Neves, por bairros.....	105
7 - Renda per capita.....	106
8 - Percentuais de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50 e de R\$37,75.....	106
9 - Renda per capita dos municípios do entorno de Ribeirão das Neves.....	107
10 - Renda dos responsáveis pelo domicílio.....	107
11 - Renda em salários mínimos dos responsáveis pelo domicílio (% , 2000).....	107
12 - Características da ocupação (% , 2000) .....	108
13 - Tipo de domicílios.....	120
14 - Tipo de domicílios por região.....	121
15 - Condição de ocupação dos domicílios.....	122
16 - Condição de ocupação dos domicílios por região.....	122
17 - Abastecimento de água dos domicílios.....	125
18 - Canalização da água dos domicílios.....	125
19 - Número de banheiros nos domicílios.....	125
20 - Esgotamento sanitário dos domicílios.....	126
21 - Destino do lixo dos domicílios.....	127
22 - Custo da construção padrão baixo SINAPI.....	163
23 - Custo da construção padrão baixo Sinduscon-MG.....	164

## LISTA DE GRÁFICOS

1 - Quantidade de loteamentos produzidos em Ribeirão das Neves (1948 a 2001).....	96
2 - Quantidade de lotes produzidos em Ribeirão das Neves (1948 a 2001).....	96
3 - Crescimento da população em Ribeirão das Neves e Venda Nova.....	100
4 - Taxas de crescimento da população de Ribeirão das Neves e Belo Horizonte, por distritos.....	101



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CINCO	Centro Industrial de Contagem
COHAB	Companhia Habitacional
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CUB	Custo Unitário Básico
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCCOP	Instituto de Orientação Cooperativista Habitacional
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MCMV	Minha Casa Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAN	Penitenciária Agrícola de Neves
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PD	Plano Diretor
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SINAPI	Sistema Nacional Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL.....	20
2.1 Conceitos.....	20
2.2 Dimensionando o déficit.....	22
2.3 Algumas conclusões preliminares.....	25
3. HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE.....	26
3.1 A cidade, a indústria, a habitação.....	26
3.2 Breve histórico da metrópole belo-horizontina.....	41
3.2.1 A capital do início do século XX.....	42
3.2.2 A capital se transforma.....	49
3.2.3 Na direção da cidade-metrópole.....	53
3.2.4 A cidade se metropoliza.....	59
3.2.5 Em direção ao século XXI.....	63
3.3 A habitação social, a FCP e o BNH.....	68
3.3.1 A atuação do BNH em Belo Horizonte.....	78
4. RIBEIRÃO DAS NEVES: UM MUNICÍPIO INTENCIONALMENTE FORA DO PLANO.....	80
4.1 Formação histórica e base econômica.....	81
4.2 A articulação com o entorno e a desarticulação interna.....	86
4.3 A conexão metropolitana: o município como um “bairro popular”.....	88
4.4 A produção de loteamentos populares e a população.....	93
4.5 A articulação recente com a RMBH.....	108
4.5.1 Do Plano Diretor.....	109
4.5.2 Dos conflitos entre a “cidade-presídio” e o “bairro popular”.....	112
4.6 Produção da habitação em Ribeirão das Neves.....	114
4.6.1 Formas de produção da habitação.....	114
4.6.2 Um “bairro popular autoconstruído”.....	119
4.6.3 A infraestrutura dos loteamentos e a autoconstrução.....	123
4.6.4 A habitação e a indústria da construção.....	139
5 A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E SUA LIMITADA EXPANSÃO.....	147
5.1 A aquisição da terra urbana.....	147
5.2 O problema da moradia produzida pela indústria da construção.....	150
5.2.1 O atraso tecnológico do processo de construção.....	151
5.2.2 Solvabilidade da demanda e financiamentos públicos.....	159
5.3 O valor da moradia para a baixa renda.....	162
6 CONCLUSÕES.....	177
REFERÊNCIAS.....	182

## 1 INTRODUÇÃO

---

A produção do espaço das cidades e as relações sociais inerentes a essa produção estão intimamente ligadas à dinâmica de acumulação do modo de produção capitalista, ou seja, a cidade “[...] não é de modo algum um fenômeno autônomo sujeito a leis de desenvolvimento totalmente distintas das leis da acumulação capitalista [...]” (LOJKINE, 1997, p.159).

Entende-se que a segregação<sup>1</sup> socioespacial é conseqüência do processo de urbanização, uma vez que é modelado pela necessidade da acumulação capitalista e traz à tona as diferentes formas de apropriação dos recursos urbanos pelas diferentes classes sociais. Lojkine (1997) aponta para o fenômeno da segregação, produzido pelos mecanismos de formação dos preços do solo, como sendo a principal manifestação espacial da renda fundiária urbana. Segundo o autor, pode-se distinguir três tipos de segregação urbana:

- 1) Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia. O papel-chave dos efeitos de aglomeração explica, a nosso ver, a importância dessa ‘renda de acordo com a localização’.
- 2) Uma separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
- 3) Um esfacelamento generalizado das ‘funções urbanas’, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zonas de escritórios, zona industrial, zona de moradia, etc. É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento. (LOJKINE, 1997, p.189).

Na grande maioria das cidades brasileiras é visível a oposição entre áreas ricas e áreas pobres, oposição que reflete a complexidade da produção do espaço

---

1 Mendonça (2002) faz uma análise sobre a noção de segregação no sentido de precisar o conceito adequadamente à dimensão da segregação social expressa no espaço residencial urbano. No dizer da autora, Grafmeyer (1994) “propõe três abordagens da noção de segregação, em geral restritas à dimensão residencial e conceitualmente distintas, que correspondem a três dimensões da estruturação das cidades contemporâneas: a segregação enquanto expressão da hierarquia social, enquanto expressão das lutas pela ocupação de posições na hierarquia social, enquanto expressão de reconhecimento simbólico coletivo, de identidade e de posição relativa, que exclui o outro.”

urbano e das relações sociais que nele se estabelecem. Dois fenômenos de diferenciação espacial decorrem simultaneamente a partir do efeito da acumulação capitalista: as zonas mais bem equipadas em infraestrutura urbana concentram as zonas residenciais das classes dominantes e as zonas de negócios e as zonas menos equipadas concentram a população de baixa renda, que tende a se estabelecer em locais cada vez mais distantes em relação às primeiras e que apresentam uma sub-oferta estrutural em relação aos recursos de infraestrutura e serviços urbanos: são as periferias<sup>2</sup> urbanas metropolitanas.

Nesse sentido, Kowarick (1979) nos traz o conceito de “espoliação urbana”, que foi (e ainda é) fundamental para a compreensão da dimensão do processo de segregação socioespacial e da articulação entre a atuação do Estado e do capital imobiliário na produção do espaço urbano no Brasil contemporâneo. Assim, “espoliação<sup>3</sup> urbana”:

é o somatório de extorsões<sup>4</sup> que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação<sup>5</sup> que se realiza no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979, p.59).

Kowarick usa palavras fortes na definição de “espoliação urbana”, que demonstram o peso que tem esse processo no âmbito da sociedade brasileira, sobretudo dos diversos segmentos da classe trabalhadora, que estão cotidianamente sujeitos a precárias condições de subsistência.

---

2 No contexto brasileiro, associa-se às periferias as regiões distantes do núcleo central da metrópole, seja distância física ou distância social, caracterizadas por níveis muito baixos de infraestruturação básica e onde vive uma população de baixa renda frequentemente dependente e subalterna ao núcleo central. Mendonça (2002) observa que tanto a distância social quanto a física ocorrem nas cidades contemporâneas. As favelas são exemplos de proximidade física simultânea a uma enorme distância social em relação às categorias dirigentes. Já os grupos mais pobres da população que habitam a longas distâncias do centro metropolitano são exemplos de que a distância social pode também acontecer simultaneamente à distância física.

3 Espoliação significa “privar de algo por fraude ou violência”.

4 Extorsão significa “ato pelo qual alguém, mediante violência, ameaça, etc, é constrangido a ceder bem ou dinheiro”.

5 Dilapidação significa “destruição, demolição”.

Ainda segundo Kowarick (1979), o papel do Estado é fundamental nesse processo, sendo um importante agente produtor e transformador do espaço urbano, na medida em que é provedor das condições gerais de produção, principalmente infraestrutura urbana e econômica, bem como regulador do uso e apropriação do espaço, por meio da legislação urbanística. Além disso, é também o Estado responsável por criar condições para que o modelo de acumulação capitalista se realize. Os investimentos estatais visam a manutenção da engrenagem econômica e nesse sentido, a produção do espaço metropolitano vai sendo delineada sobretudo pela articulação entre a atuação do Estado e do capital imobiliário.

Tendo em conta tal processo, o problema habitacional transparece plenamente, pois a habitação constitui-se em um componente essencial para a reprodução ampliada da força de trabalho. O problema habitacional está atrelado aos investimentos em infraestrutura de serviços, que por sua vez constituem-se em fator determinante ao preço final da terra e, por conseguinte, das moradias. A partir disso observa-se que a localização da classe trabalhadora segue os fluxos dos interesses imobiliários e os investimentos públicos colocam-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do capital imobiliário.

Ressalta-se que a dinâmica imobiliária, que resulta na produção da mercadoria-habitação, direciona-se essencialmente para a realização do grande capital. Assim, os interesses daí resultantes tendem a produzir uma mercadoria-habitação adequada para os segmentos de renda elevada da população, impedindo o acesso às classes trabalhadoras de baixa renda, que necessitam encontrar outras formas de produzir a habitação para se reproduzir nas cidades. A autoconstrução é uma destas formas e possui grande relevância no cenário nacional, no que diz respeito à maneira como o proletariado das grandes cidades resolve o seu problema de moradia. “[...] a autoconstrução, esta magnífica fórmula que o capitalismo dependente deflagrou para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho, compatibilizando uma alta taxa de acumulação com salários crescentemente deteriorados.” (KOWARICK, 1979, p.61). Ora, a casa autoconstruída reflete-se

numa redução “aparente” do custo da reprodução e aumento da exploração da força de trabalho e nesse sentido vai ao encontro da expansão do capitalismo.

O trabalho aqui apresentado tem como objetivo aprofundar a compreensão da segregação manifesta no espaço da RMBH, vista através da produção capitalista da habitação.

Acredita-se que na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH):

aprofunda-se o movimento de auto-segregação das categorias dirigentes e aumenta a distância social entre essas categorias e os trabalhadores em geral, cristalizada na forma de contínuo movimento de periferização dos segmentos operários e populares. (MENDONÇA, 2002, p.2).

Segundo Mendonça (2002), a lógica de estruturação urbana centro-periferia da metrópole belo-horizontina, enquanto processo histórico, perpetua-se até hoje e a segregação aprofunda-se significativamente.

A hipótese central que guia o estudo é a de que *as estratégias dos diversos agentes que atuam no espaço urbano, sobretudo o mercado imobiliário, em busca exclusivamente da acumulação de capital através dos sobrelucros da localização da moradia, geram espaços urbanos profundamente segregados e socialmente desiguais*

Como referencial empírico será analisada a produção da habitação no Município de Ribeirão das Neves, localizado no eixo noroeste da RMBH, a fim de se avaliar se esta produção está ou não associada às estratégias dos agentes capitalistas que atuam no espaço metropolitano. Considera-se que Ribeirão das Neves é um caso exemplar de persistência e aprofundamento da dinâmica centro-periferia de estruturação urbana, no contexto macro-regional da RMBH.

A exposição da análise foi organizada em quatro capítulos principais e um capítulo final de conclusão.

O primeiro capítulo descreve o déficit habitacional brasileiro, com o intuito de dimensionar o problema da habitação no Brasil e por conseguinte, na RMBH.

O segundo capítulo busca compreender a natureza da questão da habitação particularmente após o nascimento da cidade industrial. Como diria Henri Lefebvre, “A industrialização fornece o ponto de partida da reflexão sobre a nossa época” (LEFEBVRE, 1969, p.3). A partir da indústria, uma nova composição da população foi articulada, marcada pela oposição das novas classes sociais, o proletariado e a burguesia, que definiriam um novo modo de produção urbano industrial. Graves problemas sociais e econômicos foram gerados, com profundas conseqüências no espaço das modernas cidades. É enfatizada a questão da moradia da classe trabalhadora na Inglaterra, vista através de Friedrich Engels (2008). A partir disso, é feita uma apresentação da criação da cidade planejada de Belo Horizonte e seu crescimento em direção à metropolização, com o intuito de verificar, através da história, de que modo e em que medida a questão da moradia das classes trabalhadoras passou a constituir objeto de preocupação para o Estado e objeto de interesse para o capital imobiliário.

O terceiro capítulo contextualiza o Município de Ribeirão das Neves, objeto do estudo empírico, apresentando o histórico da sua formação e seu desenvolvimento, particularmente sob o ângulo do mercado de terras, da dinâmica imobiliária e do crescimento populacional, importantes mecanismos de estruturação do município. A partir da década de 1950, e em especial durante a década de 1970, Ribeirão das Neves foi palco de um acelerado processo de abertura e ocupação de loteamentos, com baixo padrão urbanístico e infra-estrutura precária. Alguns fatores explicam esta dinâmica, entre eles a fragmentação da estrutura fundiária pertencente a pequenos proprietários sem poder econômico; o controle e poder do Governo Estadual na determinação da implementação do espaço carcerário; a articulação periférica do município em relação ao núcleo central metropolitano.

O quadro atual do Município de Ribeirão das Neves, que caracteriza-se por uma densa população de baixa renda per capita, que apresenta altas taxas de desemprego, altas taxas de movimentos pendulares, alto nível de violência e alto déficit habitacional, explicita a inserção do município no contexto

metropolitano, como um espaço periférico segregado, desarticulado e marginalizado, revelando um quadro generalizado de carências urbanas.

O quarto capítulo busca compreender a atual complexidade do processo de produção da moradia. Entende-se que, ao mesmo tempo em que possui um significado simbólico que representa uma necessidade básica do ser humano, a moradia é uma mercadoria cuja produção exige elevado investimento de capital e emprego de mão-de-obra, além de estar profundamente vinculada à propriedade privada do solo urbano, resultando em um complexo processo de produção de uma mercadoria cujo valor final é elevado. Nas palavras de Berenice Guimarães:

ainda que sendo um bem necessário, torna-se inacessível à maioria da população [...] e, na medida em que interfere na capacidade produtiva dos trabalhadores, direta ou indiretamente afeta a capacidade de produção de toda uma sociedade. (GUIMARÃES, 1986, p. 1).

O estudo da renda fundiária urbana passa prioritariamente pela análise das condições de valorização do capital e com isso a dinâmica segregatória da ocupação do espaço urbano na RMBH dá-se a partir da disputa dos diversos agentes capitalistas pelos sobrelucros de localização que a terra urbana propicia. A esta dinâmica interliga-se a ação do Estado, tanto como fornecedor dos meios de consumo coletivo quanto como legislador.

Entende-se ainda que a indústria da construção (capitalista) da habitação não tem condições de equacionar o problema da moradia da população urbana de baixa renda. As análises de que, tanto a intervenção do Estado quanto as outras formas de produção da moradia (não integralmente capitalistas), em especial a autoconstrução, são vistas como possíveis respostas ao problema habitacional, encerram este capítulo.

Finalmente, o quinto capítulo aponta para algumas conclusões sobre o trabalho.



## **2 O DÉFICIT HABITACIONAL NO BRASIL**

O processo de “espoliação urbana” aponta para o déficit habitacional, fenômeno das sociedades modernas, notadamente dos países mais pobres, que está vinculado ao processo de industrialização e urbanização das cidades, à incapacidade do Estado e ao desinteresse do capital em promover políticas habitacionais verdadeiramente de “interesse social”. Por sua vez, o déficit habitacional revela que imensa parcela da classe trabalhadora precisa recorrer ao aluguel (que comprime o já apertado orçamento familiar) de um cômodo ou de uma casa de mínimas dimensões nas periferias distantes do centro metropolitano. Revela também que outra grande parcela de trabalhadores vive em moradias sem condições de habitabilidade ou em condições inadequadas de habitabilidade, ou ainda divide a moradia com outros familiares.

Os dados da análise que se segue foram retirados do estudo Déficit Habitacional no Brasil: 2005, desenvolvido pela Fundação João Pinheiro (FJP), que utilizou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos 2004 e 2005, e o Censo Demográfico 2000. Sabe-se que a FJP desenvolveu a metodologia para o cálculo do déficit habitacional em meados dos anos 1990, por demanda do governo federal, e hoje é referência nacional.

### **2.1 Conceitos**

A metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, o conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não

estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.13).

O déficit habitacional engloba as moradias sem condições de habitabilidade<sup>6</sup>, que precisam ser repostas. Engloba também as moradias nas quais há coabitação familiar e aquelas em imóveis construídos com fins não residenciais e ainda o que se denomina ônus excessivo com aluguel, que corresponde às famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda mensal com aluguel.

As habitações inadequadas são aquelas que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica, contudo, em necessidade de construção de novas unidades. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva. Importante ressaltar que são contempladas somente as moradias inadequadas localizadas em áreas urbanas.

No que se refere aos domicílios propriamente ditos:

são considerados domicílios, os domicílios particulares permanentes ocupados. Esses, segundo a definição do IBGE, são aqueles que, na data de referência da PNAD, estavam ocupados [...]. O estoque total de domicílios é composto, de mais outra parcela que, como se demonstrou nos estudos anteriores, apresenta números expressivos. São os domicílios não ocupados que se subdividem em vagos, fechados e de uso ocasional [...] os domicílios vagos são caracterizados pelas unidades domiciliares que, à época da pesquisa, não estavam ocupadas. Diferem dos domicílios fechados, aqueles cujos moradores se encontravam ausentes durante o período da coleta. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.29).

---

6 As moradias sem condições de habitabilidade correspondem a 19,6% do total do déficit e sobressaem-se na zona rural, principalmente nas regiões norte e nordeste do país. A coabitação familiar é um componente do déficit eminentemente urbano e é o grande responsável pelo déficit, correspondendo a 56,8% do total. Já o componente ônus excessivo com aluguel é analisado apenas nas áreas urbanas e sobressai-se nas regiões sudeste e centro-oeste, correspondendo a 23,5% do déficit total.

Deve-se considerar ainda os domicílios localizados em aglomerados subnormais, que, apesar de pretenderem, segundo definição do IBGE, se aproximar do conceito de favelas, apresentam número pouco representativo da real situação dessas áreas, devido às dificuldades de se obter informações detalhadas para as favelas em geral.

## **2.2 Dimensionando o déficit**

---

- **Domicílios particulares permanentes:**

O estudo contabiliza o número de 53.052.621 domicílios particulares permanentes no Brasil, sendo que 31,4% estão distribuídos nas nove regiões metropolitanas, dos quais 66% se localizam na região sudeste.

Na RMBH, encontram-se 1.448.864 domicílios particulares permanentes, que correspondem a 6,09% em relação à região sudeste e 2,73% em relação ao total de domicílios particulares permanentes do país.

- **Domicílios vagos:**

O estudo contabiliza o número de 6.736.404 domicílios vagos no Brasil, sendo que 28,2% estão distribuídos nas nove regiões metropolitanas, dos quais 69,37% se localizam na região sudeste.

Na RMBH, encontram-se 152.276 domicílios vagos, que correspondem a 4,88% em relação à região sudeste e 2,26% em relação ao total de domicílios vagos do país.

- **Domicílios em aglomerados subnormais:**

São identificados, no Brasil, 1.956.331 domicílios em aglomerados subnormais, sendo que 75,1% se localizam nas áreas metropolitanas, dos quais 80% se

localizam na região Sudeste. Representam 3,7% do total de domicílios particulares permanentes.

Na RMBH, são 113.021 domicílios em aglomerados subnormais, que correspondem a 7,8% dos domicílios particulares permanentes nela localizados.

- **Déficit habitacional:**

O déficit habitacional, estimado em 2005 no país, é de 7.902.699 domicílios, que corresponde a 14,9% do total do estoque de domicílios particulares permanentes. As áreas urbanas concentram 81% do déficit, sendo que 34,7%, ou seja, 2.225.707 domicílios, estão distribuídos nas nove regiões metropolitanas brasileiras.

Ao se considerar o Estado de Minas Gerais, o déficit habitacional é da ordem de 682.432 domicílios, que corresponde a 8,6% do total do déficit brasileiro. Na RMBH, o déficit é de 174.400 domicílios, ficando “atrás” das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

A análise do déficit segundo as faixas de rendimento médio mensal familiar é essencial para a compreensão da situação das carências do setor habitacional do país. Para esta análise é considerado apenas o segmento urbano da população, e as rendas são definidas da seguinte forma: até três salários mínimos; mais de três a cinco; mais de cinco a dez; mais de dez.

Na faixa de renda até três salários mínimos, a porcentagem é de 90,7%, correspondendo ao déficit de 5.778.690 moradias no país. A porcentagem do déficit na faixa de renda de mais de três a cinco é de 6,0%; na faixa de renda de cinco a dez é de 2,9% e na faixa de renda de mais de dez é de 0,8%.

Na RMBH, foram registrados 6.984 domicílios em situação precária, dos quais 72,7% pertencem à população de faixa de renda de até três salários mínimos; 101.068 domicílios com coabitação familiar, dos quais 86,3% pertencem à população de faixa de renda de até três salários mínimos; e 66.348 domicílios

alugados para famílias com renda mensal de até três salários mínimos, cujo valor do aluguel equivale a 30% ou mais dessa renda.

Por faixa de renda média mensal familiar, a situação da metrópole belo-horizontina não difere da situação brasileira. O alto percentual de 91,1% da população que recebe até três salários mínimos, constitui-se na maior demanda por habitação na RMBH.

- **Inadequação de domicílios:**

Cabe ressaltar que foram avaliados apenas os domicílios urbanos que têm como pressuposto a melhoria de qualidade de vida dos moradores, sem implicar reposição das moradias.

São 15.972.176 os domicílios considerados inadequados no Brasil. Deste total, 10,9% referem-se à inadequação fundiária; 6,4% referem-se à domicílios sem banheiro; 70,9% referem-se à carência de infraestrutura e 11,8% referem-se a densidade domiciliar excessiva.

Do total de domicílios inadequados, 34% estão localizados na região nordeste, chamando a atenção o altíssimo número de 4.190.284 domicílios carentes de infraestrutura; 28% dos domicílios inadequados estão localizados na região sudeste, que também chama a atenção o alto número de 2.369.942 domicílios carentes de infraestrutura; 13% dos domicílios inadequados localizam-se na região norte; 13% na região sul e 12% na região centro-oeste.

Na RMBH, são considerados inadequados 323.275 domicílios, que se referem a 2% do total brasileiro e 7,2% do total relativo à região sudeste. Observa-se que a RMBH segue a tendência brasileira de apresentar um alto número de domicílios carentes de infraestrutura, que perfazem 208.324 domicílios, ou seja, 64,5% do total de 323.275 domicílios inadequados.

### **2.3 Algumas conclusões preliminares**

---

Ao analisar os dados do déficit habitacional, conclui-se que, grande parte da população se “abriga” de alguma maneira, senão teríamos um enorme contingente de sem tetos. (RICARDO, 2008, p.4).

Os números dos domicílios vagos referenciam a necessidade de serem feitos esforços para melhor qualificação desse montante de domicílios, com o intuito de minorar o déficit habitacional. No entanto, é importante ressaltar:

a impossibilidade de, por meio dos instrumentos disponíveis, conhecer mais sobre a verdadeira situação desses imóveis, tanto em relação à localização quanto às condições da edificação e causas de estarem inabitados. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p.33)

É preciso ter cautela, portanto, ao analisar os dados dos domicílios vagos e a sua relação com o déficit habitacional, pois a relação entre eles não é tão direta como aparenta ser.

O grande desafio do combate ao déficit habitacional no Brasil, ou seja, da provisão de novas moradias, depende sobretudo de possibilitar o acesso, das famílias que recebem até três salários mínimos por mês, à habitação.

Os domicílios considerados inadequados no Brasil perfazem quase o dobro do déficit habitacional. Esse fato aponta para a necessidade de delinear políticas complementares às de construção de novas habitações, voltadas para as melhorias dos domicílios existentes, em especial através do aumento da oferta dos serviços de infraestrutura básica, pois é evidente a relevância dos problemas relacionados a deficiências destes serviços.

Ressalta-se que não se pode pensar em habitação isoladamente do contexto urbano, ou seja, ao mesmo tempo em que é necessário garantir, à população, o acesso à moradia, seja através de novas construções ou através da melhoria das condições das moradias existentes, é fundamental garantir o acesso à infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo, a equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, à oferta de empregos, enfim, o direito à cidade.

### **3. HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

#### **3.1 A cidade, a indústria, a habitação**

Quando se construíram novas cidades no século XIX, o último precedente em que alguém teria pensado seria o da cidade medieval. Lentamente, a vida das cidades antigas foi minguando, transformando-se seus muros em conchas vazias a abrigar instituições que também eram conchas vazias. Hoje, por assim dizer, somente quando se leva a concha tranqüilamente ao ouvido, como se faz com uma concha do mar, é que se pode perceber, na pausa seguinte, o ruído débil da vida outrora vivida, com impressionante convicção e solene propósito, dentro dos seus muros. (MUMFORD, 1998, p.372,373).

Henri Lefebvre (1969) analisa as transformações da relação cidade-campo no decorrer do tempo histórico, segundo os modos de produção, desde a predominância completa da vida agrária à completa absorção do campo pela cidade, a partir da revolução industrial. Lefebvre define um “eixo” que vai do zero de urbanização à completa urbanização da cidade.

Munford (1998), no seu clássico “A cidade na história”, descreve a cidade e a civilização humana através dos tempos. Pretende-se, a seguir, estabelecer um “diálogo” entre as idéias de Lefebvre e as de Munford.

Quando se desenvolvia a cidade, os hábitos democráticos da aldeia muitas vezes eram introduzidos naquelas atividades até então especializadas, com uma rotação constante de funções humanas e deveres cívicos e com uma participação plena, da parte de cada cidadão, em todos os aspectos da vida comum [...] o resultado foi não simplesmente um brotar torrencial de idéias e imagens, no teatro, na poesia, na escultura, na pintura, na lógica, na matemática e na filosofia, mas uma vida coletiva mais altamente energizada, mais engrandecida na sua capacidade de expressão estética e avaliação racional, do que jamais se conseguira antes. Dentro de dois séculos, os gregos descobriram mais coisas a respeito da natureza e potencialidade do homem, do que os egípcios ou os sumerianos parecem ter descoberto em tantos outros milênios. Todos esses feitos foram concentrados na pólis grega e, em particular, na maior dessas cidades, Atenas. (MUMFORD, 1998, p.141).

Perto da origem do “eixo”, Lefebvre posiciona a cidade política, que extraía o excedente do campo produtor a partir do controle político. A cidade não

produzia e constituía-se no espaço do poder, da festa e do excedente econômico.

A primeira grande transformação foi marcada pela entrada do mercado na cidade, então controlada pelo mosteiro e pelo castelo. Nasceu assim a cidade mercantil, na qual o excedente produzido no campo passou a ser comercializado no seu interior, mais especificamente na praça do mercado. Lefebvre (1969) aponta para o primeiro ponto crítico na relação campo-cidade, onde a importância da produção agrícola recuou diante da produção artesanal, do mercado, do capitalismo nascente.

Se, a princípio, o castelo ou o mosteiro era o centro urbano, depois do século XI, as novas atividades da comunidade começaram a se deslocar para a praça de mercado e a incorporação de mercadores e artífices, como cidadãos livres, seria marcada, em mais de um lugar, pela ampliação da muralha ao redor do subúrbio. [...] um excedente de produtos rurais e um excedente de população foram necessários para proporcionar tanto os bens para o comércio quanto os fregueses para adquirí-los. [...] foi a revivescência da cidade protegida que ajudou a reabrir as rodas de comércio regionais e internacionais e conduziu à circulação transeuropéia dos bens excedentes, particularmente aqueles artigos de luxo [...] A história econômica da cidade medieval é, em grande parte, uma história da transferência do poder, de produtores protegidos, ganhando a vida moderadamente e alcançando um estágio de relativa igualdade, para um pequeno grupo de mercadores em grosso, privilegiados, amigos e rivais de príncipes, entregues a transações em larga escala, muitas vezes por longas distâncias, objetivando ganhos imensos. Com essas transferências, deu-se a elevação de uma nova hierarquia, onde a posição e a situação eram baseadas principalmente no dinheiro e no poder que o dinheiro pode comandar. (MUMFORD, 1998, p.275-281).

Entre os séculos XV e XVIII, tomou forma na Europa um novo padrão de existência, que brotava de uma nova economia, a do capitalismo mercantilista; de uma nova estrutura política, principalmente a do despotismo ou da oligarquia centralizada, personificada num Estado Nacional. Com o advento da cidade industrial, não só a comercialização, mas também a produção invadiu a cidade, trazendo consigo a classe trabalhadora. A cidade passou a não apenas controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-la e a ela agregar valor e o campo passou a depender da cidade para sua própria produção.



Até o século XIX, tinha havido certo equilíbrio de atividades dentro da cidade. Embora o trabalho e o comércio fossem sempre importantes, a religião e as artes e diversões reclamavam sua parte das energias do cidadão. Mas a tendência à concentração nas atividades econômicas e a considerar como desperdício de tempo o esforço gasto noutras funções, pelo menos fora da casa, vinha crescendo continuamente desde o século XVI. Se o capitalismo tendia a expandir os domínios do mercado e transformar cada parte da cidade numa comodidade negociável, a mudança dos trabalhos manuais urbanos organizados para a produção fabril em larga escala transformou as cidades industriais em sombrias colméias, a fumegar ativamente, a bater, a guinchar, a expelir rolos de fumo de doze a quatorze horas do dia, algumas vezes durante as vinte e quatro horas. (MUMFORD, 1998, p.483).

Nesta cidade moderna:

a indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção e o espaço da cidade organizado como lócus privilegiado do excedente econômico, do poder político e da festa cultural, legitimado como obra e regido pelo valor de uso coletivo, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca. (MONTE-MÓR, 2006, p.9).

Em acelerada expansão, a cidade industrial invadiu o campo, a massa urbana se propagou e a sociedade moderna se anunciou.

Vem então o período em que a cidade em expansão prolifera, produto das periferias distantes (subúrbios), invade os campos. Paradoxalmente, nesse período em que a cidade se estende desmesuradamente, a forma (morfologia prático-sensível ou material, forma de vida urbana) da cidade tradicional explode em pedaços. O processo duplo (industrialização-urbanização) produz o duplo movimento: explosão-implosão, condensação-dispersão (estouro) já mencionado. É portanto ao redor desse ponto crítico que se situa a problemática atual da cidade e da realidade urbana (do urbano). (LEFEBVRE, 1969, p.72).

“O que é, então, o urbano, no mundo contemporâneo, esse ‘tecido’ que nasce nas cidades e se estende para além delas, sobre o campo e as regiões?” (MONTE-MÓR, 2006, p.9). Monte-Mór cria o conceito de “urbanização extensiva”, a partir e além de Henri Lefebvre, que materializa o processo sócio-espacial e cultural resultante do encontro da indústria com a cidade – o urbano – e que se estende por todo o espaço social, carregando o elemento político implícito na “práxis urbana”.

Portanto, a inserção, no espaço da cidade, da indústria manufatureira de larga escala ocasionou uma relação simbiótica entre os processos de industrialização e urbanização, que definiu o capitalismo industrial como um

modo de produção fundamentalmente urbano. E o transbordamento da cidade industrial sobre o campo produziu mudanças profundas na configuração territorial e instalou uma nova ordem urbana. Os locais de concentração de indústrias tornaram-se centros de aglomerados humanos em rápido desenvolvimento, ou mesmo, surgindo ao lado das cidades existentes, provocaram um aumento populacional desmesurado e o deslocamento e recolocação da população. A Inglaterra foi o primeiro cenário desta transformação, já na segunda metade do século XVIII, e Mumford (1998) demonstra seu crescimento demográfico:

A cidade medieval variava, em tamanho, de alguns mil até quarenta mil habitantes, que era o tamanho de Londres no século XV. Populações superiores a cem mil, alcançadas antes por Paris, Veneza, Milão, Florença, foram altamente excepcionais, até o século XVII. (MUMFORD, 1998, p.341).

Já em 1800:

nem sequer uma cidade do mundo ocidental tinha um milhão de habitantes: Londres, a maior delas, tinha apenas 959.310, ao passo que Paris tinha um pouco mais de meio milhão [...] Em 1850, Londres tinha mais de dois milhões e Paris mais de um milhão de habitantes. (MUMFORD, 1998, p.571).

Segundo Benevolo (2004), as transformações ocorridas na Inglaterra, a partir de 1830, repetiram-se com menor ou maior atraso nos demais estados europeus. No princípio da revolução industrial, um quinto da população inglesa vivia em cidades e quatro quintos no campo; por volta de 1830, a população urbana já era quase igual à rural. As cidades cresceram aceleradamente de ano para ano e algumas delas atingiram dimensões excepcionais.

Esta mudança de distribuição da população assumiu o caráter de uma verdadeira crise, criando tensões e alterando bruscamente o antigo equilíbrio entre campo e cidade. Do ponto de vista estrutural, romperam-se os valores tradicionais e uma nova ordem espacial foi criada, de acordo com a nova sociedade que passou a habitar esse espaço urbano.

Segundo Mumford (1998), o generalizado aumento demográfico fez-se acompanhar por uma transferência dos excedentes para as cidades e por um

imenso alargamento da área dos centros maiores. A urbanização aumentou quase em proporção direta à industrialização. Entre os anos de 1760 e 1830, a produção do ferro passou de vinte mil para setecentas mil toneladas e a produção do carvão, de quatro milhões para cem milhões. O incremento foi, ao mesmo tempo, quantitativo e qualitativo. Os progressos técnicos tornaram possível um acelerado aumento da produção industrial e a associação entre indústria e cidade (à qual Lefèbvre chama “ponto crítico”) se consolidou rapidamente.

Engels (1845) mostra que a aglomeração da população era uma vantagem para a indústria, e assim, um vilarejo que se formava ao redor de uma fábrica tinha em si o germe de uma cidade industrial. Em contrapartida, quanto maior era a cidade, com todos os elementos que ela oferecia, tais como os próprios trabalhadores, as máquinas, as vias de comunicação, os transportes, o mercado, etc, maiores eram as vantagens da aglomeração. Assim, a própria densidade populacional favorecia o crescimento da cidade industrial e vice-versa.

Contudo, a nova realidade urbana era marcada por profundas carências, que Engels (1845) entende como as causas de uma ordem nova, de uma nova organização do espaço urbano que expunha a essência de uma nova sociedade, promovida pelo desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Descrevendo o espaço urbano com seus fortes contrastes e sua precariedade no clássico “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, Engels (1845) revela as conseqüências, para os trabalhadores, da poderosa acumulação de riquezas, que ela mesma produzia a pobreza. No capítulo “As grandes cidades”, Engels descreve as condições das moradias dos operários e o nível de pobreza, de aviltamento, de degradação moral em que viviam os trabalhadores.

As grandes cidades são habitadas principalmente por operários [...] Qualquer operário, mesmo o melhor, está constantemente exposto ao perigo do desemprego, que equivale a morrer de fome e são muitos os que sucumbem. Por regra geral, as casas dos operários estão mal localizadas, são mal construídas, mal conservadas, mal arejadas,

úmidas e insalubres; seus habitantes são confinados num espaço mínimo e, na maior parte dos casos, 'num único cômodo' vive 'uma família inteira'; o interior das casas é miserável: chega-se mesmo à ausência total dos móveis mais indispensáveis. O vestuário dos operários também é, por regra geral, muitíssimo pobre e, para uma grande maioria, as peças estão esfarrapadas. A comida é freqüentemente ruim, muitas vezes imprópria, em muitos casos – pelo menos em certos períodos – insuficiente e, no limite, há mortes por fome. (ENGELS, 2008, p.115).

Os empreendedores da construção de moradias e proprietários visavam o lucro a todo custo; a avareza presidia a construção. A sujeira, a inabitabilidade das casas, o mau estado, a sujeira e degradação das ruas iam além da imaginação. As pessoas que não tinham onde morar, precisavam conseguir:

1 ou 2 pence para pagar um abrigo nos albergues noturnos [...] num quarto, quatro, cinco, seis camas, quantas caibam e, em cada cama, empilham-se quatro, cinco e seis pessoas, também quantas caibam, - sadias e doentes, velhos e jovens, homens e mulheres, sóbrios e bêbados, todos misturados. [...] E quanto àqueles que nem esse tipo de alojamento podem pagar? Pois bem: dormem em qualquer lugar, nas esquinas, sob uma arcada, num canto qualquer onde a polícia ou os proprietários os deixem descansar tranqüilos, alguns se acomodam em asilos construídos aqui e acolá pela beneficência privada, outros nos bancos dos jardins, quase sob as janelas da rainha Vitória. (ENGELS, 2008, p.75).

Também Benevolo (2004) descreve como os grupos de especuladores ingleses, chamados "jerry-builders", encarregavam-se de construir filas de casas de um andar, que mal serviam para morar e cujo objetivo era o lucro máximo. As "jerry-buildings" eram miseráveis e sua produção acontecia em série, repetindo-se ao infinito, sem tempo para avaliar o que já havia sido edificado. Rapidamente os inconvenientes higiênicos puseram em crise toda a cidade. Doenças endêmicas e epidemias alarmavam e dizimavam parcelas consideráveis da população.

Com o processo de suburbanização e as indústrias estabelecendo-se ao redor do centro, as classes operária e média deslocaram-se para os subúrbios, cujas fronteiras deixaram de ser, cada vez mais, espacialmente bem delimitadas.

Todas as grandes cidades têm um ou vários 'bairros de má fama' onde se concentra a classe operária. É certo ser freqüente a miséria abrigar-se em vielas escondidas, embora próximas aos palácios dos ricos; mas, em geral, é-lhe designada uma área à parte, na qual, longe do olhar das classes mais afortunadas, deve safar-se bem ou mal, sozinha. (ENGELS, 2008, p.70).

Segundo Guimarães (1991), as primeiras ações destinadas a prover moradias para os trabalhadores, tanto no contexto estrangeiro como no Brasil, partiram da iniciativa privada. Os donos de indústrias, interessados em atrair e fixar mão-de-obra começaram a construir casas para seus operários, próximas às fábricas. Além disso, se interessavam pelo problema da moradia para se prevenirem contra possíveis entraves a seus negócios. Nesse sentido, a habitação passou a ser vista como um investimento complementar, necessário às condições de produção, ao mesmo tempo em que era parte das condições de reprodução da força de trabalho.

Assim, quando a burguesia se decidia pela construção de casas para operários, estas eram edificadas junto às fábricas e unidades produtivas, o que representava mais uma forma de exploração e domínio sobre a classe trabalhadora. Bairros inteiros eram construídos próximos aos novos locais de trabalho, formando as periferias ao redor dos centros antigos, sem qualquer regra no que dizia respeito à infraestrutura adequada.

Engels (1965) enfatiza que a burguesia estaria ampliando seu domínio sobre a classe trabalhadora ao construir casas para os operários junto às fábricas. Por um lado, a burguesia impedia os trabalhadores de ofertarem sua força de trabalho onde melhor lhes conviesse; de outro lado, quando vinculava o acesso à moradia ao contrato de trabalho, ocorria a redução dos salários e tornava os operários mais vulneráveis aos patrões.

Ao descrever a cidade de Manchester, considerada o ponto de partida da indústria britânica, Engels (1845) identifica a segregação e a decomposição espacial como traços fundamentais do processo de industrialização e urbanização, e demonstra como esse espaço expunha a própria essência da sociedade, quando a burguesia procurava esconder (dela mesma) a visão da miséria do proletariado.

Para Engels, era no espaço urbano que se dava a formação, o desenvolvimento e a oposição entre burguesia e proletariado. Desse modo, suas críticas às condições de vida urbana não são desvinculadas de uma

crítica à sociedade e os problemas urbanos são percebidos como problemas econômicos, sociais e políticos, decorrentes da sociedade industrial capitalista. “a expressão mais forte, sob a pena de Engels, em 1845” (LEFEBVRE, 1972, p.27), é referente aos trabalhadores tomarem consciência de si e da situação de opressão em que viviam e, a partir disso, se constituírem enquanto uma classe social em oposição à burguesia opressora.

Benevolo (1981) afirma que condições precárias de vida, até então suportáveis no campo, se tornaram insuportáveis na cidade, em virtude do enorme número de habitantes e altíssimo adensamento. A extrema miséria contrastava com os rápidos progressos alcançados pela revolução industrial. Na cidade pré-industrial, os inconvenientes do ambiente eram entendidos como imutáveis e aceitos pela população com resignação. Em contrapartida, na cidade industrial, os habitantes começaram a entender que, com o advento das máquinas, o curso da realidade poderia ser mudado. A pobreza passou a ser vista como condição de privações não necessárias em que viviam grande parte dos habitantes da cidade moderna, que deveriam ser superadas com os novos meios de produção. Os anos de 1815 a 1848 marcaram “a época das grandes esperanças”. (BENEVOLO, 1981, p.33).

Benevolo (2004) situa o nascimento da urbanística moderna particularmente nas duas décadas entre 1830 e 1850, cujos primeiros passos foram dados mais a partir da preocupação dos técnicos e higienistas, que se esforçaram por remediar os problemas crescentes da cidade industrial, do que pelos estudos dos arquitetos, que neste momento preocupavam-se com estilos arquitetônicos de suas obras, desprezando a indústria e seus produtos. Nesse contexto, Mumford (2008) argumenta que a própria reação da cidade industrial contra seus descaminhos, a partir do desenvolvimento das técnicas de saneamento e higiene pública, foi sua maior contribuição à civilização.

Os movimentos de 1848 na Europa conduziram ao poder uma direita conservadora, autoritária e popular, que considerava ser necessário o controle direto do Estado sobre os vários setores da vida social e econômica. Na França, Carlos Luís Napoleão Bonaparte, sobrinho do grande Napoleão, foi

eleito, em 1848, presidente da República e em 1852 instituiu o Segundo Império, se constituindo no Imperador Napoleão III. Construiu seus poderes sobre temores suscitados pela revolução socialista de fevereiro de 1848, e se apoiou na força do exército e no prestígio popular. Acreditava que grandes obras públicas iriam reforçar sua popularidade, obter o apoio dos trabalhadores e tornariam mais difíceis possíveis futuras revoluções.

Tem-se, em essência, que as obras de Paris se configuraram como uma simples técnica a serviço do poder constituído de Napoleão III, na medida em que não se constituíram em parte integrante da política, mas foram subalternas da nova ideologia conservadora. Assim, a reforma urbana de Paris não se traduziu efetivamente em uma transformação geral da sociedade, mas afirmou, no espaço urbano industrial, as contradições e oposições promovidas pelo modo de produção capitalista.

O centro da antiga Paris era cada vez mais incapaz de suportar o crescimento populacional, as ruas medievais e barrocas não eram mais suficientes ao trânsito, as velhas casas eram inadequadas face às exigências higiênicas da cidade industrial.

Entre 1820 e 1900, a destruição e desordem, dentro das grandes cidades, é semelhante àquela de um campo de batalha, proporcional à própria extensão se seu equipamento e ao poder das forças empregadas. Nas novas províncias da construção de cidades, deve-se agora ficar de olho nos banqueiros, industriais e inventores mecânicos. Foram eles responsáveis pela maior parte do que era bom e por quase tudo que era mau. Na sua própria imagem, criaram um novo tipo de cidade: aquela a que Dickens, em *Tempos Difíceis*, chamou de Coketown. Em grau maior ou menor, todas as cidades do mundo ocidental foram marcadas com as características arquetípicas de Coketown. O industrialismo, a principal força criadora do século XIX, produziu o mais degradado ambiente urbano que o mundo jamais vira; na verdade, até mesmo os bairros de classes dominantes eram imundos e congestionados. (MUMFORD, 1982, p.484).

O Prefeito Barão Georges Eugène Haussmann dirigiu as obras em Paris por 17 anos (1853-1870). De acordo com Choay (2005), Haussmann fez uma obra realista, ao criar uma nova ordem espacial para adaptar Paris às exigências econômicas e sociais do Segundo Império. Haussmann fragmentou as estruturas da cidade medieval e fez emergir novas funções urbanas, adaptadas

ao novo modo de produção e à sociedade capitalista. Sobrepôs ao corpo da cidade uma malha de ruas largas e retilíneas, formando um sistema de comunicação entre os principais centros da vida urbana e as estações ferroviárias, garantindo eficiência direta ao trânsito. Os elementos de importância arquitetônica foram isolados e adotados como pontos de fuga para as novas perspectivas viárias. Haussmann deu prosseguimento aos ordenamentos barrocos, considerando critérios de projeto baseados em conceitos de regularidade, simetria e culto ao eixo. Novos edifícios públicos foram construídos: escolas, hospitais, prisões, escritórios administrativos, bibliotecas, mercados. O Estado se encarregou dos edifícios militares e das pontes. Grande importância foi dada à manutenção e criação de parques públicos, como o Bois de Boulogne, o Bois de Vincenne, o Buttes-Chaumont e o Parc Montsouris. Em relação às instalações de infraestrutura urbana, novos aquedutos e sistemas para elevação das águas do Sena foram projetados e uma nova rede de esgotos foi construída. A instalação de iluminação foi triplicada e o serviço de transportes públicos foi reordenado.

Benevolo esclarece que os trabalhos viários de Haussmann se tornaram possíveis sobretudo pela Lei de 13 de abril de 1850, que permitiu expropriar as áreas necessárias para o alargamento das ruas e todos os imóveis compreendidos dentro do perímetro das obras. A lei de expropriação pôde ser aplicada em larga escala e disciplinada de modo cada vez mais favorável ao Estado. “as obras públicas não fazem somente subir o preço dos terrenos circundantes, mas influem em toda a cidade, favorecendo seu crescimento e aumentando as rendas globais.” (BENEVOLO, 2004, p.102).

Entretanto, a distribuição de riquezas não foi igualitária e os proprietários de terrenos urbanos foram extremamente beneficiados, uma vez que o mecanismo fixado para as expropriações permitia que o montante da indenização fosse desproporcionalmente alto. Assim, as expropriações eram desejadas e solicitadas como fontes de enriquecimento.

Esse impulso reformador da metrópole deteriorada pela expansão da indústria não levou em conta as consequências da remoção do enorme número de



famílias das áreas centrais para as periferias distantes de Paris. Ao abrir ruas largas e compridas pelo meio dos bairros operários, “à maneira bonapartista”, seja por considerações de saúde pública e de embelezamento, ou devido à necessidade de criação de grandes áreas comerciais centralmente localizadas, ou por necessidades do trânsito, as velhas moradias operárias foram destruídas e a população pobre foi “varrida do coração da cidade”.

Através de seu projeto de reforma urbana, Haussmann possibilitou que os terrenos das áreas centrais fossem valorizados e “saneou as áreas de pobreza”. O valor fundiário cresceu enormemente em paralelo com o desenvolvimento industrial, evidenciando cada vez mais a segregação das classes sociais no espaço da cidade. Ao tentar reorganizar o espaço urbano a partir da entrada da máquina, Haussmann ofereceu soluções favoráveis aos industriais e financistas, que se constituíam nos elementos mais ativos da sociedade, dissimulando a permanente miséria do operariado urbano. Manifestou-se, assim, no espaço da cidade, a oposição entre proletariado e burguesia.

Nesse contexto, Engels enfatiza que a burguesia procurou enfrentar o problema da habitação dos trabalhadores, expulsando-os das áreas centrais (onde os terrenos tornavam-se cada vez mais valorizados) e transferindo-os para a periferia. Esse deslocamento era promovido, ora pela ação do mercado imobiliário, movido pela especulação, ora pelos projetos de saneamento de áreas de pobreza.

Ao considerarmos o significado do espaço, portanto, é possível compreender as relações sociais que nele se manifestam. Novas dinâmicas de estruturação do espaço urbano apresentaram-se a partir da indústria. As cidades, locus da produção industrial, passaram por uma verdadeira reviravolta, a começar pelo intenso crescimento demográfico, decorrente, inicialmente, da força de trabalho que chegava do campo. A realidade que Engels soube perceber – de segregação e de decomposição– no espaço urbano, e como esse espaço expunha a própria essência da sociedade que nele habitava, foi fortemente generalizada pelo mundo afora.

O Brasil viveu a relação entre industrialização e urbanização, com algumas semelhanças à Europa e muitas diferenças, quase um século depois. O processo de industrialização no Brasil deu-se integrado à expansão da cultura do café, que tomou impulso a partir de 1830. “no final do século XIX, 80% dos trabalhadores brasileiros estavam no campo, 13% no setor de serviços e 7% na indústria” (MARICATO, 1997, p.26), evidenciando ainda a forte predominância do setor rural no Brasil neste período. A indústria aos poucos se expandiu e as cidades começaram a se transformar também no espaço da produção. Imigrantes, escravos livres e trabalhadores brancos constituíam, aos poucos, uma massa urbana, junto com uma nova classe, a média, formada por profissionais liberais, jornalistas, militares.

A mentalidade urbana, aspirando refletir uma nova ordem e novos tempos, procurou construir uma fachada urbana para se legitimar perante os países capitalistas centrais através de valores como ordem, civilização, estabilidade. Era preciso apagar os resquícios escravistas do passado recente. As reformas urbanas se incluíam entre as diversas medidas destinadas a simbolizar essa nova fase da nossa história e a atrair os capitais externos que a expansão do café requeria. (MARICATO, 1997, p.27,28).

Observa-se que o crescimento populacional das cidades brasileiras, assim como em algumas cidades europeias, não foi acompanhado de serviços de saneamento, o que agravou epidemias, como o cólera e a febre amarela, entre outras. Tem-se que diversas cidades, como Rio de Janeiro, Manaus, Belém, Porto Alegre, São Paulo, passaram por obras de reforma urbana sob os preceitos de uma política higienista saneadora, inspiradas na reforma de Paris, comandada por Haussmann. O afastamento dos pobres das áreas centrais e o tratamento estético destas áreas, pressupondo a inexistência da pobreza, eram objetivos, entre outros, da política saneadora e a questão da moradia da classe trabalhadora pobre não fazia parte dos projetos de reforma urbana.

A moradia, produzida de acordo com o modo de produção capitalista, transformou-se em uma mercadoria e a propriedade da terra passou a ser condição prévia para o acesso à esta mercadoria. Também a legislação, com o intuito de regular a construção de edifícios, começou a ser instituída e, segundo

Maricato (1997), a atividade empresarial imobiliária foi regulamentada logo nos primeiros dias da Primeira República (1889-1930).

Assim, no início do século XX, as empresas imobiliárias já investiam no parcelamento do solo e na comercialização dos lotes, enquanto o pequeno capitalista investia na produção de pequenos núcleos de casas para alugar. Muitos industriais investiam em vilas operárias para os trabalhadores das fábricas, assegurando assim maior controle sobre a mão-de-obra. A autoconstrução passou a ser uma alternativa combinada com os loteamentos nas periferias, precárias de infraestrutura básica. Por outro lado, nos restritos centros urbanos se concentravam a pavimentação, os transportes, a água, os esgotos, a energia elétrica, as praças, os jardins e conseqüentemente, era alto o preço da terra. Estabeleceu-se, assim, uma acentuada diferença dos preços da terra entre os centros urbanos e as periferias em formação.

Com a Revolução de 1930, o Estado passou a intervir decisivamente na promoção da industrialização, através da produção da infraestrutura (aço, petróleo, rodovias, etc) e de subsídios ao capital industrial e ao desenvolvimento do mercado interno. Também foi nessa época que o Estado reconheceu, pela primeira vez, que o problema da moradia era de sua responsabilidade, visto que as iniciativas privadas não tinham condições de resolvê-lo. Além disso, era preciso dar alguma resposta aos protestos dos trabalhadores, descontentes com os aumentos progressivos dos aluguéis das moradias, combinados com as dificuldades e baixos salários enfrentados cotidianamente pela classe operária. Conforme veremos adiante, o Estado propôs, em 1937, a primeira política social de habitação, promovida pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP). Em 1946, criou-se a Fundação da Casa Popular (FCP) e, em 1964, foi instituído o Banco Nacional da Habitação (BNH).

Contudo, o processo de urbanização brasileiro foi fortemente marcado pela prática do loteamento irregular na periferia ou a pura e simples ocupação ilegal de terras, somados à autoconstrução, que se tornou a alternativa de moradia

mais comum encontrada pelos operários e pela massa pobre de população, que migrava para as grandes cidades. Eram:

‘idéias fora do lugar’: enquanto nos gabinetes governamentais uma realidade virtual era ‘organizada’ no papel e nos textos das leis, a concretude revelava que grande parte da população, os excluídos do mercado imobiliário privado, ocupava o solo ilegalmente, construindo sua própria casa com seus poucos recursos técnicos e financeiros. A periferia cresce velozmente (MARICATO, 1997, p.39).

Em Minas Gerais, a própria história vai revelando a estruturação do seu território. Ainda em 1823, após a Independência do Brasil, a então Vila Rica tornou-se oficialmente capital de Minas e recebeu o nome de Ouro Preto. Entretanto, durante a Primeira República, que iniciou-se em 1889, materializou-se a idéia de mudar a sede do governo para outro local. Um conjunto de profundas mudanças econômicas, políticas e sociais, entre elas a abolição da escravidão, em 1888, o processo de industrialização emergente (e com ele todo o desenvolvimento das cidades), concorreram desfavoravelmente a Ouro Preto, até então capital e símbolo do apogeu econômico do Estado, mas que já não se adequava aos novos tempos.

Uma nova capital mineira viria, portanto, como uma solução para os problemas socioeconômicos do Estado, rompendo com o passado e impulsionando os tão almejados progresso e modernização. Após acalorados debates no Congresso Mineiro, ficou definido, em 1893, que o local mais adequado para se construir a capital do Estado de Minas Gerais seria a região do Curral del Rei, já habitada desde os primórdios do século XVIII. O tempo estipulado para a construção da nova capital (e a realização do sonho mudancista) era bastante reduzido. A nova cidade deveria estar em condições de ser inaugurada em quatro anos. O engenheiro (paraense) Aarão Reis foi convidado para chefiar a Comissão Construtora da Nova Capital, estando à frente dos estudos e levantamentos necessários à edificação da cidade. No prazo previsto, dezembro de 1897, foi inaugurada a nova capital, sob a denominação de *Cidade de Minas*<sup>7</sup>, por Bias Fortes, então Presidente de Minas (1894-1898).

---

<sup>7</sup> O nome *Cidade de Minas* não vingou e, em 1901, o Congresso estabeleceu o nome *Belo Horizonte* à capital mineira.

Acreditava-se que a criação de uma cidade como centro administrativo induziria a formação de um pólo econômico que promoveria a unidade territorial do Estado. Assim:

Belo Horizonte nasceu planejada de acordo com a ordem positivista, filha dos desdobramentos do Iluminismo em suas manifestações do final do século passado. A ideologia da ordem e do progresso foi expressa na sua configuração urbana, nas linhas e esquinas retas, rigidamente delimitadas, mais adaptadas aos cânones barrocos da tradição ibérica e do modismo francês do que às condições específicas da natureza e do terreno onde se implantava. (MONTE-MÓR, 1994, p.14).

Observa-se que entre os fatores determinantes da escolha do lugar para se edificar a nova capital mineira, estavam as condições de salubridade, ou seja, a situação do solo e do subsolo, as condições atmosféricas e a não existência de moléstias contagiosas, num claro reflexo do pensamento higienista predominante na época, fortemente influenciado pelas posturas estabelecidas pelos países europeus em relação à legislação sanitária.

Como Haussmann, que elaborou o projeto de reforma urbana de Paris obedecendo a indicações de Napoleão III, Aarão Reis também recebeu do governo as diretrizes que deveriam orientar o plano da nova capital mineira. A influência de Haussmann se fez claramente presente em Belo Horizonte, sobretudo na concepção higienista da cidade. Mas enquanto em Paris o trabalho de Haussmann se destinou à transformação de um espaço já construído, em Belo Horizonte ele influenciou a construção de um espaço novo e moderno, onde as forças capitalistas puderam se desenvolver desde a sua gênese.

Evidenciou-se, desde a concepção do plano de Aarão Reis, o aspecto elitista e segregatório da nova capital mineira, que se intensificou, a partir de um conjunto de medidas adotadas pelo poder público, sobretudo o incentivo à especulação da terra urbana.

É esta trajetória histórica de Belo Horizonte, marcada pela segregação socioespacial, vista através da produção da habitação popular<sup>8</sup>, que a próxima parte do capítulo pretende discutir.

### **3.2 Breve histórico da metrópole belo-horizontina**

Todavia, milagre foi a palavra várias vezes repetida para explicar a proeza de fazer surgir, em apenas alguns anos e no meio de um rude sertão, uma cidade com todos os requisitos para ser a mais moderna das cidades brasileiras. Os que antes conheceram o antigo arraial não se cansaram de dizer: 'Como tudo mudou!' (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.20).

Por sua formação histórica – uma cidade criada e planejada pelo poder público para se tornar pólo político e econômico do Estado – era natural que o Estado se constituísse no principal agente do processo de desenvolvimento de Belo Horizonte:

Duas marcas vêm sendo impressas na morfologia sócio-espacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), desde a sua gênese: a segregação urbana e a forte presença do Estado. (MENDONÇA, 2002, p.30).

Portanto, sua história delinea-se sob o signo da diferenciação socioespacial. Ao mesmo tempo em que se criou a cidade do planejamento, com adequados padrões de urbanidade, cresceu uma outra cidade, precária, deficiente de serviços e equipamentos urbanos, local de moradia das classes populares.

---

<sup>8</sup> Habitação popular é um termo genérico que define uma solução de moradia voltada para a população trabalhadora de baixa renda.

### **3.2.1 A capital do início do século XX**

---

Nos primeiros anos da cidade, a população cresce aceleradamente, mas as ruas continuam vazias. Em 1912, Belo Horizonte atinge a marca dos 40 mil habitantes, grande parte morando fora dos limites da Contorno. Os problemas acarretados por uma ocupação que escapou ao planejado, agravados pela eclosão da Grande Guerra, deixavam a cidade com um ar de coisa inacabada. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.54).

A Planta Geral da Nova Capital, projetada por Aarão Reis, previa a diferenciação do território ao definir *a priori* que tipo de pessoa seria qualificada a ocupar cada área. A zona urbana, delimitada pela Avenida 17 de Dezembro (atual Avenida do Contorno), era a área considerada privilegiada, destinada ao aparato burocrático e às residências dos funcionários públicos e antigos moradores de Ouro Preto, composta por um meticuloso traçado ortogonal de ruas e avenidas, hierarquizado pela proximidade de grandes espaços públicos e, dando suporte a este sistema viário, elevados padrões de infraestrutura e arborização. Já a zona suburbana, além dos limites da Avenida do Contorno, pensada como região de sítios e chácaras, servia como futura expansão da cidade, caracterizada por padrões urbanísticos mais flexíveis e precária provisão de infraestrutura e equipamentos urbanos. A zona rural, por sua vez, circundava a suburbana e constituía-se na imagem de cinturão verde da capital, sendo formada por colônias agrícolas com a função de abastecer a cidade de produtos agrícolas e hortigranjeiros.

Nestes núcleos coloniais agrícolas, procurou fixar-se o imigrante estrangeiro, chamando a atenção a preponderância dos italianos entre eles. De acordo com o PLAMBEL (1987), a criação dos núcleos agrícolas obedeceu às diretrizes da política imigracionista do governo mineiro que, não apenas objetivavam o desenvolvimento da riqueza pública pelo povoamento do solo, como também o incremento da produção agrícola, formando o campo imediato de apoio e abastecimento à cidade, estratégia comum ao urbanismo do final do século XIX.

A planta de Aarão Reis desconsiderou o antigo Arraial do Curral del Rei, local escolhido para, sobre ele, se erigir a nova capital. Assim, as residências e construções em geral foram desapropriadas e foi dado o prazo de um ano para as famílias se mudarem do local. A maior parte dos moradores foram ressarcidos por meio do pagamento de uma indenização em dinheiro, mas alguns preferiram receber lotes na nova cidade em troca de suas propriedades.

Em relação ao operariado envolvido nas obras da cidade, não foram previstos espaços para sua moradia, sendo considerados uma espécie de população “flutuante”. Não se cogitou a hipótese de a classe trabalhadora permanecer, juntamente com suas famílias, na cidade planejada para e pelo aparato administrativo do Estado.

o projeto de Aarão Reis reflete as tendências do momento, ou seja, embora o problema da moradia para o trabalhador no País já se manifestasse em intensidade variada e de acordo com a evolução de cada estado, ele ainda não havia se tornado uma questão social e política digna da atenção do poder público. (GUIMARÃES, 1991, p.71).

De acordo com o PLAMBEL (1987), a Comissão Construtora limitou-se a alojar os operários da construção civil em acampamentos localizados na própria zona urbana, em virtude da proximidade aos canteiros de obras, mas que deveriam ser demolidos assim que se concluíssem as obras da cidade.

Além dos operários, a capital também recebeu profissionais liberais, técnicos e comerciantes em busca de trabalho e oportunidades. Cedo houve uma emergência, em maior ou menor intensidade, em relação à questão da moradia para os novos habitantes que chegavam à cidade.

Muitos trabalhadores, sem terem onde morar, acabaram construindo cafuas<sup>9</sup> barracos e barracões para residirem, em todos os cantos da cidade. De acordo com Guimarães (1991), a proliferação de moradias improvisadas para os trabalhadores resultou, por volta de 1895, antes mesmo da inauguração de

---

9 De acordo com Berenice Guimarães (1991), cafua é uma terminologia usada na época para designar as casas de barro cobertas de capim. Os barracos eram feitos de tábuas, cobertos de capim ou zinco e ambos podiam estar localizados em áreas invadidas ou não. Barracões eram casas de alvenaria levantadas, em geral, nos fundos de outras casas.



Belo Horizonte, no surgimento de duas áreas de aglomerados de cafuas: a do Córrego do Leitão e a da Favela ou Alto da Estação, ambos na zona urbana da cidade.

De uma forma bem diferente, foi o tratamento dispensado aos funcionários públicos e à elite residente em Ouro Preto. Estes, segundo o PLAMBEL (1979), foram incentivados a se transferirem para a nova capital através da concessão gratuita de lotes (um urbano e outro suburbano), com facilidades de compra de lotes contíguos aos primeiros. A construção das residências do funcionalismo público também foi patrocinada pelo Estado, com facilidades de pagamento através do desconto em folha.

Assim, o poder público foi o principal responsável pelo processo de ocupação do solo, uma vez que controlava o acesso aos terrenos. Contudo, nem todos os lotes doados foram ocupados, pois muitos proprietários não tiveram interesse imediato na sua ocupação, o que permitiu a alguns negociistas<sup>10</sup> adquirirem terrenos a preços baixos com o objetivo de vendê-los posteriormente a preços elevados, favorecendo a retenção de terras na zona urbana e a especulação imobiliária. Assim, ao mesmo tempo em que estruturou, controlou e estimulou a ocupação da nova capital, pois era o maior detentor das terras do município, o Estado favoreceu o comércio das terras urbanas.

Foi, portanto, resultado da ação do Estado, a introdução em Belo Horizonte das leis do Mercado Imobiliário. A desapropriação iniciada pelo Estado e conseqüentemente, a apropriação pelo mesmo de extensas áreas, significou o lançamento do solo urbano no mercado. [...] A desapropriação inicial não considerou o espaço urbano como bem coletivo, mas comercializável. (PLAMBEL, 1979, p.56).

Costa (1994) esclarece que grande parte dos terrenos da zona urbana:

foi objeto de leilão público, o que define o caráter da seleção da ocupação pelo critério da renda, fato que possibilitou a concentração de lotes e a conseqüente especulação com os (já então altos) preços dos terrenos urbanos. (COSTA, 1994, p.52).

---

10 "Cita-se como exemplo o Sr. José Francisco de Macedo que por adquirir com essa finalidade um considerável número daqueles lotes, recebeu o cognome de "José dos Lotes". (PLAMBEL, 1979, p.56)

Ressalta-se que, a partir da inauguração da nova capital, desfez-se a Comissão de Construção e foi criada a Prefeitura Municipal, subordinada à Presidência do Estado. “A partir de 1898, a continuidade do processo de construção da Capital passou a ser de responsabilidade da Prefeitura e da Secretaria de Estado da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”. (GUIMARÃES, 1991, p.89).

Os altos preços da terra na zona urbana forçaram os segmentos mais empobrecidos da população a se fixarem fora dos perímetros da Avenida do Contorno. Era clara a intenção dos idealizadores da capital em direcionar o adensamento da cidade a partir do centro em direção às periferias, conforme justificativa de Aarão Reis, sobre a Avenida Afonso Pena:

dei a largura de 50 metros, para constituí-la em centro obrigado da cidade e, assim, forçar a população, quando possível, a ir-se desenvolvendo do centro para a periferia, como convém à economia municipal, à manutenção da higiene sanitária e ao prosseguimento regular dos trabalhos técnicos. (REIS, 1893 *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.17).

Contudo, o processo de ocupação da área localizada além dos limites da Avenida do Contorno deu-se de forma muito mais intensa e as colônias agrícolas da zona rural foram ocupadas como extensão e incorporadas à zona suburbana; algumas colônias nunca chegaram a adquirir as características de cinturão verde. Ao mesmo tempo em que agregaram um maior número de pessoas, as zonas suburbana e rural sofreram com a ausência de investimentos públicos, tornando-se carentes de serviços e equipamentos coletivos. A promulgação do primeiro código de posturas de Belo Horizonte, em 1898, já demonstrava que as exigências de infraestrutura eram bastante rigorosas para a zona urbana, em clara diferenciação com as demais zonas da cidade. O que houve, portanto, foi uma inversão de sentido da ocupação proposta. Nesse contexto, Monte-Mór (1994) afirma que:

foi a classe trabalhadora, excluída do espaço central da cidade, do poder, da cidadania, da ágora estendida, que de fato determinou a produção da cidade. E Belo Horizonte cresceu no sentido oposto, da periferia para o centro (MONTE-MÓR, 1994, p.15).

Os dados do Censo de 1912 são reveladores nesse sentido. Belo Horizonte contava com uma população de 39 mil habitantes. Destes, 68% residiam fora da zona urbana (38% na zona suburbana e 30% na zona rural). Quanto às 6.808 habitações existentes:

27% eram barracos; em termos de níveis de atendimento de infraestrutura, 15% das construções tinham energia elétrica, 36% eram abastecidas por água e 24% tinham sistema de esgotos. Assim, aproximadamente uma em cada quatro habitações era precária, havendo várias referências a favelas surgidas desde os primeiros anos de ocupação. (COSTA, 1994, p.53).

A história de Belo Horizonte revela o surgimento de duas cidades em uma só: uma oficial, planejada, e bem equipada em termos de serviços e equipamentos e com uma população rarefeita – “a Belo Horizonte dos ricos”; a outra, populosa, concentrando a precariedade e a carência – “a Belo Horizonte dos pobres”.

Foi em 1902, através do Decreto nº 1.516 de 02 de maio, que se deu a primeira iniciativa de remoção de habitações tidas como inadequadas em Belo Horizonte, quando o então Prefeito Bernardo Pinto Monteiro (1899-1902) determinou a demolição de cafuas e a remoção da população nelas residente para a 8ª seção urbana, conhecida por Barro Preto.

Cerca de 600 cafuas no ‘Leitão’ e 300 no lugar denominado ‘Favella’ e em outros pontos foram removidos com uma população de 2.000 habitantes para a 8ª seção urbana, onde se fez concessões a título provisório para o estabelecimento destes operários que constituem elemento indispensável ao progresso da cidade. (PLAMBEL, 1979, p.65).

O Barro Preto foi a primeira vila operária<sup>11</sup> da capital. O local não possuía qualquer tipo de infra-estrutura e era proibida a implantação de casas comerciais. Essa medida, de organização de um bairro operário em plena zona urbana, a fim de assegurar a disponibilidade da mão-de-obra para a continuidade da construção da cidade, não foi acompanhada por investimentos em serviços básicos para a população. Além disso, os terrenos só poderiam ser alienados aos trabalhadores quando houvesse a canalização de água e

---

<sup>11</sup> No sentido de ser formada por população operária removida de outro local, e não no sentido de ser construída pela indústria para prover moradia a seus próprios operários.

serviço de esgoto. Na verdade, tratou-se de uma medida impulsionada pela gravidade do problema da moradia para os operários e não por uma vontade política de inserir o trabalhador na nova cidade.

Para o jornal *O Operário*, esta transferência não representava a solução do problema:

Louvaríamos o acto do Sr. Prefeito se as cafuas fossem condenadas definitivamente, mas como no Barro Preto está se edificando uma nova cidade de cafuas não compreendemos o motivo porque manda-se desalojar os pobres operários com grandes danos dos seus interesses. Cafuas por cafuas podia deixar as que já estavam. (*O OPERÁRIO*, 02 set. 1900, p.2 *apud* GUIMARÃES, 1991, p.96).

Entretanto, de acordo com Guimarães (1991), a ação da Prefeitura foi considerada de vanguarda no País, uma vez que a Prefeitura concedeu lotes, a título provisório e gratuito, a operários e proprietários de cafuas no Barro Preto (zona urbana) e a soldados, em Santa Efigência (zona suburbana). Diferente era o tratamento às favelas no Rio de Janeiro, por exemplo, onde o problema de invasão de terras já era tratado com a sumária expulsão da população, como um caso de polícia.

Em Belo Horizonte, como em outras cidades em processo de industrialização e urbanização, os espaços de moradia, lazer e trabalho dos segmentos socialmente mais pobres foram submetidos a um controle e repressão sistemáticos, não só por meio de ações policiais, como também mediante as iniciativas da Seção de Higiene e da Polícia Sanitária da Prefeitura, que foram criadas em 1900. Tais medidas acompanhavam o movimento higienista que se instaurou no Brasil no início do século XX.

Assim, barracos e cafuas foram condenados pelo poder público, em nome da higiene e da modernidade, tornando-se alvo de atenção no que se referia à sua destruição e transferência da população a outros espaços. Também iniciou-se um combate ao fenômeno dos barracões de aluguel, que eram construídos nos fundos de moradias localizadas em áreas centrais e alugados à população pobre. Os governantes e as classes dominantes consideravam a pobreza perniciosa em si, e o discurso higienista, com vistas a disciplinar o espaço

urbano, ia de encontro à evidente intenção de afirmar o histórico processo segregatório da ocupação do espaço da capital mineira. As medidas relativas ao problema da moradia do trabalhador foram adotadas no sentido de se preservar a zona urbana, buscando isolar as classes ricas das classes pobres.

Em 1912, o então Prefeito Dr. Olyntho Deodato dos Reis Meirelles (1910-1914) colocou-se radicalmente contra os barracos, que antes serviam aos prédios em construção e que acabaram se tornando residências:

Será sempre preferível uma população menos numerosa na área urbana, porém saudável e cercada de todas as garantias da higiene, habitando áreas e prédios que tenham o conjunto harmonioso e perfeito pela Comissão Construtora, a vermos mesmo no coração da cidade verdadeiros bairros chineses, habitat predileto de todas as moléstias infecto-contagiosas. (PLAMBEL, 1979, p.69).

Pouco depois, o poder público designou novas áreas na zona suburbana para se constituírem espaços de moradia operária. Como exemplos, em 1913, foi autorizada a construção da primeira vila operária, por iniciativa privada e incentivos concedidos pela Prefeitura, no Calafate. Em 1919, foi instalada a primeira vila proletária na Lagoinha, na qual os lotes não eram concedidos gratuitamente, mas:

aforados a título oneroso a pessoas reconhecidamente pobres, devendo o operário pagar pelo aforamento um pequeno valor [...] Aos afozeiros seria permitida a construção de habitações provisórias que seriam substituídas por definitivas, no prazo de quatro anos a partir da data do aforamento. (GUIMARÃES, 1991, p.124,125).

Tem-se que, na fase inicial de construção de Belo Horizonte, o Estado era o dono da terra e do capital, o que o levou a agir de modo quase autônomo na construção da cidade planejada, levando em conta os interesses das elites políticas e da burocracia pública, voltado que estava para o esforço de transformar Belo Horizonte em uma capital que fosse centro de integração regional. Entretanto, a própria história desviou o plano original da nova capital, cujo destino planejado foi sendo alterado e à ele foi sendo incorporado fatores necessários ao desenvolvimento de uma metrópole moderna e capitalista.

### **3.2.2 A capital se transforma**

---

O primeiro arranha-céu da cidade é de 1935. Com 10 pavimentos, o edifício Ibaté surgiu majestoso no centro de Belo Horizonte, misturando o moderno e o art déco. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.132).

Nos anos de 1920, Belo Horizonte assistiu a uma significativa expansão da sua fronteira urbana. De acordo com Guimarães (1991), o processo de ocupação do solo foi acompanhado da especulação de terrenos, com características dos anos anteriores: a invasão de áreas e remoção de favelas e ainda, o deslocamento da classe trabalhadora para a periferia da zona urbana, onde começaram a surgir vilas operárias.

A criação de usinas siderúrgicas em torno da cidade, como a Usina Siderúrgica e a Belgo Mineira em Sabará, foi um dos reflexos da retomada do crescimento econômico nacional, que estimulou o aumento de empregos e a consequente demanda de bens de consumo na capital mineira. Também o impulso dado ao sistema de comunicação e o início da construção das estradas de rodagem, em 1924, foi fundamental ao processo de expansão urbana da cidade.

Em relação ao transporte municipal, este continuava a ser o bonde, inaugurado em 1902, que servia ao centro da cidade e a alguns bairros. O serviço de ônibus foi inaugurado em 1928.

Em decorrência do dinamismo econômico e êxodo rural, houve um aumento substancial da população que, aliado à especulação de terrenos, acirrou o processo de formação das periferias e favelas. De acordo com Guimarães, o trabalhador tinha três opções de moradia: “alugar um quarto em uma favela dentro da cidade, ir para uma área invadida ou alugar ou comprar uma casa no subúrbio.” (GUIMARÃES, 1991, p.140). Os imigrantes, com o desejo de viver próximos ao centro comercial e ao emprego, optavam primordialmente pelas duas primeiras alternativas.

A partir de 1920, a extensão das linhas de bondes e o aumento dos salários, entre outros fatores, facilitaram a fixação da população na periferia. Nesse contexto, surgiram companhias imobiliárias que, sustentadas pela facilidade de crédito para a construção imobiliária, foram responsáveis, em grande parte, pelo boom imobiliário verificado a partir de 1920 em Belo Horizonte. As companhias passaram a lotear áreas, até então pertencentes às ex-colônias agrícolas, para a construção de casas a serem comercializadas (vendidas ou alugadas). Desta forma, a cidade alargou seu território em direção à periferia, especialmente com a proliferação de loteamentos sem infraestrutura e aprovados indiscriminadamente pelo poder público. Para estes espaços orientavam-se trabalhadores mais qualificados, com renda suficiente para adquirir ou alugar sua residência. Aos trabalhadores com rendimentos ainda mais baixos, restava a opção das favelas.

Observa-se que uma prática comum na história de Belo Horizonte foi o processo de ocupação-remoção de áreas da cidade ocupadas pela população trabalhadora. O poder público permitia que as pessoas ocupassem uma área, até o momento em que tornava-se necessária sua desocupação, em decorrência do processo de crescimento da cidade e da valorização dos terrenos. As favelas da Barroca e a Pedreira Prado Lopes, por exemplo, formaram-se a partir das famílias expulsas da favela do Córrego do Leitão e do Barro Preto. Em 1928 a Vila Concórdia tornava-se realidade e destinava-se às famílias que seriam removidas das favelas do Barro Preto, Barroca e Pedreira Prado Lopes. O próprio nome, Concórdia, refere-se às famílias que “concordaram em ser transferidas”. (GUIMARÃES, 1991, p.156).

Os anos 1930 foram marcados por grandes transformações no país, sobretudo com o início do período da substituição de importações, que se consolidou na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial. A capital mineira voltou-se fortemente para um esforço de industrialização.

Belo Horizonte harmonizou-se com outros centros populosos do País: passando por transformações significativas no plano econômico, social e político e que se refletiram diretamente no crescimento físico-espacial da cidade. (PLAMBEL, 1979, p.184).

Neste contexto, a moradia do trabalhador ganhou expressão enquanto condição de reprodução da força de trabalho e as favelas começaram a ser vistas como espaços de criminalidade. De acordo com Guimarães (1991), é a fase das vilas-favelas operárias, que passaram a constituir o padrão típico de moradia popular nos espaços periféricos da capital.

Sabe-se que uma série de medidas foram tomadas pelo Estado, especialmente na década de 1930, no sentido de estimular o adensamento das áreas centrais, tais como a permissão para a verticalização. Contudo, Belo Horizonte, nas palavras de Costa (1994), “viveu um processo de extraordinário crescimento urbano, quase todo externo à Avenida do Contorno [...] O loteamento indiscriminado era o recurso para a introdução desses espaços no mercado.”(COSTA, 1994, p.55).

Os empreendedores imobiliários lançavam loteamentos e criavam novos bairros e vilas. Guimarães (1991) salienta que, em Belo Horizonte, o nome vila referia-se a situações diferenciadas: havia vilas construídas por construtoras destinadas à venda das casas no mercado e vilas formadas pela população expulsa da zona urbana e/ou por levas de imigrantes que chegavam do campo e ocupavam terrenos públicos, sem autorização. Assim, muitas vezes formaram-se favelas sob a denominação de vilas.

As palavras do então Prefeito Octacílio Negrão de Lima (1935-1938) demonstram a preocupação do poder público com a atuação “desenfreada” do comércio imobiliário, levando-o a implantar medidas restritivas aos novos loteamentos:

O número excessivo de ‘Vilas’ aprovadas sem ônus algum para os proprietários, estendeu de tal forma a área povoada de Belo Horizonte que criou para a Administração Pública os mais graves e sérios problemas. Sente-se, disse um dos ilustres engenheiros da Municipalidade, a necessidade de pôr um dique às aprovações e percebe-se, de outro lado, o receio dos Prefeitos em abrir luta franca com os interessados, na sua maioria homens de recursos. Muitas fortunas particulares, em Belo Horizonte, fizeram-se às custas das Vilas, criando para os cofres públicos, problemas de saneamento, conforto, polícia e assistência que custarão dezenas de milhares de contos de reis. Expuzemos a situação a V.Excia. que nos autorizou a baixar o Decreto nº 54 de 4 de novembro de 1935 criando ônus



técnicos e financeiros para as novas subdivisões. (PLAMBEL, 1978, p.245).

Entretanto, apesar das restrições impostas com o decreto como a imposição, aos incorporadores, da execução dos serviços de infraestrutura nos loteamentos, as vilas continuaram sendo lançadas no comércio, independentemente da aprovação da Prefeitura, ou seja, a maioria dos loteamentos executados a partir do Decreto de 1935, tornaram-se clandestinos. Os incorporadores limitavam-se a demarcar os lotes e abrir vias, sem qualquer infraestrutura. Os serviços urbanos como redes de água, esgoto e energia não satisfaziam à demanda da população, se constituindo em constantes problemas para o poder público, como se pode observar pela chamada que a imprensa noticiou:

A Villa Mendonça<sup>12</sup> necessita de água e iluminação. Os moradores da Villa apelam para a Prefeitura por nosso intermédio afim de que sejam resolvidas as dificuldades daquele subúrbio que apesar de ser um dos mais antigos da Capital até hoje não tem água corrente e nem iluminação eléctrica. Além disso as ruas da Villa Mendonça estão em péssimo estado de conservação e necessitando de urgentes reparos. (PLAMBEL, 1979, p.253).

Em 1934, foi criada a Comissão Técnica Consultiva, cuja função era intermediar a relação entre a população e o governo, no intuito de capacitar a prefeitura para administrar os problemas que Belo Horizonte vivia. Obras foram iniciadas, visando sanar os problemas mais prementes da capital, em especial, os de infraestrutura urbana e calçamento. O conceito de modernização envolvia mudanças no aparato burocrático, com vistas à implementação de um planejamento urbano que incluía uma noção mais integrada da cidade.

Em 1936, foi criada a área industrial do Barro Preto, ao longo da linha ferroviária e do Ribeirão Arrudas, onde se instalaram mais de vinte empresas, renunciando a política de incentivos à localização industrial a ser praticada nos anos seguintes. Entretanto, a região, a princípio de perfil industrial, consolidou-se posteriormente como uma área comercial.

---

12 Parte da 2ª seção suburbana de Belo Horizonte, a Vila Mendonça começou a ser loteada no início da década de 1920. Posteriormente uniu-se à Vila Maria Ana constituindo o bairro que hoje conhecemos como São Pedro.

Em 1938, iniciaram-se as atividades da Cia. Renascença Industrial. Suas instalações incluíam não só a indústria têxtil, mas também a vila operária com cerca de 130 moradias, construída pela própria indústria. Trata-se da primeira vez que se tem em Belo Horizonte, a construção de uma vila operária produzida pela indústria e localizada junto à indústria, para prover seus próprios operários de moradia.

### **3.2.3 Na direção da cidade-metrópole**

---

Além da Pampulha, há o Conjunto IAPI, proposta bastante inovadora para a moradia popular, problema antigo da cidade e que na nova década tomou proporções ainda maiores com o crescimento das favelas, elementos dissonantes da cidade moderna, cartão postal. Na década de 40, os grandes edifícios instalam-se definitivamente na paisagem urbana. Finalmente, as grandes e largas avenidas encontraram sua razão de ser. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1997, p.162).

É na década de 1940 que Belo Horizonte se afirmou como o principal polo industrial, financeiro e comercial do Estado. O processo de transformação urbana se acelerou, com realizações urbanísticas e arquitetônicas que reforçaram a configuração de Belo Horizonte como um espaço moderno e racionalista. “Tornam-se evidentes a busca cotidiana do progresso, da modernização e do desenvolvimento” (BORGES, 1994, p.35).

Como Prefeito de Belo Horizonte, Juscelino Kubitschek (1940-1945) implementou várias alterações na estrutura da cidade, visando integrá-la aos “novos tempos do progresso”. Entre as obras que caracterizaram a reestruturação urbana promovida por Juscelino:

a construção da barragem da Pampulha e seu complexo arquitetônico moderno tornou-se um marco expressivo na cultura mineira e nacional [...] a arquitetura recupera sua missão de simbolizar o progresso e o desenvolvimento mineiro. (BORGES, 1994, p.36).

Em 1941, como resultado da orientação política com vistas a “apostar no caminho da industrialização”, foi inaugurado o sistema de distritos industriais

que seria gradualmente construído em Minas Gerais, ao longo das décadas seguintes. A criação do parque industrial em Contagem, nas proximidades da capital, foi a primeira e principal medida resultante dessa nova política. A Cidade Industrial Juventino Dias, como foi chamada, foi instituída pelos Decretos-Lei 770 de 20 de março de 1941 e 778 de 19 de junho de 1941. Todavia, só foi implantada em 1946. A instalação das indústrias Itaú, no ramo do cimento, e da Magnesita, no ramo de refratários, funcionou como alavanca para imprimir confiança e credibilidade ao projeto e, ao final dos anos 1950, a Cidade Industrial havia se transformado no maior núcleo industrial de Minas Gerais.

Segundo Monte-Mór, Belo Horizonte nasceu com vocação para a industrialização e assim “não era apenas uma área industrial de Belo Horizonte o que se criava, mas sim o projeto industrial de Minas Gerais [...] justaposto à capital administrativa para aproveitar as vantagens locacionais.” (MONTE-MÓR, 1994, p.16).

Inevitavelmente, houveram alterações no sistema viário e a cidade continuou a crescer, sendo guiada para o norte – em função da Pampulha e da abertura da Avenida Antônio Carlos, e para oeste – pela extensão da Avenida Amazonas e construção da Cidade Industrial em Contagem, e mais tarde, ocupando também o espaço a noroeste.

As prioridades do poder público na questão da ocupação da cidade estavam em consonância com a cidade imaginada pela elite mineira, ansiosa por alcançar os padrões europeus de civilização e modernidade. Isso fez com que a atuação do Estado se omitisse em relação às reais demandas da nova cidade. A discrepância entre a suntuosidade de alguns prédios da capital e a precária condição das moradias operárias revelava a real direção da atenção governista e higienista.

Contudo, o problema da moradia para o trabalhador ganhava espaço no discurso oficial e dos empresários. Em particular sobre o problema da moradia, o então Prefeito Juscelino Kubitschek considerou, em 1940:

considerando que o problema da habitação barata já se formula nessa Capital com a mesma premência dos demais centros populosos do país; considerando que a construção das chamadas Vilas Operárias ou populares com que se tem procurado resolver esse problema, não constituem sua melhor solução, em primeiro lugar, porque dada a falta de espaço urbano tais Vilas só podem ser construídas em bairros distantes, onde se consome no transporte o que se economiza no aluguel; segundo porque mesmo em se tratando de 'casa própria' tem mostrado a experiência que as classes menos favorecidas raramente atingem a estabilidade econômica necessária para possuí-la, donde o geral fracasso das tentativas. Considerando que a solução mais viável consiste em fazer grandes prédios de apartamentos, onde, pela construção e sistema de exploração se torne possível um aluguel módico, ao alcance de qualquer bolsa. (PLAMBEL, 1979, p.247).

Juscelino Kubistcheck tinha em vista erguer um novo bairro popular (que hoje é o chamado Conjunto do IAPI), na área onde se localizava a Favela Pedreira Prado Lopes. A população foi desalojada e as obras tiveram início somente em 1944. Foi estabelecido um contrato com o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e com a Companhia de Serviços de Administração S.A. (C.A.S.A.), que previa redução de 4% na taxa de imposto predial para os conjuntos de prédios destinados às classes populares, desde que fossem preenchidos alguns requisitos, como número mínimo de 500 moradias em cada conjunto de pavilhões, mínimo de 5 andares por edifício, existência de área livre e ajardinada, etc. O Conjunto do IAPI foi a primeira iniciativa do poder público de Belo Horizonte na construção de residências para os trabalhadores. Iniciativa individualmente arrojada, em tamanho e concepção urbanística, mas em muito insuficiente para suprir a demanda por moradias. De acordo com Guimarães (1991), os moradores da Pedreira Prado Lopes nunca pisaram no IAPI:

20% das 928 unidades foram destinadas a funcionários da Prefeitura e 80% a operários da indústria – aqueles que tinham renda para concorrer a um apartamento. Esse foi o primeiro e único conjunto do Instituto dos Industriários edificado em Belo Horizonte. (GUIMARÃES, 1991, p.218).

Outros projetos de bairros populares só viriam a ser concretizados posteriormente, em convênio com a FCP, quando a questão da moradia do operário se tornou questão social, digna da atenção e intervenção do Estado.

Após 1964, Belo Horizonte passa a seguir as diretrizes nacionais para a habitação, conforme veremos mais adiante.

No entorno da área industrial de Belo Horizonte configuraram-se núcleos habitacionais produzidos pelas próprias indústrias aos operários, garantindo disponibilidade e reprodução da força de trabalho e exercendo maior controle sobre o operariado, formando uma periferia industrial. Esta prática tornou-se comum, uma vez que o Estado não dispunha de uma política habitacional que desse suporte. Também ao empresariado industrial interessava, sobretudo, uma redução do valor efetivo despendido pelos trabalhadores com a moradia, o que permitia uma redução significativa do custo da mão-de-obra.

No período entre os anos 1946 a 1964, Belo Horizonte atraiu para seu entorno indústrias de bens intermediários. O binômio energia e transporte passou a ser imprescindível ao desenvolvimento industrial e a criação, em 1952, das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) “pode ser considerado o fator mais dinâmico para que ocorresse esse desenvolvimento.” (PLAMBEL, 1979, p.258).

Observa-se que a redefinição da política nacional, que se fundamentou no incentivo à indústria via substituição de importações, acelerou o crescimento da população urbana e o conseqüente processo de expansão da cidade. A dinamização dos setores do comércio e dos serviços foi notável e justificou-se pela dinamização da Cidade Industrial de Contagem e aumento dos fluxos migratórios.

O crescimento de Belo Horizonte pode ser observado através do crescimento da sua população, como mostra a TAB. 1, e chama a atenção para o crescimento a partir da década de 1950, que marcou a consolidação do parque industrial brasileiro.

**Tabela 1**  
Evolução da população de Belo Horizonte (1900 a 2000)

Ano	População	Taxa Cresc. Anual
1900	13.472	4,5
1906	17.615	14,2
1912	38.822	4,6
1920	55.563	6,90
1940	211.377	5,20
1950	352.724	7,00
1960	693.328	6,10
1970	1.235.030	5,94
1980	1.780.855	3,73
1991	2.020.161	1,15
2000	2.232.747	1,12

Fonte: Produzida pela autora, a partir do IBGE, 1950-2000.

A forte presença do poder público sobre a ocupação do espaço da metrópole belo-horizontina vai, ao longo dos anos, tornando-se menos efetiva. Ao lado do Estado, grupos empresariais passaram a atuar de forma significativa no processo de ocupação das áreas periféricas. Assim:

A expansão econômica dos anos 1950 é também uma expansão sem precedentes do espaço urbano de Belo Horizonte, principalmente através da produção de loteamentos. Nesse período foram lançados 22 loteamentos novos, além de outros 50 que foram regularizados. (COSTA, 1994, p.57).

A especulação imobiliária se constituía quase em monopólio de alguns poucos proprietários. “O mercado imobiliário funcionava, portanto, como forma de acumular capital, o que, do ponto de vista do desenvolvimento da cidade, era de grande significação.” (PLAMBEL, 1979, p.273). A instalação de serviços de infraestrutura dependia da pressão dos grupos econômicos, que tinham em vista a valorização das áreas a serem lançadas no mercado imobiliário. Por outro lado, havia uma intensa demanda da população por serviços básicos, e de acordo com o PLAMBEL (1979), a década de 1950 foi a fase típica das promessas de vereadores e prefeitos, feitas à população principalmente nas vésperas das eleições.

Entretanto, o constante aumento do preço da terra e a intensidade das migrações para a capital revelavam a crescente favelização da cidade. No período entre 1947 e 1959, houve por parte do poder público municipal,

algumas iniciativas significativas, embora limitadas em escopo, de enfrentamento do problema de moradia da população favelada.

Na gestão de Octacílio Negrão de Lima (1947-1951), foram construídas moradias populares em áreas periféricas para a transferência de moradores retirados de favelas localizadas nas áreas centrais. Tal iniciativa contou com o financiamento da FCP, organismo federal criado em 1946 com o objetivo de prover moradias a baixo custo para os setores populares, que atuou em várias partes do país até o final do período populista, conforme veremos adiante.

A gestão seguinte (1951-1955), de Américo René Gianetti, pautou-se também pela preocupação com medidas voltadas para o atendimento às necessidades dos moradores das áreas mais pobres da cidade: foi proposta a criação de centros sociais destinados a assistir, com a ajuda da Igreja Católica, os habitantes de bairros e vilas periféricas.

Em 1951 foi promulgada a Lei nº 232 de 8 de setembro, assegurando a implantação do Plano Diretor e revelando a preocupação do poder público direcionada à ordenação da cidade a partir de um plano municipal racional. Nas palavras do Prefeito Gianetti:

A inexistência do serviço dessa natureza [...] cabe a responsabilidade da expansão desordenada na zona suburbana, de bairros e vilas que surgiram sem obedecer a plano urbanístico orientado. Cumprirá ao serviço do Plano Diretor corrigir as atuais deficiências de natureza urbanística da capital e ao mesmo tempo, planejar os novos núcleos de habitação dentro daqueles requisitos exigidos. (PLAMBEL, 1979, p.299).

Ainda de acordo com o PLAMBEL (1979), quando o Prefeito Celso Mello de Azevedo (1955-1959) afirmou, em 1957, que as fronteiras geográficas da cidade estavam “transbordando”, já fazia-se necessário um planejamento no nível regional e não mais municipal. Em 1958, estabeleceu-se, entre a prefeitura e a Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), um contrato para a realização de pesquisa sobre a estrutura urbana da cidade. Constando de trezentas páginas e sessenta mapas, a pesquisa foi entregue em 1961, e denunciava que uma parcela substancial da população belo-horizontina (cerca de 47% da população

total) encontrava-se em condições sub-humanas. As deficiências referiam-se fundamentalmente aos equipamentos básicos urbanos, como abastecimento de água, esgoto, equipamentos de assistência médica, educacional, cultural e às condições de habitação. Neste sentido, entendia-se que a casa não estava isolada do contexto urbano, e que para inserir-se neste contexto, era primordial a instalação de serviços públicos e equipamentos comunitários.

Ao final da década de 1950, pequenas construtoras privadas começaram a surgir, em busca do mercado de edifícios residenciais para os setores de renda média e alta da população. Foi o início do mercado da indústria da construção, impulsionado a partir de alterações na legislação urbanística, que previa a ampliação da zona urbana, ao mesmo tempo em que abria espaço para a verticalização fora dos limites da Avenida do Contorno.

#### **3.2.4 A cidade se metropoliza**

---

A segregação espacial, a expansão desconexa e a tendência à conurbação da área central materializavam o crescimento da Capital. Enquanto esta se metropolizava, os primeiros sinais de saturação surgiam no centro. (BORGES, 1994, p.39).

Na década de 1960, o mercado imobiliário desacelerou e, segundo Mendonça (2008), as políticas habitacionais patrocinadas pelo capital industrial até então, entraram em declínio em função de grandes contingentes migratórios e conseqüente excesso de mão-de-obra.

Por outro lado, o processo de favelização continuou a crescer, tanto nas áreas centrais quanto no entorno da Cidade Industrial, revelando a perpetuação da gravidade da questão habitacional. “A favela passa a ser, ao longo da década de 60, uma questão policial. O conceito usado na época é revelador: ‘erradicação das favelas’ ”. (COSTA, 1994, p.58).



Em 1970, foi constituído o segundo grande projeto de expansão industrial em Minas, mais uma vez localizado em Contagem. Por força da Lei Municipal nº 911 de 16 de abril, foi implantado o Centro Industrial de Contagem, mais conhecido pela sigla CINCO. O projeto previa a instalação de cem novas fábricas e a geração de vinte mil novos empregos. Em termos territoriais, a localização das novas indústrias em Contagem e, a seguir, também no Município de Betim (como a FIAT e a FMB), consolidaram o investimento já iniciado, na produção de um espaço industrial no eixo oeste de Belo Horizonte, e determinaram o surgimento de novos bairros residenciais para a população de operários e funcionários da indústria.

Minas [...] recebeu 25,1% do total dos novos investimentos industriais aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial do Ministério da Indústria e do Comércio no período 1971/80. [...] dos 298 projetos implantados, 118 localizaram-se na RMBH. O impacto demográfico de tal concentração econômica foi imenso: a RMBH recebeu 49,5% do incremento populacional total do Estado e 32,9% do incremento urbano no período de 1970/80. (MONTE-MÓR, 1994, p. 24,25).

A criação oficial da RMBH deu-se através da Lei Complementar 14, de 8 de julho de 1973, que criou também as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Contudo, ainda em 1972, foi instituído o PLAMBEL, órgão encarregado de planejar o crescimento urbano da RMBH, que realizou, neste ano, três pesquisas para conhecimento da realidade da RMBH: “Sócio-Econômica”, “Origem e Destino” e “Atividades”. Os estudos realizados pelo PLAMBEL evidenciavam o papel centralizador do Município de Belo Horizonte em relação aos demais municípios da RMBH, em contraposição ao distanciamento, de diversos segmentos da população, em relação ao centro municipal. No quadro da metrópole industrial em que havia se transformado Belo Horizonte, os critérios segregativos de ocupação do solo, perceptíveis desde a fase inicial de sua edificação como capital do Estado, tornavam-se mais evidentes. Ao mesmo tempo, o Estado reafirmava seu controle sobre a expansão urbana, sendo que “[...] os que podiam colocar em cheque a onipresença do Estado eram as grandes empresas imobiliárias, que detinham o poder real do controle do uso do solo, com os quais o Estado não se furtava a barganhar [...]” (PLAMBEL, 1979, p.316). A partir dos resultados

das pesquisas, o PLAMBEL propôs uma regulamentação em nível regional, através do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Urbana, que seria a base da primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Belo Horizonte<sup>13</sup>.

Costa (1983) ressalta que, se por um lado, os anos 1970 mostraram uma extraordinária performance econômica e industrial nas Minas Gerais, por outro lado, a situação de vida da maioria da população era muito precária. Costa demonstra que houve desequilíbrio no mercado de trabalho, distorções na distribuição da renda, enormes déficits de serviços sociais, infraestrutura básica e equipamentos em geral, culminando no acirramento dos contrastes entre as condições de urbanização, já historicamente frágeis, e na reafirmação do desenvolvimento de uma metrópole altamente segregada.

Os anos de 1970 foram marcados, também, por intenso processo de parcelamento do solo nos terrenos destinados a expansão metropolitana, que se deu sobretudo através da ação dos incorporadores imobiliários. “Para se ter uma idéia da abrangência desse processo, basta dizer que a quantidade de lotes produzidos seria suficiente para abrigar um acréscimo populacional de 220 mil pessoas”. (COSTA, 1983, p.144).

Costa (1994) chama a atenção para a produção de um tipo particular de loteamento: o popular, que caracterizou a expansão periférica da metrópole, especialmente a partir de meados da década de 1970. Diferentemente das favelas, que se caracterizaram pela ocupação informal de áreas, que por diversos fatores foram preteridas no processo de ocupação das cidades, a produção do loteamento popular nas periferias foi “fruto de uma ação claramente orquestrada por parte de uma fração específica do capital imobiliário” (COSTA, 1994, p.62).

No caso do loteamento popular, o mercado imobiliário seguiu a dinâmica do crescimento da cidade, mas privilegiou as áreas sem investimento público, por serem financeiramente mais acessíveis. O produto final – o lote, deveria ter,

---

13 Antes da LUOS, o Código de Obras de 1940 era a única referência, em termos de legislação urbanística, para o Município de Belo Horizonte.

segundo Costa, o custo mais baixo possível para atender a um mercado potencial o mais amplo possível. Pode-se concluir que o produto gerado possuía péssimas condições em termos qualitativos e em termos quantitativos apresentou dimensões alarmantes. Vale ressaltar ainda que a construção da moradia em si era o primeiro custo a ser eliminado do negócio, sendo totalmente assumido pelo comprador do lote popular.

A ocupação extensiva e descontínua do espaço urbano, a supervalorização das áreas já urbanizadas e ocupadas, eram alguns dos processos comandados pela lógica do mercado de terras. E foi esse jogo de mercado, que produziu diferenças marcantes no preço de terrenos conforme sua localização, que refletiu a estratificação social do espaço. A apreensão desse fato informa, por sua vez, a estratégia dos loteadores que identificaram o potencial de compra do mercado popular e ofereceram terrenos parcelados sem nenhuma infraestrutura, na periferia da cidade. O Município de Ribeirão das Neves, na RMBH, ofereceu, aos loteadores, em meados da década de 1970, as condições ideais para a produção do loteamento popular, transformando-se em palco dos “mais de 50% dos lotes produzidos no período de 1975/1978, na Região Metropolitana “(COSTA, 1994, p.65). A história desse município e da produção da habitação, caso exemplar da ocupação desigual do espaço metropolitano, será apresentado adiante.

Cabe salientar que, na segunda metade da década de 1970, quando o mercado imobiliário privado estava direcionado à produção de loteamentos populares, a Companhia Habitacional de Minas Gerais (COHAB-MG), também entrou no mercado com grande oferta de habitações. O final dos anos 1970 e início dos anos 1980 foi a época de maior produção da COHAB-MG e o mesmo se pode dizer do Instituto de Orientação Cooperativista Habitacional de Minas Gerais (INOCOOP-MG). Tem-se que este aumento da produção habitacional, através do BNH, ocorreu em função da ampliação das faixas de renda da população para acesso aos empreendimentos habitacionais, conforme veremos adiante. Salienta-se, entretanto, que esta oferta de moradias fez-se sobretudo através de conjuntos habitacionais localizados em frentes de

expansão em direção contrária ao avanço das infraestruturas urbanas, possibilitados pela compra de terrenos baratos, reforçando os processos de periferização, como também estimulando a incorporação de novas terras ao tecido urbano.

### **3.2.5 Em direção ao século XXI**

---

Com a crise econômica de 1982-1985, o poder aquisitivo dos segmentos médios e baixos da população diminuiu substancialmente. No campo da habitação, mudanças significativas também ocorreram na década de 1980

Com o fim do BNH, em 1986, os recursos disponíveis à habitação foram reduzidos drasticamente e o sistema habitacional brasileiro passou a vivenciar intensas crises, que resultaram num alto endividamento desse sistema, sem falar na incapacidade de implementação de novos projetos. As crises tiveram sua origem na inadimplência dos mutuários, tendo em vista o aumento crescente das prestações, que não era acompanhado pela política salarial. A Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu o enorme passivo deixado pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Por seu turno, o Estado reduziu sua participação no mercado de terras, o que dificultou, ainda mais, o acesso das classes menos aquinhoadas à moradia. Isso porque a especulação imobiliária, que ocorreu graças ao monopólio fundiário, constituiu-se no principal fator gerador da crise habitacional. A ausência do Estado acentuou-se cada vez mais e o acesso à terra e à moradia passou a ter como referência tão somente a oferta do setor privado.

Assim, a política habitacional promovida pelo Estado praticamente desapareceu e a habitação ficou *a mercê* da atuação dos empreendedores imobiliários privados e, em menor medida, da CEF, que passou a promover os financiamentos imobiliários para os segmentos com maior poder aquisitivo. A

produção de moradias para os segmentos mais pobres da população, pela indústria da construção, não se sustentou e entrou em declínio praticamente até a década seguinte.

O mercado de terras, cuja lógica acompanhava o mercado de provisão de moradias, apresentou duas características principais: de um lado, a expansão territorial dos loteamentos populares para periferias mais distantes, reafirmando e fortalecendo o movimento de periferização e, de outro, inaugurou um novo padrão de autosegregação das categorias dirigentes, na forma dos loteamentos fechados, cuja expansão ocorreria com mais intensidade na década seguinte, especialmente em áreas contíguas aos espaços valorizados da zona central de Belo Horizonte.

Nos anos 1980, portanto, à desconcentração populacional das áreas centrais passou a corresponder o adensamento das áreas periféricas. Assim, a lógica de expansão do centro em direção à periferia, afirmou-se a partir da incorporação de espaços cada vez mais distantes do núcleo central, para onde encaminharam-se os segmentos de baixa renda da população, mas que continuaram dependendo da centralidade urbana para sua reprodução. Esta centralidade, por sua vez, elitizou-se e aprofundou-se o movimento de autosegregação das camadas dirigentes.

Segundo Mendonça (2002), a configuração sócio-espacial dessa metrópole tornou-se mais complexa sobretudo a partir da década de 1990, quando houve uma maior mistura entre os segmentos sociais no território da RMBH. Esta mistura pode ser entendida como um espraiamento das classes médias no território, ao mesmo tempo em que se aproximaram das classes mais pobres por um lado, as classes médias também se aproximaram das classes dirigentes, no outro extremo.

Ainda de acordo com Mendonça (2002), durante os anos 1990, a lógica centro-periferia de ocupação permaneceu estruturando o espaço metropolitano. As classes dirigentes, que induziram a produção de infraestrutura urbana nas áreas centrais, apropriaram-se destes espaços, enquanto os segmentos mais

pobres habitaram as antigas e novas periferias urbanas carentes de infraestrutura:

A tipologia socioespacial para 1991 mostra um espaço geograficamente segregado, em que a hierarquia social descende do centro para a periferia. (MENDONÇA, 2002, p.92).

Foi ainda na década de 1990 que houve o aumento do número de municípios que constituíam a RMBH, que passou dos quatorze municípios dos anos 1970, para os trinta e quatro, que permanecem até hoje.

Outra característica marcante desta década foi a “periferização da riqueza”, com a saída de parcelas das classes médias e altas em direção a condomínios, sobretudo àqueles situados no eixo sul da metrópole.

Na década de 90, teria início a ocupação do que se convencionou chamar de Belvedere 3 [...] um conjunto de condomínios verticais. O Belvedere 3 fica a 800 metros do município de Nova Lima [...] Consolida-se, portanto, um espaço ocupado por setores médios e altos, que caminha do Núcleo Central da cidade em direção ao Município de Nova Lima. Trata-se do eixo sul de crescimento da cidade. (ANDRADE, 2003, p.184).

De acordo com Mendonça (2008), o mercado imobiliário passou a produzir moradias, a partir dos anos 1990, para os segmentos da população que possuíam recursos próprios para adquirirem imóveis, em face às limitações do SFH, aprofundando-se a desigualdade na apropriação do solo urbano na RMBH. Segundo a autora, entre 1990 e 2006, a produção de edifícios de apartamentos residenciais considerados “de luxo” aumentou consideravelmente, sendo bem maior do que a produção de apartamentos de padrão popular.

Assim, expandiu-se o segmento do mercado imobiliário direcionado às famílias de alta renda, localizado nos espaços mais valorizados de Belo Horizonte, ou seja, no centro e na centralidade que se estendia ao sul. Ao mesmo tempo, expandia-se a produção de apartamentos que seguia o rastro do espraiamento das classes médias pelo espaço da metrópole. O segmento popular permaneceu pouco atrativo para as grandes empresas da construção civil.

A partir de 2004, o crédito imobiliário voltou a ser ofertado em volumes significativos e o mercado imobiliário popular formal passou a crescer. A alteração ocorrida na economia nacional ocasionou uma mudança de estratégia de várias empresas da indústria da construção e incorporadoras, que redirecionaram seu foco de atuação para o segmento de baixa renda da população. Esta mudança de estratégia empresarial originou-se, portanto, a partir do somatório de diversos fatores, dos quais considera-se que os principais foram: aumentos constantes dos recursos direcionados ao financiamento da habitação popular; forte entrada de recursos no mercado imobiliário, por meio da abertura de capital na bolsa de valores de diversas empresas do setor, impulsionando-as a expandir suas operações para outros estados e outros nichos de mercado, sob a pressão de remunerar os recursos captados; déficit habitacional crescente, altamente concentrado nas faixas de menor renda; saturação da oferta de produtos de alto padrão nas grandes metrópoles, demandando diversificação; mais segurança aos bancos nos financiamentos e mais rapidez nas cobranças, por meio da regulamentação da Lei Federal 9514 de 20 de novembro de 1997, que instituiu a alienação fiduciária<sup>14</sup> de coisa imóvel; controle inflacionário e ganhos reais no salário-mínimo; dentre outros.

Mendonça (2008) chama a atenção para o fato de que, esta retomada de crescimento do mercado imobiliário, ocorreu também em virtude da promulgação da Lei Federal 10.931 de 02 de agosto de 2004, que dispôs sobre o patrimônio de afetação<sup>15</sup> de incorporações imobiliárias. Com mais segurança, os agentes financeiros passaram a oferecer vantagens, tais como prazos melhores, com menores taxas de juros e maior percentual financiado por imóvel. Estas vantagens viabilizaram o crédito para um número maior de usuários, ampliando, assim, o acesso das classes de menor renda ao mercado imobiliário.

---

14 Em linhas gerais, esta lei deixa o imóvel como garantia ao credor e impede que o devedor negocie o imóvel antes de quitar a dívida total.

Diante do cenário favorável, o público de menor renda tornou-se atrativo para a indústria da construção, o que acarretou aquisições, associações, criação de subsidiárias, etc, entre empresas de incorporação e construção.

De fato, estimular o mercado a produzir moradias para os setores de renda mais baixa é plano do atual governo federal. Foi o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que criou a Lei de Alienação Fiduciária, mas foi o governo Lula (2003-2010), quem a regulamentou e implementou. Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula, lançado no final de 2007, esperava-se estimular e sustentar esse crescimento. Para fortalecer a ação habitacional governamental fora do mercado formal, o PAC destinou onze bilhões de reais para atendimento às camadas da faixa ainda mais pobre, através da construção de moradias e a urbanização de favelas. Contudo, a crise dos EUA, que teve início exatamente no setor imobiliário e eclodiu no segundo semestre de 2008, levou a economia a uma brusca redução do crescimento.

Segue-se uma análise das políticas públicas de habitação, a partir da FCP, quando essas políticas, até então subordinadas ao município e à iniciativa privada, passaram a ser centralizadas no nível federal. A idéia de que a iniciativa privada era incapaz de resolver o problema da habitação no país, tornando inevitável a intervenção do Estado, tornou-se generalizada. Conseqüentemente, consolidou-se também, a noção de que cabia ao Estado garantir moradia digna à população e, para isso, era necessário investir recursos públicos e fundos sociais.

A questão da moradia assumiu papel fundamental no discurso e nas realizações do Estado Novo, como símbolo de valorização do trabalhador e comprovação de que a política de amparo aos brasileiros estava dando resultados. (BONDUKI, 2004, p.83).

---

15 Os empreendimentos construídos sob este regime especial de tributação não respondem por dívidas tributárias da incorporadora, tendo orçamento e contabilidade próprios, o que oferece mais garantias aos clientes.



Acredita-se que uma análise histórica dos programas de habitação destinados à classe trabalhadora, poderá revelar razões que levaram à estruturação da questão da habitação, tal como ela se apresenta hoje.

### **3.3 A habitação social, a FCP e o BNH**

Segundo Bonduki (2004), foi durante a ditadura Vargas, entre os anos de 1930 a 1945, que o problema da moradia do operariado brasileiro emergiu como fator crucial no cenário nacional, o que colocou em cena o tema da habitação social, com uma força jamais vista. Esta passou a ser considerada como uma questão de política pública e social, exigindo uma resposta mais clara para o problema. Sem dúvida, a concentração urbana, a consciência do déficit habitacional, o crescimento das favelas e a pressão social, contribuíram para o novo direcionamento dado pelo Estado à questão habitacional.

A crise da moradia que o país atravessava, afetou não só a população de baixa renda como também a de média renda, que até então morava predominantemente de aluguel. “[...] a crise do modelo rentista era definitiva e tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo” (BONDUKI, 2004, p.77).

Daí a preferência da casa própria manifesta nos discursos sobre a moradia popular, em detrimento à defesa do aluguel, mesmo sendo considerado por muitos como a melhor solução para o problema habitacional.

A provisão de habitações populares, da década de 1940 até a década de 1960, ficou a cargo dos IAPs<sup>16</sup>. Foi a primeira intervenção direta do governo federal na produção habitacional. Os IAPs, organizados por categorias profissionais,

---

<sup>16</sup> Os IAPs, modelos de pensões vinculadas a categorias profissionais, foram organizados a partir de 1933, como os IAPs dos Marítimos, dos Industriários, dos Bancários, dos Comerciantes, dos Transportadores de Cargas, dos Estiva e Servidores do Estado.

construíam conjuntos habitacionais e financiavam moradias isoladas, atendendo somente a seus associados. A partir da década de 1950, o sistema de financiamento dos IAPs entra em declínio, ocasionado pela crise da previdência e desequilíbrio de fundos. Contudo, paralelamente aos IAPs foi criada a FCP.

Pensada inicialmente para enfrentar os problemas habitacionais das faixas de população de baixa renda, a FCP foi instituída pelo Decreto-Lei nº 9.777 de 6 de setembro de 1946, durante o Governo Dutra (1945-1950).

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), era em resposta às solicitações das municipalidades que a FCP analisava a viabilidade da implantação de conjuntos. Entretanto, sendo a casa um recurso escasso e politicamente rendoso, a decisão de onde construir muitas vezes baseou-se em considerações de interesse clientelístico; interesses políticos enviesavam o processo. O acesso à casa própria era, na prática, limitado e as informações sobre a população que teria direito ao financiamento eram vagas. Teriam preferência os trabalhadores em empresas particulares, seguidos dos servidores públicos ou de autarquias.

Em relação à renda familiar, esta não deveria exceder ao que correspondia a 12,8 salários mínimos líquidos mensais e em relação ao tamanho da família, só poderiam pleitear o financiamento candidatos com um mínimo de cinco pessoas sob sua dependência.

A despeito da pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, a FCP contribuiu com menos de 10% das moradias construídas no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas, em média, por ano. Não havendo correção monetária, os recursos habitacionais iam sendo crescentemente descapitalizados, levando à insolvência da FCP. Em 1953, houve uma tentativa de transformar a FCP em banco hipotecário, tornando a política habitacional autosustentável, mas esta proposta só foi levada adiante oito anos mais tarde, no governo Jânio Quadros (1961).

Durante o período Kubitschek (1956-1961) optou-se por dinamizar a FCP sem alterar-lhe as estruturas organizacionais e os métodos de ação. Foi a época de maior prestígio da FCP, quando foram construídos os conjuntos de Brasília, a maior parte das unidades residenciais de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Entretanto, sem contar com fontes de recursos próprios, o resultado da FCP no nível nacional, foi quantitativamente medíocre. Nos sete meses do governo Jânio Quadros, no ano de 1961, foi proposto um novo programa habitacional, buscando repensar a política habitacional em termos mais abrangentes. O diagnóstico da crise era amplo; realçava, de um lado, a estrutura arcaica e injusta, que expulsava o homem do campo, e, de outro, a industrialização incapaz de absorver os contingentes de migrantes rurais.

Em consonância com os argumentos da criação da FCP, a reformulação da política habitacional continha a idéia de que a propriedade poderia ser fator de estabilidade política. Acreditava-se que o status de proprietário daria ao trabalhador um senso mais elevado de responsabilidade e ele passaria a ser um sustentáculo da ordem social. Estes argumentos fundamentariam mais tarde a proposta do BNH.

Neste contexto, Azevedo e Andrade (1982) destacam os termos tradicionais e conservadores em que era colocado o problema habitacional: a cidade grande, para onde se dirigiam as levas de migrantes rurais, carecia de infraestrutura, de esgotos sanitários, de água tratada, de lotes bem localizados e de preços acessíveis. Entretanto, faltava a essas populações, de acordo com o Estado, as qualificações necessárias para se integrarem ao ambiente urbano, sendo considerados marginais em potencial. Impotentes de regredir ao ambiente de que foram repelidos e incapazes de assimilar a técnica do trabalho industrial, cabia ao Estado guiá-los através de programas sociais dentre os quais se destacava o habitacional.

Apesar de as questões social e política terem se constituído no sustentáculo da política habitacional que se pretendia implantar, a dimensão econômica era ainda mais complexa. Partia-se do pressuposto de que investimentos na produção da habitação poderiam alavancar uma política de desenvolvimento. A

indústria de construção civil, incentivada por um programa maciço de casas próprias, levaria à criação de novas indústrias e tais efeitos poderiam se refletir na própria agricultura de subsistência, fortalecendo-a com novas demandas geradas pela expansão da construção civil. Também a construção seria apta a proporcionar trabalho urbano e industrial para os migrantes rurais, uma vez que proporcionaria um salário fixo e ensinaria um ofício, atribuindo a este operariado poder aquisitivo para ter acesso a outros bens industriais.

A política habitacional proposta pelo governo Jânio Quadros era complexa e ambiciosa, mas não passou do papel, por causa da sua renúncia. Segundo Azevedo e Andrade (1982), pretendia-se construir cem mil casas no período compreendido entre julho de 1961 e dezembro de 1962. A forma de pagamento das prestações previa, diferentemente da FCP, um mecanismo de proporcionalidade com o salário mínimo. Considerando o valor da prestação mensal menor que 20%, para a seleção e classificação dos concorrentes, levariam-se em conta o número de filhos, o tempo de permanência na cidade, a capacidade de trabalho, o poder aquisitivo e a estabilidade no emprego. Percebe-se assim que, se tivesse sido implementado, esse plano habitacional excluiria os estratos mais pobres da população, embora na retórica, buscasse ter neles a sua razão de ser. Uma vez que a maioria da população dos setores de baixa renda não dispunha de emprego fixo e tendiam a ter pouco tempo na cidade, privilegiaria-se, de fato, o “empregado da empresa”.

Já no período presidencialista de João Goulart (1961-1964), a questão habitacional perdeu em prioridade para a reforma agrária, que passou a ser o tema central das chamadas “reformas de base” do governo Jango.

Com o Golpe Militar de 1964, foi dada uma nova feição à política habitacional, a partir da Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964, que instituiu “a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.” (Lei Nº 4.380 de 21 de Agosto de 1964). De acordo com a lei, o SFH foi destinado a facilitar e

promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor renda da população. Foi o primeiro grande plano do Presidente Castelo Branco (1964-1967).

Entre os muitos problemas e necessidades que sempre afligiram a população dos maiores centros urbanos do Brasil – falta de alimentação adequada, falta de atendimento médico, falta de transportes satisfatórios entre a morada e o trabalho, falta de oportunidades educacionais, falta de condições de habitação e de serviços públicos e, principalmente, falta de renda para adquirir os bens e serviços acima referidos -, a habitação popular é eleita pelo governo federal, em 1964, como 'problema fundamental'. (BOLAFFI, 1982, p.42).

Bolaffi (1982) esclarece que, ao assumir o poder em 1964 em meio a uma crise econômica e social, o governo militar compromissou-se em conter e reduzir a inflação, sem, contudo, provocar uma depressão economicamente profunda e prolongada. Necessitava, portanto, formular projetos capazes de garantir legitimidade e apoio das massas populares, que vinham sendo submetidas à pressões, devido principalmente à contenção salarial. Para tanto, a casa própria, principal aspiração da população urbana brasileira<sup>17</sup>, era o que melhor se adequava aos objetivos do novo regime.

Além de contribuir para a estabilidade social, a produção da habitação era capaz de gerar novos empregos, mobilizando a construção civil nas grandes cidades, para onde se deslocavam as grandes massas de migrantes do campo:

a chamada indústria da construção, como foi ressaltado, é amplamente propícia ao processo de geração de empregos urbanos, sendo, por isso mesmo, reconhecida como um mecanismo eficaz de controle de conflitos sociais. (MONTE-MÓR, 2008, p.48).

Em termos de inovações na política habitacional, o BNH sobressaiu-se sob três aspectos principais: tratava-se de um banco, ao contrário da FCP e caixas de pecúlio e órgãos previdenciários; os financiamentos concedidos previam a correção monetária e finalmente, buscava-se articular o setor público, na função de financiador, com o setor privado, como executor da política habitacional.

---

17 De acordo com pesquisa realizada por Loyd A. Free, no Brasil, em 1960, sob o patrocínio do Institute for International Social Research, citada por Bolaffi (1975).

O SFH assumiu duas linhas de créditos especiais, o que o tornou uma das principais instituições financeiras do país. A primeira era a poupança compulsória, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e destinava-se prioritariamente à construção de casas de interesse social. A segunda linha de crédito formada pela poupança voluntária, constituída basicamente de letras imobiliárias e das cadernetas de poupança, destinava-se para o financiamento de moradias para as camadas média e alta da população. Entretanto, “o banco limitava-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários.” (BOLAFFI, 1982, p.53).

Através do SFH, o BNH criou um forte grupo representado pelos construtores, bancos, financeiras, associações de poupança e crédito imobiliário, que dificilmente dariam suporte a política que lhes contrariasse os interesses. Sob sua centralidade e regulação, o BNH estabeleceu uma divisão do trabalho entre atores públicos e privados nas etapas de: captação de recursos, financiamento, construção e comercialização de moradias. Compôs-se assim um complexo quadro de relações de interesses entre o Estado e o setor privado.

Havia ainda um agente específico para cada um dos segmentos do mercado definidos pelo BNH. Para o “mercado popular”, que inicialmente pretendia atingir famílias com renda mensal de um a três salários mínimos, limite posteriormente ampliado para cinco, os agentes eram as Companhias Habitacionais (COHABs), que podiam ser estaduais ou municipais. Para o “mercado econômico”, mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos, limite mais tarde estendido, os agentes eram as cooperativas habitacionais, formadas de categorias profissionais, que não tinham fins lucrativos e dissolviam-se após o término das obras. O “mercado médio”, composto de famílias com renda mensal mínima de seis salários mínimos, tinha como agentes privados a Sociedade de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimos, além das Caixas Econômicas. Já as construções,

independente do segmento do mercado, eram domínio exclusivo das empresas privadas.

Interessa-nos aqui analisar a política de habitação popular, que era realizada principalmente através das COHABs. Os recursos utilizados para os financiamentos eram provenientes do FGTS, do qual o BNH era o gestor. O prazo de financiamento podia ser de até 25 anos, com juros. As prefeituras locais quase sempre assumiam os encargos de urbanização do terreno, como acessos rodoviários, arruamentos, rede de água e esgoto, e algumas vezes doavam do terreno. As COHABs operavam sobretudo através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras, cabendo-lhes a fiscalização das obras e a liberação parcelada do financiamento, conforme o andamento dos trabalhos, e a posterior comercialização das habitações.

O período entre os anos de 1970 a 1974 caracterizou-se pela decadência da política para o chamado “mercado popular” e, nos dez primeiros anos após a criação do BNH, os objetivos para os quais o banco havia sido criado não foram atingidos:

Como as nossas pesquisas confirmaram e como os jornais publicam semanalmente, a burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços freqüentemente superiores ao valor de mercado. (BOLAFFI, 1982, p.54).

Era comum o abandono das moradias ou a suspensão dos pagamentos das prestações pelos mutuários, à espera de despejo judicial. Como esses fatos ocorreram em larga escala, algumas famílias chegaram a morar alguns anos “de graça” até que as COHABs recuperassem as casas por meio de ações legais, ou chegassem a uma negociação das dívidas com os mesmos mutuários.

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), aliadas ao problema fundamental de natureza econômica, outras causas agravaram o problema de inadimplência do “mercado popular”, como a expectativa do trabalhador de um comportamento paternalista por parte do Estado, a incompreensão dos

mecanismos de reajustamento das prestações e do saldo devedor, a má-qualidade, em geral, das construções e a falta de infraestrutura básica. Quanto à esta última queixa, as autoridades do BNH negavam responsabilidades sobre as precárias condições dos muitos conjuntos habitacionais COHABs. Por sua vez, as COHABs, com recursos humanos e financeiros escassos, muitas vezes com débitos atrasados junto às construtoras privadas, ficavam impotentes de exigir, junto aos contratados, o bom andamento e a qualidade nas obras. Assim, à medida que se alastrava o fenômeno da inadimplência, as COHABs se tornavam vulneráveis financeiramente, desfazendo-se o objetivo de construir moradias para as famílias de baixa renda.

Ao mesmo tempo em que enfrentava dificuldades financeiras, o BNH passava por mudanças estruturais e expandia suas atividades na direção de uma política de desenvolvimento urbano. Ao expandir-se para outros setores, como abastecimento de água e infraestrutura sanitária, o BNH manteve seu comportamento empresarial, que era a tônica de sua atuação no campo habitacional e assim, serviços considerados bens públicos, como água e esgoto, foram sendo privatizados, em detrimento dos setores menos privilegiados da sociedade. No período de 1971 a 1974, como forma de alcançar maior rentabilidade, o BNH diminuiu sua participação nos programas habitacionais e reforçou as atividades de desenvolvimento urbano consolidando-se, não só como um banco habitacional, mas também como agência pública, de vocação urbana.

De acordo com Azevedo e Andrade (1982), já os anos de 1975 a 1980 foram de dinamismo no setor habitacional e a situação de crise que atingia as COHABs foi revertida. Mas o que tornou possível esta melhoria no desempenho das COHABs foi a conjugação de dois processos distintos e concomitantes: o primeiro foi a tendência das COHABs de privilegiar as faixas mais altas do “mercado popular”, ou seja, pessoas com renda entre três a cinco salários mínimos; o segundo foi decorrente do expressivo aumento dos preços de imóveis e aluguéis, que fez com que casas tipo COHAB fossem alugadas por valor superior ao de suas prestações e também a possibilidade de



cobrança de ágio na transferência do financiamento. Esses processos contribuíram para a redução significativa dos inadimplentes. Azevedo e Andrade (1982) consideram, ainda, que a seleção dos mutuários passou a ser mais rigorosa quanto à declaração de rendimentos e houve uma volta, em certa medida, do clientelismo, no qual conhecer um alto funcionário do SFH ou algum político influente passou a ser um trunfo para se conseguir acesso à casa própria. Assim a clientela da COHAB passou a ser cada vez mais formada por empregados do terciário e operários qualificados. De fato, o governo dava prioridade aos setores populares vinculados diretamente ao mercado formal de trabalho, ou seja, aqueles que ganhavam salários mais altos, tinham carteira de trabalho assinada, renda estável, etc. Ironicamente, os setores de menor renda do “mercado popular”, cuja renda variava entre um a três salários mínimos, para os quais as COHABs realmente se destinavam, encontraram-se cada vez mais preteridos nos programas habitacionais.

Em termos de volume, foi o “mercado médio” que mais se beneficiou com a política de habitação, pois o valor médio das transações imobiliárias era substancialmente maior do que o das classes populares. As aplicações no “mercado médio”, além de permitirem juros substancialmente mais altos que o “mercado popular”, eram atraentes por não apresentarem os altos índices de inadimplência que este mercado.

Em 1986 o BNH foi extinto, por decreto presidencial, e o governo incorporou as atividades do BNH à CEF, que passou a ser o principal agente da política habitacional, tanto no nível federal, como também no estadual e municipal, onde continuou financiando precariamente projetos públicos. Não houve ações no sentido de um enfrentamento dos problemas crônicos do BNH e sua substituição por um banco comercial acabou agravando os problemas institucionais, especialmente no que se referia aos programas de habitação popular. Observa-se que os créditos para a habitação popular foram sendo paulatinamente transferidos para a iniciativa privada, reforçando a tendência elitista da política de habitação, e a capacidade dos estados e municípios de

disciplinar a questão habitacional foi diminuindo, assim como se reduziu o poder das COHABs.

Progressivamente, portanto, o BNH afastou a aplicação de seus recursos financeiros na habitação popular para investi-los em habitações para as camadas médias e altas da população e para obras em infraestrutura, para atender sobretudo a estas mesmas camadas. Os propósitos de ordenar o crescimento e promover a melhoria sanitária das cidades e ainda, aumentar a eficácia da aplicação dos recursos estaduais e municipais, consubstanciados na criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), também não obtiveram sucesso. Muito pelo contrário, fizeram mais do que agravar os problemas urbanos. Segundo Monte-Mór (2008), se por um lado as COHABs implantaram os conjuntos habitacionais populares nas periferias urbanas, onde a terra era mais barata, num *processo industrial de favelamento*<sup>18</sup>; por outro lado, a construção para as classes médias e altas promoveu o adensamento das áreas centrais, agravando o problema da supervalorização da terra urbana. Nesse contexto, “as áreas centrais da cidade se apresentam ‘superequipadas’, enquanto a periferia carece dos requisitos mínimos que a vida urbana exige.” (MONTE-MÓR, 2008, p.49).

O BNH, não apenas não solucionou o problema da habitação popular, viabilizando-se economicamente para as camadas de renda média e alta da população, como também contribuiu fortemente para a deterioração física e social das cidades brasileiras e para a associação entre legalidade e privilégio, mediada por um mercado imobiliário elitizado e excludente.

---

18 Bolaffi (1975) refere-se a *processo industrial de favelamento*, a multiplicação, dos mesmos efeitos urbanísticos dos lotes vendidos a prazo nas periferias, pela construção em série com os recursos do BNH.

### **3.3.1 A atuação do BNH em Belo Horizonte**

---

Se no nível nacional a ação do BNH foi bastante limitada, principalmente em termos de solucionar o problema da moradia das classes populares, na RMBH essa ação teve resultados similares. A atuação de caráter popular ficou sob o encargo de uma única agência oficial, a COHAB-MG, constituída através da Lei Estadual nº 3.403 de 2 de julho de 1965, que detinha a exclusividade dos financiamentos para a faixa de renda mensal familiar de um a três salários mínimos, mais tarde estendida para um a cinco salários mínimos. O atendimento à faixa de renda mensal familiar entre três a seis salários mínimos e depois de cinco a dez salários mínimos, ficou a cargo do Instituto Central de Assistência ao Cooperativismo<sup>19</sup> (INOCOOP CENTRAB).

De acordo com o PLAMBEL (1987), distintas fases marcaram a atuação do BNH e refletiram-se no desempenho da COHAB e do INOCOOP na RMBH. Quatro foram as fases identificadas:

(a) De 1964 a 1971: foram construídas 2.273 unidades habitacionais, sendo 2.129 unidades pela COHAB e 144 unidades pelo INOCOOP, o que representou apenas 2,4% do acréscimo de domicílios ocorridos no período. Ressalta-se que as unidades construídas pela COHAB caracterizaram-se por um baixíssimo padrão construtivo, sem acesso a infraestrutura e serviços urbanos e localização muito distante do centro metropolitano. Em decorrência, a degradação desses conjuntos foi muito rápida e já no início da década de 1970, os conjuntos apresentavam unidades residenciais abandonadas e invadidas.

---

19 O Inocoop Centrab Empreendimentos e Serviços Ltda foi desativado na década de 1980, ficando sujeito a um processo de liquidação extrajudicial. Atualmente, o passivo da empresa é administrado pela Construtora Vienge, localizada à Rua Mármore, 850, Bairro Santa Tereza, Belo Horizonte. Para citar um exemplo, entre muitos, o Conjunto Habitacional Estrela D'alva, que deu origem ao Bairro Estrela D'alva, localizado na região oeste de Belo Horizonte, foi construído pelo Inocoop Centrab no final da década de 1970 e oficialmente fundado no ano de 1982.

(b) De 1972 a 1977: as construções representaram 4,7% do acréscimo de domicílios ocorridos no período, sendo que o INOCOOP foi responsável pela produção de aproximadamente 5.846 unidades habitacionais. A COHAB esteve praticamente paralisada durante este período, sendo que as poucas unidades construídas datam de 1972, resultando de operações iniciadas no período anterior. Observa-se que o mercado habitacional foi sendo preparado para atender à classe média e o SFH passou a ser um instrumento para atender prioritariamente a esta demanda.

(c) De 1978 a 1983: foram construídas 36.781 unidades habitacionais, sendo 16.525 unidades pela COHAB e 20.256 unidades pelo INOCOOP, o que representou 19,5% do acréscimo de domicílios ocorridos no período. Observa-se um aumento quantitativo significativo na produção habitacional, que pode ser explicado pela ampliação das faixas de renda das clientela, que definiu assim um novo enfoque.

(d) De 1983 a 1986: houve uma estagnação da produção de unidades habitacionais, com as entidades detendo um número sem precedentes de unidades habitacionais. Assim, passou a existir um estoque de unidades habitacionais não comercializado tanto da COHAB quanto do INOCOOP.

Pode-se dizer que a intervenção federal na habitação, através do BNH, teve presença pouco significativa no atendimento à demanda das camadas de baixa renda da RMBH. Segundo o PLAMBEL (1987), os recursos do BNH permitiram a construção de aproximadamente 17.000 unidades em conjuntos habitacionais durante nove anos, investindo o valor que representou apenas 1,5% do investimento total realizado no país para essa faixa de renda, em igual período.

#### **4 RIBEIRÃO DAS NEVES: UM MUNICÍPIO INTENCIONALMENTE FORA DO PLANO**

A história da formação da metrópole belo-horizontina revela, como vimos, que a população trabalhadora de baixa renda foi rejeitada no centro e relegada às periferias, despojada da cidade. A dinâmica do mercado imobiliário seguiu a tendência de encarecimento da terra na área central metropolitana, com o conseqüente afastamento da população de baixa renda para áreas periféricas, menos valorizadas, com menos condições de infraestrutura e empregabilidade, em um evidente processo de “espoliação urbana”.

Com a explosão do tecido urbano, que “carregou consigo a práxis urbana”, (MONTE-MÓR, 2006), ocorreu o processo de urbanização do território metropolitano de Belo Horizonte. A expansão da metrópole capitalista, por agregação da periferia, mostrou-se em sua plenitude em Ribeirão das Neves e, desde sua origem, vários fatores contribuíram para gerar as condições de fragmentação territorial, fragilidade urbana, miséria, carência e exclusão, que caracterizam o município até os dias atuais.

Uma população de baixa renda se concentrou em Ribeirão das Neves, sobretudo a partir da ocupação acelerada do território por meio da expansão de loteamentos populares, marcados pela baixa qualidade urbanística, que ocorreu principalmente a partir dos anos 1970 e propagou-se até o final do século XX (e início do século XXI). A dinâmica especulativa do capital imobiliário, em Ribeirão das Neves, resultou em uma produção habitacional caracterizada sobretudo pela autoconstrução, já que a construção da moradia em si era excluída, *a priori*, do negócio-loteamento. Assim, foi principalmente através da autoconstrução que o município se construiu e a maioria da população foi resolvendo seu problema de moradia.

Neste capítulo buscar-se-á compreender melhor a questão da produção da habitação no Município de Ribeirão das Neves, dentro do processo da dinâmica da indústria da construção. Discutir-se-á, no sentido mais amplo, a

formação deste espaço periférico e sua fraturação e desequilíbrio, gerados principalmente pela distribuição desigual da renda no país, mas acentuada pelos mecanismos próprios do processo de produção, apropriação e consumo do espaço metropolitano de Belo Horizonte.

#### **4.1 Formação histórica e base econômica**

A história da formação do Município de Ribeirão das Neves é curiosa e desde o início aponta para a ausência de coesão territorial e fraca integração regional.

As primeiras referências sobre Ribeirão das Neves são do início do século XVIII. A localidade onde é hoje o município denominava-se Matas de Bento Pires. Em 1745, o Mestre de Campo Jacinto Vieira da Costa recebeu o primeiro Título de Sesmaria, que lhe concedia o direito de cultivar as terras das Matas de Bento Pires e conseqüentemente, povoá-las.

Como era costume na época, o Mestre de Campo construiu um engenho e ergueu uma capela, que foi dedicada a Nossa Senhora das Neves, dando origem ao nome da Fazenda das Neves. Em 1752 legitimaram-se outros Títulos de Sesmaria e Neves cresceu.

Em 1827, uma lei provincial, reforçada por decreto de setembro de 1830, transformou Neves em um distrito. Em 1846, contudo, Neves perdeu a condição de distrito, através do pedido do então vereador Padre José Maria de Andrade, diante das precárias condições da capela, que não mais atendia a demanda da população, em crescimento. Foi criado o Distrito de Venda Nova, ao qual Neves foi anexado.

Em 1873, o então Povoado de Neves foi anexado ao Distrito de Pindahybas, (atual Vera Cruz de Minas, Município de Pedro Leopoldo). Em 1911 uma lei emancipou Contagem a município e o então Distrito de Pindahybas, o Distrito

de Campanha (atual Distrito de Justinópolis) e o Povoado de Neves foram anexados à Contagem.

Em 1923, o Povoado de Neves foi elevado a distrito do Município de Contagem. Em 1927, o Estado de Minas Gerais adquiriu algumas fazendas, entre elas parte da Fazenda de Neves, para a construção de uma Penitenciária Agrícola. Em 1938, através de um decreto-lei, o então Governador Benedito Valadares suprimiu o Município de Contagem<sup>20</sup>, integrando-o ao Município de Betim e todos os povoados e distritos de Contagem foram também anexados à Betim.

No ano de 1938, a Penitenciária Agrícola de Neves (PAN) foi inaugurada, um marco determinante na estruturação do território de Neves. Em 1943, o nome do distrito foi alterado de Neves para Ribeirão das Neves, sendo anexado a Pedro Leopoldo, que foi emancipado a município neste mesmo ano. Finalmente, em 1953, deu-se a criação do Município de Ribeirão das Neves, através da Lei 1.039 de 12 de dezembro, e o Distrito de Justinópolis, outrora Campanha, e o Povoado de Areias, foram anexados ao novo município.

A PAN<sup>21</sup>, cuja construção teve início em 1927, sendo inaugurada somente em 1938, foi considerada um modelo nacional de modernização do sistema penitenciário, da recuperação, reeducação e reinserção social dos detentos através do trabalho. A decisão de implantar a primeira penitenciária agrícola do Estado em local distante do centro da capital partiu do próprio governo estadual. Nem a população do então Distrito de Neves e nem as autoridades municipais (de Contagem, ao qual o distrito pertenceu à época da construção), tiveram alguma participação na implementação do projeto carcerário. “É até possível que nenhum deles tivesse nem sequer conhecimento do projeto.” (SOUZA, 2008, p.267).

---

<sup>20</sup> Esse período caracterizado pela perda da autonomia de Contagem é conhecido como “cativeiro da Babilônia”. Somente em 1948 Contagem recuperou a sua autonomia municipal.

<sup>21</sup> Atualmente, a antiga PAN chama-se Centro de Recuperação José Maria Alkimim. A penitenciária recebeu este nome em homenagem ao seu primeiro diretor. Localiza-se na Praça

Até os anos 1960, parte considerável da população urbana do centro municipal vivia de empregos oferecidos pela PAN. Além disso, a produção de hortifrutigranjeiros aliada à exploração de areia e argila nos córregos praticamente formavam a base econômica do município. O setor industrial mais significativo no município era a indústria cerâmica.

Nos primeiros anos da década de 1960, ocorreu a transferência da Cadeia Pública da Comarca de Belo Horizonte para o Município de Ribeirão das Neves, dando origem à Casa de Detenção Antônio Dutra Ladeira. Em 1982, o município recebeu outra unidade prisional, a atual Penitenciária Feminina José Abranches Gonçalves. Ambos localizaram-se na rodovia LMG-806, no trecho da estrada entre o Distrito Sede e o Distrito de Justinópolis.

Em 2006, mais uma unidade prisional foi construída no Município de Ribeirão das Neves, a Penitenciária Inspetor Jorge Martinho Drumond, com capacidade para 820 presos e também localizada na rodovia LMG-806. Sabe-se que mobilizações populares rejeitaram com veemência a instalação de mais esta unidade prisional. Entretanto, as manifestações nas ruas e participações da sociedade civil municipal em audiências públicas e reuniões com autoridades municipais e estaduais, além de um abaixo-assinado com 40 mil assinaturas da população nevensense, encaminhado ao governo do Estado, não impediram a construção do presídio, que atualmente funciona com sua capacidade lotada. Nem mesmo os projetos arquitetônico e complementares da Penitenciária Inspetor Jorge Martinho Drumond foram sequer analisados e aprovados pelo poder público municipal, de acordo com informação de um técnico da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal.

A intenção do governo do Estado, em transformar o município em um “espaço carcerário”, uma “cidade-presídio”, era clara e a falta de atenção para com a ordem local repete-se, desde a construção da PAN, até os dias atuais. Ora, diante de uma incipiente e frágil base econômica, carente de atividades

---

da Esplanada do Distrito Sede do Município de Ribeirão das Neves e constituiu-se na penitenciária mais antiga do Estado, com 71 anos, desde sua inauguração.



relevantes e conseqüentemente, com uma posição bastante restrita no contexto da estrutura econômica metropolitana, Ribeirão das Neves, ao receber a primeira penitenciária agrícola do Estado, passou a ter uma função metropolitana<sup>22</sup>, evidenciando-se, inclusive, como modelo nacional, abrindo assim suas portas para que outras instituições penais se instalassem posteriormente no município, de acordo com os ditames estaduais.

Contudo, ressalta-se que a transformação do município em “espaço carcerário”, não foi acompanhada por investimentos relevantes em infraestrutura, saneamento, saúde, educação, habitação e geração de empregos. Foi nesse contexto que Ribeirão das Neves tornou-se palco privilegiado dos processos de loteamento do solo urbano, direcionados ao atendimento da demanda por habitação de uma população de baixo poder socioeconômico, conforme veremos adiante.

Atualmente são quatro as instituições que compõem o complexo penitenciário do município. Acredita-se que Ribeirão das Neves foi criado a partir da PAN, para manter-se distante do centro urbano, afastado do poder político, mas articulado e comandado de fora pelo governo do Estado, que era (e ainda é) o grande organizador do espaço urbano municipal.

---

22 “Ao sediar a Penitenciária Agrícola [...] Neves não só deu o primeiro passo para ser considerada ‘cidade-presídio’, como também para inserir-se no processo de metropolização, tornar-se periferia de Belo Horizonte e cidade-dormitório [...] pois apresenta forte dependência em relação ao núcleo central da RMBH, no que tange às concentrações de atividades e de emprego.” ( SOUSA, 2008, p.267,268).



**Figura 1** – Ribeirão das Neves na Região Metropolitana de Belo Horizonte  
Fonte: RIBEIRÃO DAS NEVES. Prefeitura Municipal. Lei de Uso e Ocupação do Solo, 2006.

## **4.2 A articulação com o entorno e a desarticulação interna**

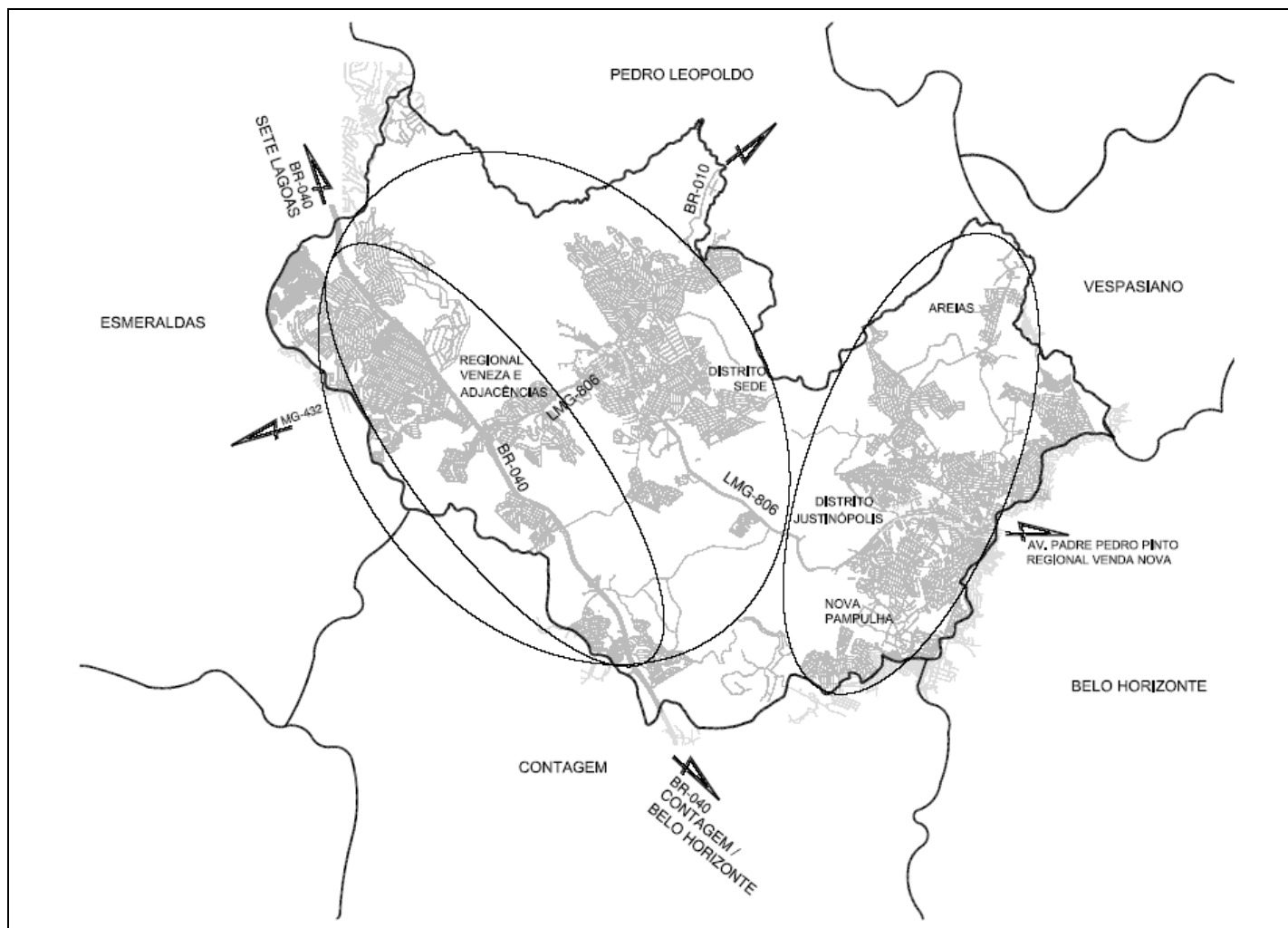
O Município de Ribeirão das Neves localiza-se a cerca de 40km<sup>23</sup> do Município de Belo Horizonte, no vetor noroeste da RMBH e ocupa uma área de 154.18km<sup>2</sup>. Faz limite com os municípios de Pedro Leopoldo ao norte, Vespasiano a nordeste, Belo Horizonte a sudeste, Contagem ao sul e Esmeraldas a oeste. Ao observar a FIG. 1, torna-se evidente a centralidade espacial de Ribeirão das Neves diante da atual configuração da RMBH.

O Município de Ribeirão das Neves é, oficialmente, constituído de dois distritos: o Distrito Sede, onde está o centro municipal, e o Distrito de Justinópolis. Administrativamente, o município é dividido em duas regionais, em função das características diferenciadas e da localização de cada uma delas. São a Regional Veneza<sup>24</sup>, que pertence ao Distrito Sede e a Regional Justinópolis, que pertence ao próprio Distrito de Justinópolis. Os acessos viários ao município acontecem pelas Avenida Presidente Antônio Carlos ou Avenida Cristiano Machado, em Belo Horizonte, chegando ao Distrito de Justinópolis. Pela BR-040 (no sentido Sete Lagoas e Brasília), chegando à Regional Veneza e ainda pela BR-010, que liga o Município de Pedro Leopoldo ao Distrito Sede de Neves. Destaca-se a rodovia LMG-806, interna ao município, que promove a ligação do Distrito de Justinópolis ao Distrito Sede e deste à Regional Veneza, conforme mostra a FIG. 2.

---

23 Distância considerada a partir do centro de Belo Horizonte, passando pela Pampulha, Venda Nova, Justinópolis até o centro de Ribeirão das Neves.

24 O Bairro Veneza foi originado a partir de loteamento popular do final da década de 1970 e constituído de cerca de 4.000 lotes. Acredita-se que a Regional levou seu nome por ser o maior loteamento da região.



**Figura 2** – O Arquipélago de Ribeirão das Neves  
Fonte: Produzido pela autora, a partir de RIBEIRÃO DAS NEVES, 2006.

O Distrito de Justinópolis possui um vínculo mais forte com a Regional Venda Nova, que pertence ao Município de Belo Horizonte do que com o próprio Distrito Sede, pela facilidade de acessos e do sistema de transportes, sendo considerado uma expansão de Venda Nova, ou ainda, “uma periferia da periferia de Belo Horizonte”. A Regional Veneza, fortemente influenciada pelo processo de periferização às margens da BR-040, também apresenta vínculo maior com Belo Horizonte e municípios limítrofes, em decorrência do acesso mais fácil e direto pelo eixo rodoviário. Cada uma dessas aglomerações urbanas apresenta, internamente, uma malha viária desarticulada e precária, que não favorece a circulação entre os diversos bairros e entre regiões. Nesse sentido, pode-se dizer que a relação espacial entre os distritos municipais é bastante tênue e desconexa, o que evidencia o processo desigual da ocupação territorial. A presença de grandes vazios e as conexões com o entorno configuram a articulação fragmentada do espaço: o Arquipélago de Ribeirão das Neves.

#### **4.3 A conexão metropolitana: o município como um “bairro popular”**

Não é novidade que, durante a década de 1970, a população da metrópole belo-horizontina cresceu enormemente. Costa (1983) afirma que, foi a partir da década de 1970, que Belo Horizonte passou a ser considerada como uma região metropolitana. A década é também caracterizada por intenso crescimento no nível espacial, resultando os primeiros indícios de conurbação com alguns municípios vizinhos. Oficialmente, tem-se que a RMBH foi criada em 1973 pelo governo federal e regulamentada pela Lei Estadual 6303/74.

Para atender à demanda da população por habitação, houve um intenso processo de produção de loteamentos, sob o comando do capital imobiliário privado. Costa (1983) chama a atenção para a intensa produção de loteamentos populares no eixo oeste da RMBH, devido ao impacto da “nova

industrialização mineira”, cujas indústrias concentraram-se principalmente em Contagem, que se estendeu como polo industrial em direção ao município vizinho de Betim. Contudo, foi o Município de Ribeirão das Neves, localizado a noroeste, que recebeu o maior número de loteamentos populares produzidos naquele período. De acordo com Souza (2008), dos noventa e seis loteamentos lançados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, entre os anos de 1972 e 1976, trinta e cinco (36% do total) foram implantados em Ribeirão das Neves.

Mendonça (2002) também esclarece que, nos anos 1970, ocorreram alterações significativas no ritmo de crescimento populacional da RMBH, quando o crescimento das áreas periféricas já foi maior que o crescimento da capital. As periferias foram palco de forte movimento migratório em decorrência, sobretudo, do grande contingente de imigrantes procedentes do Município de Belo Horizonte e de altas taxas de crescimento industrial. A intervenção pública estadual, no sentido da produção das chamadas condições necessárias de produção, principalmente industrial, promoveu a valorização de determinados espaços e moldou a expansão urbana subsequente, comandada sobretudo pelo capital imobiliário privado, que investiu especialmente no parcelamento do solo, através da produção de loteamentos nas periferias da metrópole. A metropolização se adensou a oeste, norte e nordeste:

Os maiores receptores de migrantes intrametropolitanos na década de 1970 foram Contagem, no Eixo Industrial, e Ribeirão das Neves, na periferia norte. [...] Contagem recebeu 43,4% dos emigrantes de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves recebeu 21,2%. Além dos dois municípios, também Santa Luzia, Sabará e Betim juntos receberam 24,7% dos emigrantes da capital. (RIGOTTI e RODRIGUES, 1994 *apud* MENDONÇA, 2002, p.51,52).

De fato, foi a partir de 1970, que Ribeirão das Neves abriu suas portas para receber uma enorme quantidade de loteamentos populares, constituídos essencialmente de lotes com áreas em geral de até 360 metros quadrados, sem provisão de infraestrutura básica e direcionada aos segmentos de baixa renda.

Já em 1971, a Prefeitura de Ribeirão das Neves aprovou, na sede do município, o Bairro Santa Marta, com 677 lotes de 360 metros quadrados. Havia nele uma carência quase que absoluta, contando apenas com o atendimento parcial das redes de iluminação pública e energia elétrica. As vias de acesso eram de terra, e não contava com serviços de transporte coletivo, água, esgoto e nem de coleta de água pluvial. Esse era o segundo maior loteamento aberto no município nos últimos vinte anos. O primeiro havia sido implantado em 1953, em Justinópolis – o Bairro Botafogo. (SOUZA, 2008, p. 280).

Com poucas exceções, até a metade da década de 1970, o controle sobre o uso da terra e seu parcelamento eram questões que diziam respeito às autoridades de cada município, não havendo um regulamento da terra a nível metropolitano. Em decorrência disso, a terra era, na grande maioria das vezes, comercializada em bases ilegais<sup>25</sup>. Entretanto, alguns municípios começaram a regulamentar a ocupação e produção do espaço municipal, como Contagem, que aprovou a Lei nº 962 em 1971, que estabelecia normas de parcelamento do solo e Betim, que aprovou a Lei nº 1033 em 1973, que dispunha sobre o planejamento urbano municipal. Em Belo Horizonte, a Lei nº 2662 de Uso e Ocupação do Solo foi aprovada em 1976. A aprovação de legislação urbanística e as novas exigências para parcelamentos contribuiu para a redução da atuação dos agentes imobiliários nestes municípios, que redirecionaram sua atuação para os municípios que ainda não possuíam legislação urbanística ou para aqueles que legislavam permissivamente. Segundo Costa (1983), esse deslocamento foi proposital e acarretou o surgimento de novos loteamentos além do perímetro urbano, “onde a terra era barata e a legislação não valia”.

Portanto, vários são os fatores que podem explicar a dinâmica do processo de parcelamento do solo de Ribeirão das Neves, especialmente durante a década de 1970. Costa (1983) baseia-se em dados do PLAMBEL e sugere que o loteamento, mesmo em condições precárias, era vantajoso ao poder municipal, uma vez que possibilitava a cobrança do imposto territorial urbano. Sousa

---

25 A pesquisa coordenada por Mendonça (2008), mostra que havia uma preocupação do governo federal em conter a expansão dos loteamentos clandestinos. Com isso, a partir de 1967, com a Lei 271, ficam estabelecidas as responsabilidades por equipamentos e serviços urbanos aos loteadores, como um prenúncio para a Lei 6766/79, ainda hoje utilizada para fins de normatização dos parcelamentos do solo no Brasil.

(2008) também sugere que a omissão do poder público municipal frente a esse processo decorreu da sua baixa capacidade arrecadadora e carência de recursos materiais e humanos. Argumenta-se, contudo, que também estavam em jogo interesses privados de grupos proprietários das terras, que exerciam forte influência sobre o governo municipal, que por sua vez limitava-se a agenciar negócios imobiliários pouco ou nada regulados, sem levar em conta os problemas urbanos, resultando em um contínuo processo de desqualificação do território municipal.

A interrelação entre o poder público de Ribeirão das Neves, que legislava sobre o uso do solo com altíssima permissividade e sem condições de fornecer a infraestrutura coletiva básica e os agentes imobiliários, que produziam os loteamentos populares através de estratégias que objetivavam o mais alto lucro, contribuíram para a produção de uma forma urbana não estruturada, incompleta e instável. Aliado à esta interrelação, o estigma de “cidade-presídio”, como vimos, contribuiu fortemente para a desvalorização da terra urbana.

Em suma, a partir da década de 1970, Ribeirão da Neves entrou no cenário metropolitano, não mais como um “espaço-carcerário” exclusivamente, mas também como um “bairro popular”, palco de intenso processo de parcelamento do solo e ocupação do território por população de baixa renda, fragmentado internamente, embora articulado ao Município de Belo Horizonte. Uma articulação, sob diversos aspectos, antagônica: uma conexão metropolitana com um território espacialmente central, mas pensado para ficar isolado da metrópole.

A partir disso, torna-se importante apreciarmos esse “bairro popular” de acordo com o seu “grau de integração na dinâmica metropolitana”<sup>26</sup>, com o intuito de

---

26 Esta classificação foi desenvolvida pelo Observatório das Metrôpoles, sendo apresentada no documento “Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias” (2004). Foram os seguintes os indicadores utilizados: taxa média geométrica de crescimento populacional 1991-2000; densidade demográfica; contingente e proporção de pessoas que realizam movimento pendular; proporção de emprego não agrícola; presença de funções específicas e indispensáveis à circulação de pessoas e mercadorias, como localização de portos e aeroportos; e a capacidade



compreender até que ponto as suas questões sociais – demográficas, econômicas, habitacionais, criminais, entre outras – têm relação com a dinâmica metropolitana.

Ribeirão das Neves apresentou o grau *Muito alto de integração ao pólo*, junto com Contagem, Ibirité, Vespasiano e Santa Luzia. Os indicadores de renda são relevantes para a tamanho da pobreza e da desigualdade social. Foi levantado o percentual de famílias que recebiam até metade do salário mínimo per capita para o ano de 2000 e Ribeirão das Neves encontrou-se no conjunto de áreas com maiores percentuais de famílias que recebiam esta renda.

Ribeirão das Neves encontrou-se no conjunto das áreas que apresentam as maiores taxas de desemprego, alto percentual de déficit habitacional e elevado número de domicílios com adensamento excessivo. Os municípios com *Muito alto nível de integração ao pólo* foram também os que apresentaram as maiores taxas de movimento pendular<sup>27</sup> e Ribeirão das Neves apresentou o percentual de 53,3% de pessoas que realizavam este movimento, ficando atrás somente de Ibirité, que apresentou o percentual de 54%. Em se tratando de ocorrência de homicídios, nos 34 municípios que compõe a RMBH, observou-se que sete municípios – Belo Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Betim, Ibirité e Vespasiano – apresentaram as maiores taxas ao longo do período de 1998-2002, o que correspondeu a 91,33% dos homicídios de toda a RMBH. Pode-se concluir que existe uma forte relação entre *integração ao pólo* e violência.

Ao mesmo tempo em que elementos como baixa renda per capita, altas taxas de desemprego, alto déficit habitacional, alto adensamento populacional, altas taxas de movimentos pendulares, alto nível de violência caracterizaram Ribeirão das Neves como um espaço de *Muito alto nível de integração ao*

---

de geração de renda pela economia local, expressa por sua participação no PIB da região. Chegou-se, como resultado, a cinco categorias de integração: Muito Alta, Alta, Média, Baixa e Muito Baixa. Cabe ressaltar que os municípios com grau de integração Baixo ou Muito Baixo foram considerados como “não metropolitanos”.

27 Movimento pendular das pessoas que trabalham ou estudam em outros municípios e necessariamente retornam ao local de origem ao final de cada dia.

*município pólo*, a sua localização, muito próxima ao município polo e com forte centralidade em relação à região metropolitana, foi também elemento determinante destes mesmos elementos. Funciona como “os dois lados da mesma moeda” e explicita a inserção do município no contexto metropolitano, como um “bairro popular”, segregado e marginalizado.

#### **4.4 A produção de loteamentos populares e a população**

Costa (1983), analisa a evolução dos loteamentos em Ribeirão das Neves e demonstra que, a partir da década de 1950, e em especial durante a década de 1970, Justinópolis, distrito pertencente a Ribeirão das Neves, apresentou a maior quantidade de área loteada do município, em decorrência sobretudo da sua localização na área de influência do vetor de crescimento do centro metropolitano em direção ao Distrito de Venda Nova. Este fato pode ser observado na TAB. 2 e nos GRAF. 1 e GRAF. 2.

**Tabela 2**  
Evolução dos loteamentos em Ribeirão das Neves (1950-1974)

Período	Sede		Justinópolis		Outros *		Total	
	m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	%
1950-54	x	x	3.731.408	95	193.762	5	3.925.170	100
1955-59	183.808	63,4	105.848	36,6	x	x	289.656	100
1960-64	x	x	1.101.454	100	x	x	1.101.454	100
1965-69	x	x	987.126	100	x	x	987.126	100
1970-74	2.278.296	31,9	1.864.899	26,4	2.985.177	41,7	7.128.372	100
Total	2.462.104	18,3	7.790.735	57,9	3.178.939	23,8	13.431.778	100

(\*) Loteamentos fora da Sede e de Justinópolis, mas sem localização conhecida.

Fonte: Costa, 1983.

A expansão territorial e o avanço da periferização de Belo Horizonte em direção ao Distrito de Venda Nova e desse em direção ao Distrito de Justinópolis, inseriu definitivamente o Município de Ribeirão das Neves no processo de expansão metropolitana.

Também de acordo com Souza (2008), entre os anos de 1970 a 1979 foram aprovados oitenta loteamentos pelo poder municipal, dos quais cinquenta localizaram-se no Distrito de Justinópolis, três no Sub-Distrito de Areias, dezessete no Distrito Sede e nove na área de expansão urbana ao longo da BR-040, denominada Regional Veneza. Reafirma-se assim, que a localização do Distrito de Justinópolis, na área de conurbação com o Distrito de Venda Nova, foi fator determinante ao expressivo processo de parcelamento do solo municipal, a partir dos loteamentos populares, tendo como uma das consequências deste processo, um aumento populacional a uma taxa recorde na região metropolitana, como veremos adiante. Ressalta-se ainda que o mercado imobiliário encontrou em Ribeirão das Neves as condições ideais para atuar na produção de loteamentos populares, pois não havia rigor na aprovação de loteamentos, pelo poder público municipal. Segundo o PLAMBEL (1987), o processo clandestino de ocupação urbana da região de Venda Nova teve sua continuidade em Justinópolis.

Os dados do PLAMBEL, trabalhados por Sousa (2008), sobre a quantidade de loteamentos aprovados no Município de Ribeirão das Neves, no período de 1980 a 2000, permitem uma análise interessante destes vinte anos, em relação principalmente à expressiva década de 1970.

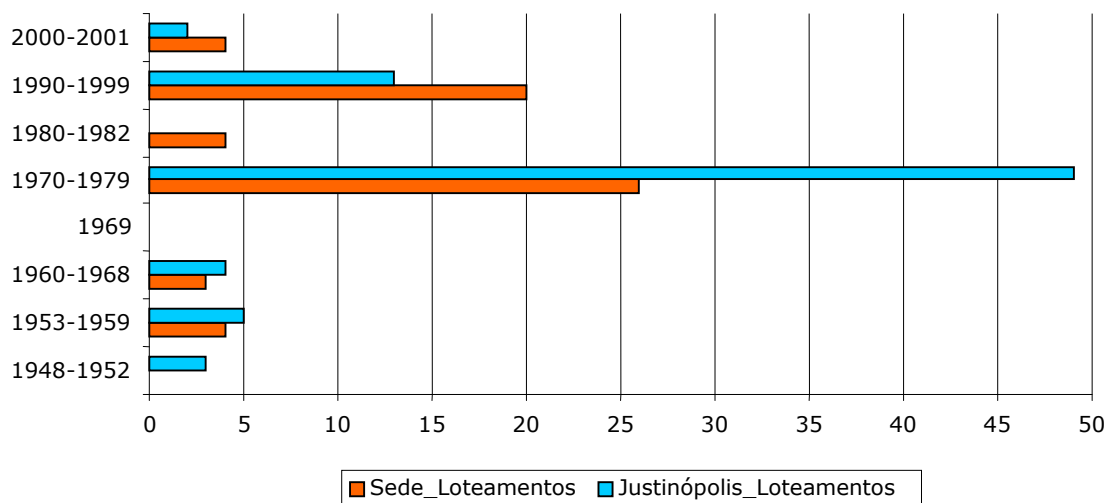
Depois do boom imobiliário e intenso crescimento populacional, do qual o Distrito de Justinópolis foi palco, onde foram aprovados cerca de treze mil e quinhentos lotes populares (em cinquenta loteamentos) nos anos 1970, iniciou-se um processo de consolidação de uma nova frente de expansão metropolitana, na região às margens da BR-040 (sentido ao Município de Sete Lagoas), pertencente ao Distrito Sede.

Na década de 1980, apenas quatro loteamentos foram aprovados em Ribeirão das Neves (entre os anos de 1980 a 1982), todos localizados no Distrito Sede, sendo um no centro e três na Regional Veneza. Já na década de 1990, foram aprovados trinta e três loteamentos no município: treze no Distrito de Justinópolis e vinte no Distrito Sede, (sendo dez no centro e dez na Regional

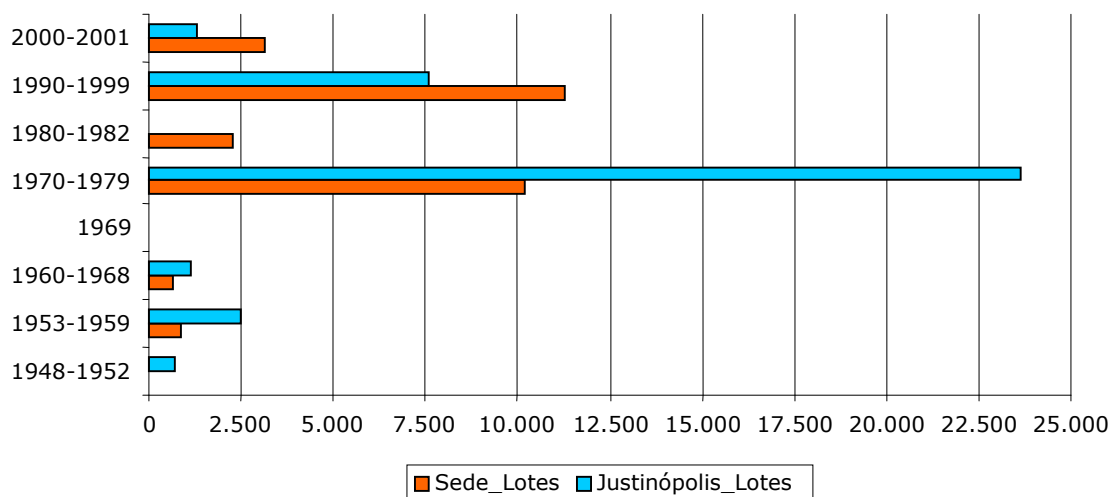
Veneza). Tem-se que a Regional Vezena constituiu-se, portanto, na nova frente de expansão da metrópole belo-horizontina às margens da BR-040.

Foram aprovados nesta região, pelo poder público municipal, entre os anos de 1975 e 1982, cerca de dez mil e trezentos lotes, distribuídos em doze loteamentos como o Vale do Ouro, o Jardim Colonial, o Veneza, o Cidade Neviana, entre outros. Vale ressaltar que somente o Veneza possuía três mil, novecentos e sessenta e três lotes quando foi aprovado, em 1978, sendo o maior loteamento da região. O Vale do Ouro era destinado a chácaras de lazer para a população de rendas média e alta, diferenciando-se tanto espacial quanto socialmente. Já na década de 1990, dos vinte loteamentos aprovados no Distrito Sede, 50% estavam localizados na área de expansão metropolitana às margens da BR-040, como o Vereda, o Napoli, o Jardim Colonial (expansão), o Fazenda Castro, o Franciscadriangela, etc, somando-se cerca de oito mil, quatrocentos e setenta e nove lotes aos já existentes.

O processo de parcelamento do solo urbano em Ribeirão das Neves, desde a década de 1950 até o ano 2001, pode ser observado nos GRAF. 1 e GRAF. 2, que confirmam a intensa produção de loteamentos que ocorreu no Distrito de Justinópolis durante a década de 1970, que, por sua vez, relacionava-se diretamente com os processos de expansão de Belo Horizonte. Por outro lado, o parcelamento do solo no Distrito Sede, especialmente a partir dos anos 1990, aumentou significativamente, em função sobretudo da abertura de nova frente de expansão metropolitana às margens da BR-040.



**Gráfico 1:** Quantidade de loteamentos produzidos em Ribeirão das Neves (1948 a 2001)  
 Fonte: Produzido pela autora, a partir de SOUSA, 2008.



**Gráfico 2:** Quantidade de lotes produzidos em Ribeirão das Neves (1948 a 2001)  
 Fonte: Produzido pela autora, a partir de SOUSA, 2008.

Ao se analisar a qualidade dos loteamentos, observa-se a consolidação de um espaço periférico carente de legitimidade urbanística:

Anteriormente à Lei Federal 6766 de 1979, esses loteamentos obedeciam aos padrões de exigência da época: oferecia-se apenas o lote e o comprador deveria aguardar do poder municipal os serviços propriamente urbanos – água, luz, calçamento e esgoto. Até 1979, nenhum desses era servido por infraestrutura básica. (SOUSA, 2008, p. 276).

A partir de levantamentos das condições qualitativas dos loteamentos, Costa (1983) caracteriza o produto final da atividade imobiliária, que se deu entre as décadas de 1950 e 1970, no Município de Ribeirão das Neves, com vistas exclusivamente aos segmentos da população de baixa renda: o loteamento popular<sup>28</sup>.

Segundo Costa (1983), dos cento e dez loteamentos identificados no interior do Município de Ribeirão das Neves pelo PLAMBEL, entre as décadas de 1950 e 1970, aproximadamente noventa e seis constituíam-se por lotes com área de até 360m<sup>2</sup> e apenas oito possuíam lotes com área entre 500m<sup>2</sup> e 1000m<sup>2</sup>.

Em relação à situação legal, as exigências estabelecidas pelo Município de Ribeirão das Neves, ao final dos anos de 1970, eram menos rigorosas do que as exigências estabelecidas pelo conjunto metropolitano, o que proporcionava vantagens aos loteadores para implementarem seus projetos no município. Dos cento e dez loteamentos identificados, apenas 4,7% não foram aprovados pelas autoridades locais. No entanto, somente 7,4% foram aprovados pelo PLAMBEL, desconsiderando-se os quarenta e dois que foram aprovados pelo município antes que a aprovação pelo PLAMBEL passasse a ser uma exigência metropolitana. É importante ressaltar que, a grande maioria dos projetos foi implementada no território de Ribeirão das Neves, mesmo não tendo correspondido aos critérios regulamentados pelo PLAMBEL, fato que demonstra os altos níveis de permissividade e precariedade contida nessa produção.

Em 1975, a Prefeitura de Ribeirão das Neves estabeleceu requisitos para a reserva de áreas para uso coletivo no interior dos loteamentos<sup>29</sup>, que, em uma primeira análise, parecem permissivos. Entretanto, quando comparada com a

---

28 Certamente não é apenas o tamanho da área do lote que define a qualidade do espaço urbano produzido. Por isso a autora pesquisou os seguintes aspectos: características gerais e situação legal; implementação dos projetos e ocupação; propostas dos projetos em termos de existência de área para uso coletivo (área verde e área institucional); provisão de infra-estrutura urbana.

29 Do total da área dos loteamentos, deveriam ser reservadas para uso institucional: 3% da área em loteamentos com menos de 100 lotes e 5% da área em loteamentos com mais de 100 lotes. Não houve definição de reserva para áreas verdes.

legislação de outros municípios da região, a permissividade da legislação de Ribeirão das Neves fica ainda mais evidente. Mesmo assim, a maioria dos loteamentos implementados não cumpria nem mesmo os requisitos definidos pelo poder público municipal, apontando para a ilegalidade.

A provisão de serviços urbanos básicos<sup>30</sup> nos loteamentos de Ribeirão das Neves era praticamente inexistente, à exceção da iluminação pública e energia elétrica, chamando atenção a completa ausência de saneamento básico.

A ausência de infraestrutura urbana foi um fator importante na decisão dos incorporadores imobiliários quanto a escolha da região para a implantação dos loteamentos, pois não agregava valor e o preço da terra permanecia baixo. Salienta-se que qualquer elemento que pudesse influenciar o aumento do preço da terra acima de um determinado nível ou reduzir o lucro do incorporador, inviabilizaria todo o negócio.

Somado à permissividade, precariedade, ilegalidade e ausência de infraestrutura básica, os loteamentos apresentavam baixo nível de ocupação, o que demonstrava uma característica do processo de periferização, no qual a expansão das áreas urbanas produz assentamentos com tão mais baixa densidade quanto mais distantes do centro da metrópole, dos locais de emprego, comércio e serviços estejam esses loteamentos. São razões que explicam o baixo nível de ocupação dos loteamentos, a retenção de lotes para especulação imobiliária ou a incapacidade dos compradores em assumir mais custos com a construção da moradia, além do dinheiro já investido com a compra do lote.

É notório, ainda, que a produção de loteamentos em Ribeirão das Neves, mesmo após aprovação da Lei Federal 6.766 de 1979, perpetuou as condições de permissividade e de precária provisão de infraestrutura. Como exemplo, podemos citar os loteamentos que deram origem aos bairros

---

<sup>30</sup> Ressalta-se que a implementação da infraestrutura urbana é de responsabilidade tanto dos governos locais quanto das agências estaduais.

Franciscadriangela, Jardim Verona, Fazenda Castro, Luana e vários outros, marcados por carência extrema.

De acordo com informação de técnicos da Secretaria de Planejamento, os últimos loteamentos aprovados pelo poder público municipal foram o Belvedere e o Alterosa, no ano de 2001, que juntos possuem cerca de 2.500 (dois mil e quinhentos) lotes que variam de 250m<sup>2</sup> a 500m<sup>2</sup>. Esses espaços, destinados à moradia de pessoas de baixa renda, exprimem as mesmas características que definiram o padrão popular dos loteamentos implementados no território municipal.

Ressalta-se a existência de favelas no município, como a Bispo de Moura, Braúnas, Rosa Neves, Grotas, Vila Felicidade, Vila Henrique Saporì “com um total de 41.950 pessoas, conforme relatado no Plano Municipal de Assistência Social de Prefeitura de Ribeirão das Neves.” (SOUZA, 2008, p. 288). Apesar de abrigarem uma quantidade expressiva da população municipal, observa-se que as favelas pouco se distinguem, espacialmente, dos bairros originados a partir dos loteamentos populares aprovados, frente ao baixo padrão urbanístico geral do município.

O intenso processo de parcelamento do solo alterou radicalmente o perfil demográfico do Município de Ribeirão das Neves. De acordo com o IBGE, com um contingente de 9.707 habitantes em 1970, o município passou a ter 67.257 habitantes em 1980, 143.853 habitantes em 1991 e 246.589 habitantes em 2000, revelando taxas muito altas de crescimento populacional.

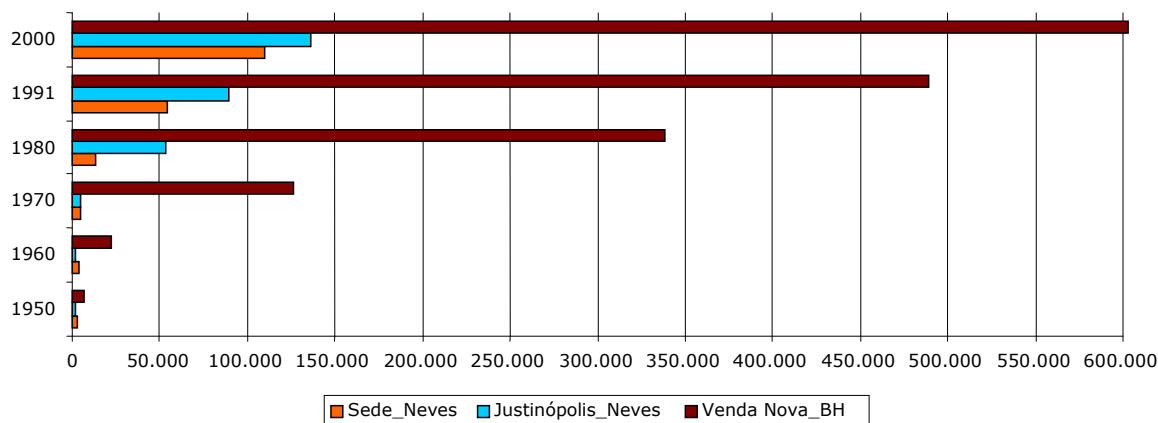
O crescimento da população absoluta de Ribeirão das Neves em relação ao crescimento da população absoluta de Venda Nova pode ser observado no GRAF. 3. Já as taxas de crescimento da população de Ribeirão das Neves em relação às de Belo Horizonte, apresentadas por distritos, podem ser observadas no GRAF. 4.

A análise dos GRAF. 3 e 4 demonstra que o Distrito de Justinópolis apresentou a taxa de crescimento populacional de 27,2% durante a década de 1970, em

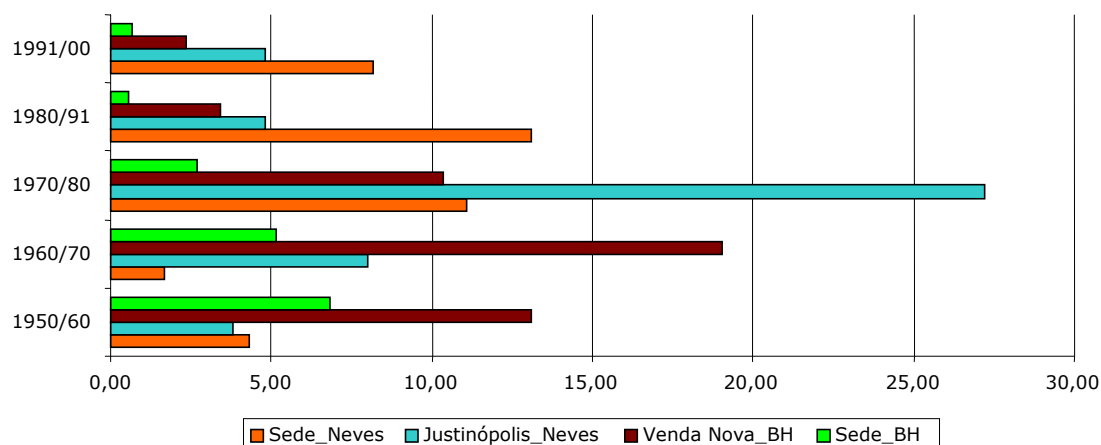


decorrência da expansão metropolitana periférica em direção a Venda Nova e de Venda Nova a Justinópolis. Este fato afirma que, “ao crescer a taxas recordes na década de 1970, Justinópolis se insere definitivamente no processo de expansão periférica”. (SOUZA, 2008, p.271). Na seqüência, pode-se observar que, a partir da década de 1980, as taxas de crescimento do Distrito Sede, considerando que a população da Regional Veneza, região às margens da BR-040 está aí incluída, são maiores que as taxas de Justinópolis.

Observa-se que o crescimento populacional de Ribeirão das Neves foi ao encontro do processo de parcelamento do solo municipal, afirmando a estruturação de uma periferia metropolitana altamente adensada. Nesse contexto, a TAB. 3 demonstra o crescimento da população de Ribeirão das Neves, a partir do ano de 1991 e em relação à região metropolitana na qual está inserido, ao Estado de Minas Gerais e ao país.



**Gráfico 3:** Crescimento da população em Ribeirão das Neves e Venda Nova  
 Fonte: Produzido pela autora, a partir do IBGE, 1950-2000.



**Gráfico 4:** Taxas de crescimento da população de Ribeirão das Neves e Belo Horizonte, por distritos.

Fonte: Produzido pela autora, a partir do IBGE, 1950-2000.

**Tabela 3**  
População nos censos de 1991 e 2000 e estimativa para 2006

Localidade	População em 1991	População em 2000	Estimativa para 2006	Participação de Ribeirão das Neves em 2006 (%)
Ribeirão das Neves	143.853	246.846	322.969	-
Belo Horizonte	2.020.161	2.238.526	2.399.920	13,46
RMBH	3.522.908	4.357.942	4.975.126	6,49
Minas Gerais	15.743.152	17.891.494	19.479.356	1,66
Brasil	146.825.475	169.799.170	186.770.562	0,17

Fonte: IPEAD, 2007.

Comparando as informações demográficas dos anos de 1991 e 2000, verifica-se um crescimento populacional de 71,60% no Município de Ribeirão das Neves. Na comparação da população entre o ano 2000 e estimativa para o ano 2006, constata-se um crescimento de 30,84%.

Na TAB. 3, observa-se que no ano 2000, a população do município representava 5,66% da população da RMBH, 1,38% da população do Estado e 0,15% da população do País. Ribeirão das Neves era o nono município mais populoso dentre os 853 municípios de Minas Gerais e ocupava o quinto lugar em termos de densidade demográfica. Salienta-se que, além da estimativa populacional para o ano de 2006, a projeção intercensitária para o ano de 2007, em Ribeirão das Neves, foi de 334.470 habitantes.

A população de Ribeirão das Neves, por distritos e regional, no ano 2000 e estimativa para o ano de 2006, pode ser verificada na TAB. 4.

**Tabela 4**  
População de Ribeirão das Neves, por distritos

Região	População em 2000	Percentual (%)	Estimativa de 2006
Justinópolis	136.605	55,34	178.732
Sede	64.694	26,21	84.644
Veneza	45.547	18,45	59.593
Total	246.846	100,00	322.969

Fonte: IPEAD, 2007.

Observa-se, na TAB. 4, que o Distrito de Justinópolis apresentou o maior contingente populacional do município. Acredita-se que este fato decorreu dos processos históricos de estruturação do território e de sua localização, em área conurbada tanto com o Município de Belo Horizonte (através da região de Venda Nova), quanto com o Município de Contagem.

Uma outra comparação importante a se fazer é a do Município de Ribeirão das Neves em relação aos municípios limítrofes<sup>31</sup>, conforme se observa na TAB. 5.

**Tabela 5**  
População por municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Município	Área (km <sup>2</sup> )	População em 1991	População em 2000	Densidade em 2000 (hab/km <sup>2</sup> )	Taxa anual de cresc. 1991-2000	Estimativa população para 2006
Belo Horizonte	330,954	2.020.161	2.238.526	6.763	1,16	2.399.920
Betim	345,990	170.934	306.675	863	6,77	429.507
Contagem	194,586	449.588	538.017	2.764	2,03	617.749
Esmeraldas	909,592	24.838	47.090	52	7,70	58.889
Pedro Leopoldo	291,038	41.594	53.957	185	2,96	58.635
Ribeirão Neves	154,180	143.853	246.846	1.601	6,24	322.969
Santa Luzia	233,759	137.825	184.903	791	3,35	227.438
Vespasiano	70,108	45.866	76.422	1.090	5,89	99.557

Fonte: Censos Demográficos de 1991, 2000 e estimativa para 2006.

31 Embora os municípios de Betim e Santa Luzia não sejam limítrofes a Ribeirão das Neves, localizam-se no entorno e foram considerados nesta análise por serem também relevantes no contexto de expansão periférica da metrópole em direção aos vetores oeste, norte e noroeste.

Observa-se que Ribeirão das Neves, dentre os municípios considerados, é o segundo menor em área e foi o que apresentou a segunda maior taxa de crescimento demográfico no período de 1991-2000, revelando alta densidade populacional. Os números demonstram ainda que Ribeirão das Neves possui população menor apenas que os municípios de Belo Horizonte, Contagem e Betim.

Também considera-se importante uma análise da população do Município de Ribeirão das Neves por bairros, conforme se observa na TAB. 6. Vinte bairros foram considerados, que destacam-se por serem os mais populosos do município. De um total de aproximadamente cento e trinta bairros, a população residente nos vinte bairros analisados, representava 50% da população total do Município de Ribeirão das Neves, no ano 2000.<sup>32</sup>

**Tabela 6**  
População do Município de Ribeirão das Neves, por bairros

Nome do Bairro	Localização	População em 2000	Nº de Lotes Aprovados	Data Aprovação	Nº de Domicílios em 2000
Sevilha A	Sede	12.951	3.461	27.11.1977	3.176
Veneza	Veneza	12.562	3.963	06.04.1978	3.253
Florença	Veneza	10.985	1.086	05.05.1981	2.748
Menezes	Justinópolis	8.595	1.617	04.11.1976	2.211
Maria Helena	Justinópolis	7.684	1.140	30.11.1975	1.946
Rosaneves	Veneza	6.753	1.932	não aprovado	1.670
Santinho	Sede	5.715	2.110	24.08.1978	1.399
Botafogo 2ª seção	Justinópolis	5.435	955	28.03.1953	1.355
Santa Martinha	Sede	5.308	1.258	21.03.1975	1.349
Landi	Justinópolis	5.306	792	17.09.1973	1.318
Pedra Branca	Justinópolis	4.965	1.122	18.07.1977	1.233
Botafogo 1ª seção	Justinópolis	4.687	755	28.03.1953	1.232
Sevilha B	Sede	4.348	1.232	30.01.1978	1.081
Tony	Justinópolis	4.169	492	17.09.1973	1.095
Vila Bispo de Moura		4.134		não aprovado	1.009
San Genaro		3.982		não aprovado	998
Fazenda Castro	Veneza	3.951	1.825	19.06.1998	1.003
Esperança	Justinópolis	3.754	718	02.12.1977	965
Cidade Neviana	Veneza	3.653	1.147	07.06.1979	885
Kátia	Justinópolis	3.519	377	14.05.1976	879

Fonte: Produzido pela autora.

<sup>32</sup> Os dados das colunas *População* e *Número de Domicílios em 2000* foram retirados de IPEAD (2007). Já os dados das colunas *Número de Lotes Aprovados* e *Data de Aprovação* foram retirados de SOUSA (2008).

A partir da análise da TAB. 6, tem-se as seguintes considerações:

(a) A maioria da população dos bairros mais populosos localiza-se no Distrito de Justinópolis;

(b) A grande maioria dos loteamentos foram aprovados na década de 1970. Apenas o Botafogo (1ª e 2ª seção) é da década de 1950; o Florença é do início dos anos 1980 e o Fazenda Castro do final dos anos 1990;

(c) A média é de quatro habitantes por domicílio;

(d) Em aproximadamente 60% dos loteamentos, o número de domicílios ultrapassou o número de lotes aprovados, podendo-se concluir que há elevado número de barracões construídos nos fundos de casas e/ou que os lotes foram divididos após aprovação.

Pelo histórico de ocupação urbana de Ribeirão das Neves, observa-se que o município tornou-se um local de baixa intensidade de valorização fundiária. A produção de loteamentos populares e o conseqüente crescimento populacional não foram gerados por novos investimentos e oportunidades de novos trabalhos ou pela implementação de atividade produtiva e perspectiva de sucesso futuro, mas sim pela inserção periférica do município na área de expansão metropolitana. Embora subordinado e comandado pelo Estado, que tinha (e tem) o município como um seu “espaço-carcerário”, a disponibilidade de recursos para fazer frente à demanda da população por serviços públicos e infraestrutura urbana sempre foi escassa. Além disso, como vimos, Ribeirão das Neves é marcado por atividades econômicas e inserção industrial muito pouco expressivas, incapaz de absorver grande parte da sua força de trabalho, que apresenta alta taxa de movimento pendular.

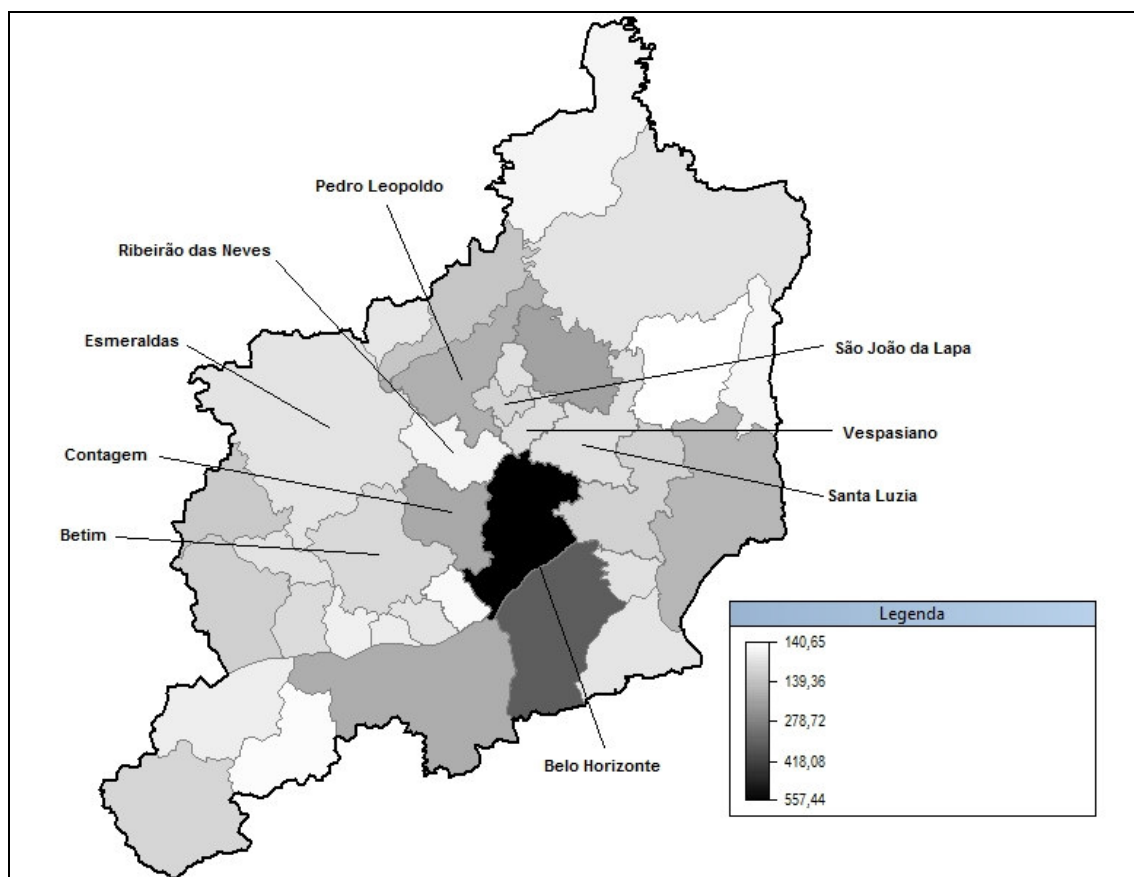
O município tem, portanto, um contingente populacional constituído, na sua grande maioria, por segmentos de baixa renda, conforme veremos a partir da análise dos níveis de renda da população nevensense.

O baixo padrão da renda per capita<sup>33</sup> do Município de Ribeirão das Neves, em relação ao contexto metropolitano, pode ser observado a partir da TAB. 7 e da FIG. 4. Observa-se que a renda per capita de Ribeirão das Neves é inferior a um terço da renda per capita da capital mineira.

**Tabela 7**  
Renda per capita

<b>Localidade</b>	<b>Renda per capita (*)</b>
Ribeirão das Neves	159,14
Belo Horizonte	557,44
RMBH	394,34

(\*) Valores expressos em reais (R\$) de 1º de agosto de 2000  
Fonte: IPEAD, 2007.



**Figura 3** – Renda per capita na Região Metropolitana de Belo Horizonte  
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000.

33 A renda per capita de uma localidade é a razão entre o somatório da renda de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. A renda per capita domiciliar é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros da mesma.

Outras estatísticas utilizadas para se nivelar a pobreza e indigência em uma localidade são os percentuais de habitantes com renda per capita abaixo da linha da pobreza<sup>34</sup> e abaixo da linha da indigência. Em Ribeirão das Neves, 30,59% da população têm renda per capita abaixo da linha da pobreza e 11,21% da população têm renda per capita abaixo da linha de indigência, como mostra a TAB. 8. A comparação da renda per capita de Ribeirão das Neves nos anos 1991 e 2000, em relação aos municípios do entorno, pode ser observada na TAB. 9.

**Tabela 8**  
Percentuais de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50 e de R\$37,75

Localidade	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha da pobreza (%)	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha da indigência (%)
Ribeirão das Neves	30,59	11,21
Belo Horizonte	14,17	4,92
RMBH	20,03	7,35
Minas Gerais	29,77	12,57

Fonte: IPEAD, 2007.

**Tabela 9**  
Renda per capita dos municípios do entorno de Ribeirão das Neves

Município	Renda per Capita 1991	Renda per Capita 2000
Belo Horizonte	414,94	557,44
Betim	161,67	203,22
Contagem	208,93	280,59
Esmeraldas	116,85	184,52
Pedro Leopoldo	197,24	268,92
Ribeirão das Neves	122,20	159,14
Santa Luzia	146,70	192,36
Vespasiano	134,70	196,51

Fonte: Produzido pela autora, a partir da FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000.

34 O percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha da pobreza refere-se à proporção dos indivíduos que vivem em domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita inferior a R\$75,50, em reais de agosto de 2000, equivalentes a 50% do salário mínimo vigente nesta data (R\$151,00). Analogamente, o percentual de pessoas com renda per capita abaixo da linha da indigência refere-se à proporção dos indivíduos que vivem em domicílios particulares permanentes com renda domiciliar per capita inferior a R\$37,75, em reais de agosto de 2000, equivalentes a 25% do salário mínimo vigente nesta data.

Enfatiza-se a gravidade da situação de Ribeirão das Neves. A TAB. 9 mostra que em 1991 a renda per capita de Ribeirão das Neves foi superior somente à renda per capita de Esmeraldas e, em 2000, esta já ultrapassou Ribeirão das Neves, ou seja, a situação vem piorando em termos relativos. Ainda de acordo com a FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2000), tem-se que a renda per capita de Ribeirão das Neves foi superior, dentre os 34 municípios que formam a RMBH, somente às rendas de Baldim, Ibitité, Nova União, Rio Manso e Taquaraçu de Minas. Esta situação pode ser reafirmada nas TAB. 10, 11 e 12, a partir das quais as análises das rendas dos chefes de domicílios em Ribeirão das Neves e características da ocupação destes, apontam, mais uma vez, para os baixos níveis de renda da população.

**Tabela 10**  
Renda dos responsáveis pelo domicílio

Município	Renda média 1991	Renda média 2000	% sem rendimento 1991	% sem rendimento, 2000
BELO HORIZONTE	1,006.08	1,224.46	3,11	6,95
BETIM	429.49	492.57	3,94	12,87
CONTAGEM	526.70	625.55	2,42	8,76
ESMERALDAS	280.06	383.81	5,02	9,43
PEDRO LEOPOLDO	491.39	593.15	2,73	9,31
RIBEIRÃO DAS NEVES	310.50	370.90	4,81	13,21
VESPASIANO	328.22	420.95	7,55	14,38
RM BELO HORIZONTE	756.85	891.86	3,33	8,62

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000.

**Tabela 11**  
Renda em salários mínimos dos responsáveis pelo domicílio (% , 2000)

Município	sem renda	até 1	1 a 2	2 a 5	5 a 10	mais de 10
BELO HORIZONTE	6.95	11.44	16.27	25.99	18.63	20.72
CONTAGEM	8.76	13.44	19.76	33.12	17.80	7.12
ESMERALDAS	9.43	26.16	31.60	24.38	5.78	2.65
PEDRO LEOPOLDO	9.31	20.02	22.71	28.28	12.87	6.81
RIBEIRÃO DAS NEVES	13.21	17.75	27.60	32.05	7.79	1.60
VESPASIANO	14.38	19.36	25.68	28.11	9.37	3.08
RM BELO HORIZONTE	8.62	14.61	19.74	28.23	15.53	13.26

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000.



**Tabela 12**  
Características da ocupação (% , 2000)

Município	caráter formal	caráter informal	setor público e militares	atividades técnico-científicas	setores dinâmicos
BELO HORIZONTE	66.52	33.48	6.82	10.48	19.79
CONTAGEM	63.79	36.21	5.92	3.44	25.78
ESMERALDAS	56.51	43.49	4.79	1.36	12.89
PEDRO LEOPOLDO	63.09	36.91	6.44	4.76	22.93
RIBEIRÃO DAS NEVES	60.27	39.73	6.09	0.98	17.32
VESPASIANO	65.43	34.57	6.23	2.29	19.00
RM BELO HORIZONTE	64.55	35.45	6.48	6.94	20.71

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000.

#### **4.5 A articulação recente com a RMBH**

A lógica de expansão metropolitana centro-periferia mostrou-se em sua plenitude em Ribeirão das Neves. Nesse sentido, cabe ressaltar que o “padrão periférico de produção das periferias urbanas/metropolitanas”, no dizer de Costa (2006), manifesta-se perversamente através da lógica imobiliária voltada para as camadas mais pobres da população, que paradoxalmente, associa acesso à terra e exclusão dos serviços urbanos básicos.

A concentração de uma grande população de baixa renda, a falta de uma base econômica capaz de absorver parte dessa força de trabalho no local de assentamento e a falta de recursos para fazer frente à demanda por serviços públicos e infraestrutura urbana, desenham em quadro de exclusão.

De acordo com Ribeirão das Neves (2008), ainda hoje o município produz hortifrutigranjeiros, cuja produção atende basicamente ao mercado local. A atividade pecuária predominante é a bovinocultura mista (de corte e de leite), sendo que o gado de corte atende basicamente ao consumo local.

No setor secundário, em função das reservas minerais de areia, argila e pedras britadas (sic) existentes na região, estão instaladas no município várias indústrias de fabricação de tijolos, uma indústria de filtros de barro, duas fábricas de pré-moldados e uma britadora. Outra atividade significativa no

município é a fabricação de móveis e pode-se citar a existência de indústrias de fabricação de artigos de vestuário, têxteis, etiquetas e adesivos, tubos de PVC, aparelhos e materiais elétricos, etc.<sup>35</sup>

O comércio varejista caracteriza-se por ser modesto, pouco diversificado e basicamente local. Destacam-se os depósitos de material de construção, seguidos de pequeno comércio dos setores alimentício, vestuário e farmacêutico e pequenos serviços de reparo e conservação.

Ribeirão das Neves insere-se na região metropolitana como um espaço carente, fraturado e desarticulado, caso exemplar da “espoliação urbana” e da persistência do processo de segregação socioespacial na metrópole belo-horizontina.

Contudo, a partir da análise do Plano Diretor Municipal (PD) de Ribeirão das Neves, observa-se um esforço político local no sentido de implementar mudanças na estrutura do município, seja através de ações que valorizem os potenciais socioeconômicos do município, seja pela incorporação de novas diretrizes para o uso e ocupação do solo urbano e para o controle do crescimento da população, ou mesmo pela incorporação da dimensão ambiental nos processos de regulação urbana, com vistas ao desenvolvimento sustentável do município.

#### **4.5.1 Do Plano Diretor**

---

As principais “anomalias” que comprometeram o desenvolvimento do município, apontadas pelo Relatório de Diagnóstico e Diretrizes Básicas do PD (volume II, fevereiro de 2006), foram a estrutura fundiária muito fragmentada; o

---

35 As Indústrias de fabricação de cerâmica que se destacam no município são Braúnas, Jacarandá, Marbeth, Ipê, Luve, Metropolitana, Tijolão, Iolanda, Águia Branca, Asa Branca. Destacam-se também as indústrias Prima Linea, Hypofarma, Refrigerantes Del Rey, Doimo do

estigma de “cidade-presídio”; a ausência de política urbana adequada capaz de controlar a ação do mercado imobiliário; o crescimento demográfico acelerado; a ausência de uma política de desenvolvimento capaz de revelar e ampliar as potencialidades do município.

Com vistas às “anomalias” levantadas, o PD de Ribeirão das Neves define os objetivos a serem alcançados, entre eles, a regulamentação da ocupação e uso do solo urbano; a criação de unidades de preservação do patrimônio ambiental - APAs; a melhoria das condições de articulação do tecido urbano municipal e a melhoria das condições de mobilidade urbana; a melhoria das condições de saneamento ambiental, entre elas, abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, limpeza pública; o desenvolvimento do potencial econômico do município, entre outros.

O PD de Ribeirão das Neves também estabelece as diretrizes através das quais a propriedade urbana deverá cumprir sua função social, atendendo aos objetivos e às exigências de ordenação da cidade, como: a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), objetivando minimizar os problemas causados pela produção de loteamentos populares; a recuperação e preservação dos recursos naturais municipais através da criação de unidades de preservação ambiental; a criação de mecanismos capazes de inibir o crescimento populacional; a aplicação e fiscalização da legislação urbanística de ordenamento e controle do parcelamento do solo, desestimulando novos parcelamentos para fins residenciais e estimulando o desenvolvimento industrial, agroindustrial e de transportes; o estímulo ao setor primário, através do uso de áreas livres e vazios urbanos; o estímulo ao setor secundário através da implantação de distrito de indústrias de base tecnológica; o estímulo ao setor terciário através do fomento de feiras permanentes e shoppings populares; a exigência de obras completas de infra-estrutura para os novos parcelamentos, entre elas sistema de redes coletoras e de tratamento de esgoto na fase de licenciamento de instalação e a exigência de licenciamento

ambiental para os projetos de parcelamento do solo; a definição de novo perímetro municipal contendo as áreas urbana e de expansão urbana; a garantia, na aprovação de novos loteamentos, da continuidade e articulação do sistema viário existente, entre outras.

A análise da LUOS, aprovada em 2006 e em consonância com o disposto no PD, define os parâmetros urbanísticos que devem nortear a estruturação do espaço municipal. Percebe-se que os mecanismos usados na definição dos zoneamentos de uso preferencialmente residencial para as áreas urbanas e áreas de expansão urbana, buscam controlar a densidade da ocupação residencial, com a predominância de áreas a serem ocupadas com baixa e média densidade e via criação de modelos de parcelamento do solo diferenciados pelo tamanho do lote. Observa-se ainda, que os parâmetros urbanísticos definidos especialmente nas áreas de expansão urbana, buscam promover a implantação de atividades econômicas industriais, comércio varejista, galpões, serviços como oficinas, transportadoras, etc.

Pode-se dizer ainda que os parâmetros definidos na LUOS apresentam uma clara intenção de barrar os mecanismos históricos de acesso à terra pela população de baixa renda ao mesmo tempo em que tenta incentivar algumas características elitistas no acesso à terra. Nota-se que há a delimitação de áreas destinadas à chácaras e sítios de recreio, nas quais são permitidas ocupações unifamiliares em lotes de área maior que 2.000m<sup>2</sup> e onde será permitido o remembramento de lotes somente para a implantação de espaços e equipamentos de lazer como praças de esporte e campos esportivos, clubes recreativos e similares.

Entretanto, o PD do município parece ser um rol de proposições difusas e não hierarquizadas. A falta de prioridades e objetividade se associa ainda à pouca ou nenhuma capacidade financeira local para implementar qualquer uma das metas do PD sem a ajuda do Estado, que, aparentemente, tem o município apenas como seu “espaço-carcerário”.

#### **4.5.2 Dos conflitos entre a “cidade-presídio” e o “bairro popular”**

Atualmente, moradores de Ribeirão das Neves unem-se em associações populares<sup>36</sup> para lutar por melhorias em processos relevantes e crônicos, entre eles, a falta de infraestrutura, a má qualidade dos serviços públicos, o estigma de “cidade-presídio”, a insegurança, a violência, a pobreza.

Alguns destes grupos da sociedade civil têm se mobilizado prioritariamente em torno do combate à expansão dos presídios. O Governo Estadual possui mais um projeto para a implementação, em Ribeirão das Neves, de um novo complexo presidiário, com vagas para mais de três mil detentos e o primeiro a ser implementado, no país, por meio de Parceria Público Privada (PPP). Apesar das manifestações de repúdio popular<sup>37</sup> contra a construção do complexo, o contrato para o início das obras já foi assinado pelo Governador Aécio Neves e a previsão é de que o primeiro, dos cinco pavilhões a serem construídos, inicie as operações no final do ano de 2010. Ao consórcio privado ganhador da licitação pública caberá a responsabilidade pelo projeto, construção e operação do presídio, enquanto ao Estado caberá a responsabilidade pela tutela, custódia, encaminhamento e execução da pena dos presos.

Ao mesmo tempo em que as notícias no novo complexo presidiário são divulgadas pela mídia em geral, um técnico da Secretaria do Planejamento do Município de Ribeirão das Neves afirmou que até o momento não tem conhecimento do projeto, que já deveria ter sido encaminhado à Prefeitura

---

36 São várias as associações em Ribeirão das Neves, entre elas, a Associação dos Moradores e Amigos do Bairro Presidente Tancredo Neves e adjacências (AMATAN), Associação Comunitária dos moradores do Bairro Fortaleza (ASCOFORT), Associação Comunitária de Vila Braúnas, Associação Comunitária dos bairros Sonia, Hawai e São José, Associação do Bairro Vezeza (ASMOVE), Associação dos Cidadãos pelo Bem Nevense (ACIBEN), e várias outras.

37 O projeto do novo complexo penitenciário tem sido chamado de “presente de grego” pela população nevensense. Divulgado em meados do ano de 2003, o projeto desagradou a população, que tem se mobilizado para impedir sua construção, seja através da criação de uma Comissão Especial contra a Construção de Novos Presídios, formada por vereadores mais representantes da sociedade civil, seja através do encaminhamento de ação de repúdio popular à 1ª Vara Civil da Comarca, entre outras.

Municipal para se proceder aos processos de análise e aprovação, de acordo com a regulamentação municipal.<sup>38</sup>

Ao mesmo tempo, como parte dos Projetos Estruturadores do Governo Estadual, serão realizadas obras de duplicação da rodovia LMG-806. As obras incluem a duplicação de oito quilômetros do trecho da estrada que liga o Distrito de Justinópolis ao Distrito Sede, passando dos atuais sete metros de largura para quatorze metros, além dos acostamentos em cada lateral, e mais canteiros centrais e passeios. Apesar de ter sido anunciado o início das obras em fevereiro de 2008, até o momento não há sinais de obras na rodovia.

Vale salientar que é neste trecho da rodovia que localizam-se as penitenciárias Casa de Detenção Antônio Dutra Ladeira, a Penitenciária Feminina José Abranches Gonçalves e a Penitenciária Inspetor Jorge Martinho Drumond. Além disso, o Centro de Detenção Provisória, que constitui-se em parte deste novo projeto, deverá ser implantado também às margens da LMG-806, em terreno de propriedade do Estado.

O município mais uma vez, tem sido vítima da assimetria de poder, no qual as leis que regem a vida de uma coletividade são impostas por uma minoria, evidenciando a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos. Os processos decisórios do Município de Ribeirão das Neves são comandados e coordenados pelo Estado, *de cima para baixo*, como instância de poder superior e separada da vontade cidadã. Estado e coletividade municipal constituem-se, portanto, em forças antagônicas atuando dentro de um mesmo espaço, operando de modo desigual e contraditório, comprometendo os possíveis avanços em termos de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

---

38 Esta informação aponta para a perpetuação do comando do Estado sobre o espaço municipal, sem considerar o governo local. Conforme relatado, no ano de 1938, quando a Penitenciária Agrícola foi implantada no município, pelo Estado, a população local não tinha conhecimento algum sobre o projeto. Também a Penitenciária Inspetor Jorge Martinho Drumond foi construída sem a sua aprovação pelo poder público local.

A partir da constatação de que Ribeirão das Neves constitui-se, em essência, em um “bairro popular” localizado na periferia da metrópole belo-horizontina e comandado pelo Estado, analisaremos a seguir a questão habitacional.

Sabe-se que a indústria da construção da habitação não tem condições de equacionar o problema da moradia da população urbana de baixa renda. A partir disso, pretende-se analisar as razões que corroboram a noção de que a indústria da construção no Brasil é “incapaz” de atender à demanda desta população, o que leva a se considerar que, tanto a intervenção do Estado quanto as outras formas de produção da moradia (não integralmente capitalistas), em especial a autoconstrução, são vistas como respostas ao problema habitacional deste “bairro popular”, chamado Ribeirão das Neves.

#### **4.6 Produção da habitação em Ribeirão das Neves**

##### **4.6.1 Formas de produção da habitação<sup>39</sup>**

Existem diferentes formas através das quais a moradia pode ser produzida, tais como a *autoconstrução*, a *construção sob encomenda*, a *construção para aluguel ou venda* e a *indústria da construção*. Interessa-nos aqui classificá-las em formas capitalistas ou não capitalistas de produção da moradia.

#### **Forma não capitalista: autoconstrução:**

Muitos são os nomes usados para designar essa forma de construção: casas domingueiras, casas de periferia, casas próprias autoconstruídas, casas de mutirão. A característica básica, porém, é serem edificadas sob gerência direta de seu proprietário e morador:

<sup>39</sup> As formas de produção da habitação aqui apresentadas foram elaboradas pela autora, a partir das formas de produção de moradias identificadas por Harvey (1980) e por Ribeiro (1997).

este adquire ou ocupa o terreno; traça, sem apoio técnico, um esquema de construção; viabiliza a obtenção dos materiais; agencia a mão-de-obra, gratuita e/ou remunerada informalmente; e em seguida ergue a casa. (BONDUKI, 2004, p.281).

A *autoconstrução* insere-se no setor informal de produção da casa, que apóia-se, essencialmente, na cooperação entre as pessoas e pode ser executada “seja apenas pelos seus moradores, seja pelos moradores auxiliados por parentes, amigos e vizinhos, seja ainda pelos moradores auxiliados por algum profissional (pedreiro, encanador, eletricista) remunerado.” (MARICATO, 1978, p.73-74). Portanto, é uma forma de construir artesanal, na medida em que a pessoa que produz tem o controle sobre sua própria produção. A casa, resultante deste processo, na maioria das vezes é própria, mesmo quando construídas em favelas, onde as pessoas constroem sem ter a posse do terreno. Esta afirmação comprova-se quando se observa as intervenções do poder público nas favelas, nas quais os moradores afetados recebem indenizações por suas construções. Contudo, não há registro dos imóveis, mas isso é igualmente verdade em muitos outros casos, não somente nas favelas.

De acordo com Maricato (1978), para a maioria da população trabalhadora de baixa renda, a autoconstrução é, “a arquitetura possível”. A construção pode arrastar-se por longos anos e o produto “casa popular” constitui-se de materiais baratos, simples, de manipulação fácil e largamente conhecidos, edificada em um lote geralmente de dimensões pequenas, através de mão-de-obra não-especializada e intermitente e uso de técnicas rudimentares. Ressalta-se que a autoconstrução não se restringe à casa, mas ela abrange a construção de igrejas, escolas, creches, centros comunitários, áreas de lazer, e também caminhos, acessos, melhoria de ruas etc. “A autoconstrução se estende portanto para a produção do espaço urbano [...] nas horas de descanso, os trabalhadores constroem uma parte da cidade.” (MARICATO, 1978, p.79).



### **Forma não capitalista: construção sob encomenda:**

A *construção sob encomenda* acontece quando o proprietário do terreno contrata uma empresa para a construção de sua própria casa. Nesse caso, o processo de construção pode ser considerado ora artesanal, ora manufatureiro, pois quem produz não é quem vai “consumir” a mercadoria. No entanto, o proprietário participa diretamente das decisões sobre a produção da moradia, que não objetivam o lucro mas sim um valor de uso. Esta forma pode ser considerada como uma variante da autoconstrução, uma vez que também na autoconstrução se busca o autofornecimento de um valor de uso. (Ribeiro, 1997, p.157). Contudo, em ambos os casos o valor de troca pode vir a ser considerado com a intenção de valorizar o bem.

### **Forma Capitalista: construção para venda ou aluguel:**

A *construção para venda ou aluguel* acontece quando o próprio proprietário do terreno investe na produção de moradias, tendo como objetivo principal o valor de troca. “o que orienta sua ação é a busca de apropriação de uma renda imobiliária ou fundiária.” (RIBEIRO, 1997, p.157). Assim, esta forma de produção da moradia diferencia-se da indústria da construção basicamente porque é o próprio proprietário da terra quem investe na construção, excluindo-se assim uma etapa do processo de incorporação imobiliária, que é a aquisição da terra urbana, conforme vemos a seguir.

### **Forma Capitalista: a indústria da construção:**

Na *indústria da construção*, tal qual em outras atividades capitalistas, há perda da autonomia do trabalhador, ou seja, quem efetivamente produz já não tem controle sobre o que produz. O trabalho é hierarquizado e os trabalhadores são submetidos a um comando central. Implantada sobre as bases da produção capitalista, a indústria da construção produz a mercadoria em favor do lucro.

Segundo Farah (1996), trata-se de uma importante indústria para a economia do país, sendo responsável pela montagem de toda a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento urbano. Além disso, os produtos da indústria da construção são requeridos tanto por atividades associadas à produção e circulação de mercadorias, como indústrias e centros comerciais, quanto por aquelas associadas à reprodução da força de trabalho, como escolas, hospitais, áreas de lazer e as habitações.

Dada a grande diversidade de suas atividades, é importante considerar os subsetores que compõem o setor da indústria da construção. De acordo com a Fundação João Pinheiro (1984), são eles: *construção pesada, montagem industrial e edificações*. Salienta-se que há uma tendência à diversificação de atividades por parte das empresas, que muitas vezes não restringem sua atuação à apenas um subsetor.

Interessa-nos o subsetor edificações e seu produto habitação. Este produto possui valor de uso para quem nele habita e valor de troca pelo potencial de capitalização que ele representa, visto que a indústria da construção produz a habitação objetivando a máxima margem de lucratividade. Observa-se, contudo, que a habitação também possui valor de troca para o morador, mesmo depois que o lucro da indústria da construção foi realizado.

A produção e a comercialização da habitação realiza-se a partir do processo de incorporação imobiliária, que articula os demais agentes responsáveis pelo processo, que são o proprietário da terra, o construtor e o financiador. “O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais.” (RIBEIRO, 1997, p.94).

Ribeiro (1997) discute as superposições de relações que articulam o incorporador tanto ao proprietário fundiário quanto ao construtor. No primeiro caso, ao adquirir o terreno, o incorporador visa a realização do lucro e, eventualmente, um sobrelucro comercial. E, ao se tornar proprietário fundiário,

ele passa a ter condições de extrair uma renda futura, que é possível através da transformação do uso do terreno, ou seja, o incorporador apropria-se também de um sobrelucro de localização. A base desta apropriação é a compra de um terreno para, após a edificação, obter um preço determinado pelo uso transformado. No segundo caso, o incorporador estabelece uma dupla relação com o construtor, enquanto proprietário da terra e enquanto capitalista comercial, o que permite que o incorporador promova o empreendimento habitacional, gerindo a produção e a comercialização, e conseqüentemente, que aproprie-se também de sobrelucros gerados ao nível de produção. Estas relações de superposição foram aqui consideradas para o entendimento de uma tendência do mercado habitacional que constitui-se na fusão do agente incorporador, do agente construtor, do agente comercializador e até mesmo do agente financiador em uma mesma empresa. Grandes empresas da indústria de construção passam a coordenar e executar a incorporação, através de uma estrutura operacional capaz de mobilizar todos os fatores necessários à aquisição do terreno, à captação do suporte financeiro às operações, à produção da habitação até o “lançamento do produto na prateleira”, para então ser comercializado. Também exercem a função de corretoras de imóveis, distribuindo centrais em diversos pontos da cidade para a venda dos imóveis que produz.

Uma outra forma específica de organização empresarial na produção e comercialização da moradia é a associação entre agentes na realização de determinado empreendimento. Assim, incorporador, construtor e corretor de imóveis associam-se para realizar o empreendimento imobiliário e repartem os sobrelucros apropriados.

#### **4.6.2 Um “bairro popular autoconstruído”**

---

Observa-se que Ribeirão das Neves resultou em uma produção habitacional caracterizada pela autoconstrução. A liberdade e permissividade com que se processou, durante décadas, o processo de parcelamento do solo municipal, sem projeto nem obras, conforme vimos anteriormente, foram decisivas para a difusão no município da forma de produção não capitalista da moradia: a autoconstrução.

Para proceder à análise que se segue, é necessário explicitar alguns conceitos que envolvem a questão habitacional. De acordo com o IPEAD<sup>40</sup> (2007), domicílio é o local destinado a servir de habitação para uma ou mais pessoas, estruturalmente separado e com acesso independente em relação a outros locais de moradia. O domicílio particular é ditado por laços de parentesco, de dependência doméstica ou normas de convivência entre seus ocupantes. Desagregam-se em: permanentes e improvisados. O domicílio coletivo é ditado por normas de subordinação administrativa, como em hotéis, pensões, presídios, quartéis, asilos, orfanatos, hospitais, camping, etc.

Quanto ao tipo, classificou-se o *domicílio particular permanente* como:

*Casa*: quando localizado em uma edificação de um ou mais pavimentos, desde que ocupado por um único domicílio;

*Apartamento*: quando localizado em edificação de dois ou mais pavimentos, com mais de um domicílio, servido por espaços de uso comum;

---

40 Mediante utilização dos dados do Censo Demográfico de 2000, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o IPEAD (FACE-UFMG) tratou as informações e seguem as análises a respeito da questão habitacional que caracteriza o Município de Ribeirão das Neves. Mediante o Censo 2000 do IBGE, o município de Ribeirão das Neves foi subdividido em 227 setores censitários, num total de 246.846 habitantes e 61.995 domicílios particulares permanentes. Observa-se que neste levantamento não foram compatibilizados a “zona rural” e nem as localidades onde inserem-se “penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias, etc.”

*Cômodo*: quando composto de um ou mais aposentos e ocupado por um único domicílio, localizado em “casa de cômodo” ou cortiço (também conhecido como cabeça de porco).

A classificação por tipo de domicílio em Ribeirão das Neves encontra-se na TAB. 13. Do total de 61.826 domicílios particulares permanentes identificados em Ribeirão das Neves, a grande maioria caracteriza-se pelo tipo casa (93,09%), enquanto existem apenas 4,98% domicílios correspondentes a apartamentos e 1,94% correspondentes a cômodos.

De acordo com Mendonça (2008), apartamento não é uma categoria que necessariamente diz respeito às formas capitalistas de provisão de moradias. Sua produção pode ser resultado de diferentes formas, variando desde a organização de usuários que comprem o terreno e contratam os serviços de projeto e construção, até a atuação da indústria da construção, que vai articular os diversos serviços necessários à produção da mercadoria-moradia. No entanto, a produção do apartamento exige a mobilização de um montante relativamente grande de recursos financeiros, o que dificulta os processos de produção não capitalista. Desta maneira, a existência de apartamento pode ser tomada como indício de uma forma capitalista de produção da moradia, embora nem todos os apartamentos se enquadrem nesta situação.

**Tabela 13**  
Tipo de domicílios

Tipo de Domicílios	Qt	%
Casa	57.551	93,09
Apartamento	3.078	4,98
Cômodo	1.197	1,94
Total	61.826	100,00

Fonte: IPEAD, 2007.

Analisando os tipos de domicílios por distrito, de acordo com a TAB. 14, tem-se que a Sede é o distrito que mais possui domicílios do tipo casa em relação ao Distrito de Justinópolis e à Regional Veneza, ou seja, 95,48% dos domicílios da Sede são casas. Justinópolis apresenta o maior percentual de domicílios do tipo apartamento, ainda que seja relativamente pequeno, ou seja, 6,39% dos

domicílios em Justinópolis são apartamentos. A Regional Veneza apresenta o maior percentual de cômodos, embora também represente um número de domicílios bastante pequeno.

**Tabela 14**  
Tipo de domicílios por região

Região/Tipo de Domicílios	Casa		Apartamento		Cômodo		Total	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Justinópolis	31.902	91,93	2.219	6,39	582	1,68	34.703	100,00
Sede	15.007	95,48	444	2,82	267	1,70	15.718	100,00
Veneza	10.642	93,31	415	3,64	348	3,05	11.405	100,00
Total	57.551	93,09	3.078	4,98	1.197	1,94	61.826	100,00

Fonte: IPEAD, 2007.

Os domicílios do tipo apartamento, localizados em Justinópolis, encontram-se basicamente em três empreendimentos habitacionais executados pela indústria da construção. São eles: o Conjunto Habitacional Nova Pampulha, o Residencial Toronto e o Residencial Capela, sendo que os dois primeiros localizam-se próximos à Contagem e Belo Horizonte.

No Distrito Sede, os prédios de apartamentos localizam-se basicamente no Bairro São Pedro, onde estão localizadas também as casas dos habitantes que recebem as mais altas rendas do Município de Ribeirão das Neves. Também nos bairros Várzea Alegre e Vila Aparecida, próximos ao Bairro São Pedro e no Condomínio Vale do Ouro, às margens da BR-040, residem pessoas com elevadas rendas em relação ao restante da população municipal.

Em relação à condição de ocupação dos domicílios, a TAB. 15 revela que dentre os 61.826 domicílios particulares permanentes levantados nos bairros de Ribeirão das Neves, 80,79% são domicílios próprios, sendo que 74,19% do total são imóveis inteiramente quitados e 6,60% ainda estão sendo adquiridos.

**Tabela 15**

Condição de ocupação dos domicílios

Condição de Ocupação	Qt	%
----------------------	----	---

Próprio Quitado	45.870	74,19
Aluguel	6.475	10,47
Cedidos	5.098	8,25
Próprio em Aquisição	4.079	6,60
Outro	304	0,49
<b>Total</b>	<b>61.826</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEAD, 2007.

**Tabela 16**

Condição de ocupação dos domicílios por região

Região		Justinópolis	Sede	Veneza	Total
Próprio Quitado	Qt	25.822	11.986	8.062	45.87
	%	74,41	76,26	70,69	74,19
Aluguel	Qt	4.124	1.547	804	6.475
	%	11,88	9,84	7,05	10,47
Cedidos	Qt	2.756	1.254	1.088	5.098
	%	7,94	7,98	9,54	8,25
Próprio em Aquisição	Qt	1.861	842	1.377	4.079
	%	5,36	5,35	12,07	6,60
Outro	Qt	140	89	75	304
	%	0,40	0,57	0,66	0,49
Total	Qt	34.703	15.718	11.405	61.826
	%	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPEAD, 2007.

Estratificando-se a condição de ocupação dos domicílios pelas regiões do município, tem-se que o maior percentual de domicílios próprios e quitados encontra-se na Sede do município (76,26%). Justinópolis é a região com o maior percentual de domicílios alugados (11,88%) e Veneza é a região com os maiores percentuais de domicílios próprios em aquisição e cedidos (12,07% e 9,54% respectivamente), conforme mostra a TAB. 16.

A partir dos dados das TAB. 13, 14, 15 e 16, observa-se que a habitação em Ribeirão das Neves é caracterizada fundamentalmente pela produção de casas próprias. Contudo, as deficiências de infraestrutura e de serviços e equipamentos urbanos, e a distância ao centro metropolitano, aliadas aos enormes sacrifícios que, via de regra, marcam o processo de obtenção da casa própria (erguida, na absoluta maioria dos casos, através da autoconstrução total ou parcial), são marcas históricas deste “bairro popular”.

A construção da casa pelo próprio morador (forma não capitalista de produção da moradia), foi-se definindo como um modo de viabilizar uma solução habitacional para a população de baixa renda e que não onerava nem o poder público e nem o setor privado, na medida em que era “compatível com a baixa remuneração dos trabalhadores e que, ainda, lhes desse a sensação, falsa ou verdadeira, de realizar o sonho de se tornarem proprietários.” (BONDUKI, 2004, p. 288).

Nesse contexto, Kowarick afirma que:

no processo de produção da habitação, se existem empresas de porte nitidamente industrial bem como unidades com características manufatureiras, as classes trabalhadoras em proporções que variam em cada cidade, mas são sempre significativas, solucionam seu problema de moradia – além do aluguel de habitações deterioradas e da construção de barracos em favelas – através da autoconstrução de suas residências. A razão desta espécie de “economia natural” em pleno sistema urbano-industrial, cuja mola propulsora e dominante centra-se nas empresas com alta densidade de capital, nada têm de anacrônico, pois a produção capitalista organiza-se, não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado.” (KOWARICK, 1979, p.56).

Portanto, apesar da realização da casa própria (autoconstruída) por grande parte da população, Ribeirão das Neves revela o processo de “espoliação urbana”, pela precariedade com que são produzidos a própria casa, a infraestrutura básica e os serviços coletivos, que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência da população trabalhadora de baixa renda.

#### **4.6.3 A infraestrutura dos loteamentos e a autoconstrução**

Quando surgiram os primeiros loteamentos no Município de Ribeirão das Neves, no final da década de 1940 e início da década de 1950, as exigências legais praticamente não existiam e os loteadores limitavam-se apenas à abertura de ruas e à demarcação dos lotes. Contudo, tanto nessa época



quanto aproximadamente cinquenta anos depois, em que as exigências legais já eram bem maiores<sup>41</sup>, observa-se que os loteadores sempre procuraram escapar ao seu cumprimento. Enfim, sabe-se que a legislação urbanística, especialmente em relação às obras de infraestrutura básica, foram transgredidas em algum grau, na maioria dos loteamentos destinados aos setores populares.

Contudo, pode-se argumentar que estes loteamentos populares periféricos constituem-se numa alternativa habitacional para a população de baixa renda, pois além da propriedade da terra, permitem a acesso à casa própria, construída de acordo com suas possibilidades financeiras, e na maioria absoluta dos casos, através da autoconstrução.

As informações sobre as condições de infraestrutura básica das regiões do Município de Ribeirão das Neves, foram trabalhadas pelo IPEAD (2007) e serão apresentadas a seguir.

Em relação à condição de abastecimento de água dos domicílios de cada região do Município de Ribeirão das Neves, tem-se que a Regional Veneza é a região com o menor percentual de domicílios com abastecimento de água realizado pela rede geral (80,61%), enquanto que 11,48% dos seus domicílios se abastecem de água de poço ou nascente existente na propriedade. Em Justinópolis, 95,80% dos domicílios se abastecem de água por meio da rede geral e na Sede este percentual é de 91,63%, como mostra a TAB. 17.

A respeito da condição de canalização da água dos domicílios nas regiões do município de Ribeirão das Neves, tem-se que 2,81% dos domicílios levantados não possuem água canalizada e 5,31% possuem água canalizada somente no terreno, como mostra a TAB. 18.

---

41 A Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano define os requisitos urbanísticos para os loteamentos e desmembramentos. “Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica e consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não”. (Lei federal n. 6.766, 19, dez, 1979).

A análise do número de banheiros nos domicílios das regiões de Ribeirão das Neves, aponta para Veneza, como a região com o maior percentual de domicílios sem banheiro, seguida pela Sede e depois por Justinópolis. Tem-se ainda que os percentuais de domicílios com um banheiro são semelhantes nas três regiões do município, conforme mostra a TAB. 19.

**Tabela 17**  
Abastecimento de água dos domicílios

Região/Abastecimento de Água	Rede Geral		Poço ou Nascente		Outro		Total	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Justinópolis	33.244	95,80	1.146	3,30	313	0,90	34.703	100,00
Sede	14.403	91,63	950	6,04	365	2,32	15.718	100,00
Veneza	9.194	80,61	1.309	11,48	902	7,91	11.405	100,00
<b>Total</b>	<b>56.841</b>	<b>91,94</b>	<b>3.405</b>	<b>5,51</b>	<b>1.580</b>	<b>2,56</b>	<b>61.826</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEAD, 2007.

**Tabela 18**  
Canalização da água dos domicílios

Região/Canalização da Água	Canalizada nos Cômodos		Canalizada no Terreno		Não Canalizada		Total	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
Justinópolis	32.645	94,07	1.716	4,94	342	0,99	34.703	100,00
Sede	14.421	91,75	740	4,71	556	3,54	15.718	100,00
Veneza	9.734	85,35	830	7,28	842	7,38	11.405	100,00
<b>Total</b>	<b>56.800</b>	<b>91,87</b>	<b>3.286</b>	<b>5,31</b>	<b>1.740</b>	<b>2,81</b>	<b>61.826</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEAD, 2007

**Tabela 19**  
Número de banheiros nos domicílios

Região/Número de Banheiros		Justinópolis	Sede	Veneza	Total
Sem Banheiro	Qt	1.033	697	671	2.401
	%	2,98	4,44	5,88	3,88
1 Banheiro	Qt	29.604	13.203	9.59	52.397
	%	85,31	84,00	84,09	84,75
2 Banheiros	Qt	3.672	1.601	1.008	6.281
	%	10,58	10,19	8,84	10,16
3 Banheiros	Qt	345	175	97	617
	%	0,99	1,12	0,85	1,00
4 ou mais	Qt	49	41	40	130
	%	0,14	0,26	0,35	0,21
<b>Total</b>	Qt	<b>34.703</b>	<b>15.718</b>	<b>11.405</b>	<b>61.826</b>
	%	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEAD, 2007.

**Tabela 20**  
Esgotamento sanitário dos domicílios

	Região	Justinópolis	Sede	Veneza	Total
Esgoto	Qt	25.142	8.194	335	33.671
	%	72,45	52,13	2,94	54,46
Fossa	Qt	5.321	5.454	8.842	19.617
	%	15,33	34,70	77,52	31,73
Rio ou Lago	Qt	2.355	1.38	1.288	5.023
	%	6,79	8,78	11,30	8,12
Vala	Qt	875	264	598	1.737
	%	2,52	1,68	5,24	2,81
Outro	Qt	1.01	426	342	1.778
	%	2,91	2,71	3,00	2,88
Total	Qt	34.703	15.718	11.405	61.826
	%	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IPEAD, 2007.

Estratificando-se a condição do esgotamento sanitário dos domicílios pelas regiões do município, tem-se que a maioria dos domicílios de Justinópolis (72,45%) e da Sede (52,13%) possui rede de esgoto como esgotamento sanitário, mas ainda é expressiva a quantidade de domicílios nestas regiões que realizam o esgotamento sanitário através de fossa, rio ou lago. Na Regional Veneza, o esgotamento sanitário da maioria dos domicílios é realizado por meio de fossa (77,52%). Ressalta-se ainda, que 16,54% dos domicílios de Veneza têm o esgotamento sanitário realizado em rio ou lago ou vala, conforme mostra a TAB. 20.

Em relação ao destino do lixo dos domicílios, Justinópolis, apesar de ser a região que possui o maior percentual de domicílios com coleta de lixo realizado pelo serviço de limpeza urbana, parte expressiva de domicílios (11,60%) jogam seu lixo em terreno baldio, rio ou lago. Na Sede, 22,52% dos domicílios têm o lixo depositado em caçamba e em 19,57% dos domicílios, o lixo é queimado ou enterrado. Na Regional Veneza, 15,87% dos domicílios jogam o lixo em terreno baldio, rio ou lago e 22,90% dos domicílios queimam ou enterram o lixo, conforme mostra a TAB. 21.

O percentual de pessoas em Ribeirão das Neves que vivem em domicílios particulares permanentes com iluminação elétrica, proveniente de uma rede

geral ou não, com ou sem medidor, é 99,65%. O percentual de pessoas que vivem em domicílios particulares permanentes com energia elétrica e com geladeira ou freezer em condições de uso é 92,61% e com energia elétrica e aparelho de televisão em condições de uso atinge 91,78% do total da população municipal.

**Tabela 21**  
Destino do lixo dos domicílios

Região		Justinópolis	Sede	Veneza	Total
Serviço de Limpeza	Qt	23.505	7.624	5.736	36.865
	%	67,73	48,51	50,29	59,63
Queimado ou Enterrado	Qt	3.464	3.076	2.612	9.152
Caçamba	Qt	9,98	19,57	22,90	14,80
	%	3,432	3,539	1,196	8,167
	%	9,89	22,52	10,48	13,21
Terreno Baldio, Rio ou Lago	Qt	4.024	1.413	1.81	7.247
	%	11,60	8,99	15,87	11,72
Outro	Qt	278	66	51	395
	%	0,80	0,42	0,45	0,64
<b>Total</b>	Qt	<b>34.703</b>	<b>15.718</b>	<b>11.405</b>	<b>61.826</b>
	%	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: IPEAD, 2007.

O percentual de pessoas que vivem em domicílios particulares permanentes com linha convencional de telefone instalada (própria, alugada ou ramal, não incluindo telefone celular) é de 56,24%.

Os aspectos qualitativos (e quantitativos) da provisão de infraestrutura em Ribeirão das Neves, atestam que tanto o Estado, cuja ação está diretamente atrelada ao fornecimento de bens de consumo coletivo, quanto a iniciativa privada na produção (capitalista) da habitação, ignoram os assentamentos residenciais da classe trabalhadora urbana; especula-se que a razão decorre principalmente do fato de que esta classe não constitui-se em demanda econômica atrativa. Ora, se esta população:

mantém algumas práticas de subsistência, construindo as casas, abrindo poços para se abastecer de água, abrindo fossas para o esgoto, é porque [...] ela não tem condições de comprar esses produtos ou pagar por esses serviços. (MARICATO, 1976, p. 74).

As fotos que seguem revelam a realidade da questão habitacional de Ribeirão das Neves. Realidade que não pode ser pensada de forma isolada do contexto urbano e das condições de acesso à infra-estrutura e serviços e equipamentos de uso coletivo. As fotos também atestam que a indústria da construção (capitalista) da habitação não tem condições de equacionar o problema da moradia da população urbana de baixa renda e que o poder público tem sido omissos quanto à sua atuação na periferia metropolitana, contribuindo para o fortalecimento do processo de acumulação - excludente e predatório, e ignorando de forma ostensiva as necessidades sociais, que transcendem a lógica do capital.



**Figura 4:** Vista Bairro Botafogo, Distrito de Justinópolis.

Nota: Aprovado na década de 1950, o bairro é precariamente urbanizado e a forma de produção das moradias caracteriza-se essencialmente pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.

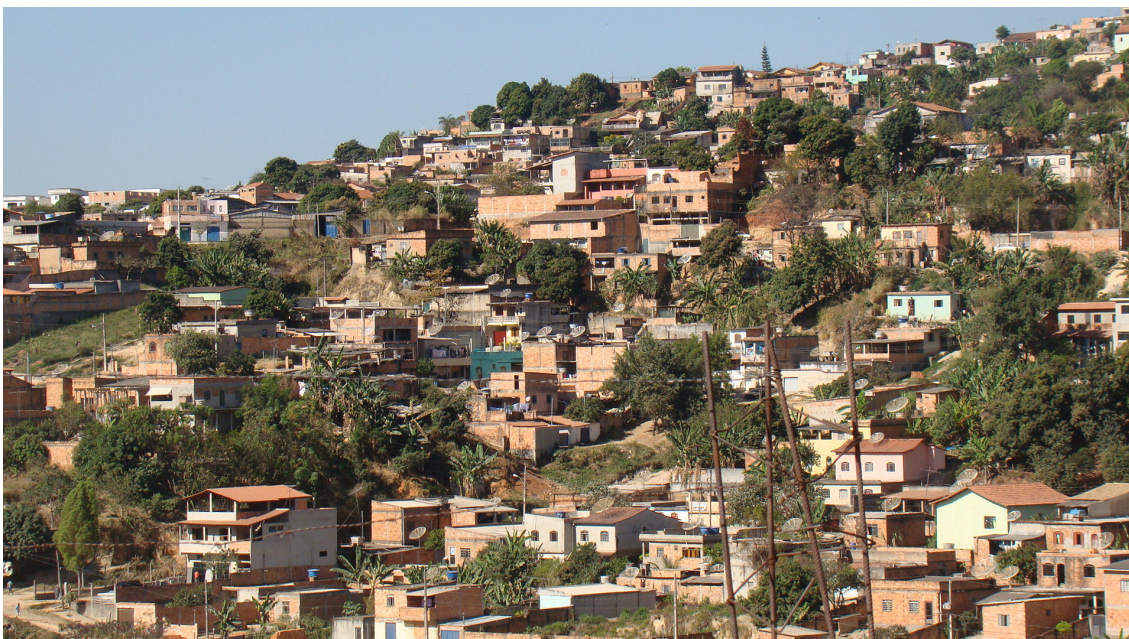




**Figura 5:** Vista Bairro Elizabeth, Distrito de Justinópolis.

Nota: O loteamento não foi aprovado pelo poder público, sendo a ocupação do solo urbano nitidamente irregular e a forma de produção das moradias caracterizada, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 6:** Vista Bairro Katia, Distrito de Justinópolis.

Nota: Aprovado na década de 1970, o bairro é precariamente urbanizado, a ocupação do solo urbano é nitidamente irregular e a forma de produção das moradias se caracteriza, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 7:** Vista Bairro Sevilha A, Distrito Sede.

Nota: Aprovado na década de 1970, é o bairro mais populoso do município e marcado por pobreza extrema.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 8:** Vista Bairro Sevilha A, Distrito Sede.

Nota: A forma de produção das moradias se caracteriza, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 9:** Vista Bairro Sevilha B, Distrito Sede.

Nota: Aprovado na década de 1970, o bairro é precariamente urbanizado e a forma de produção das moradias se caracteriza, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 10:** Vista Bairro Jardim Verona, Regional Veneza, Distrito Sede.

Nota: Aprovado no final da década de 1990, o bairro é precariamente urbanizado e a forma de produção das moradias se caracteriza, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 11:** Vista Bairro Veneza, Regional Veneza, Distrito Sede.

Nota: Aprovado no final da década de 1970, o bairro é precariamente urbanizado e a forma de produção das moradias caracteriza-se, essencialmente, pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 12:** Vista Bairro Veneza, Regional Veneza, Distrito Sede.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 13:** Vista Bairro Cidade Neviana, Regional Veneza, Distrito Sede.

Nota: Aprovado no final da década de 1970, o bairro é marcado por uma pobreza extrema, precariamente urbanizado e a produção das moradias se caracteriza pela autoconstrução.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 14:** Vista Bairro Belvedere, Regional Veneza, Distrito Sede.

Nota: O bairro foi aprovado no início da década de 2000 e ainda assim apresenta-se precariamente urbanizado. A forma de produção das moradias se caracteriza essencialmente pela autoconstrução, com muitas casas inacabadas.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 15:** Vista Bairro Nossa Senhora das Neves, Distrito Sede.

Nota: Aprovado no final da década de 1950, o bairro mantém um “ar de cidade do interior”, com moradias que revelam a forma de produção das moradias caracterizada pela construção sob encomenda.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 16:** Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.

Nota: Aprovado na década de 1960, é considerado o bairro da “elite nevensense” (junto com os bairros Várzea Alegre e Vila Aparecida). Apresenta elevado padrão de urbanização e a forma de produção das moradias caracteriza-se pela construção sob encomenda.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 17:** Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.

Nota: Observa-se pequena produção capitalista de moradias, com algumas casas geminadas, com elevado padrão de acabamento.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 18:** Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.

Nota: O conjunto residencial "Villagio di Roma", constituído por blocos de apartamentos, revela a produção capitalista de moradias, pela indústria da construção, no bairro onde se concentra população de melhor renda média familiar.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 19:** Vista Bairro São Pedro, Distrito Sede.  
Nota: Alguns edifícios de apartamentos.  
Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 20:** Vista Conjunto Habitacional, Bairro Tânia, Distrito Sede.  
Nota: O loteamento que deu origem ao Bairro Tânia, foi aprovado pelo poder público no início da década de 1980.  
Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 21:** Vista da entrada do Condomínio Vale do Ouro.

Nota: Aprovado na década de 1970 e localizado às margens da BR-040, o loteamento destinou-se à construção de chácaras de lazer para as classes média e alta.  
Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 22:** Vista Residencial Capela, Distrito de Justinópolis.

Nota: O conjunto residencial, constituído por blocos de apartamentos densamente implantados, revela a produção capitalista de moradias populares, pela indústria da construção.  
Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.





**Figura 23:** Vista Residencial Toronto, Distrito de Justinópolis.

Nota: O conjunto residencial, constituído por blocos de apartamentos densamente implantados, revela a produção capitalista de moradias populares, pela indústria da construção.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 24:** Vista Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.

O conjunto residencial se localiza em área de conurbação com os municípios de Contagem e Belo Horizonte. É o primeiro (e único) empreendimento construído no município pela COHAB-MG, com recursos do BNH.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.

Para se ter uma idéia do preço de um lote produzido em Ribeirão das Neves atualmente, foi realizada uma visita ao plantão de vendas da Salis Imóveis, incorporadora reponsável pelo loteamento do Bairro Belvedere. Por se tratar de um empreendimento recente, há muitos lotes disponíveis, ao mesmo tempo em que já existe o projeto de expansão (fase 2) do loteamento.

Um lote com área de 250m<sup>2</sup>, (dimensões 10mx25m), custa em torno de 42.000 reais, que podem ser pagos com uma entrada de 1.000 reais e 180 parcelas de 232,50 reais. As parcelas correspondem exatamente à metade do salário-mínimo e são reajustadas de acordo com o salário. O financiamento é feito diretamente com a incorporadora imobiliária e não há necessidade de comprovação de renda.

Observa-se, através da FIG. 14, que o Bairro Belvedere também está sendo autoconstruído, ou seja, as pessoas adquirem o lote, na maioria das vezes através de financiamento, com o maior prazo possível de pagamento, e constróem a moradia com o próprio trabalho, nos fins de semana, nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos e parentes que muitas vezes se reúnem em mutirões. A construção da casa acaba estendendo-se por muitos anos, absorvendo as pequenas economias possíveis, diante dos baixos salários e outras tantas necessidades, inclusive o compromisso mensal com a compra do lote, durante quinze anos.

#### **4.6.4 A habitação da indústria da construção**

Basicamente são três os empreendimentos habitacionais direcionados à população de baixa renda produzidos pela indústria da construção, o que representa uma produção muito pouco significativa diante do tamanho da população do município.



Produzido pelo Estado, via Banco Nacional da Habitação (BNH), na década de 80, o Conjunto Habitacional Nova Pampulha foi o primeiro empreendimento habitacional de grande porte implementado no Município de Ribeirão das Neves, cuja construção perpassa o perímetro municipal e alcança áreas dos municípios de Belo Horizonte e Contagem, dando início ao processo de conurbação<sup>42</sup> entre os três municípios. Localizado no extremo sudeste do Distrito de Justinópolis, próximo à região da Pampulha, o conjunto se constitui de 480 unidades residenciais, distribuídas em casas, casas geminadas, prédios de 2 e 3 pavimentos, cujas áreas variam entre 45m<sup>2</sup> a 74m<sup>2</sup> aproximadamente. O projeto previa áreas verdes e áreas reservadas para os equipamentos comunitários, tais como centro social, centro comunitário e centro comercial.



**Figura 25:** Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.

---

42 Segundo Choay (1965), o conceito de conurbação foi usado pela primeira vez por Patrick Geddes em 1915, “para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região toda, pela influência atrativa de uma grande cidade.”





**Figura 26:** Conjunto Habitacional Nova Pampulha, Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis.

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.



**Figura 27:** Residencial Capela, Bairro Itapoã, Distrito de Justinópolis

Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.

O Residencial Capela, empreendimento da Construtora Tenda, localiza-se na Avenida Civilização, no Distrito de Justinópolis, numa área de 22.500 m<sup>2</sup>. Constitui-se de 23 blocos com 5 pavimentos, sem elevador, 20 apartamentos por bloco, totalizando 460 unidades residenciais, com área de aproximadamente 45 m<sup>2</sup>. Além disso o empreendimento possui guarita, área de lazer com quadra esportiva, *playground*, quiosques, restaurante, vestiários, capela e ainda 7 lojas voltadas para a avenida.

O Residencial Canadá é também um empreendimento da Construtora Tenda. O projeto arquitetônico constitui-se em um grande conjunto de edifícios multifamiliares, dividido em 3 residenciais: Toronto, Quebec e Montreal, que totalizam 644 unidades residenciais. Localiza-se na Avenida A, no Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis, próximo à área de conurbação com a Pampulha e Contagem. O Toronto constitui-se de 15 blocos com 6 pavimentos, sem elevador, totalizando 360 unidades residenciais. O Quebec constitui-se de 7 blocos com 5 pavimentos, sem elevador, totalizando 140 unidades residenciais e o Montreal constitui-se de 6 blocos com 6 pavimentos, sem elevador, totalizando 144 unidades residenciais. Até o momento, apenas o Residencial Toronto foi construído e está entregue e habitado. De acordo com técnico do setor de obras da empresa, ainda não se sabe se os dois residenciais – Quebec e Montreal, serão realmente implantados. Novos estudos estão sendo elaborados para verificação da viabilidade financeira dos empreendimentos habitacionais. Ressalta-se ainda a construção de uma Estação Elevatória de Esgoto, com capacidade de atender todo o empreendimento, cujas obras foram executadas pela própria Construtora Tenda<sup>43</sup>, com o apoio técnico da COPASA.

---

43 De acordo com a arquiteta da Prefeitura Municipal, Jane Marcelino Amaral, com a Lei municipal 012/97 o empreendedor passa a ser o responsável pela execução da infraestrutura necessária aos seus empreendimentos, devendo concluí-la antes da expedição do Habite-se. O empreendedor também deve apresentar laudo de viabilidade de atendimento das concessionárias de Água/Esgoto e Luz para os empreendimentos com mais de 16 unidades, além de repassar 2,5% do seu valor à Prefeitura. Estas ações visam dificultar a implantação de





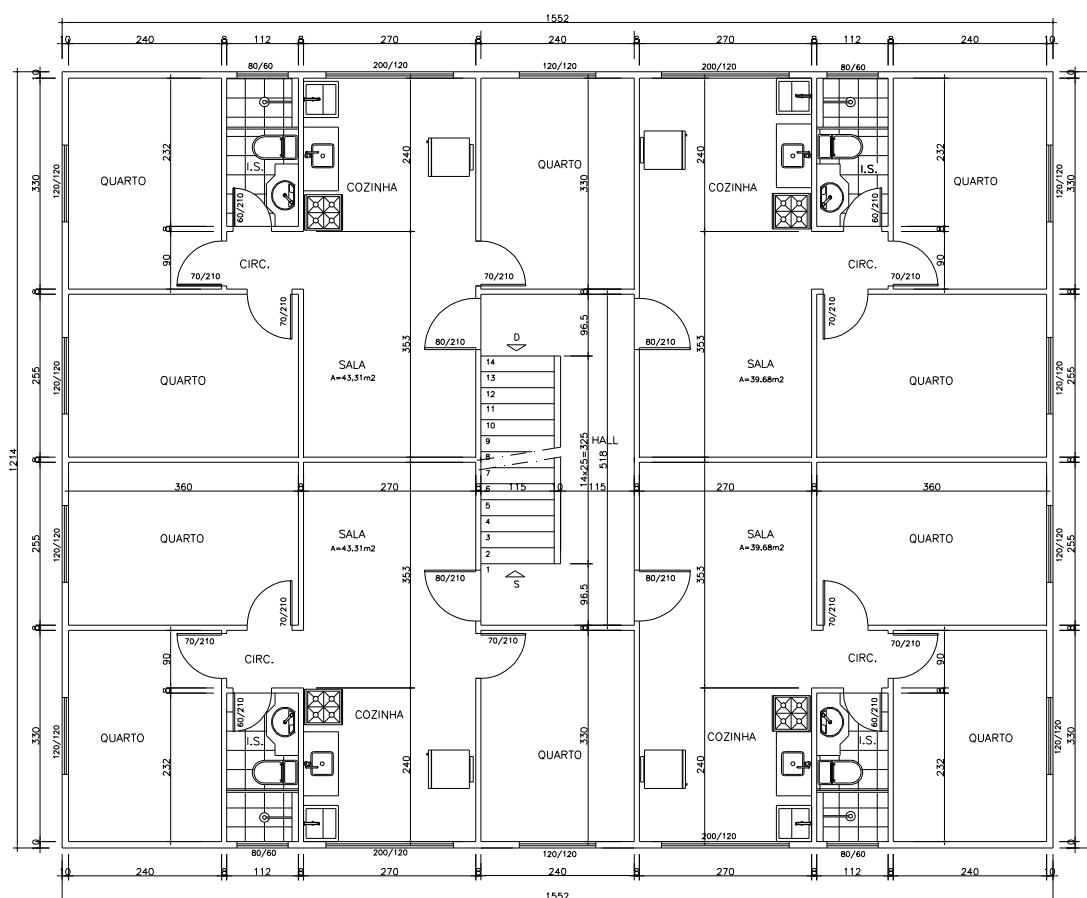
**Figura 28:** Residencial Toronto, Bairro Nova Pampulha, Distrito de Justinópolis  
Fonte: Produzida pela autora, 2008-2009.

Ao analisar as plantas dos apartamentos tanto do Capela quanto do Canadá e as propostas de implantação, observa-se um baixo padrão das condições de habitabilidade, (cômodos com dimensões muito pequenas, sala e cozinha iluminadas pela área de serviço), demonstrando o alto grau de permissividade da legislação municipal ao aprovar os empreendimentos residenciais<sup>44</sup>. Além disso, os prédios possuem até 6 pavimentos sem elevador, nos quais a entrada se localiza quase no centro da edificação, descendo dois andares e subindo quatro andares a partir do patamar central. A planta do pavimento tipo dos edifícios dos Residenciais Canadá e Capela pode ser observada na FIG. 29.

---

empreendimentos que tragam ônus para o município, além de conter a crescente taxa de migrações de população de baixa renda para o município.

44 Contudo, com a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, em 2006, não é mais possível aprovar esta tipologia.



**Figura 29:** Planta pavimento tipo: Residencial Canadá  
 Fonte: Produzida pela própria autora

Uma pesquisa interessante a se fazer seria o levantamento do perfil dos moradores destes empreendimentos habitacionais produzidos pela indústria da construção em Ribeirão das Neves. De onde vieram estes moradores? Dos loteamentos irregulares e/ou favelas do município? De outros municípios do entorno? Moravam anteriormente em casas autoconstruídas? Onde trabalham? Qual a renda média dos moradores, até três salários mínimos ou acima deste patamar? Acredita-se que essa pesquisa poderia contribuir para o conhecimento do segmento da população o qual a indústria da construção da habitação “popular” está atingindo realmente.

De acordo com Mendonça (2008), que apresenta um panorama da produção de moradias na RMBH, atualmente estão em fase de aprovação na Prefeitura Municipal cerca de três empreendimentos da Construtora Probase, com média

de trinta e seis unidades habitacionais cada, além de um empreendimento da Passos, com aproximadamente quinhentas unidades habitacionais.

O Residencial Savajus (será construído no antigo Clube Savajus) da Construtora Asacop, com aproximadamente quatrocentas unidades habitacionais, foi aprovado recentemente. Um modelo de financiamento de uma casa no Savajus será apresentado posteriormente, neste trabalho. Tanto o empreendimento da Passos quanto o da Asacop, localizam-se no Distrito de Justinópolis. Sabe-se que dois projetos da Construtora Tenda foram aprovados no ano de 2007 pela Prefeitura Municipal: o Morada dos Girassóis, com cerca de duzentas unidades habitacionais em edifícios de quatro pavimentos sem elevador e o Duo Xangrilá, com cerca de cem unidades habitacionais em predinhos de dois pavimentos. No entanto, ainda não há definição, por parte da empresa, se serão efetivamente implantados, em decorrência de novos estudos de viabilidade financeira que estão sendo desenvolvidos.

A tipologia das edificações, que estão sendo aprovadas ultimamente no município é, predominantemente, de conjuntos verticais com quatro pavimentos e área de aproximadamente 45m<sup>2</sup> por unidade. Entretanto, Mendonça (2008) argumenta que uma nova tipologia está sendo lançada no município pela Construtora Probase, que constitui-se em condomínios horizontais, com casas geminadas de aproximadamente 45m<sup>2</sup> cada uma, destinadas à população cuja renda está entre três e seis salários mínimos. Esta tipologia tem sido “campeã” de vendas da empresa e, uma vez adquiridas, as moradias são entregues em até noventa dias, demonstrando a agilidade no processo de produção e em consequência, um rápido retorno do capital investido.

Apesar de haver projetos da indústria da construção que propõem uma alteração ascendente no padrão da moradia no Município de Ribeirão das Neves, não podemos nos referir ainda a alterações socioespaciais estruturais. Os projetos são pontuais e a grande maioria da população ainda permanece sem condições de acesso à esta forma de produção da moradia. A importância quantitativa da autoconstrução junto à população pobre de Ribeirão das Neves,

mostra como a indústria da construção é pouco relevante na produção da habitação popular, nesse espaço periférico.

A seguir faz-se-á uma análise das razões que corroboram a incapacidade da indústria da construção da habitação em atender à demanda da população de baixa renda por habitação, partindo-se do pressuposto de que é a aquisição da terra urbana fator essencial para a realização de todo o processo de produção, e, por conseguinte, para a definição do valor da moradia. Contudo, existem outras facetas do problema a serem analisadas, que não são independentes, mas sim reflexos simultâneos de uma situação geral da produção da habitação. Quatro aspectos serão considerados: o limite que a propriedade privada da terra urbana impõe à produção da moradia, o atraso tecnológico do processo de construção da moradia, a insuficiência de demanda solvável por moradias e a inadequação, às condições de pagamento da população de baixa renda, dos financiamentos públicos para moradia.

## **5 A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E SUA LIMITADA EXPANSÃO**

### **5.1 A aquisição da terra urbana**

De acordo com Kowarick (1979), a aquisição da terra urbana constitui-se em um dos fatores essenciais para a definição do valor da moradia. A análise que se segue busca descrever o processo de produção da habitação, pela indústria da construção, orientada à população de baixa renda, a partir do preço da terra urbana, pois acredita-se que sua definição constitui-se na base do processo de incorporação imobiliária.

Dois são os fatores que orientam os incorporadores imobiliários na busca de terrenos pelas diversas regiões da cidade para a produção da habitação popular: o preço que a terra adquire em cada região e o zoneamento definido pela legislação urbanística. Ao definir diferentes formas de apropriação do espaço, a lei cria uma classificação dos territórios urbanos. Interessa aos incorporadores imobiliários os terrenos que ofereçam o maior coeficiente de aproveitamento de sua área total, que pode ser traduzido na possibilidade de um alto grau de adensamento. Salienta-se aqui que a quota do terreno por unidade habitacional também importa, pois quando a quota é alta, pode haver um limite ao número de unidades habitacionais que não interessa ao incorporador, mesmo sendo alto o coeficiente de aproveitamento.

Encontrado o terreno “barato” e que possui alto coeficiente de aproveitamento e baixa quota, faz-se estudo das informações básicas, que apresentam condicionantes físicos e urbanísticos que influenciam a escolha da tipologia da moradia (horizontal ou vertical, geminada ou isolada, etc) a ser implantada. Estudos de implantação são desenvolvidos com vistas à definição do produto<sup>45</sup>

---

45 As empresas de construção que atuam no segmento de baixa renda possuem, na maioria das vezes, produtos padronizados para cada município em que atuam. O desafio em relação aos estudos de implantação está na capacidade de definição do “produto ideal” para o terreno e da implantação do maior número possível de unidades habitacionais. Salienta-se que o



que melhor se adapta ao terreno, à região e, por conseguinte à clientela que se pretende atingir, para a posterior realização do cálculo da viabilidade do empreendimento.

O cálculo econômico da viabilidade do negócio dá-se a partir do valor do metro quadrado do terreno e do valor do metro quadrado do produto. O resultado desejado é obter o mais alto lucro, a partir da inserção do maior número possível de metros quadrados construídos, possíveis de serem vendidos em uma determinada localização. Uma vez calculada a receita bruta e deduzidas as despesas, determina-se o lucro do empreendimento, do qual uma parte constitui-se no lucro da incorporação imobiliária e outra parte constitui-se no pagamento do terreno ao proprietário. Assim, deduzido o lucro da incorporação, o restante será motivo de disputa entre o incorporador e o proprietário da terra, ou seja, define-se finalmente a fração dos lucros que será revertida na remuneração do proprietário de terra, sob forma de renda fundiária. É interessante observar que a lógica do cálculo econômico do incorporador imobiliário dá-se “de trás para frente”, ou seja, primeiramente calcula-se o valor da mercadoria habitação e o lucro que supostamente será obtido pelos agentes capitalistas e o preço da terra, ou renda fundiária, é formatado ao final do estudo de viabilidade econômica. Existe aí uma contradição: a terra urbana é o ponto de partida para a realização do empreendimento e, portanto, seu preço deveria ser supostamente o primeiro fator a ser considerado na determinação do valor da moradia. No entanto, é o lucro da incorporação que determina o preço da terra urbana, e não o contrário. Ou seja, parte da mais-valia gerada pelo processo de construção do empreendimento imobiliário é que é direcionada ao proprietário da terra, sob a forma de renda fundiária.

Para um melhor entendimento desta abordagem, faz-se necessário recorrer à um esclarecimento sobre a origem da renda da terra. Na base do modo de produção capitalista, Marx (1985) pressupõe a expropriação dos trabalhadores

---

tempo influi de forma decisiva na viabilidade do negócio. Projetos com longa duração para desenvolvimento e aprovação, podem ser inviáveis em função do tempo.

rurais do solo e a subordinação destes, enquanto assalariados, a um capitalista, que exerce a agricultura para obter lucro. Este capitalista-arrendatário paga ao proprietário do solo explorado por ele, em prazos determinados, uma soma em dinheiro:

A essa soma de dinheiro se denomina renda fundiária, não importando se é paga por terras cultiváveis, terreno de construção, minas, pesqueiros, matas, etc. Ela é paga por todo o tempo durante o qual o dono da terra emprestou, alugou o solo ao arrendatário. A renda fundiária é aqui, portanto, a forma em que a propriedade fundiária se realiza economicamente, se valoriza. Além disso temos aqui confrontadas as três classes que constituem o quadro da sociedade moderna: trabalhador assalariado, capitalista industrial, proprietário fundiário. (MARX, 1985, Volume III–Tomo 2, p.126).

Ainda de acordo com Marx (1985), a renda fundiária, capitalizada a uma certa taxa de juros, se apresenta como o preço da terra e, por conseguinte, a terra pode ser comprada e vendida como qualquer outra mercadoria. Para ilustrar o pressuposto de Marx, temos Sérgio Silva, que, ao analisar a economia cafeeira brasileira e a alta dos preços da terra com a chegada do café, afirma:

A alta vertiginosa dos preços da terra reflete bastante bem o fato de que a expansão cafeeira se faz sob a dominação de relações capitalistas. [...] É portanto a expansão capitalista que está na base da especulação fundiária. Com efeito, a terra em si não tem valor, ela possui um preço na medida em que representa um meio que permite a apropriação da mais valia. Em outros termos, a especulação fundiária não pode ser explicada fora da dominação do capital que dá um valor comercial à terra. (SILVA, 1986, p.66).

Inclusive na agricultura, a terra não tem valor em si, mas adquire um preço na medida em que a produção da mercadoria-café permite, pelos fazendeiros, a extração da mais-valia a partir do trabalho dos plantadores de café. No contexto urbano a terra continua não tendo valor em si, mas adquire um preço, que é dado pela sua localização. (DEÁK, 1989, p.7).

Segundo Ribeiro (1997) é a disputa capitalista pelo espaço urbano que determina o preço da terra, ou seja, é a demanda pela terra que provoca seu preço e não a sua oferta. “os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo” (RIBEIRO, 1997, p. 40). Os diversos agentes capitalistas disputam o

controle da terra e, por conseguinte, as condições que permitem o acesso a uma rentabilidade excepcional por meio da sua melhor localização, ainda que a terra tenha significados diferentes para agentes capitalistas de setores diferentes.

## **5.2 O problema da moradia produzida pela indústria da construção**

Problema de difícil solução pela iniciativa privada, porque num país onde o capital é escasso e caro e o poder aquisitivo médio tão baixo, não podemos esperar que a iniciativa privada venha em escala suficiente ao encontro das necessidades da grande massa proporcionando-lhe habitações econômicas [...]. O problema das moradias das grandes massas nas cidades populosas passa a ser questão de urbanismo. Para sua integral solução torna-se indispensável a intervenção decisiva do Estado. (SIMONSEN, 1942 *apud* BONDUKI, 2004, p.79).

O discurso do então presidente da Fiesp, Roberto Simonsen, na abertura das Jornadas de Habitação Econômica demonstra o apoio à intervenção pública no processo de produção habitacional. Formou-se, na época, um consenso das entidades empresariais, forças políticas, dos técnicos e da opinião pública de que cabia ao Estado garantir condições dignas de moradia e foi esse consenso que respaldou a criação ou fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações, como a FCP e o BNH.

Contudo, com o fim do BNH, algumas empresas da indústria da construção permaneceram produzindo moradias populares sem, no entanto, conseguir alcançar, de fato, a população de baixa renda. O resultado continua sendo o mesmo do BNH: a produção da moradia para os de baixa renda acabam sendo oferecidas às famílias com renda mais alta.

o Banco Nacional da Habitação não só se tornou um poderoso instrumento da acumulação, pois drenou uma enorme parcela de recursos para ativar o setor da construção civil – recursos por sinal advindos em grande parte de um fundo retirado dos próprios assalariados (FGTS) – como também voltou-se para a confecção de moradias destinadas às faixas de renda mais elevadas. De fato, o

BNH, entre 1964 e 1977, aplicou a não desprezível soma de 135 bilhões de cruzeiros financiando 1.739.000 habitações, que foram destinadas, de modo particular, a famílias com rendimento superiores a 12 salários mínimos. (KOWARICK, 1979, p.69).

Sabe-se que a lógica do setor da indústria da construção, na medida em que ela insere-se no modo (hegemônico) de produção capitalista, traduz-se obviamente na busca de estratégias que permitam que a mercadoria-habitação produzida tenha o mais alto valor possível, como forma de alcançar os mais elevados lucros. Por outro lado, o acesso a esta mercadoria-habitação pelo trabalhador assalariado não viabiliza-se plenamente, sobretudo porque o salário-mínimo se pauta no custo mensal da reprodução da força de trabalho, sendo difícil poupar um excedente para se adquirir um bem de elevado valor.

Observa-se uma profunda contradição entre a produção da moradia sob o capital e o seu atendimento à demanda da população de baixa renda. O problema da habitação, portanto, é um problema estrutural de uma economia capitalista. Algumas análises foram desenvolvidas e são apresentadas a seguir, com o intuito de se estender o entendimento sobre o problema da habitação.

### **5.2.1 O atraso tecnológico do processo de construção**

Ao término de cada obra o setor da construção necessita de um novo espaço, ou seja, a produção de moradias não se reproduz sem que a propriedade privada da terra se recoloque como um obstáculo. A terra urbana não é uma mercadoria que possa ser produzida, contudo, como vimos, ela adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes imobiliários obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade.

Ressalta-se que a renda diferencial é proveniente das vantagens locacionais que alguns terrenos têm em relação a outros, vantagens decorrentes do acesso a serviços e equipamentos urbanos e à infra-estrutura básica, tais como

rede de água, saneamento, iluminação, transporte coletivo, serviços de saúde, de educação, de lazer. Apropriar-se destas vantagens locacionais, constitui-se, portanto, apropriar-se da renda diferencial de um terreno bem localizado em relação a outros terrenos não tão bem localizados. No contexto urbano, a disputa pela apropriação da renda diferencial constitui-se em atrativo para a indústria da construção da habitação, na medida em que esta indústria pode ter acesso ao lucro através da melhor localização. No nível da produção propriamente dita, observa-se que a localização tem pouca importância para o construtor, contudo será decisiva para a fixação dos preços e condições diferenciais de comercialização da habitação. Moradias com padrões similares de concepção e acabamento adquirem valores diferenciados em razão de sua localização.

A impossibilidade da terra ser reproduzida como uma mercadoria, a consequente posição monopolista dos proprietários de terra e a renda diferencial que determinado terreno possa oferecer, constituem-se em desafios à produção industrializada de moradias. Este conjunto de desafios ou limitações pode explicar o caráter descontínuo da produção do espaço urbano, ou seja, a incorporação imobiliária direciona seus investimentos às regiões do território urbano onde poderão obter os mais altos rendimentos, ou mesmo paralisam suas atividades por algum período caso não haja a perspectiva de se alcançar os ganhos desejados.

Trata-se da “descontinuidade da produção no tempo e no espaço”, que Ribeiro (1997) define como sendo a principal consequência da propriedade privada da terra sobre a produção da moradia. Outros fatores que podem acentuar esta descontinuidade na produção de moradias, segundo Ribeiro, são a existência de terrenos que não atendem à lógica da produção capitalista, por seus aspectos sociais, econômicos e históricos, e o alto grau de parcelamento do uso do solo, que dificulta ao construtor o acesso a grandes extensões contínuas de terras.

Assim Ribeiro (1997) argumenta que esta descontinuidade, que torna difícil o investimento permanente de capitais na construção<sup>46</sup>, restringe, ela mesma, a adoção de maquinário industrial, concluindo que a incipiente industrialização na construção da habitação decorre da não garantia de valorização do capital aplicado, o que leva as empresas a minimizar seu capital constante, do qual a máquina faz parte.

De acordo com Bruna (1975), o processo de produção da habitação pela indústria da construção é altamente fragmentado, e esta característica deve-se à uma subdivisão da indústria em dois setores bem definidos. Por um lado, tem-se a produção dos materiais de construção e componentes intermediários e de outro lado, tem-se a montagem desses componentes no canteiro de obras, com o objetivo de construir o produto arquitetônico final. Além disso, cada setor subdivide-se em um grande número de operações e empresas, “que longe de contribuírem para um único fim, se sobrepõem e divergem” (BRUNA, 1975, p.12).

Esta grande subdivisão no processo de produção da habitação faz com que nenhum setor assuma a responsabilidade com a qualidade e o preço do produto (habitação) acabado, enquanto todos se concentram em alcançar a maior rentabilidade possível. Assim, cada empresa orienta-se segundo critérios próprios, sem a preocupação em oferecer um produto que seja coordenado com os demais, o que se constitui-se em obstáculo ao progresso técnico da indústria da construção. Fazendo uma analogia à indústria de automóveis, Bruna (1975) afirma que houve efetivamente um desenvolvimento tecnológico na indústria automobilística norte-americana, somente quando as companhias assumiram o controle e a responsabilidade pelo produto final, projetando e

---

46 De fato, temos que empresas da indústria da construção de moradias em processo de abertura de capital na bolsa de valores (BOVESPA), tiveram que recorrer à formação de um “land bank” ou “estoque de terras”, através de alto investimento na aquisição de terrenos, de forma a garantir, aos investidores externos, sua reprodução contínua e ampliada e conseqüentemente, a valorização do capital empregado nas empresas. Sem o “land bank”, essas empresas dificilmente conseguiriam atrair investidores na bolsa de valores, tal é a natureza descontínua de produção das moradias, essencialmente em virtude do monopólio existente sobre a terra urbana.

fiscalizando a produção de todos os componentes, inclusive os produzidos por terceiros.

Bruna (1975) argumenta, portanto, que a natureza fragmentada da indústria da construção é, possivelmente, o maior obstáculo ao seu progresso técnico e à sua capacidade de inovação tecnológica. Em consequência, esta indústria produz uma mercadoria-habitação de elevado valor final.

Com uma visão bastante pragmática, o Engenheiro José Olavo (2009)<sup>47</sup>, argumenta, durante entrevista, que a indústria da construção para baixa renda encontra dificuldades no desenvolvimento de processos padronizados de produção, em virtude da falta de um “código de obras padrão” aos diversos municípios brasileiros. O engenheiro diz ter trabalhado na criação de um projeto de “moradia padrão”, capaz de ser implantado em todo o território nacional, com possibilidade de adaptações internas, mas não estruturais. Contudo, não obteve sucesso, devido às diferentes legislações, que retratam as características particulares, ou seja, sociais, espaciais, econômicas e históricas de cada localidade.

Questionado sobre a questão dos avanços tecnológicos no setor habitacional, José Olavo respondeu com um exemplo pessoal. Ele foi proprietário de uma fábrica localizada no Município de Contagem, que produzia painéis pré-fabricados de concreto, para fechamento das paredes das casas e apartamentos e chegou a adquirir uma máquina alemã de alta tecnologia, que custou quase um milhão de reais. A intenção era que a fábrica fornecesse o painel pré-fabricado<sup>48</sup> para todas as suas obras em Minas Gerais e também em São Paulo. Entretanto, o código de obras de alguns municípios definem como 2,80m o pé-direito mínimo, enquanto que outros o definem como 2,60m ou

---

47 PINTO, José Olavo Alves, 2009. Entrevista informal fornecida à autora sobre a indústria da construção da habitação direcionada aos segmentos de baixa renda.

48 Segundo José Olavo, a idéia de utilizar os painéis pré-fabricados na construção popular constitui-se em uma inovação, “um passo adiante” em relação à alvenaria autoportante, técnica ainda hoje largamente utilizada na indústria da construção, especialmente para a baixa renda. A alvenaria autoportante, ao excluir a estrutura convencional formada por pilares e vigas, proporciona uma maior rapidez à construção, economia e racionalização, reduz o número de especializações da mão-de-obra e a diversidade de materiais empregados.

2,50m. A fábrica acabou sendo fechada, pois a inexistência de uma “legislação padronizada” dificultou a produção em larga escala do painel, inviabilizando-o economicamente.

De acordo com José Olavo, o obstáculo ao progresso técnico reside na dificuldade que a indústria da construção encontra em desenvolver um produto arquitetônico padrão, seja pelo alto custo do desenvolvimento de novos sistemas industrializados, seja pelo limite que as legislações impõem ao processo de construção. A citação abaixo demonstra como o engenheiro José Olavo entende a produção voltada para a população de baixa renda:

padronizar o produto, planejar e racionalizar a obra, com vistas ao aumento da produtividade e à implantação da maior quantidade possível de edificações no mesmo terreno e no menor tempo possível, é fundamental para garantir os ganhos da construção para a baixa renda. O domínio do tempo, desde a aquisição do terreno, passando pelas etapas de aprovação de projetos, planejamento e execução da obra, é fator determinante para que a construção dê lucro. Para se ter uma idéia, a construtora hoje constrói um bloco de 5 pavimentos com 20 apartamentos, em apenas três meses. Para dar lucro, é também fundamental que as etapas de trabalho sejam divididas e seriadas, que os empregados da obra saibam como e quando desempenhar a sua tarefa, e que sejam constantemente motivados a fazer. (PINTO, 2009).

É interessante observar que o domínio do tempo na construção é possível somente em uma produção não artesanal. Ao observar um canteiro de obras da indústria da habitação, pode-se afirmar que o processo de construção possui, atualmente no Brasil, base técnica manufatureira, que:

tendo como ponto de partida a força de trabalho, e como unidade o trabalhador e sua ferramenta especializada, caracteriza-se uma ‘dependência do capital em relação ao trabalho vivo’. (MORAES NETO, 1989, p.24).

Na manufatura, o processo de produção baseia-se na divisão do trabalho, no parcelamento das tarefas, com acentuada hierarquia e subordinação técnica do trabalhador ao ritmo imposto por um comando central. A execução das operações possui o caráter manual como base, que depende diretamente da força, da destreza, da rapidez e da segurança do trabalho individual no manejo de sua ferramenta, o que permite ao trabalhador possuir ainda algum grau de



controle sobre o seu próprio trabalho, embora o operário não tenha nenhum controle sobre o produto final. Essa “base técnica estreita” (manual) aliada ao princípio da divisão do trabalho e respectivo isolamento entre as diversas fases da produção, explicam, segundo Moraes Neto (1989), os altos custos de produção e as dificuldades técnicas para realizar uma produtividade elevada, na manufatura.

a dependência em relação ao trabalho vivo, ‘enquanto dependência em relação à habilidade do trabalhador manual’, caracteriza um entrave para o império do capital. É crucial para o modo de produção capitalista se independentizar do trabalho vivo [...] a forma encontrada pelo capital para esta independentização, criando sua ‘base técnica adequada’: a montagem do ‘grande autômato’, objetivando o processo de trabalho pela via do sistema de máquinas, pela incorporação da ciência através do sistema de máquinas (MORAES NETO, 1989, p.27/28).

O ponto central da maquinaria é a velocidade através da qual ela pode realizar transformações mecânicas. Daí em diante, o capital rompeu os limites representados pelas velocidades através das quais o trabalho poderia realizar essas funções. Não sendo mais dependente dessas velocidades, o processo de trabalho é concebido em torno da ‘performance’ da máquina, e o trabalhador tem que agir de acordo com suas necessidades (da máquina), e não vice-versa. (MORAES NETO, 1989, p.29).

Ao abrir novas frentes de acumulação no final do século XIX e início do século XX, o modo de produção capitalista busca a superação dos limites impostos pela habilidade do trabalho vivo. Ou seja, a partir da necessidade imperiosa de aumento da produtividade, da grande empresa, encontrou o fordismo. Tem-se o fordismo como um processo de trabalho baseado na introdução da maquinaria a partir de uma linha de montagem e que coloca efetivamente em prática os princípios do taylorismo. Caracteriza-se como um desenvolvimento da manufatura, na medida em que fragmenta e parcializa de forma sistemática, os movimentos requeridos pelo trabalho vivo:

O que queremos marcar é que o fordismo fundamenta-se num desenvolvimento brutal das características próprias do trabalho sob a forma manufatureira. (MORAES NETO, 1989, p.59).

A máquina permitiu, portanto, a intensificação do trabalho, ao incorporar os tempos e movimentos humanos ao maquinismo. Daí a significativa elevação da produtividade do trabalho em uma produção de base técnica industrial, ao

reduzir-se o tempo necessário à produção da mercadoria. Marca característica do fordismo, a produção em massa, seriada, padronizada, reduz o custo de produção da mercadoria e direciona-a ao consumo de massa, permitindo uma acumulação intensiva e ampliada de capital.

Farah (1996) argumenta que existe uma estreita ligação entre o atraso da construção (enquanto permanência de uma base técnica manufatureira) e a renda da terra, na medida em que a não inserção de maquinaria no processo de construção da habitação permite a contínua extração de uma enorme quantidade de mais-valia absoluta do trabalhador e, conseqüentemente, a obtenção de elevados lucros. Esta extração de mais-valia absoluta é o que permite o pagamento da renda da terra ao proprietário fundiário e a manutenção, em níveis elevados, do valor da moradia. A industrialização do setor, que tenderia a reduzir o valor individual da mercadoria-habitação na busca por uma acumulação de capital em larga escala, a partir da produção de produtos “de massa”, desenvolveria a mais-valia relativa (à instrumentalização mecânica, que permite maior produtividade em menos tempo), o que reduziria o lucro e tornaria impossível o pagamento da renda da terra. Ora, a impossibilidade de remunerar o proprietário da terra inviabilizaria a construção (fordista) da habitação.

Sabe-se que os capitalistas podem lançar mão de duas estratégias para ampliar sua taxa de lucro: estender a jornada de trabalho do trabalhador, mantendo o salário constante, o que gera a mais-valia absoluta; ou ampliar a produtividade física do trabalhador pela via da mecanização, o que gera a mais-valia relativa (à instrumentalização do trabalhador). Sabe-se também que para incorporar a terra ao processo de construção, o capitalista precisa reservar uma parte da mais-valia (seja ela absoluta ou relativa) obtida na própria construção para remunerar os proprietários de terra. Entretanto, a relação que Farah (1996) estabelece, entre a produção fordista da habitação e a propriedade privada da terra, no sentido de que a mais-valia relativa produzida por uma possível industrialização baseada em um processo de trabalho fordista, não tornaria possível o pagamento da renda fundiária, é

bastante abstrata e não nos cabe aprofundar este estudo. Mas registra-se aqui um estranhamento em relação a esta abordagem, uma vez que a renda fundiária decorre da existência da propriedade da terra e não do modo como o processo de produção ocorre, seja ela manufatureira, industrial, extrativista ou de cultivo temporário ou perene.

Em síntese, podemos considerar quatro abordagens sobre o atraso tecnológico da indústria da construção. Ribeiro (1997) atribui a este atraso a “descontinuidade da produção no tempo e no espaço”, que acontece principalmente em virtude do monopólio sobre a terra urbana e que dificulta a realização de investimentos no setor. Bruna (1975) defende a idéia de que nenhuma indústria tenha se desenvolvido sem a estandarização de seus componentes e que, na prática, a indústria da construção no Brasil ignorou as pesquisas direcionadas à produção de componentes estandarizados, modulados e normalizados, o que contribuiu para sua natureza fragmentada. Os empresários do setor, aqui representados pelo empresário José Olavo, consideram a dificuldade de padronização da mercadoria-habituação, a nível regional ou mesmo a nível nacional, um impedimento para o desenvolvimento de novas tecnologias de construção de habitações. Farah (1996) considera que a própria industrialização inviabilizaria a indústria da construção da habitação, na medida em que a adoção de muito capital constante (máquinas) e pouco capital variável (trabalho), seria uma barreira à apropriação de mais-valia suficiente à remuneração do proprietário da terra urbana.

As diferentes abordagens consideradas nos instigam a estabelecer a hipótese de que, ainda que o processo de trabalho na indústria da construção de moradias populares fosse fordista, ou seja, massificado, controlado e padronizado, no nível nacional, o monopólio sobre a terra urbana, através do poder de tensionar o mercado (então aquecido pela produção de moradias em larga escala), seria o grande entrave à redução do valor da moradia, que permaneceria não sendo acessível à grande maioria da população. Não sem menor importância está a questão da existência de infra-estrutura e serviços urbanos, ou seja, os investimentos públicos também aparecem como fator

determinante da renda diferencial e em consequente, do preço da terra urbana e do valor da moradia.

A intervenção do Estado torna-se necessária para garantir, ao mesmo tempo, a provisão de moradias e a lucratividade do setor. Nesse sentido, o investimento urbano reflete a contradição entre a necessidade de acumulação de capital, inerente ao modo de produção capitalista, de um lado, e as condições de reprodução da força de trabalho, através da habitação, de outro lado.

Em suma, acredita-se que a incapacidade em produzir uma mercadoria-habitação de baixo custo relaciona-se muito mais à propriedade privada da terra e ao modo de regulação, especialmente no que diz respeito aos investimentos públicos no espaço urbano, do que a desenvolvimento tecnológico, tempo de rotação do empreendimento e mesmo tecnologias de processo.

### **5.2.2 Solvabilidade da demanda e financiamentos públicos**

Trata-se da relação entre o valor da moradia comparativamente ao poder de compra da população. Como vimos, o monopólio da propriedade da terra tem um papel fundamental na determinação do valor de venda da moradia, na medida em que tem o poder de tensionar o mercado da incorporação imobiliária a pagar alto pelo preço da terra. Quanto maior a disputa (capitalista) por solo urbano, maior o preço da terra. Ao mesmo tempo, o modo de produção capitalista estabelece aos trabalhadores o salário-mínimo, cujo valor é determinado pelo custo (mínimo) da reprodução da sua força de trabalho. Engels define bem esta realidade:

a crise da habitação não existe em si; é conseqüência da forma como se dá a produção e a distribuição de riqueza no modo de produção capitalista, o qual, por estar baseado na exploração da força de trabalho, na extração da mais-valia, reduz o salário dos trabalhadores ao nível mínimo de subsistência [...] e permite a especulação imobiliária. (ENGELS, 1872 *apud* GUIMARÃES, 1986, p.05).

Paul Singer, no texto *O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista*, faz uma análise da situação:

Em última análise, a cidade capitalista não tem lugar para os pobres. A propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos. Antes, pelo contrário, este funcionamento tende a manter uma parte da força de trabalho em reserva, o que significa que uma parte correspondente da população não tem meios para pagar pelo direito de ocupar um pedaço do solo urbano. Esta parte da população acaba morando em lugares em que, por alguma razão, os direitos da propriedade privada do solo não vigoram (SINGER, 1982, p.33).

Ainda como condições que inibem uma demanda solvável pela habitação, podemos considerar a histórica desigualdade na distribuição da renda e da propriedade privada no Brasil, que reproduz a concentração da renda e do poder na mão de poucos. Também os baixos salários, a instabilidade do emprego formal e o alto índice de emprego informal, a falta de financiamento de longo prazo e juros baixos, especialmente direcionados ao segmento da população com renda de até três salários mínimos, no qual se concentra o maior índice do déficit habitacional brasileiro, são fatores que podem explicar a insolvabilidade da demanda por habitação.

Diante disso, a produção da habitação popular passa a depender da existência de financiamentos que solvabilizem a demanda. A intervenção do Estado no sistema financeiro torna-se necessária para garantir o fluxo de capital através de sistemas financeiros especializados.

O principal agente financiador de habitações populares no Brasil, através de ações governamentais (após o fracasso do BNH), é a CEF, com recursos provenientes do FGTS. A CEF constitui-se no órgão gestor do Ministério das Cidades e é responsável por cerca de 80% dos financiamentos imobiliários no país.

Dentre os programas atualmente destinados à habitação de interesse social podemos destacar o Programa de Arrendamento Residencial<sup>49</sup> (PAR), o Programa de Crédito Solidário<sup>50</sup>, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social<sup>51</sup> (PSH) e o Programa Habitar Brasil<sup>52</sup>.

Contudo, na história recente, esses programas têm mostrado pouca capacidade para enfrentar o problema habitacional brasileiro. O próprio déficit habitacional, chegando a oito milhões de moradias e em crescimento, de acordo com a Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades, vai ao encontro da afirmação de que:

---

49 “O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) criado em abril de 1999, é uma parceria entre CEF, Prefeituras e setor privado. Não se trata propriamente de um financiamento: o usuário é arrendatário do imóvel e paga taxas mensais de arrendamento; ao final de um contrato de 15 anos, tem a opção de compra, mediante pagamento de valor residual, se houver. A população contemplada deve ter renda familiar de pelo menos três salários mínimos, o que por si só já exclui grande parte da população.” (RICARDO, 2008, p. 55).

50 “O Programa Crédito Solidário destina-se a famílias organizadas em Cooperativas ou Associações e que tenham renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos, admitindo-se parte das famílias com renda de até cinco salários mínimos (20% de cada grupo em regiões metropolitanas e capitais estaduais, e 10% nos demais municípios e áreas rurais). Essa linha de financiamento se distingue das demais porque o dinheiro é gerido diretamente pelas associações, e não pelo poder público ou pelo setor privado. Nesse sentido, é uma conquista do movimento social por moradia. Porém ela tem enfrentado inúmeras dificuldades, dentre elas, o fato de todo o aparato administrativo e burocrático da CEF e das Prefeituras ser bem mais adequado à produção convencional pelo setor privado do que a uma produção na qual os processos decisórios são, ao menos em tese, democráticos e cabem aos próprios grupos de moradores.” (RICARDO, 2008, p.56/57).

51 “O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) visa atender aos segmentos populacionais de localidades urbanas e rurais com renda familiar bruta mensal entre R\$ 150,00 e R\$ 900,00, sob a forma de subsídio e contrapartida oferecida pelo parceiro, isto é, Estados, Municípios, companhias municipais e estaduais de habitação e entidades privadas sem fins lucrativos da área rural. Este programa apresenta diversas modalidades de financiamento, dentre as quais construção ou aquisição de unidades habitacionais, produção ou aquisição de lotes urbanizados e requalificação urbana.” (RICARDO, 2008, p.57).

52 “O programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) objetiva intervenções em assentamentos denominados subnormais, localizados em regiões metropolitanas, capitais de estados e aglomerações urbanas, por meio de dois subprogramas:

-Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI), que visa a melhoria da capacidade institucional dos municípios para atuar em favor das condições habitacionais das famílias de baixa renda;

-Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), que visa a implantação de projetos integrados de urbanização de assentamentos subnormais, compreendendo regularização fundiária, implantação de infra-estrutura urbana e recuperação ambiental.” (RICARDO, 2008, p. 57/58)

grande parte da população brasileira ainda está excluída de todos esses programas, seja pelo excesso da demanda que exaure os recursos destinados aos programas habitacionais ou pelo fato de muitas famílias não se enquadrarem nos perfis econômicos exigidos, que definem desde a renda familiar propriamente dita até a ausência de quaisquer pendências financeiras. (RICARDO, 2008, p.58).

Assim, apesar da intervenção pública através principalmente do financiamento à habitação popular, tem-se que a impossibilidade da questão da habitação em dissociar-se da renda da propriedade privada da terra urbanizada, e esta, do modo de produção capitalista, no qual ela é gerada, faz com que perpetue-se a inadequação da indústria da construção em atender às demandas dos segmentos mais pobres da população.

### **5.3 O valor da moradia para a baixa renda**

Observa-se que os empreendimentos direcionados às classes de baixa renda possuem características que orientam esta produção popular, dentre as quais podemos apontar para uma busca por economia, racionalidade nos projetos, estandardização do padrão das construções, uso das dimensões mínimas dos espaços exigidas por lei e alta densidade de unidades habitacionais. Tem-se que as áreas das unidades habitacionais populares variam de quarenta metros quadrados a oitenta metros quadrados e os valores das unidades, que estão sendo lançadas no mercado atual, variam respectivamente, de R\$50.000,00 a R\$130.000,00.

A análise que se segue, a partir de dois indicadores de custos da construção civil, o Custo Unitário da Construção (CUB) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), tem por objetivo produzir informações sobre o custo de produção da habitação pela indústria da construção<sup>53</sup>, direcionada aos segmentos populares da população.

---

53 Apesar do fato de que as empresas da indústria da construção executarem seus próprios orçamentos, através de setores orçamentários privados, os indicadores são bastante

O SINAPI foi criado e implantado em 1969 pelo BNH, sendo o IBGE responsável pela coleta de preços e salários. Atualmente a Caixa Econômica Federal é responsável pela base técnica de engenharia do sistema (projetos, serviços/quantitativos, especificações e composições) e o SINAPI é utilizado pela CEF como referência oficial para análise de custos das obras públicas executadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Os resultados são produzidos pelo IBGE através da Coordenação de Índices de Preços (COINP) da Diretoria de Pesquisas (DPE), destacando-se entre eles: custos do metro quadrado de construção para projetos residenciais e comerciais segundo 4 padrões de acabamento (alto, normal, baixo e mínimo), relativos aos estados; custos médios<sup>54</sup>, também por metro quadrado; índices mensais e acumulados para os estados, regiões e Brasil.

De acordo com o SINAPI, no mês de maio de 2009, o custo médio do Estado de Minas Gerais foi de R\$ 662,73 e o custo médio Brasil ficou em R\$ 699,15. Considerando a tabela SINAPI referente ao Município de Belo Horizonte no mês de maio de 2009, temos os seguintes valores:

**Tabela 22**  
Custo da construção padrão baixo SINAPI (Maio de 2009)

Tipo de Habitação	R\$/m <sup>2</sup>
Casa popular 2Q área 46	529,03
Casa popular 2Q área 62	599,88
Prédio térreo + 5 pavimentos, apto 2Q área 2125	447,62
Prédio térreo + 4 pavimentos, apto 2Q área 1433	592,80
Prédio térreo + 4 pavimentos, apto 3Q área 2264	539,18
Prédio pilotis + 4 pavimentos, apto 2Q área 1643	526,63
Prédio pilotis + 4 pavimentos, apto 3Q área 2520	494,44

Fonte: Produzida pela autora, a partir do SINAPI, 2009.

---

importantes e úteis para se estabelecer parâmetros de comparação e avaliação dos custos de produção.

54 A partir da média ponderada dos custos de um conjunto de projetos residenciais no padrão normal de acabamento, são calculados os custos médios para os estados (pesos obtidos através do Inquérito Mensal Sobre Edificações – IMSE/IBGE). Ponderando-se os custos médios dos estados são definidos os custos regionais e a partir destes, o custo nacional (crescimento populacional como ponderador, usando-se os resultados dos Censos Demográficos/IBGE).



Com base nos dados do SINAPI, um apartamento constituído de 2 quartos e área de 50m<sup>2</sup> tem custo de R\$ 29.640,00. Já o custo da casa popular de 1 pavimento e 2 quartos e área de 46m<sup>2</sup>, é de R\$ 24.335,38.

O Custo Unitário Básico teve origem através da Lei Federal nº 4.591 de 16 de dezembro de 1964. A responsabilidade por seu cálculo é dos Sindicatos da Indústria da Construção Civil e coube à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), elaborar a norma que estabelece a metodologia a ser adotada pelos Sinduscons de todo o país para o cálculo do CUB/m<sup>2</sup>.

São três os padrões considerados: baixo, normal e alto. Interessa-nos aqui fazer uma breve análise do CUB – Padrão Baixo, que subdivide-se, basicamente, em 5 sub-padrões<sup>55</sup> (RP1Q, R1, PP4, PIS, R8). Considerando a tabela do CUB referente aos meses de março, abril e maio de 2009, temos os seguintes valores:

**Tabela 23**  
**Custo da construção padrão baixo Sinduscon-MG**

Tipo de Habitação )	Março (R\$/m <sup>2</sup> )	Abril (R\$/m <sup>2</sup> )	Maio (R\$/m <sup>2</sup> )
RP1Q	805,78	800,77	797,50
R-1	827,92	823,88	823,84
PIS	542,48	536,75	535,68
PP-4	778,51	771,70	769,52
R-8	747,03	740,04	737,80

Fonte: Produzida pela autora, a partir do CUB.

**55 RP1Q:** Residência unifamiliar popular: 1 pavimento, 1 dormitório, sala, banheiro e cozinha. Área real: 39,56m<sup>2</sup>

**R1:** Residência unifamiliar: 1 pavimento, 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área para tanque. Área real: 51,94m<sup>2</sup>

**PIS:** Residência multifamiliar - Projeto de interesse social: Térreo e 4 pavimentos-tipo. 4 apartamentos por andar, com 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área de serviço. Na área externa estão localizados o cômodo da guarita, com banheiro e central de medição. Área real: 991,45

**PP4:** Residência multifamiliar - Prédio popular: térreo e 3 pavimentos-tipo. 4 apartamentos por andar com 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área de serviço. Na área externa estão localizados o cômodo de lixo, guarita, central de gás, depósito com banheiro e 16 vagas descobertas. Área real: 1415,07m<sup>2</sup>

**R8:** Residência multifamiliar: Pavimento térreo e 7 pavimentos-tipo. 4 apartamentos por andar, com 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área para tanque. Na área externa estão localizados o cômodo de lixo e 32 vagas descobertas. Área real: 2801,64m<sup>2</sup>

Com base no CUB, o custo de um apartamento de “interesse social”, sub-padrão PIS, constituído de 2 quartos e área de 50m<sup>2</sup> é de R\$ 26.784,00. Já o custo da residência unifamiliar R1, com um pavimento e dois quartos e área de 52m<sup>2</sup>, é de R\$ 42.839,68.

É importante salientar que na formatação, tanto do CUB quanto do SINAPI, são consideradas apenas as despesas com materiais e salários (acrescidos dos encargos sociais). Não estão incluídas as despesas relativas aos seguintes itens: compra de terreno; execução dos projetos em geral; licenças, habite-se, certidões, seguros; administração da obra; financiamentos; lucro da construtora e incorporadora; instalações provisórias; ligações domiciliares de água, energia elétrica e esgoto; depreciações dos equipamentos; equipamentos mecânicos (elevadores, compactadores, exaustores...); equipamentos de segurança, máquinas, ferramentas, ajardinamento, urbanização e fundações especiais.

Considera-se, portanto, que o custo de aproximadamente R\$ 28.000,00, de um apartamento de baixo padrão, com 50m<sup>2</sup> de área construída, é bastante elevado, visto que este custo não considera o lucro da construtora e, por conseguinte, o preço da terra. O lucro da construtora que, como vimos, será repartido para remunerar o proprietário da terra é, sem dúvida, entre os itens que não entram na formatação dos indicadores, o que mais onera e que vai determinar o custo final da mercadoria-habitação.

Também considera-se este custo relativamente elevado ao se considerar um rendimento mensal familiar de até três salários-mínimos, ou seja, até R\$1.395,00 / mês. Na maioria dos casos, as famílias não conseguem poupar, já que o salário é baixo para suprir satisfatoriamente todas as necessidades que tem a classe trabalhadora para se reproduzir, em meio urbano. “A questão da habitação portanto está relacionada também a da saúde, do saneamento básico, da cultura, dos transportes, etc, e que, por sua vez, estão relacionadas com a política salarial.” (MARICATO, 1976, p.75).

Dentro da lógica do mercado capitalista, as moradias construídas devem ser vendidas para que se possa recuperar, com o mais alto lucro possível, o capital

aplicado e, então, volte-se a investir. Entretanto, esse processo não é simples como na maioria das outras mercadorias, em função do alto valor da habitação. “Uma vez que os salários não guardam uma relação direta com estes valores, normalmente a maioria dos postulantes à compra da habitação necessita de vários anos para ressarcir o preço estipulado pelo incorporador.” (RIBEIRO e AZEVEDO, 1996, p.8/19).

Seguem alguns modelos de financiamento que foram pesquisados no mercado imobiliário da RMBH, nos meses de maio e junho de 2009, com o intuito de verificar se os atuais financiamentos são acessíveis à população de baixa renda. Ressalta-se que os financiamentos pesquisados estão vinculados ao novo programa habitacional lançado pelo governo federal em abril de 2009, o “Minha Casa Minha Vida” (MCVC).

Suscintamente, o MCMV prevê investimentos de 60 bilhões de reais, sendo 34 bilhões de reais em subsídios. O valor do subsídio depende diretamente da renda mensal familiar. As empresas apresentam os projetos dos empreendimentos habitacionais e a CEF financia a construção. O comprador pode se financiar na própria CEF e tem o direito de transferir esse financiamento para pagar a construtora. Sobre os financiamentos incidem juros e serão cobrados por longos períodos, de vinte a trinta anos.

Uma família com renda de dois salários mínimos – 930 reais – que quisesse comprar um apartamento produzido pela Construtora Tenda, de 2 quartos, localizado no Bairro Jatobá, Regional Barreiro em Belo Horizonte, no valor de 54.000 reais, teria um subsídio do MCVC de 17.000 reais. Com uma entrada de 134,35 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 36.865,65 reais, em 294 meses (24 anos e meio). Com juros efetivos de 5,1162% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 278,99 reais e as cinco últimas, o valor de 126,90 reais.

Observa-se que o valor das primeiras prestações corresponde a 30% da renda familiar, sendo bastante alto. Não obstante esse elevado valor, segundo o

departamento de vendas da Construtora Tenda, o empreendimento foi todo vendido e não há mais imóveis com este perfil prontos ou em aprovação. O corretor responsável esclareceu que, se houvesse realmente interesse por efetuar a compra “imediate” do imóvel, ele poderia tentar, junto à construtora, uma desistência ou cancelamento de contrato para então disponibilizar uma unidade habitacional neste empreendimento.

Outro exemplo pesquisado na mesma Construtora Tenda, o de uma família com renda mensal de três salários mínimos e meio – 1.630 reais – que quisesse comprar um apartamento de 2 quartos, localizado na Regional Venda Nova, em Belo Horizonte, no valor de 85.000 reais, teria um subsídio do MCVC de 13.463 reais. Com uma entrada de 11.000 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 60.537 reais em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 4,5940% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 428,80 reais e as onze últimas, o valor de 202,54 reais. O valor das primeiras prestações corresponde a 26% da renda familiar.

O grande problema neste segundo caso é o altíssimo valor da entrada a ser paga pela família, para se conseguir chegar a uma prestação de até 30% do valor da renda. O que complica ainda mais é o fato de que, ao fechar o negócio, a família não teria o imóvel pronto para morar. Teria de pagar, durante um ano e meio ou dois (prazo no qual o imóvel deverá ser construído) o aluguel da velha casa e a prestação da nova casa.

Outro exemplo pesquisado, o de uma família com renda mensal de 2 salários mínimos – 930 reais – que quisesse comprar um apartamento produzido pela MRV, de 2 quartos, localizado na Regional Venda Nova, em Belo Horizonte, no valor de 78.000 reais. Neste caso, o subsídio do MCVC seria de 17.000 reais. Com uma entrada de 21.611,77 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 39.388,23 reais em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 4,5940% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 278,99 reais, o que corresponde a 30% da renda familiar.

Novamente, o grande problema é o altíssimo valor da entrada a ser paga pela família, para se conseguir chegar a uma prestação de até 30% do valor da renda. De acordo com a MRV, o valor da entrada poderia ser dividido em 24 parcelas até a entrega das chaves. Contudo, sobre o valor parcelado incidem juros - 1 parcela no valor de 1.157,00 reais e 23 parcelas de 317,30 reais, continuando alto em relação ao baixo salário da família. O que complica ainda mais o problema é o fato de que a família não teria o imóvel pronto para morar.

Este mesmo imóvel da MRV, mas considerando uma família com renda mensal de 6.000 reais, não teria um subsídio do MCVC. Com uma entrada de 8.455,00 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 76.095,00 reais em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 8,9000% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 860,23 reais, o que corresponde a 15% da renda familiar.

Outro exemplo pesquisado, o de uma família com renda mensal de 2 salários mínimos – 930 reais – que quisesse comprar uma casa produzida pela ASACOP, de 2 quartos, localizado no Distrito de Justinópolis, em Ribeirão das Neves, no valor de 57.700 reais, teria um subsídio do MCVC de 17.000 reais. Com uma entrada de 9.100,00 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 31.600,00 reais em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 4,5940% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 237,00 reais, o que corresponde a 25% da renda familiar.

Em um segundo caso pesquisado na Asacop, o de uma família com renda mensal de 2 salários mínimos – 930 reais – que quisesse comprar um apartamento de 2 quartos, localizado na Pampulha, em Belo Horizonte, no valor de 79.000,00 reais, teria um subsídio do MCVC de 17.000 reais. Com uma entrada de 28.100,00 reais paga diretamente à construtora, a família financiaria diretamente com a CEF o valor de 34.300,00 reais em 300 meses (25 anos). Com juros efetivos de 4,5940% ao ano e parcelas decrescentes, as doze primeiras prestações teriam o valor de 258,00 reais, o que corresponde a 28% da renda familiar.

Em ambos os casos o problema continua sendo o valor da entrada a ser paga pela família, para se conseguir chegar a uma prestação menor que 30% do valor da renda. E ainda, o que complica o problema é o fato de que, ao fechar o negócio, a família não teria o imóvel pronto para morar. Teria de, por aproximadamente dois anos, prazo no qual o imóvel vai ser construído, de pagar, ao mesmo tempo, a aluguel da velha casa e a entrada da nova casa.

A partir destes modelos de financiamentos, pode-se afirmar que o salário de grande parte dos trabalhadores brasileiros não cobre os custos da habitação, produzida de acordo com as leis da indústria da construção. Além disso, as políticas oficiais estatais dirigem seus investimentos, ou sua produção, para as camadas da sociedade que tem poder aquisitivo mais alto. De fato, o governo federal, através das diretrizes do MCVC, vai disponibilizar vultosos recursos no financiamento de habitações. Contudo, ao que parece, os investimentos seguem a lógica ditada pela lei do lucro, destinando-se aos segmentos de renda que podem pagar o preço de mercado da indústria da construção da habitação.

Para ilustrar a realidade da população que vai em busca destes financiamentos e a sua incompatibilidade com a lógica econômica do incorporador e construtor imobiliário, serão apresentadas uma reportagem com um empresário da indústria da construção e uma entrevista com uma cliente desta indústria.

A reportagem publicada pela Revista Veja em janeiro de 2007 com o título “*A empresa Tenda usa a técnica de popularização da famosa rede de fast food para vender casas populares a partir de 149 reais ao mês*”, com o empresário Henrique Alves Pinto, ex-proprietário da Tenda, empresa mineira do setor da indústria da construção da habitação popular, demonstra o otimismo em relação ao momento de boom imobiliário do início da década de 2000, ao mesmo tempo em que demonstra uma visão simplista e contraditória sobre a crise da habitação no País:

Alves Pinto teve a rede de fast-food Habib's como fonte de inspiração. Ele recorre a uma comparação. ‘A esfiha popular, que vende bastante, custa 39 centavos, mas tem menos carne que uma de 2

reais. Ela é um sucesso. O nosso objetivo é semelhante', disse o empresário. Como fazer para construir uma casa assim, com menos carne? A Tenda constrói imóveis padronizados, feitos em linha de produção e com a utilização do material mais barato encontrado no mercado. Os prédios não têm elevador, e as casas têm plantas simplificadas, sem corredores nem recortes. 'Não temos o direito de inventar. Parede curva em banheiro, só em Paris. Comprador de baixa renda não se importa com isso. As nossas casas são assim mesmo, e todos sabem de antemão. Elas não têm corredor. O dono já sabe que, se tiver visita na sala, não pode sair do banheiro de toalha amarrada na cintura. Antes da Tenda, as casas de baixa renda aqui eram feitas como se os compradores fossem suíços.'

Com ênfase no grande negócio centrado no lucro, a construção de moradias populares pela indústria da construção encontra-se fundamentada na produção fordista, direcionada ao consumo de massa de moradias homogêneas e de estrutura altamente rígida, evidenciando a importância da uniformidade e da padronização para se alcançar alta produtividade em um tempo cada vez mais reduzido. Entretanto, a busca constante pela minimização de custos e maximização de lucros, através do rígido controle da produção e também dos salários dos trabalhadores, é prioridade em relação à aquisição de maquinário e tecnologias. Assim, pode-se afirmar que, pelo tipo de organização do trabalho, tem-se, na realidade, uma "manufatura da construção".

A Tenda inovou na metodologia de construção. As casas são construídas em grupos pequenos, de quatro em quatro ou de dez em dez, por exemplo. Assim, aquelas que já estão prontas e que foram vendidas financiam as que estão sendo construídas. Um empreendimento de dezesseis casas ficou pronto em quatro meses.

Por outro lado, esta "metodologia de construção" horizontalizada e pouco adensada, ao não aproveitar todo o potencial construtivo do terreno permitido por lei, pode constituir-se em um obstáculo à busca pela maximização do lucro auferido através da construção do empreendimento.

A construtora terceiriza a obra, que fica a cargo de dez prestadoras de serviços, chamadas de franqueadas, e prefere construir nas periferias dos grandes centros urbanos, onde os terrenos são mais baratos.

Uma dimensão importante a ser considerada na produção da habitação popular, caracteriza-se pela relação entre o processo de urbanização periférica e o processo de produção imobiliária. O mercado desloca a fronteira urbana, através da especulação imobiliária com o encarecimento da terra nas áreas

centrais e conseqüente afastamento das pessoas financeiramente desfavorecidas para áreas periféricas, menos valorizadas. Neste contexto, observa-se que a indústria da construção, ao direcionar seu foco de atuação para a produção da habitação e para os altos ganhos financeiros, não assume um compromisso real em relação ao enfrentamento do desafio metropolitano, no sentido de se enfatizar esforços na busca de estratégias de planejamento e coordenação de ações de desenvolvimento urbano que favorecem à uma coletividade.

Outra razão do sucesso da empresa é sua política agressiva de vendas. A Tenda não terceiriza. Ela tem um exército formado por centenas de 'consultores' que saem em busca de clientes pelo centro de São Paulo, Rio, Belo Horizonte e, neste ano, pelo de Goiânia. Inspirada no estilo Amway, a Tenda premia com descontos e até viagens os clientes que indicam outros compradores.

A Construtora Tenda também exerce a função de corretora de imóveis e possui diversas lojas em diversos pontos das cidades onde atua, para a venda exclusiva dos imóveis que produz. Além disso, a construtora destaca-se de outras que atuam no mesmo segmento por possuir um forte aparato financeiro, responsável, em grande parte, pela viabilidade econômica e comercial dos seus empreendimentos habitacionais.

O consumidor, aliás, decide se quer um financiamento do governo ou se deseja acertar a compra com a construtora. O presidente da empresa diz que 80% dos contratos são feitos com a própria Tenda. "O governo não deveria dar casas. As pessoas têm de pagar para valorizar o patrimônio." Além disso, o valor baixo das prestações da construtora faz com que caibam (ao menos inicialmente) no orçamento do consumidor – cobram-se parcelas a partir de 149 reais. Não há necessidade de comprovação de renda nem de emprego formal. Os vendedores, treinados pela empresa, usam critérios próprios de análise de renda. Em entrevistas com o cliente, fazem uma série de perguntas sobre os objetivos da compra e sobre quem vai morar no imóvel. A partir daí, a tendência é fechar o negócio. A empresa aceita até carros e motos como entrada. A inadimplência é pequena. Enquanto o crédito imobiliário em geral tem 6,3% de calote, na Tenda este não passa de cerca de 3%, de acordo com os números da própria empresa. Até agora o desempenho da Tenda tem sido notável. Mas quais são os limites e riscos do negócio? O primeiro deles é de ordem financeira. A Tenda oferece financiamentos de até dez anos com juros anuais de 12% mais a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A taxa está bem acima das cobradas por bancos. A Caixa Econômica Federal, por exemplo, tem linhas para a baixa renda com juros de 6% ao ano, mas o trâmite burocrático e as exigências de renda são inúmeros. Por serem corrigidas, as prestações cobradas pela Tenda podem dobrar em



menos de cinco anos. Alves Pinto, portanto, estaria sentado numa bomba-relógio – nada garante que os rendimentos de seus clientes crescerão no mesmo ritmo. Isso sem contar que vários bancos já oferecem melhores alternativas de financiamento imobiliário, com prestações fixas e até decrescentes. Alves Pinto reconhece que seus juros podem ser um problema. Mas acha que sempre poderá renegociar as dívidas em caso de dificuldades. Em última instância, é possível reaver o imóvel.”

Entretanto, as práticas de desistência do contrato de financiamento direto pela construtora ou a própria retomada do imóvel não são exceções à regra. Na prática, constituem-se em uma estratégia empresarial de formação de capital de giro, uma vez que o dinheiro devolvido ao cliente na desistência do contrato ou na retomada do imóvel é sempre menor do que o que foi efetivamente pago e não há reajuste do valor, ou seja, correção monetária. No caso de retomada de imóvel, o mesmo é revendido quantas vezes for possível. Observa-se assim que, estrategicamente, a inadimplência torna-se bastante lucrativa para a empresa e as renegociações dos imóveis são feitas por departamento específico no interior das empresas, comumente chamado de “pós-vendas”, inclusive com definição de metas e resultados, tal é a sua relevância para a empresa.

Cabe ressaltar aqui que a Construtora Tenda, em outubro de 2007, através do IPO<sup>56</sup>, lançou ações na BOVESPA<sup>57</sup>, obtendo considerável volume de recursos financeiros para capitalização. Entretanto, passada a euforia inicial resultante do IPO, o então proprietário Henrique Alves Pinto vendeu a Construtora Tenda para a Gafisa. A Gafisa, empresa da indústria da construção da habitação direcionada aos segmentos de alta renda da população, com sua matriz sediada no Rio de Janeiro, abriu a Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários, para atender a demanda de habitação pelos segmentos de média e baixa renda e a Construtora Tenda foi incorporada à Fit, em setembro de 2008.

---

56 IPO significa Initial Public Offering e basicamente corresponde a abertura de capital de determinada empresa no mercado acionário.

57 Bolsa de Valores do Estado de São Paulo.

Com o intuito de mostrar “o lado do comprador”, segue a entrevista com Gilda (2009)<sup>58</sup>, ex-cliente da Construtora Tenda:

**(Pergunta)** - Gilda, como é a sua família?

**(Resposta)** - Sou casada e tenho 2 filhos.

**(Pergunta)** - Onde você mora?

**(Resposta)** - No Bairro Santo André, em BH. Moro em uma casa de 2 quartos alugada.

**(Pergunta)** - Quanto você paga de aluguel?

**(Resposta)** - Trezentos reais.

**(Pergunta)** - E o seu trabalho e do seu marido?

**(Resposta)** - Sou manicure e pedicure em um salão no Bairro Luxemburgo. Meu marido ainda não tem uma profissão certa; atualmente ele trabalha de segurança em uma empresa.

**(Pergunta)** - E qual é a renda de vcs?

**(Resposta)** - Eu consigo tirar uns mil reais, tem mês que dá até mais mas tem mês que o movimento no salão cai muito. O meu marido está recebendo setecentos e pouco.

**(Pergunta)** - E porque você procurou a Construtora Tenda?

**(Resposta)** - Meu maior sonho é ter minha casa, dar esta segurança para meus filhos.

**(Pergunta)** - E aí?

**(Resposta)** - Aí acabei comprando a casa logo no primeiro dia que fui na Tenda. O rapaz que conversou comigo e meu marido nos convenceu a assinarmos o contrato ali mesmo e ainda deixamos cinquenta reais de entrada.

---

58 DUARTE, Gilda Sousa, 2009. Entrevista informal realizada no salão onde trabalha. As perguntas foram formuladas pela autora.

**(Pergunta)** - Onde era a casa e como ela era?

**(Resposta)** - A casa ficava no Residencial Millenium, em Santa Luzia. Era de 2 quartos, 1 banheiro, sala, cozinha, área de serviço e tinha uma área privativa. Isso foi importante para mim, porque como tenho um menino e uma menina, o melhor é que eles durmam separados. Então pensei que no futuro faria uma ampliação de mais um quarto na área privativa e depois também até o segundo andar, quem sabe. O meu cunhado mora bem em frente, em um condomínio mais antigo da Tenda também. Isso era uma vantagem para meu marido, que é muito chegado no irmão dele.

**(Pergunta)** - Você sabe qual era a área da casa?

**(Resposta)** - Não sei, mas sei que era tudo muito pequeno. Na Tenda tem um apartamento modelo e eles mostram prá gente ter uma idéia do tamanho. É bem pequeno, a cozinha então!

**(Pergunta)** - E como era o residencial? Tinha área de lazer?

**(Resposta)** - Acho que tinha uma quadra esportiva e churrasqueira e playground, mas não sei exatamente. Tinha muitas casas, a minha era número 83 e parece que ia ter alguns prédios também.

**(Pergunta)** - Você comprou o imóvel na planta?

**(Resposta)** - Foi sim, não tinha nada construído. Isso me desanimou um pouco, porque meu cunhado sempre dava notícia que a obra não tinha começado. Muitas vezes, quando eu ia na Tenda para pagar a prestação, via gente reclamando dos atrasos das obras. Isso dava uma insegurança muito grande. Todo mundo que paga aluguel quer ficar livre logo e poder entrar na casa própria.

**(Pergunta)** - E como foi o financiamento?

**(Resposta)** - Fiz direto com a Tenda, porque nem eu e nem meu marido temos carteira assinada e não dá para comprovar nossa renda.

**(Pergunta)** - E qual o valor das prestações e qual o prazo?

**(Resposta)** - Não me lembro bem, mas era em torno de R\$ 200,00, mas cada mês vinha um valor diferente na boleta, sempre para mais. Eu reclamava e eles falavam que eram os juros. O prazo era de 10 anos. Mas para receber a casa, tinha que ter 40% pago. E tinha também uma parcela anual de R\$1.500,00 todo mês de julho, até a entrega das chaves. Eu não consegui pagar esta parcela nem uma vez, você sabe, nosso dinheiro é todo contado, é muito difícil economizar. E por essa razão, a prestação aumentava mais ainda. Pensei até em pegar dinheiro emprestado, mas depois desisti, pois já estava muito difícil pagar aluguel, prestação da casa e ainda, mais um empréstimo? Ia ficar apertado demais. Uma vez fomos lá tentar negociar a dívida e o vendedor propôs ficar com o carro do meu marido. A gente batalhou muito para comprar e final de semana a gente sempre sai para passear de carro com os meninos. E também ele não estava todo pago, também tinha mais este financiamento. Aí acabou não dando certo e hoje eu dou graças a Deus por não terem ficado com o nosso carro.

**(Pergunta)** - Quando você comprou a casa? E quando eles iam entregar as chaves da casa para você?

**(Resposta)** - Foi em 2004 e se tudo desse certo, eu receberia as chaves em 2008.

**(Pergunta)** - Quando você cancelou o contrato?

**(Resposta)** - Foi no final de 2007.

**(Pergunta)** - E porque você cancelou o contrato?

**(Resposta)** - A coisa foi apertando, comecei a atrasar e aí todo mês era um valor mais alto e foi virando uma bola de neve. Também a obra não começava de jeito nenhum, parecia que estava enrolada. Depois também fiquei achando que estava muito longe do meu serviço, e fui lá várias vezes para tentar trocar, ver o que a Tenda podia fazer por mim. Quando eu comprei, eles falaram como se fosse a coisa mais fácil do mundo se eu resolvesse trocar por outra casa em

outro lugar, ou até mesmo apartamento. Mas na hora “H” tudo ficou difícil e os outros imóveis eram todos muito mais caros do que a minha casa. Aquilo foi me deixando muito nervosa, pois não gosto de atrasar com meus compromissos e então decidi cancelar e pegar meu dinheiro de volta.

**(Pergunta)** - Quanto você já tinha pago? Recebeu tudo de volta, reajustado?

**(Resposta)** - Eu já tinha pago três mil e poucos reais. Foi difícil, fui lá várias vezes para conversar porque eles queriam me devolver só 60% do que eu tinha pago e não tinha nenhum reajuste não. Tive que ameaçar de levar na justiça e com custo consegui receber 80%, que deu quase dois mil e quinhentos reais. E eles ainda me pagaram de três vezes. Acabei aceitando porque precisava do dinheiro para pagar contas e se levasse na justiça ia demorar muito. Sofri muito com esta história, por não ter conseguido realizar meu sonho, mas no final das contas, fiquei aliviada.

**(Pergunta)** - E agora, você tem novos planos?

**(Resposta)** - Ainda não decidimos nada, mas vamos pensar muito antes de resolver qualquer coisa. Mas às vezes eu penso que o melhor seria comprar um terreno e a gente mesmo construir, quem sabe.

Esta entrevista vai ao encontro de uma enorme parcela de trabalhadores assalariados da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que não consegue pagar pela habitação produzida pela indústria da construção. Se por um lado a indústria da construção produz uma mercadoria-habitação de alto valor, por outro lado, uma enorme parcela da população não tem condições de adquirir esta mercadoria com recursos próprios. Assim, a compra de um lote na periferia distante do centro metropolitano e a construção da moradia através da autoconstrução constituem-se na solução mais viável que esta população encontra para suprir a necessidade por habitação, acirrando assim a condição de “espoliação urbana” no espaço metropolitano e nesse sentido, Ribeirão das Neves é um caso exemplar.

## 6 CONCLUSÕES

---

A habitação é uma questão complexa. Ao mesmo tempo em que possui um significado simbólico que representa uma necessidade básica do ser humano, a moradia é uma mercadoria cuja produção exige elevado investimento de capital e emprego de mão-de-obra, além de estar profundamente vinculada à propriedade privada do solo urbano, resultando em um complexo processo de produção de uma mercadoria cujo valor final é elevado.

Uma vez que os salários dos trabalhadores brasileiros não guardam uma relação direta com os valores das moradias, a grande maioria da população acaba não tendo acesso à habitação produzida pelas formas capitalistas de produção, em especial pela indústria da construção e por conseguinte, buscam outras formas para resolver a questão. Por outro lado e de acordo com a lógica capitalista, a indústria da construção tende a produzir uma mercadoria socialmente e sobretudo economicamente adequada aos segmentos de rendas média e alta da população.

Esta contradição aponta para a necessidade de intervenção do Estado no mercado imobiliário, principalmente através de mecanismos de financiamento e subsídios à habitação. Contudo, o conhecimento do passado demonstra que as políticas habitacionais no Brasil nunca atenderam às reais necessidades dos segmentos de baixa renda, necessidades estas claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional brasileiro.

Não sem menor importância é a questão do fornecimento de bens de consumo coletivo e infraestrutura básica, através da ação do Estado, que tem o poder de produzir e transformar o espaço urbano. Na medida em que a existência de infra-estrutura urbana liga-se à propriedade privada da terra e esta liga-se à questão da habitação, tem-se que os investimentos públicos acabam por condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se pelo espaço urbano. Nas metrópoles brasileiras, acirra-se o distanciamento físico

entre ricos e pobres, estes últimos sendo relegados dos centros metropolitanos para as periferias cada vez mais distantes e empobrecidas.

Curiosamente, a alteração ocorrida no mercado imobiliário nacional, a partir de 2004, ocasionou uma mudança de estratégia de várias empresas da indústria da construção, que redirecionaram seu foco de atuação para o segmento de baixa renda da população. Pode-se considerar que esta mudança de estratégia empresarial originou-se a partir de um somatório de diversos fatores relacionados ao aquecimento da economia brasileira.

Entretanto, no segundo semestre de 2007, os investidores internacionais começaram a se retrair, em virtude da crise do setor imobiliário dos EUA, que “estourou” em setembro de 2008, com a quebra do banco de investimentos americano Lehman Brothers e transformou-se em uma crise global. Conseqüentemente, as empresas da indústria da construção no Brasil reduziram os investimentos e começaram a acumular dívidas e estoques.

De acordo com Retrato do Brasil (2009)<sup>59</sup>, as grandes construtoras da indústria da construção do Brasil procuraram o Presidente Lula, em busca de ajuda diante da crise e os indícios apontam para a existência de um acordo entre o governo federal e o grande capital do setor da indústria da construção da habitação, na montagem e implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. O argumento central do acordo foi o de que as grandes empresas são indispensáveis para elevar a escala dos negócios e permitir o uso de tecnologia avançada que reduza os custos e, assim, torne possível o acesso da população de baixa renda ao mercado formal da habitação.

Inês Magalhães, Secretária Nacional de Habitação, em entrevista a revista, afirmou que atualmente o mercado não oferece habitações para as camadas mais pobres e que é preciso pensar no mercado da habitação popular com modernização e com escala de produção.

---

59 A revista Retrato do Brasil divulgou, na edição nº23, junho de 2009, a matéria intitulada “O Minha casa minha vida (MCMV) atende aos pedidos das maiores construtoras imobiliárias do País. E aos sonhos das camadas mais pobres. Qual o milagre?”

Ainda de acordo com a RB, as grandes empresas da indústria da construção opuseram-se a propostas de programas que pudessem envolver a autoconstrução e melhoria das habitações populares já existentes. De acordo com Kauffman (2009)<sup>60</sup>, por exemplo, as medidas para facilitar a compra de material de construção são perigosas porque podem levar a uma maior favelização das cidades e portanto o ideal é que o estímulo à construção se concentre nos imóveis novos.

Contudo, o MCMV, anunciado dia 25 de março em Brasília, tem o objetivo de construir um milhão de novas moradias para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Para a população da faixa de renda entre zero e três salários mínimos, serão destinadas 400.000 novas moradias. Pode-se afirmar que 400.000 casas é um número muito baixo para resolver o problema habitacional, diante de um déficit de 5.778.690 moradias para esta faixa de renda.

Pode-se afirmar também que algumas das medidas do programa habitacional que estão sendo anunciadas nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. Das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamentos do SFH entre os anos de 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, em locais onde a terra é barata por não possuir acesso a infra-estruturas de saneamento básico e transporte coletivo, não ter equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, não apresentar oferta de empregos, enfim, por não “ser cidade”. Os créditos habitacionais jamais alcançaram a faixa de renda familiar mensal entre zero a três salários mínimos.

Portanto, acredita-se que, diante da incapacidade da indústria da construção em resolver o problema da habitação para os segmentos de baixa renda, o essencial é discutir e incentivar outras iniciativas, que relacionam-se mais

---

60 Roberto Kauffman é o atual presidente do Sinduscon-RJ e foi entrevistado pelo Jornal O Globo sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.



diretamente a equacionar o problema do preço da terra, a se pensar no uso de estruturas já existentes, na revitalização das áreas centrais e na reutilização de edifícios abandonados. Além disso, apoiar os programas de reforma e ampliação das moradias populares existentes e facilitar os créditos para a compra de materiais e despesas com a construção seriam todos caminhos possíveis para se tentar equacionar concretamente o problema habitacional brasileiro.

No Município de Ribeirão das Neves, a lógica de expansão metropolitana centro-periferia, que marcou o processo de expansão periférica da metrópole belo-horizontina, mostrou-se em sua plenitude em Ribeirão das Neves. A ausência de uma base econômica forte, a definição por transformar o município em um “espaço-carcerário”, a falta de recursos públicos municipais para fazer frente à demanda de serviços e infraestruturas decorrentes do acelerado processo de parcelamento do solo urbano e a alta concentração de uma população de baixa renda, foram fatores que desenharam um quadro de miséria, carência e segregação.

Além disso, esta população resolve o problema da habitação através da autoconstrução, porque não constitui-se em demanda econômica para pagar pela habitação produzida pela indústria da construção. Pode-se afirmar que, se a indústria da construção fosse capaz de atender à demanda dos segmentos de baixa renda por habitação, sua presença certamente seria relevante no Município de Ribeirão das Neves.

Além disso, as políticas estatais tratam a infraestrutura e equipamentos urbanos coletivos a exemplo dos setores privados, sem um real compromisso em relação ao enfrentamento do desafio metropolitano, num contínuo processo de “espoliação urbana”.

Um aspecto histórico a se considerar é o fato de que Ribeirão das Neves nunca se constituiu em uma cidade. Cidade entendida como espaço político e sócio-cultural, como “locus da tríade do excedente coletivo, do poder político e da festa” (Monte-Mór, 2006). Por isso a metáfora de um “arquipélago” ilustra o

espaço fragmentado, desarticulado e com identidades frágeis, que caracterizam o território municipal. Insere-se perifericamente, com uma posição dual e contraditória: “bairro popular” em uma “cidade-presídio”, controlada por fora, pelo Estado.

Contudo, o PD e a LUOS buscam por um início de processo de mudança, a partir da formulação de políticas urbanas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população e para a contenção da perpetuação do padrão de urbanização que disseminou-se no território municipal, marcado pela desigualdade, desintegração interna, segregação socioespacial e ilegalidade urbana.

Entretanto, ressalta-se que, ao barrar o acesso às terras do município para migrantes pobres, numa clara tentativa de implementar características elitistas nas zonas de expansão, evidencia-se e perpetua-se a dinâmica de ocupação centro-periferia e o processo de expansão altamente segregador da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Além disso, a nova regulamentação urbanística não vai de encontro aos interesses da indústria da construção da habitação, na medida em que procura barrar a produção de empreendimentos habitacionais adensados e com baixos padrões urbanísticos. Embora com uma atuação bastante restrita, especula-se que o Município de Ribeirão das Neves poderá vir a ser um espaço atrativo para esta indústria, sobretudo após a implementação do RodoAnel, que atravessará Ribeirão das Neves, de norte a sul, e da Linha Verde e Centro Administrativo do Estado, no vetor norte da RMBH.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Luciana Teixeira. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2003. p.180-204.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BENEVOLO, Leonardo. *História da arquitetura moderna*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- BENEVOLO, Leonardo. *Origens da urbanística moderna*. Lisboa: Presença, 1981.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p.37-70.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.
- BORGES, Celina. A construção simbólica dos espaços da cidade. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, PBH, 1994. p.29-50.
- BRUNA, Paulo. A indústria da construção e o plano habitacional do Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo. São Paulo: 1975.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Enclaves fortificados: a nova segregação urbana. *Novos Estudos CEBRAP*, n.47, p.155-176, mar. 1997.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: perspectivas e realidades, uma antologia*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- COSTA, Geraldo Magela e PACHECO, Pollyanna Dias. Planejamento urbano no ambiente metropolitano: o caso do município de Nova Lima na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, Heloisa Soares (Org.). COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Colaboradores). *Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p.125-140.

COSTA, Heloisa Soares. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, PBH, 1994. p.51-77.

COSTA, Heloisa Soares. Mercado imobiliário, Estado e natureza na produção do espaço metropolitano. In: COSTA, Heloisa Soares (Org.). COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Colaboradores). *Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p.101-124.

COSTA, Heloisa Soares. *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil. 1983*. 291f. Londres: The Architectural Association Planning Department. (Dissertação de Mestrado).

COTA, Daniela Abritta. *Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso*. 2002. 143f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

DÉAK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. *Espaço & Debates*, n.28, p.18-31, 1989.

DICIONÁRIO de economia. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.9-31.

ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança*. São Paulo: Annablume, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas de desenvolvimento humano da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Belo Horizonte: bilhete postal* Coleção Otávio Dias Filho. Belo Horizonte: Centro de Estudos Históricos e Culturais Fundação João Pinheiro, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil: 2005*. Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico nacional da indústria da construção*. Belo Horizonte, F.J.P., 1984. 12v.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *A questão da habitação: algumas perspectivas de análise do problema na Inglaterra, Estados Unidos e França*. SEMINÁRIO DE TEORIA E PESQUISA DO IUPERJ. 1986, Belo Horizonte.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. 1991. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, David. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980. p.131-166.

IBGE. *Censo demográfico 2000: características da população e dos domicílios: resultados do universo, mesorregiões, microrregiões, regiões metropolitanas, distritos, subdistritos e bairros*. Rio de Janeiro, 2001.

IPEAD. *Diagnóstico sócio-econômico da cidade de Ribeirão das Neves*. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 2007.

JACOBS, Jane. Cities first, rural development later. In: JACOBS, Jane. *The economy of cities*. New York: Random House, 1969. p.3-48.

KOWARICK, Lúcio. Autoconstrução de moradias e a espoliação urbana. In: *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.55-74.

LEFEBVRE, Henri. A situação da classe operária na Inglaterra. In: LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p.9-27.

LEFEBVRE, Henri. Ao redor do ponto crítico. In: LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2006. p.71-83.

LEFEBVRE, Henri. Industrialização e urbanização. In: LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2006. p.3-26.

LEFEBVRE, Henri. O capital e a propriedade da terra. In: LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p.132-180.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p.71-93.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

MARX, Karl. Metamorfose do sobrelucro em renda fundiária: preliminares. In: MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Victor Civita, 1985. v.3, T.2, p.123-140.

MENDONÇA, Jupira Gomes; PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferação da riqueza ou polarização social? In: COSTA, Heloisa Soares (Org.). COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (Colaboradores). *Novas periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006. p.21- 34.

MENDONÇA, Jupira Gomes de (Coord.). *Panorama do mercado imobiliário de produção de moradias na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2008. Relatório final do projeto de pesquisa: Papel da atividade imobiliária na constituição da dinâmica de organização social do território da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares. Entre a homogeneização e a diversidade: segregação socioespacial na metrópole belo-horizontina e as especificidades do Eixo Sul. *Espaço & Debates*, v.24, n.45, p.75-86. 2004.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p.119-158.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2002. 252f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A cidade planejada e a metrópole em construção. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, PBH, 1994. p.11-27.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.61-85.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p.31-65.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. *O que é urbano no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006.

MONTE-MÓR, Roberto Luís; PAULA, João Antônio. *Três momentos da história de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006.

MORAES NETO, Benedito Rodrigues. *Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PLAMBEL. *Considerações sobre a questão habitacional na RMBH*. Belo Horizonte: [s.n.], 1987.

PLAMBEL. *O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte 1827-1970*. Belo Horizonte: [s.n.], 1979. 2v.

PLAMBEL. *Plano de ocupação do solo do município de Ribeirão das Neves*. Belo Horizonte: [s.n.], 1980.

PLAMBEL. *Plano de uso e ocupação do solo da aglomeração metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: [s.n.], 1976.

REIS, Aarão. Relatório da comissão de estudos das localidades indicadas para a Nova Capital. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1893 *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Belo Horizonte: bilhete postal* Coleção Otávio Dias Filho. Belo Horizonte: Centro de Estudos Históricos e Culturais Fundação João Pinheiro, 1997.

RIBEIRÃO DAS NEVES. Arquivo Público da Prefeitura Municipal. *Inventário Municipal*. Ribeirão das Neves: PMRN, 2008.

RIBEIRÃO DAS NEVES. Prefeitura Municipal. *Legislação de uso e ocupação do solo do município de Ribeirão das Neves*. Ribeirão das Neves: PMRN, 2006.

RIBEIRÃO DAS NEVES. Prefeitura Municipal. *Plano diretor do município de Ribeirão das Neves*. Ribeirão das Neves: PMRN, 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ, FASE, 1997.

RICARDO, Eneida Lopes Ferreira. *Análise do programa aquisição de material de construção voltado para a população de baixa renda*. 2008. 185p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

RIGOTTI, José Irineu Rangel; RODRIGUES, Roberto do Nascimento. Distribuição Espacial da População na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Encontro de Estudos Populacionais*, 9, 1994, Caxambu. Anais... v.1. p. 435-456 *apud* MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2002. 252f. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais: a luta pelo direito à cidade. *Cidades*, Presidente Prudente, v.4, n.6, p.75-88. 2007.

SILVA, Sérgio. A questão da terra e a abundância de terras. In: SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986. p.64-70.

SIMONSEN, Roberto. Conferência inaugural das jornadas de habitação econômica. *Revista do Arquivo Municipal* 82, 1942 *apud* BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. p.21-36.

SOJA, Edward W.. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

SOUSA, Elieth Amélia. Ribeirão das Neves: a formação do espaço periférico. In: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Metrópole: território, sociedade e política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p.265-293.