



## **Habitação e regulação na tessitura do espaço: reflexões sobre uma (des)costura na expansão urbana do vetor norte da metrópole belo-horizontina**

### **Autores:**

Patrícia Silva Gomes - UnB - [sgomespatricia@yahoo.com.br](mailto:sgomespatricia@yahoo.com.br)

### **Resumo:**

O artigo tem por objetivo refletir, a partir do levantamento de dados quali-quantitativos da expansão de parcelamentos do solo, conjuntos habitacionais e assentamentos precários em oito municípios do vetor norte da metrópole belo-horizontina, sobre a lógica de produção da habitação e a sua forma de regulação urbana, buscando uma melhor costura desses processos. O fortalecimento do Plano Diretor, do Plano Local de Habitação e do controle social é a alternativa regulatória apresentada para priorizar o uso do estoque habitacional disponível, sobretudo com ganho de escala quali-quantitativo da regularização fundiária-urbanística, e para que a cobrança de contrapartidas dos empreendimentos elitizados seja utilizada, de forma cruzada, na disponibilização de cotas habitacionais e/ou subsídios de implantação de infraestrutura nos parcelamentos populares.

# HABITAÇÃO E REGULAÇÃO NA TESSITURA DO ESPAÇO:

reflexões sobre uma (des)costura na expansão urbana do vetor norte da metrópole belo-horizontina

## INTRODUÇÃO

Quando se vê a metrópole brasileira estendida pelo espaço, preenchida predominantemente pelo tecido habitacional – que acaba por abranger cerca de 80% desta – e se investiga os processos sócio-urbanísticos que deram origem a cada uma de suas parcelas, se constata que habitação e regulação acabam por tecer o território sob lógicas descosturadas – como tecidos e linhas que formassem uma colcha de retalhos sem modelagem.

Mais do que simples peças à disposição de uma costura, é a habitação que gera uma demanda por localização no espaço, visto que constitui uma mercadoria compulsória, essencial à vida nuclear e à privacidade de todos os segmentos sociais (Villaça, 1986), e da qual depende da existência de um insumo básico – o solo urbano. De tal modo que o acesso a essa mercadoria se insere em uma injusta lógica de elitização e exclusão, conforme as características de cada rodada de urbanização, em correspondência aos diferentes regimes de acumulação (Harvey, 1992).

Como mercadoria elitizada, a lógica da produção de mercado direcionou-se, historicamente, aos segmentos de média e alta renda, que constituíram demanda solvável a esse bem. O que serviu, durante o ciclo de urbanização fordista, para a formação de um estoque de moradias destinado majoritariamente à demanda imediata, garantindo, assim, o lucro dos setores imobiliário e rentista e a posse de grande parte das áreas formais da cidade por esses segmentos. Já, no ciclo de urbanização flexível, a produção da moradia para essas classes tem, no estímulo à habitação como mercadoria fetichizada, a alternativa para o lucro, o que é capitaneado pelo produto imobiliário da segunda residência, com segurança privada, distinção social, lenitivos ecológicos e “autossuficiente” (isto é, com usos sofisticados, concernentes ao terciário superior, e integrados que, no discurso, eliminassem a dependência da cidade).

Tais projetos, realizados geralmente por meio de incorporações, com fusões de capitais financeiro e imobiliário, não se baseiam na existência de uma demanda efetiva, visto, inclusive, à existência de um estoque residencial disponível do ciclo fordista, mas na capacidade de extrair novos e vários tipos de “rendas fundiárias” que, aliada à estratégia de

marketing, garante, já na fase de lançamento, rápida transferência das unidades, ainda que a lenta consolidação dos empreendimentos – verdadeiras cidades abertas sem ocupação – dificulta a comercialização das demais e a continuidade do pagamento das parcelas assumidas pelos primeiros adquirentes, evidenciando a face intrinsecamente especulativa dessas transações.

Como objeto de exclusão, frente a uma (quase) ausência de provisão popular pelo Estado – a quem recairia essa obrigação consoante ao direito social à moradia inscrito na Emenda Constitucional nº 26/2000 –, à incapacidade dos mecanismos de mercado de oferecimento de habitações de baixo custo bem localizadas, à concentração de crédito na faixa de renda superior à três salários mínimos (SM) e à precariedade dos salários e/ou vínculos de emprego, que caracterizam o fordismo periférico, fez com que os segmentos populares buscassem, à sua maneira, alternativas para sua necessidade imediata de morar (Abramo, 2007). O que vai ser conduzido, pela população que migra para a cidade na rodada de urbanização fordista, pelo parcelamento popular periférico, promovido pelo capital rentista, com simplificação dos custos de infraestrutura básica, aprovação urbanística frouxa, venda de lotes a prestações, diretamente do loteador, e aquisição, quase sempre, em regime de coabitação, enquanto resta aos segmentos mais subalternamente inseridos no processo econômico, a invasão de áreas públicas ou privadas refugadas pelo mercado imobiliário.

O que é seguido, em ambos os casos, pelo autoempreendimento da habitação, de tal modo que a casa própria é a solução adotada por essas populações para livrarem-se do aluguel, das oscilações da economia, da perda do emprego e das formas capitalistas de produção e aquisição desse bem, enquanto assumem os riscos de vida e/ou maiores dispêndios na mobilidade casa-trabalho.

No ciclo de urbanização flexível, a diminuição do emprego formal e a elevação dos preços do solo, que acompanha a produção imobiliária financeirizada (Rolnik, 2015), faz com que os assentamentos precários se tornem mais numerosos (com crescimento em média três a quatro vezes superior ao da cidade formal; Mation et al., 2014) e deixem, em linhas gerais, de ser qualificados como meros tecidos de habitação – como foram as cidades-dormitórios fordistas – passando a se constituir tecidos de vida; onde a moradia passa a coexistir com alternativas de emprego e renda (Lago, 2007) – pequenos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, fabriquetas de fundos de quintais, incubadoras de negócios populares, produção de hortifrutigranjeiros, etc. – representando “alternativas de esperança” a essas populações.

A lógica da produção da habitação pelo Estado, tradicionalmente desvinculada da política urbana, baseou-se mais na construção de conjuntos novos na periferia, com vistas ao atendimento do déficit quantitativo, do que no uso do estoque disponível – público e privado – para aluguel social, regularização fundiária-urbanística e formação de banco de terras, as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Mesmo os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que integram a tentativa de estruturação de um sistema interfederativo de articulação entre os recursos e as demandas, em consonância com o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2010), são muito pouco apropriados na realidade brasileira.

Por sua vez, caberia à regulação urbana – pelo planejamento, mediante o Plano Diretor e o Zoneamento, e gestão, mediante a aprovação urbanística de parcelamentos, conforme a Lei de Parcelamento do Solo –, dar as regras para a costura dessas parcelas habitacionais, e demais atividades que atrai, ao tecido urbano. No entanto, a regulação urbana compreensiva, que acompanhou o ciclo fordista, serviu mais ao processo econômico na criação, preservação e extração de “rendas fundiárias”, enquanto foi determinante para que a cidade periférica e autoconstruída, fosse também excluída da ordem urbana formal.

Dentro do entendimento de que cada regime de acumulação produziu, nos diferentes espaços e tempos em que se infiltrou (Harvey, 1992), um modo de regulação específico, cada rodada de urbanização acabou também por corresponder a um modo de regulação urbana específica. Assim, uma regulação urbana “flexível”, adaptada “sob medida” às necessidades específicas de cada empreendimento, vem corroborando a transferência dos grandes projetos imobiliários para as bordas urbanas na atual fase da urbanização, resultando em uma expansão urbana definida pelos espaços e tempos do capital (globalizado) e não pela melhor lógica de ocupação dos Planos Diretores, definindo tecidos pujantes e estagnados, conforme os interesses seletivos deste.

Na contramão dessa onda neoliberal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) significaria dotar a regulação urbana, notadamente o Plano Diretor e o Zoneamento, de instrumentos redistributistas e de reconhecimento da cidade informal à ordem urbana (por meio das ZEIS), enquanto, à revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Projeto de Lei nº 3057/2000), caberia adequar o rito de aprovação de parcelamentos ao marco da reforma urbana. Contudo, na prática, enquanto há uma aplicação seletiva dos instrumentos do Estatuto, a demora para aprovação do Projeto de Lei representou prejuízo à regulação do “condomínio fechado” e à “regularização fundiária plena”, visto à aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017.

Frente a esse cenário levantam-se os seguintes questionamentos: i) Como a regulação de novos parcelamentos poderia exitosamente incorporar a inflexão dos ônus e bônus da urbanização por meio das cobranças de contrapartidas e da vinculação à melhor lógica de expansão urbana pretendida nos zoneamentos? ii) Como a regulação urbana pode estimular o barateamento do solo urbano nos novos parcelamentos populares garantindo sua qualidade? iii) Como possibilitar que a regularização fundiária-urbanística atinja maior ganho quali-quantitativo? iv) Como alcançar a melhor aderência da política habitacional de produção de habitações novas aos objetivos pretendidos pelos Planos Diretores e PLHIS?

A luz desses questionamentos, o artigo tem por objetivo discutir, a partir do levantamento de dados quali-quantitativos do histórico da produção de parcelamentos, conjuntos habitacionais e assentamentos precários em oito municípios do vetor norte da metrópole belo-horizontina, sobre a lógica de expansão da habitação e a sua forma de regulação urbana, de tal modo a aventar possibilidades para uma melhor costura entre esses processos na tessitura do espaço.

O vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi um dos lócus principais de atração de parcelamentos, conjuntos e assentamentos precários do ciclo fordista. E passou, nos últimos anos, por uma onda modernizante do governo estadual que

investiu maciçamente em infraestruturas viárias e econômicas de grande envergadura – iniciadas com a requalificação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN), restauração do acesso viário pela Linha Verde, transferência da sede do Governo do Estado, a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) para a região, previsão do Aeroporto-Indústria e do Anel Rodoviário de Contorno Viário Norte –; o que significou a abertura de uma nova frente de localizações, atraindo empreendimentos imobiliários diversos.

## 1 A LÓGICA DA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO E SEUS REFLEXOS ESPACIAIS

Discutida desde suas origens – quando a dissolução do modo de vida e trabalho manufatureiro, nos países capitalistas avançados, dá lugar ao crescimento demográfico e elevação da demanda nas cidades, com subordinação da classe trabalhadora à instabilidade do emprego e aos baixos salários, impactando nos preços dos aluguéis –; capitaneada, em seguida, pela ecologia urbana da Escola de Chicago e disseminada mundo a fora pelos números da urbanização dos países capitalistas subdesenvolvidos, a partir da generalização da favela mais como regra do que exceção, mostra que é com o desenrolar do capitalismo industrial que a habitação começa a assumir, paulatinamente, a forma de mercadoria, tornando-se uma questão estrutural e não conjuntural ao sistema capitalista (Villaça, 1986).

No Brasil, apesar de possuir raízes antigas, com o trabalho livre – tornando essa mão de obra não assalariada disfuncional ao organismo social e econômico do país (Martins, 1979) – e a simultânea emergência de uma nova mercadoria – a propriedade da terra, que passaria, com a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), a ocorrer pela compra – é, todavia, no ciclo de acumulação fordista que o problema adquire complexidade. Quando o Estado decide investir mais nas condições gerais de produção (CGP) para atrair a industrialização periférica, do que nos meios de consumo coletivos que assegurassem a reprodução da força de trabalho, que migra para as cidades nessa rodada de urbanização.

Até o ciclo de urbanização fordista, o acesso à habitação encontrava-se relativamente equalizado no país, cabendo ao mercado, por meio de práticas rentistas, assegurar a sua provisão pelas casas de aluguel e vilas operárias, enquanto os cortiços, duramente perseguidos por leis sanitárias e remoções, absorviam as formas precárias de moradia, mantendo o relativo equilíbrio entre oferta e demanda (Bonduki, 2004).

A chave explicativa do problema do acesso à essa mercadoria, à luz da economia política da urbanização, consiste em suas especificidades desde o ciclo de produção até o de consumo. Inicialmente porque o acesso ao seu insumo fundamental – a terra urbana –, por ser passível de divisão, foi possível ser capitalizado (Villaça, 1986). No entanto, sua característica não-reproduzível dificulta sua produção em larga escala, uma vez que requerer a existência de espaço para realizar-se, não podendo ser produzida em um mesmo lugar e distribuída, em seguida, aos consumidores (Ribeiro; Pichman, 1985); enquanto implica que seu preço seja formado, não pela relação capital-trabalho, como no caso das demais mercadorias, mas a partir de um complexo sistema de composição dos preços do solo, suscitado a partir da procura (Ribeiro, 1997).

O que acaba por configurar um segundo obstáculo para seu acesso universal – a propriedade privada da terra – esta herança histórica de outros momentos não-capitalistas (Ribeiro; Pichman, 1985) e que permite ao detentor de terrenos, por meio do título jurídico de propriedade, monopolizar, rentabilizar, incorporar e extrair os diversos tipos de “rendas fundiárias” criadas pela natureza e pela coletividade. Ribeiro (1997) observa que, quando a habitação é vendida, é vendido também um “ticket” de acesso e participação aos serviços, infraestruturas, equipamentos públicos, comerciais e industriais; de tal modo que o aproveitamento do terreno é a maior renda que dele se pode obter. Daí depreende-se, que a “renda da terra” constitui no pagamento, ao detentor de terrenos, de um excedente global gerado pelo monopólio da propriedade e pelo controle de um conjunto de condições geradoras de sobrelucros de localização.

O terceiro obstáculo consiste nas características temporais e espaciais do seu ciclo de produção pela indústria da construção civil, visto que, temporalmente, o longo tempo de giro e o alto valor agregado, requer a antecipação de grande monta de dinheiro para financiar sua produção, tornando necessário recrutar o capital de financiamento que venha de fora e abrevie esse tempo (Topalov, 1974); ao passo que, espacialmente, o caráter descontínuo de cada canteiro dificulta sua industrialização.

O que vai explicar o porquê de mesmo possuindo um lucro médio acima do verificado em outros setores industriais (Topalov, 1974), a indústria da construção civil ser caracterizada, tradicionalmente, pelo baixo desenvolvimento tecnológico e caráter quase manufatureiro da produção (com incorporação de muita mão de obra). Esse relativo atraso, conforme observa Vargas (1987), consiste em uma “racionalidade” antes de uma “racionalização” do setor que tem na renda da terra, mais do que na produção, a maior fonte deste lucro.

Por fim, o quarto obstáculo consiste na dificuldade de consumo deste bem, pelo alto valor relativo de capital que precisa ser mobilizado para sua aquisição (Maricato, 1986), o que o torna acessível apenas por meio do financiamento. No entanto, a informalidade e a urbanização de baixos salários, que significa o capitalismo periférico, não inclui, na cesta que compõe o salário mínimo do trabalhador, o valor dispensado para a compra da moradia, nem o credencia a constituir demanda solvável para contratação de crédito.

A lógica da produção da habitação como mercadoria imbrica assim a ação de vários agentes – o proprietário, que fica com a renda da terra, o trabalhador braçal, com o salário, o incorporador imobiliário, que absorve o lucro e o capital de financiamento, que recebe os juros (Giannotti, 1973) –, enquanto que, ao proprietário, a casa própria significa não apenas o acesso ao crediário, mas a liberação do orçamento familiar de uma importante obrigação – o pagamento do aluguel.

Esses obstáculos vão determinar assim as diferentes estratégias adotadas por cada um dos estratos de renda para acessar essa mercadoria compulsória, de modo que a alta renda busca, nas casas por encomenda em áreas nobres e/ou nos produtos imobiliários exclusivos, sua forma de moradia e distinção social, podendo mesmo obtê-la sem a necessidade do crédito.

A classe média, via de regra, não detentora de terrenos, mas, com condições de obter um pelo crédito (vale lembrar que constitui apenas 14,7% do déficit quantitativo; FJP, 2016), tem na compra do lote, seguida da casa pronta ou a construir e, nos casos de interesse próprio ou restrição da oferta de terrenos, no empreendimento vertical nas áreas centrais ou exclusivo nas franjas urbanas, suas opções de moradia. O aluguel é visto por essas populações como forma de acessar as áreas nobres da cidade ao invés da aquisição de imóveis periféricos. As classes populares, por sua vez, sem acesso ao crédito e fora dos interesses dos agentes imobiliários, têm no aluguel (valendo destacar que o ônus excessivo com aluguel alcança 6,2 milhões famílias em 2014; FJP, 2016) ou no lote a prestações as principais formas de moradia, enquanto pulverizam, entre os setores informais, a sublocação, a coabitação em parceria ou de favor, os cortiços e, principalmente, as invasões.

O autoempreendimento da moradia, que abrange também a classe média, tem na falta de acompanhamento técnico, na aquisição de materiais de construção diretamente de depósitos periféricos, com pagamento a prestações (PLANHAB, 2010), e na informalidade da mão de obra – com construção em regime de mutirão, ajuda mútua ou contratação informal de vizinhos, geralmente aos finais de semana e dias de folgas – a forma de concretização da moradia. O CAU/BR e Datafolha (2015) revelam que a falta de orientação técnica alcança 85% das construções residenciais do país, em outro levantamento, a ABRAMAT e FGV Projetos (2006) mostram que a informalidade no setor de material de construção é de 27,6% e na indústria da construção fica em torno de 60,8%.

Frente a essas limitações do acesso à habitação pela lógica do mercado e da necessidade (Abramo, 2007), recairia ao Estado, por meio da política habitacional, a função de coordenar e incentivar a ampliação e qualificação da oferta de moradia digna à população, sobretudo, para os segmentos não atendidos pelo mercado, conforme se discutirá a seguir.

## 1.1 A lógica do Estado na produção da habitação no país

A lógica do Estado na produção da habitação social no país seguiu, tradicionalmente, um viés de estímulo à atividade econômica, o que significou a priorização por habitações novas desvinculadas da política urbana, resultando na completa submissão de uma necessidade permanente e compulsória às flutuações econômicas, sem, efetivamente, atender a população de baixa renda, basta lembrar que 83,9% do *déficit* quantitativo, estimado em 6,1 milhões de unidades em 2014, situa-se abaixo de três SM (FJP, 2016).

De tal modo que, nos momentos de estagnação econômica e ajustes fiscais, poucos investimentos foram direcionados à população de baixa renda, tendo em vista a tradicional falta de continuidade de um sistema de financiamento que pudesse se autosustentar, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do orçamento, na provisão e subsídio à essa faixa de rendimentos; liberando as demais para atendimento pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

Enquanto que nos momentos de euforia, como nos ciclos do Banco Nacional de Habitação/Sistema Financeiro de Habitação (BNH/SFH) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Lei Federal nº 11.977/2009), resulta em completo desastre sócio-urbanístico,

oferecendo moradias sob a expectativa do mercado imobiliário, fora dos anseios da população e da cidade, e, também, econômico, com encarecimento da mercadoria, retroalimentado o problema.

No BNH/SFH, sob o ímpeto desenvolvimentista fordista e como estratégia de apaziguamento do descontentamento das massas, que significou o governo militar, a vultuosa política habitacional serviu mais como mecanismo regressivo para drenar juros, lucro, renda e ativos – para as grandes empresas imobiliárias, o banco, os detentores de terreno e à classe média –, apesar do financiamento, nos anos iniciais, entre 1964 e 1969, na produção de conjuntos habitacionais periféricos das Companhias Estaduais de Habitação (COHAB) à baixa renda. O que ocorreu com a remoção compulsória dessas populações, contrariando a ideia de permanência e as experiências pontuais exitosas de regularização e urbanização das décadas anteriores, com o apoio dos setores não-governamentais (Cardoso, 2007). Logo esse atendimento mostrou comprometer a saúde do sistema que direcionou sua atuação, nos anos de 1970 a 1974, às classes médias e altas, via mercado e recursos do SBPE (Santos, 1999).

O próprio reconhecimento da incapacidade do BNH em penetrar nos setores populares leva-o, no período de 1975 a 1983, a dar apoio técnico aos chamados “programas alternativos”, baseados na “produção de moradias de baixo custo em regime de autoconstrução e/ou na reurbanização de áreas habitacionais degradadas” (SANTOS, 1999, p.16), embora tais ações representassem menos de 6% do total de 4,3 milhões de unidades financiadas pelo BNH/SFH. O que leva Bolaffi (1979) a concluir que, “após seis anos da criação do BNH/SFH, toda contribuição em atender o *déficit* que se propôs a eliminar, consistiu em que o mesmo aumentasse em 76%” (BOLAFFI, 1979, p.75).

A consequência natural disso é o vertiginoso crescimento dos assentamentos precários, durante as décadas de 1980 e 1990, conforme observa Cardoso (2007), o número de favelas saltou de 3.188 em 1991, para 3.348 em 1996 e 3.905 em 2000, o que representa um crescimento de 22,5%, entre 1991 e 2000 (Cardoso, 2007). Conquanto a importância material e simbólica das experiências locais pós-Constitucionalistas conduzidas, sobretudo por governos municipais progressistas, representando verdadeiras audácias – por buscarem soluções apenas com dotações municipais, como em Diadema, e instrumentos avançados, que iriam influenciar o marco da Constituição Federal na garantia da segurança da posse pela usucapião e no zoneamento especial para fins de regularização, como nos casos do Prezeis do Recife (1987) e do Profavela de Belo Horizonte (1983) –, as mesmas foram muito pontuais, caras e lentas frente ao gigantesco passivo de formação da cidade informal.

Mesmo o financiamento para a classe média sofre forte recuo pós-BNH/SFH, o que fez com que, durante as décadas de 1980 e 1990, o mercado formal operasse quase que exclusivamente com crédito de poupança ou para as classes altas; em termos quantitativos, o estoque domiciliar formal cresceu apenas 1,01% ao ano durante esse período (Cardoso, 2007).

No PMCMV, lançado pelo governo Lula como resposta anticíclica para a crise financeira de 2008 e desenhado sob as expectativas do mercado financeirizado e de reversão das desigualdades urbanas e regionais identificadas no *déficit* quantitativo, acabou abortando a tentativa de estruturação de um sistema nacional de habitação de interesse social (SNHIS), que vinha sendo gestado. A Lei Federal nº 11.124/2005, de iniciativa popular, que o cria,

institui também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e fomenta a elaboração do PLANHAB, em 2010, enquanto gera a adesão de 96% dos municípios a ele, por meio da estruturação dos PLHIS, órgãos colegiados e fundos de habitação municipais.

Os anos de euforia do Programa resultaram na contratação de 3,75 milhões de unidades, entre 2009 e 2014, sendo 1,7 para a faixa 1 (renda de até três SM) e 2,05 para as faixas 2 e 3 (Câmara dos Deputados, 2017), trazendo fortes efeitos ao mercado – o crédito, por exemplo, aumentou 800% desde 2006 chegando a 113 bilhões em 2014 (ZAP, 2016), o Return on Investment (ROI) das empresas com maior atuação neste chegou a 16% (Carro, 2014) e os preços dos imóveis, alavancados pela demanda, aumentaram para 192% entre 2005 e 2014 (FIPE-ZAP, 2015).

Enquanto que na crise financeira, a partir de 2014, o arrocho ao orçamento às custas da retração de programas sociais do governo Temer, significou o deslocamento de sua atuação para teto de rendimentos mais elevado (até R\$ 9.000) e imóveis de mais alto padrão, mantendo as reivindicações de remuneração do setor, às custas do FGTS, e resultou na progressiva redução de sua atuação na faixa 1, dependente do orçamento; foram contratadas apenas 23 mil unidades nessa faixa em 2017, com completa ameaça de sua continuidade em 2018. Mais gravemente, a modalidade “Entidades”, que representa formas não capitalistas de produção, recebeu apenas R\$ 2,5 bilhões dos recursos (Câmara dos Deputados, 2017), inferiores aos 3% previstos a ela.

A condução de uma política habitacional desvinculada da urbana intensifica o injusto modelo de ocupação do território, uma vez que a localização dos empreendimentos, atrelada a fatores de mercado como o ganho fundiário e a oferta de terrenos, significa a opção por conjuntos e mega-conjuntos na periferia ou fora da mancha urbana, enquanto coexistem no país cerca de 6,893 milhões de imóveis vazios ou subutilizados em condições de serem ocupados, número superior ao *déficit* quantitativo urbano estimado em 6,355 milhões de domicílios em 2015 (FJP, 2018). Bonduki (2009) observa que estratégias propostas no PLANHAB, como o “subsídio de localização”, poderia ter sido apropriada de forma exitosa no Programa. Ao passo que o encarecimento dos preços do solo e o aprofundamento da crise financeira resulta no grande aumento das invasões em todo o país; basta lembrar que o *déficit* qualitativo brasileiro alcança 11,3 milhões de unidades em 2014 (FJP, 2016).

Outrossim, acaba por não priorizar o uso do estoque existente para outros fins como o aluguel social de imóveis públicos e privados e, sobretudo, para iniciativas de regularização fundiária-urbanística *bottom up*, capazes de criar uma cidade socialmente mais integradora e urbanisticamente mais integrada.

## 2 A LÓGICA DA REGULAÇÃO URBANA E SEUS REFLEXOS ESPACIAIS

A regulação urbana teve, desde sua origem, uma concepção elitista, buscando estabelecer regramentos urbanísticos para os pormenores de obras e posturas, enquanto o lugar dos pobres nas cidades não foi assumido; basta lembrar que assim que a habitação surge como problema, os cortiços tornaram-se proibidos por lei (Maricato, 1996). A autora observa,

citando Baldez (1986), que, após a Lei de Terras, é engendrada "uma densa malha de leis, regulamentos e formas processuais" com a finalidade de costurar "em torno da propriedade, um sistema de proteção eficiente e ágil, capaz de assegurar-lhe o caráter preponderante de mercadoria" (MARICATO, 1996, p.18). É nesse contexto que os primeiros planos urbanos – de melhoramentos e embelezamento de conjunto (Villaça, 2004) – buscavam intervir apenas nas áreas nobres da cidade.

Todavia, é com a urbanização fordista periférica, a partir da década de 1930, que se introduz o Plano Diretor e seu principal documento – o zoneamento compreensivo – como técnica científica supostamente capaz de enfrentar os chamados problemas urbanos, que emergem do bojo da sociedade de classes e da demanda pela implantação das grandes infraestruturas de provisão das CGP; fazendo inaugurar o planejamento urbano como ideologia no país (Villaça, 2004).

Tal zoneamento encara a cidade como um objeto puramente técnico, um organismo doente que precisava ser curado pelo ordenamento. E, apesar de conter uma visão crítica da realidade urbana, teve a pretensão de aplicar-se à cidade como um todo, sem levar em consideração a base do problema – o conflito em torno da propriedade –, fazendo com que não se adaptasse a uma imensa porção do território urbano formada alheia e/ou fora às suas determinações.

Como peça técnica a serviço das elites, qualificou-se, tradicionalmente, pela participação direta ou por meio do *lobby* dos grupos de poder em sua elaboração, enquanto excluiu do processo decisório os anseios e as demandas sobre o tipo de cidade reivindicada pelos segmentos populares, não conseguindo constituir-se instrumento de transformação social. O mesmo baseou-se na divisão do território em zonas, aplicando-se para elas as formas de usos – comercial, residencial, industrial, etc. – e as intensidades de ocupação – coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade, etc. E, em casos mais apurados, na definição de modelos de ocupação – zona de adensamento preferencial, de adensamento restrito, de proteção ambiental, etc. – conforme a suposta capacidade de suporte natural (envelope solar/luminoso, áreas verdes, mananciais) e construída (leia-se, acarada pela coletividade: infraestruturas, atividades, etc.). Além de conter o controle do perímetro urbano.

Frisa-se que esse modelo de zoneamento normativo espelha para a realidade brasileira uma versão distorcida de sua aplicação nos países de centro. Na Alemanha, onde surge após a Primeira Guerra Mundial, o zoneamento é uma prática do administrativismo municipal aplicada no disciplinamento da instalação de novos bairros operários e na intervenção em áreas insalubres (Feldman, 2005), como forma de garantir a *pax* social e a legitimação do Estado burguês, na reconstrução pós-guerra. O instrumento é, assim, aplicado para a cidade como um todo, como mecanismo de controle dos aspectos funcionais, higiênicos, estéticos (Feldman, 2005; Mancuso, 1980). Nos Estados Unidos, que é responsável por sua disseminação pelo mundo, o *zoning* foi adotado em apenas algumas partes da cidade, com o objetivo de proteger a propriedade, garantir atributos qualitativos em determinadas localizações (evitando-se a verticalização ou a diferenciação social) e a valorização imobiliária, enquanto gera uma cidade segregada (Mancuso, 1980).

De tal modo que o zoneamento inserido na *práxis* urbanística brasileira assemelha mais seu congênere estadunidense que europeu. Villaça (2004) observa que, em que pese a validade de seus objetivos, nesses países o instrumento é uma fachada para a ação do Estado, refletindo as políticas públicas, enquanto aqui ele é uma fachada ideológica – um documento que é aceito, porque fala o que é tecnicamente necessário, mas que tem uma prática diferente da teoria.

Esse distanciamento ideológico entre o discurso do Plano e a prática de planejamento fica ainda mais evidenciado na década de 1970, quando os Planos de Desenvolvimento Local Integrados (PDLI) buscaram suplantam a leitura compreensiva por leituras setoriais, a partir das contribuições dos saberes multidisciplinares que são chamados para lidar com a cidade. O resultado são vários volumes de “declarações de boas intenções” (Villaça, 2004) que tiveram logo por destino as gavetas, enquanto outro planejamento centralizador “rasgava” os eixos das cidades com as infraestruturas setoriais. O autor observa que esse distanciamento ideológico foi estendido também ao ensino de planejamento, segundo ele, o pior é que isso foi ensinado nas escolas como se desse certo (Villaça, 2004).

Enquanto na prática, o zoneamento foi decisivo para criar um duplo problema – a hiperconcentração e, seu corolário, o espraiamento do tecido urbano. A hiperconcentração ocorria, via de regra, nas áreas centrais, na medida em que se estabeleciam “rendas fundiárias” nos terrenos de melhor localização e maior “fertilidade” do solo (maior potencial construtivo e/ou permissividade de usos) e serviu para assegurar a “renda de monopólio”, com usos residenciais unifamiliares exclusivos, impedido a invasão de arranha-céus em bairros nobres. Os decisores do zoneamento possuíam total autonomia para determinar qual coeficiente de aproveitamento aplicar em cada lote e/ou parte da cidade, ao invés de adotar um único para toda ela; enquanto o instituto da contribuição de melhoria, mesmo mencionado ainda na Constituição Federal de 1934, não foi exigido, corroborando uma culturalização já bastante arraigada de veem as “rendas fundiárias” como um “direito adquirido”.

A consequência imediata dessa manipulação especulativa de localizações é a expulsão da população de baixa renda para as periferias, sem se conseguir o crescimento compacto da mancha urbana. O zoneamento não previu “zonas especiais” para a moradia dessa população, fazendo com que o lugar que ocupem na cidade seja aquele pouco valorizado, “fora de mão” em relação às benesses urbanas.

Essa expansão periférica foi então sustentada pelos parcelamentos formais precários (ainda que o caráter “formal” se atenha mais ao aspecto burocrático, do que à efetiva provisão de serviços e infraestruturas, conforme se verá) e pelas invasões de terrenos públicos e privados, rechaçados pelo mercado imobiliário formal (como as áreas *non aedificandis*, por exemplo). O resultado é um crescimento da mancha urbana de “traz para frente”, com as infraestruturas criadas de forma truncada, no caso a caso, e com maiores custos para estendê-las até esses locais; sem que se consiga uma melhor distribuição do território e evitar a segregação. Ademais, nos contextos metropolitanos, uma espécie de “zoneamento invisível” na metrópole foi estabelecido, no qual os municípios mais periféricamente inseridos nessa lógica absorviam a demanda habitacional de baixa renda, enquanto os usos e atividades mais nobres ficavam no município-núcleo.

Esse zoneamento, distante da prática, não reconhece os saberes autoconstruídos acumulados há décadas no país, nas associações de bairros, nos canteiros autogestionários, no autoempreendimento da moradia; gerando uma legislação que é, em seu conteúdo, letra morta e, em sua forma, muito elaborada, de difícil apropriação e adequação pela população, que também não conta com assessoria técnica gratuita. Poucos são os exemplos movidos pelo executivo e legislativo municipais atinentes à incorporação dos saberes empíricos na legislação, tais como tamanhos de lotes compatíveis às necessidades funcionais e financeiras dessas famílias, previsão da coabitação, otimização da taxa de ocupação (compensando nas áreas coletivas do loteamento a deficiência de áreas permeáveis no lote), admissão da mistura de usos no lote (incentivado o comércio e a prestação de serviços locais), dentre outros.

Toda essa expansão periférica teve nas leis de parcelamento do solo a normativa para aprovação urbanística dos novos parcelamentos – fase ótima para aplicação, para cada caso em análise, das intenções de planejamento consubstanciadas no zoneamento. Todavia, a legislação em vigor nesse momento, o Decreto-Lei nº 58/1937, não estava preparado para disciplinar o grande crescimento urbano que essa rodada de urbanização fordista significou, o mesmo tinha mais por objetivo dar segurança jurídica às transações, tendo em vista o aumento da venda de lotes a prestações, não prevendo regras urbanísticas básicas para a aprovação de parcelamentos, cabendo aos parceladores apenas apresentar aos municípios um estudo do traçado viário e da subdivisão de lotes, geralmente desconsiderando as restrições da preservação da cobertura vegetal, da rede hídrica e da topografia, as infraestruturas básicas eram minimamente resolvidas por eles.

Quando a Lei Federal de Parcelamento do Solo foi instituída, oferecendo um maior disciplinamento à atividade, todo esse processo já havia se estruturado, fazendo com que o poder público fosse atrás de um passivo. Em que pesem as críticas, ela representou um avanço ao disciplinamento da atividade: i) ao exigir que o parcelamento se atrelasse ao zoneamento, ii) ao prever um fluxo de aprovação em duas instâncias, municipal e supramunicipal (aplicada os casos especiais como as regiões metropolitanas), iii) ao exigir a implantação da infraestrutura básica, iv) ao prever, de forma pioneira, ainda que não detalhada, a possibilidade de regularização.

No caso dos parcelamentos populares, o rito de aprovação, aplicando-se essas exigências da Lei, acabou por encarecer o preço do produto final – o lote urbanizado –, tornando-o de mais difícil acesso aos segmentos populares. Poucos parcelamentos populares conseguem concluir o fluxo regulatório, ao passo que o excesso de exigências pode ter, indesejavelmente, estimulado a ilegalidade.

No caso dos parcelamentos de média e alta renda, a aprovação urbanística no ciclo de urbanização flexível parece revelar uma apropriação “flexível” dos procedimentos, adaptando-os sob medida para as exigências específicas de cada projeto. O que pode ser confirmado em atos discricionários do executivo municipal que viabilizam o aumento dos perímetros, para auferir lucros com a transformação do solo rural em urbano; deixam de aplicar contrapartidas e outros instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, previstos no Plano Diretor; concedem o cercamento de “condomínios fechados”, historicamente contrariando a Lei Federal nº 6766/1979. Soma-se a isso a flexibilização, sem motivação legal,

da ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APP), dentro da estratégia de utilização da natureza como recurso e paisagem geradores de “rendas fundiárias”.

Os processos decisórios não são, via de regra, publicizados, por exemplo, com divulgação das informações na *internet*, para que a população direta e indiretamente afetada possa opinar; tal publicização, ainda assim com níveis distintos de qualidade, se restringe, geralmente, àquela exigida pela legislação, como no caso dos estudos de impacto de vizinhança e ambiental. A representatividade social, acadêmica e técnica nos conselhos municipais muitas vezes é quantitativamente insuficiente para reverter decisões já pactuadas fora dessas instâncias colegiadas.

Registra-se que toda essa expansão urbana por novos parcelamentos de mercado ocorre alheio ao conteúdo dos PLHIS, que mais têm por objetivo articular as demandas quali-quantitativas dos programas municipais de habitação de interesse social à cartela de recursos federais (sem muito envolvimento dos estados), com pouca mensuração e gestão sob o estoque de terrenos e imóveis de interesse específico, que pudesse ser usado em paralelo a essas alternativas.

## 2.1 Possibilidades da regulação urbana pelos marcos federais à luz da reforma urbana

O Estatuto da Cidade não veio como algo inesperado ou impositivo – receba aí municípios, sigam-no – ao contrário, é fruto de uma longa trajetória de lutas, com união de vozes, bandeiras, seminários, idas a Brasília; de tal modo que a sua simples promulgação já é uma grande conquista popular a ser comemorada, principalmente em momentos atuais de retrocessos normativos; seu conteúdo, de caráter sugestivo, é fruto de décadas de reflexões acadêmicas e da prática da gestão pública a respeito das distorções urbanas da cidade brasileira.

Ele elegeria novamente o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana, ficando os municípios obrigados a elaborarem-no. No entanto, não seriam os mesmos Planos compreensivos da urbanização fordista, mas uma nova geração deles, elaborados simultaneamente e com novos discurso e conteúdo. Rolnik (2000) observa que, no discurso, o mesmo deveria estabelecer-se como um pacto coletivo, dentro da compreensão de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes, não apenas pelas tradicionais vozes de mando ou mesmo pelas massas excluídas que reivindicaram voz na sua elaboração, e que, portanto, não deveria ser produto de um modelo elaborado em escritórios, mas de um amplo debate e concertação coletivos que refletissem os interesses comuns para a cidade. Em outras palavras, deveria estabelecer-se como um lastro social frente ao tradicional patrimonialismo das decisões da política urbana.

O balanço da prática revela que, apesar da incorporação de rodadas participativas de reflexões e proposições para a cidade (Souza, 2003), a adesão cidadã é ainda pouco representativa em termos quali-quantitativos e as soluções acatadas ainda priorizavam a preservação do *status quo*. No tocante ao conteúdo, a aposta seria um plano ainda de cunho tecnicista, porém enxuto, que selecionasse, dentre a cartela de instrumentos urbanísticos do

Estatuto – que têm caráter geral, sem adentrar nas especificidades dos municípios de pequeno porte, onde parte destes não é aplicável, ou metropolitanos, onde alguns destes requer uma aplicação supralocal – aqueles que representassem os objetivos quanto ao modelo urbano e à redistribuição dos ônus e bônus da urbanização pretendidos pelo município. Sairia assim o Plano tematicamente abrangente e superficial, que prioriza tudo, mas não prioriza nada (Rolnik, 2000), e entraria um Plano de texto e mapas, cuja aplicação está atrelada à mapas e leis específicas e ao zoneamento.

Na prática, contudo, passados mais de 15 anos de sua promulgação, são poucos os exemplos de superação da fase de reconhecimento da necessidade e urgência desses instrumentos, para uma rotina de aplicação mais desembaraçada. O que revela uma miscelânea de situações – escolha de instrumentos como meras cópias, sem uma coerência com a realidade local; previsão ainda genérica, sem tocar a realidade do chão, com sistemática de aplicação com *imbróglis* jurídicos, como no caso do parcelamento e edificação compulsórios; respostas aos problemas mais delicadas desviadas para leis específicas, que demoraram ou nunca saíram. Enquanto aqueles que mais interessam ao mercado foram rapidamente apropriados, por vezes com objetivos desvirtuados aos do Estatuto, como no caso das operações urbanas consorciadas e do solo criado.

Outros, por fim, começam a superar esses inúmeros desafios e representar a possibilidade real de aplicação, como no caso de São Paulo, onde se criou departamento próprio para aplicação da edificação e parcelamentos compulsórios (Montandon, 2016); ou de municípios do Paraná, onde se estruturou uma rotina de aplicação da “contribuição de melhoria” (Pereira, 2013). Ademais, o modelo urbano centro-periférico, segregador e consumidor de recursos é ainda pouco confrontado por esses Planos; apesar de iniciativas virtuosas, como do Plano Diretor de São Paulo, que busca uma organização do território orientada pelo uso do transporte coletivo, e do caso ainda de São Paulo e do Macrozoneamento Metropolitano da RMBH, que preveem a reserva de cotas habitacionais de interesse social ou recursos para o fundo habitacional em novos empreendimentos.

Os novos zoneamentos, apesar de buscar atrelar-se à aplicação dos instrumentos urbanísticos e do reconhecimento das áreas para regularização, por meio das ZEIS, ainda se mantêm como peças técnicas de regulação sob a propriedade, com codificações “adquiridas” das versões anteriores.

No tocante à regularização fundiária-urbanística, em que pesem os múltiplos desafios, a separação das fases – titulação da posse, elaboração/aprovação de projetos/planos e execução das obras de urbanização –, conforme previsto no capítulo de regularização fundiária do PMCMV, poderia contribuir para ampliar as formas de apoio técnico e financeiro, dentro ou fora do Estado, por meio de ações como assessoria técnica gratuita, consórcios imobiliários, ou mesmo do financiamento coletivo pela sociedade. Ademais, acredita-se que essas áreas deveriam ser mantidas como ZEIS mesmo após a regularização, visto que as vulnerabilidades sociais nelas existentes não são contornáveis com meras intervenções urbanísticas, requerendo apoio socioeconômico continuado. O Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, demarca territórios que foram objeto de regularização como Zona Mista de Interesse Social (ZMIS), com o objetivo de estimular atividades econômicas, que busquem equilibrar a oferta de emprego e moradia.

A aprovação de parcelamentos, cujo marco regulatório federal seria atualizado à matriz da reforma urbana pelo Projeto de Lei nº 3057/2000 – sob a sugestiva alcunha de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – teve, pela demora de sua aprovação, seu conteúdo lamentavelmente esvaziado para outras legislações, perdendo o sentido de controle da expansão urbana da aprovação de novos parcelamentos, estruturado em torno da “gestão plena” e do “licenciamento urbanístico e ambiental integrado”, para uma visão setorialista, baseada na ideia de propriedade privada e desvinculada do Plano Diretor, como preconizado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

Vale ressaltar, contudo, que a simples previsão da “gestão plena” – isto é, a existência simultânea de Plano Diretor, aprovado e atualizado conforme o Estatuto, órgãos colegiados de controle social e órgãos executivos, ambos com atuação nas áreas de política urbana e ambiental – não garante que os municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte, consigam responder quali-quantitativamente pela regulação urbana de parcelamentos; o próprio Projeto de Lei reconhece essa dificuldade e prevê a possibilidade do consorciamento intermunicipal para execução do planejamento, gestão e fiscalização, conforme Lei Federal nº 11.107/2005.

No caso da “regularização plena”, a massa crítica nele acumulada veio influenciar o capítulo de regularização fundiária no PMCMV, que teve o ganho prático de aplicação nas ações de regularização do Programa de Aceleração do Crescimento Favelas (PAC Favelas) e em várias políticas municipais, o que foi atropelado pela Lei Federal nº 13.465/2017, que preconiza uma regularização baseada na propriedade, sem buscar a qualificação do tecido sócio-urbanístico que vincula a habitação à cidade. No caso do “condomínio fechado”, o oferecimento de critérios e responsabilidades para a aceitação da tipologia nele previstos também foi lamentavelmente capturado pela Lei Federal nº 13.465/2017, com enormes prejuízos sobre as áreas ambientalmente frágeis, a expansão e coesão da mancha urbana e, sobretudo, o sentido de vida pública, a partir da reprodução, sem critérios, desses enclaves urbanos.

### **3 HABITAÇÃO E REGULAÇÃO NO VETOR NORTE DA RMBH: QUAL COSTURA DO TECIDO URBANO?**

Consoante ao objetivo de refletir sobre a lógica de expansão da habitação e sua forma de regulação urbana realizou-se a tabulação, via consulta direta junto às Prefeituras Municipais, com conferência e preenchimento de lacunas nas concessionárias de saneamento e nos Cartórios de Imóveis, dos dados de aprovação municipal, anuência metropolitana e infraestrutura básica dos parcelamentos e conjuntos habitacionais cadastrados nesses municípios até 2013, para os conjuntos do PMCMV, os dados abrangem até 2016. O levantamento das ocupações teve como *proxy* os Planos de Regularização Fundiária desses municípios, abrangendo dados até 2010.

Os resultados (figura 1) mostraram que o parcelamento popular, realizado por agentes rentistas, com improvisação da infraestrutura básica, venda de lotes a prestações e regulação urbana frouxa (sob o Decreto-Lei nº 58/1937) é a principal forma de alocação da mão de obra, que migra para a metrópole no ciclo fordista, abrindo, junto com o vetor oeste, as primeiras

zonas de contato de Belo Horizonte; os mesmos são capitaneados, sobretudo pelos municípios de Ribeirão das Neves e Santa Luzia, que viam na cobrança do imposto urbano e na formação de bolsões de cidades-dormitórios seu papel no dito zoneamento metropolitano invisível. Apenas os mega-loteamentos de São Benedito, São Cosme e São Damião ofertaram juntos 9.000 lotes no atual entorno da CAMG. Estudo anterior já descrevia essa forma de acesso ao “pedaço de chão” na metrópole Costa (1994):

Com apenas 10 mil habitantes em 1970, Ribeirão das Neves oferecia lotes suficientes para acomodar 220 mil pessoas, mais de 50% dos lotes populares produzidos no período 1975/78 em toda a RMBH. (...) Dos 103 loteamentos identificados, 96% não tinham pavimentação, 97% não tinham esgoto, 91% não tinham água encanada e 71% não tinham acesso a transporte coletivo. Entretanto, as condições de compra e financiamento, com até 60 prestações crescentes pré-fixadas, fortaleciam os sonhos de inserção metropolitana a partir da casa própria (COSTA, 1994, p.59).

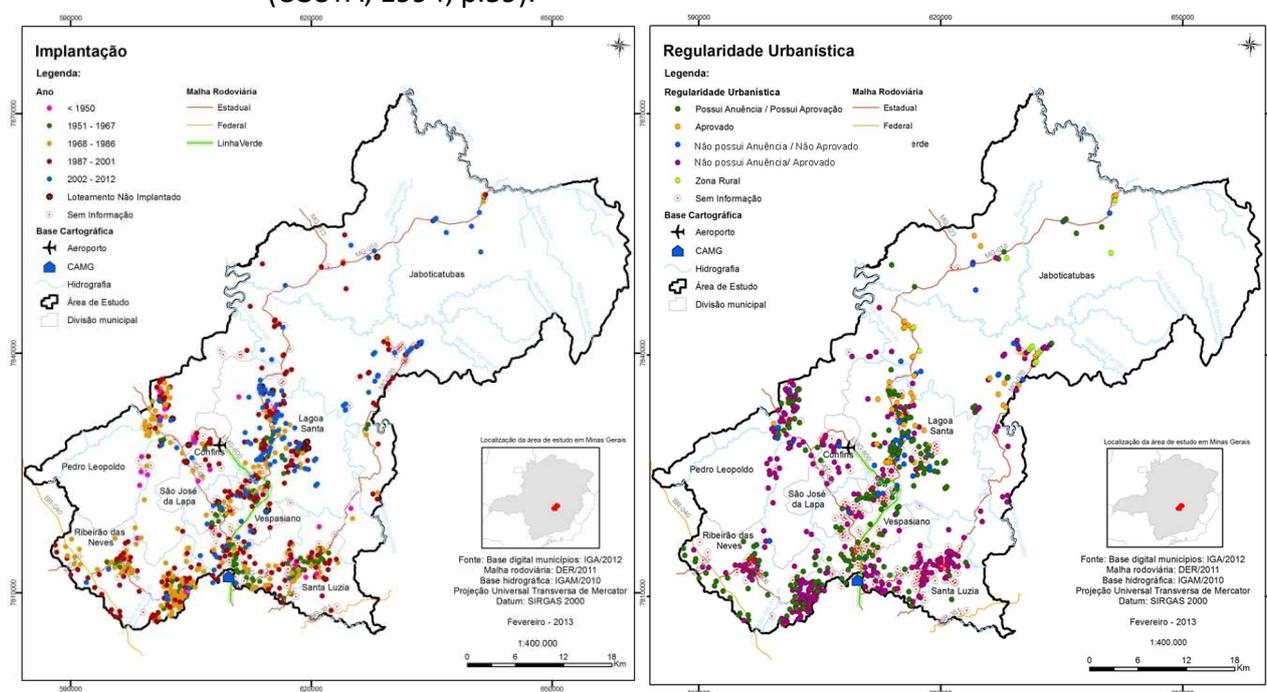


Figura 1: Implantação de loteamentos por décadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Figura 2: Regularidade urbanística dos empreendimentos.

Fonte: elaborado pelo autor.

A política habitacional do BNH/SFH, por meio dos “programas alternativos”, executou alguns conjuntos (contabilizando cerca de 11.044 unidades) entre 1975 e 1985, em Santa Luzia, seguido de Ribeirão das Neves, Vespasiano e Pedro Leopoldo, que serviram também para alocar populações faveladas removidas de Belo Horizonte e insuficientes para absorver a imensa demanda. Esses conjuntos se tornariam, posteriormente, entre as áreas de maior vulnerabilidade socioambiental do conjunto metropolitano, formando bolsões de favelizações, com uma série de puxadinhos e invasões.

Quando a Lei Federal nº 6766/1979 foi instituída, gerando uma rotina de aprovação em duas instâncias, sustentou uma expansão de parcelamentos populares ainda grande, por se tratar de um produto muito requisitado, visando atender a demanda imediata, porém menos intensa. Sobretudo em Ribeirão das Neves, onde se observou o maior número de anuências, gerou-se, sob a Lei, uma aprovação mais cartorial, com aceitação de infraestrutura insuficiente. A figura 2 mostra que a incompletude do rito regulatório é significativa em todos os municípios, sendo mais comuns os casos de parcelamentos aprovados, mas não anuídos e não entregues às Prefeituras Municipais, a informalidade, que inclui a categoria “sem informação” (figura 2), pode ter sido estimulada pela Lei. Embora esse passivo tenha sido reconhecido nos Planos Diretores desses municípios, a baixa capacidade institucional resulta na quase ausência de programas de regularização; as ações mais significativas registradas foram obras de urbanização com recursos do PAC em Ribeirão das Neves.

As décadas de 1980 e 1990, no bojo das adaptações ao ciclo flexível, vão ter na invasão das áreas públicas e *non aedificandis* reservadas no interior desses parcelamentos, a principal forma de alocação de uma demanda de baixíssima renda; os resultados mostram que houve invasões em 29,6% dos loteamentos de Ribeirão das Neves e 15,6% dos de Santa Luzia. Interessante observar que, embora a qualidade da infraestrutura da porção invadida seja pior do que a da regular (além de sobrecarregá-la), quem olha de fora não consegue diferenciar o que é o parcelamento “regular” e o que são as ocupações, assemelhando tudo a uma favela, pelo mesmo padrão de autoconstrução.

O PMCMV vem gerando enormes impactos à região, que recebeu ou receberá uma grande quantidade de conjuntos. Santa Luzia, curiosamente, apesar de não possuir, até 2016, nenhum conjunto na faixa I tem, na fronteira com Belo Horizonte, a principal localização de mega-conjuntos na faixa 1 contratados para a RMBH (figura 3), contabilizando 23.103 unidades. Propostos como parcelamentos vinculados (abertura do parcelamento e construção dos conjuntos) e como “operações urbanas” municipais, sua instalação ocorreria em terrenos naturalmente frágeis, com a presença de nascentes, cursos d’água, maciços vegetais, sítios físicos declivosos e restrições geotécnicas, o que, em última instância, gera o aumento do custo unitário básico na região. Apesar de propostos para inserir-se no tecido sócio-urbanístico constituído da metrópole, esses mega-conjuntos resultarão em uma sobrecarga das estruturas instaladas locais e supralocais, inclusive para Santa Luzia, embora atendam a demanda habitacional exclusiva de Belo Horizonte. Ao passo que Ribeirão das Neves, historicamente não atraente ao capital imobiliário, passa a receber alguns conjuntos menores na faixa I. Os demais municípios recebem conjuntos menores nas faixas 2 e 3 (totalizando 3.264 unidades); no caso de Lagoa Santa, eles situam-se próximo ao acesso viário aos “condomínios fechados” da região, provavelmente, formando *clusters* de moradia da população prestadora de serviços.

Se o ciclo fordista restringiu, basicamente, à oferta dos primeiros “condomínios fechados” em locais com lenitivos ecológicos, como a lagoa central de Lagoa Santa; nos últimos anos, sob investida modernizante do governo estadual e contexto de pujança econômica nacional, ocorreu uma verdadeira “corrida fundiária” na região, com a proliferação de “condomínios fechados” e empreendimentos complexos, promovidos pelo capital imobiliário, visando extrair as diversas “rendas fundiárias” criadas, resultando na paradoxal convivência – “junta e misturada” – de áreas precarizadas e modernizadas.

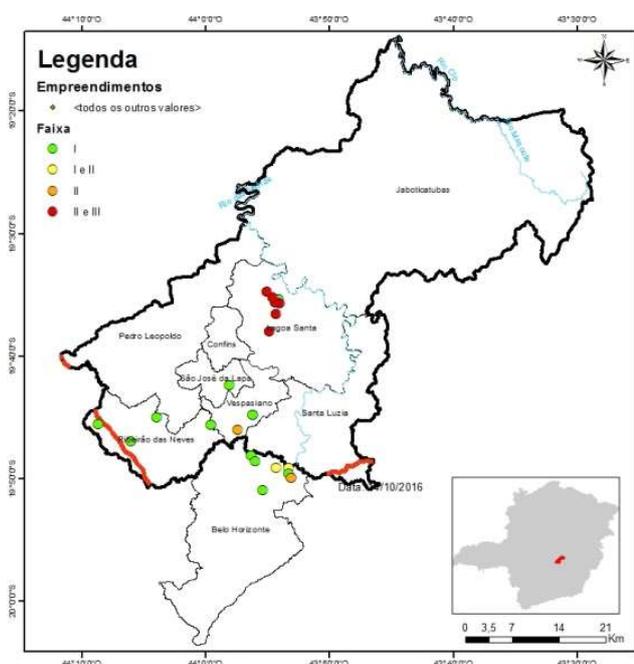


Figura 3: Empreendimentos do Programa MCMV nas faixas I e II.

Fonte: elaborado pelo autor.

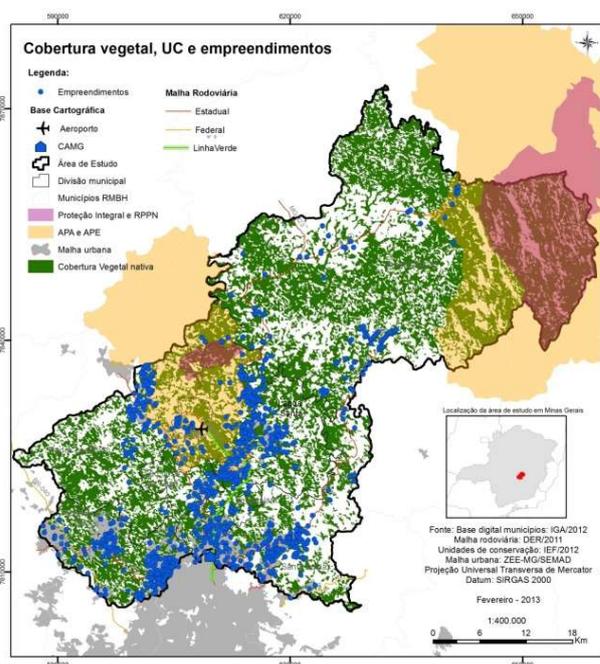


Figura 4: Proliferação de parcelamentos em unidades de conservação.

Fonte: elaborado pelo autor.

O que deslocou os patamares de renda da terra para mais adiante, promovendo gentrificação e tornando a formação de preços do solo, antes estabelecida pela relação centro-periférica, ainda mais opaca e difusa. Apenas as maiores aprovações totalizavam 12.339 lotes, incluindo algumas com concepção complexa, cujo programa *all inclusive* previa atender uma população superior à do município onde se instala. Com atuação de capitais exógenos, não são projetos concebidos para atender uma demanda efetiva e vinculada ao lugar, mas como estratégia de remuneração de capitais financeirizados em investimentos de longo prazo em produtos sofisticados; a recente crise econômica já mostra alguns deles abortados ou abandonados na etapa construtiva, gerando “verdadeiras cidades” abertas sem ocupação, com passivos socioambientais gigantescos.

Grande parte dos empreendimentos vai instalar-se nas proximidades da CAMG (que atrai fluxo diário de 16 mil funcionários), da Linha Verde e do AITN/ futuro Aeroporto-Indústria, de tal modo que a aliança com o Estado – a quem recai a função de executar os projetos âncoras, oferecer uma cartela de investimentos e transferir importante demanda – é a forma de extração das “rendas fundiárias” criadas por essas novas infraestruturas concernentes a atual fase da acumulação.

O modo de regulação desses projetos, ocorrentes, sobretudo em municípios pequenos, mostra que a cobrança de contrapartidas, encaradas como uma espécie de “tributação suplementar” que pudesse afastar o momento favorável de atração de investimentos, embora prevista nos Planos Diretores, não foi aplicada. Ao passo que os zoneamentos foram dotados de permissividades, como no caso de Vespasiano, onde a integralidade do município tornou-se área urbana, ou de Confins, onde se adotou grande

permissividade da concentração de usos comerciais, residenciais e de serviços, em uma das áreas de maior fragilidade da geologia cárstica ocorrente na região – as depressões cársticas.

Outra parte dos empreendimentos, incluindo aqueles de concepção complexa, vai buscar no monopólio sobre as riquezas naturais do entorno do Parque Nacional da Serra do Cipó (figura 4) – com cachoeiras, trilhas, *canyons* e paredes de pedras, campos rupestres, cavernas, entre outros –, e na mudança de solo rural para urbano, as principais formas de extração de “rendas fundiárias”, o que é capitaneado pelo *marketing* da segunda residência, longe das mazelas urbanas.

O modo de regulação desses projetos, conduzido por municípios pequenos, tem em Jaboticatubas o caso extremo, onde o grande estoque de terrenos rurais baratos, facilmente transformados em zona urbana, associado à uma aprovação adaptada “sob medida” à concepção de cada empreendimento, fez com que os “condomínios fechados” alastrassem sobre o lugar “como fogo nas matas” (DAVIS, 1998), em ilhas dispersas, em meio à sua extensão territorial (figura 4), fragilizando a gestão dos serviços públicos, estendidos por uma área tão extensa, e a então vocação rural do município, voltada ao fornecimento de hortifrutigranjeiros à metrópole.

Lagoa Santa, simultaneamente perto dos investimentos estaduais e das benesses naturais, foi o município que, por reunir mais “rendas fundiárias”, atraiu mais empreendimentos, porém, menores, dada a relativa repartição fundiária e os maiores preços de terrenos. A regulação desses projetos, relativamente mais “rígida” à normativa, revelou, contudo, a dificuldade de avaliação sistêmica de impactos sócio-urbanísticos cumulativos sob a capacidade de suporte do ambiente cárstico, tendo em vista a elevada concentração de aprovações, o que faz com que o município, gradativamente, perca seu *status* de qualidade de vida e, mais gravemente, gere o comprometimento da biodiversidade, do patrimônio espeleológico e arqueológico, da disponibilidade hídrica, entre outros.

Embora esses projetos tenham passado por exame do órgão metropolitano (além de uma miscelânea de outras anuências, como patrimônio, unidades de conservação, concessionárias, etc.), a escala pontual desses atos, os torna meramente cartoriais, pois a ausência de um instrumento de articulação supramunicipal (o macrozoneamento da RMBH só foi realizado em 2015), dificulta que o órgão se oponha às decisões discricionárias do município e que compatibilize essa expansão em parcelas à melhor lógica de ocupação urbana-metropolitana pretendida para cada um desses temas metropolitanos – gerando o sugerido crescimento como colcha de retalhos sem modelagem.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: QUAIS POSSIBILIDADES DE MELHOR COSTURA DA HABITAÇÃO E DA REGULAÇÃO?**

À luz das questões suscitadas no artigo, conclui-se que o fortalecimento do Plano Diretor e do PLHIS, como pactos coletivos, é a alternativa vislumbrada para vincular a lógica de produção da habitação ao cumprimento de sua função social, fomentado o uso do estoque disponível (a partir da indução da ocupação ou aluguel de imóveis públicos e privados e da ampliação das ações de “regularização fundiária plena”, recrutando mais atores para apoio

técnico e financeiro), bem como coibindo o parcelamento mal localizado, sobretudo em razão do aumento de perímetros. A cobrança de contrapartidas dos empreendimentos elitizados poderia servir cruzadamente para disponibilização de novos estoques para baixa renda (via “cotas de solidariedade”) ou para subsidiar custos de implantação de infraestrutura nos parcelamentos populares, com vistas ao barateamento do lote. Faz-se necessário ainda melhorar a capacidade institucional municipal (*imbróglia* Constitucional a ser repensado) e aperfeiçoar o controle social, com abertura de novos canais de participação direta nas decisões e a publicização dos atos regulatórios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMAT. FGV Projetos. A cadeia produtiva da construção e o mercado de materiais. In: *Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Construção*. 2007. Disponível em: <<http://www.abramat.org.br/datafiles/publicacoes/estudo-cadeiaproductiva.pdf>>. Acesso: dez, 2017.
- ABRAMO, P. *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana, uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BALDEZ, M. *Solo urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte*. Rio de Janeiro: Fase, 1986.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. SP: Alfa-Ômega, 1979. p.37-70.
- BONDUKI, N.G. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 82, p. 8-14, mai/jun 2009.
- \_\_\_\_\_, N.G. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, São Paulo, vol. XXIX, p.711-734, 1994 (3º).
- BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília. Ministério das Cidades. 2010. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANO\\_NACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANO_NACIONALDEHABITAO.pdf)>. Acesso em: out, 2017.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Avaliação de Políticas Públicas o MCMV*. Câmara dos Deputados. 2017. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicasPMCMV\\_WEB.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/InformativoAvaliacaoPoliticPublicasPMCMV_WEB.pdf)>. Acesso: dez, 2017.
- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira da urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, PUCSP, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 1º sem. 2007.

- CARRO, R. Minha Casa Minha Vida alavanca construtores. *Brasil Econômico IG*. 2014. Disponível em: < <http://brasileconomico.ig.com.br/negocios/2014-06-24/minha-casa-minha-vida-alavanca-construtores.html>>. Acesso em: dez, 2017.
- CAU/BR. DATAFOLHA. Diagnóstico da autoconstrução no Brasil. *Conselho de Arquitetura e Urbanismo*. 2015. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/pesquisa2015/>>. Acesso em: mar, 2017.
- COSTA, H. S.M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 51-77.
- DAVIS, M. *Ecologia do medo: Los Angeles e a fabricação de um desastre*. São Paulo: Record, 1998.
- FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.
- FIPE-ZAP. Mercado imobiliário brasileiro: tendências e perspectivas. *Painel FIPE-ZAP*. 2015. Disponível em: < <http://painel.fipezap.com.br/assets/apresentacaoeventofipezap.pdf>>. Acesso em: dez, 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2013-2014*. Fundação João Pinheiro. 2016. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>. Acesso: out, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Fundação João Pinheiro. 2018. Disponível em: < <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>. Acesso: mai, 2018.
- GIANNOTI, J.A. *O ardil do trabalho*. São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências, 1973.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.
- LAGO, L. C. A “periferia” metropolitana como lugar do trabalho: da cidade-dormitório à cidade plena. *Cadernos IPPUR/ UFRJ*, Rio de Janeiro, vol. XXI, nº2, p.9-28, ago e dez de 2007.
- LIPIETZ, A. *Miragens e milagres*. São Paulo: Nobel, 1988.
- MANCUSO, F. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: G.G, 1980.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTINS, J. de S. *O cativo da terra*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MATION, L.F.; NADALIN, V.G.; KRAUSE, C. *Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: resultados de uma classificação comparável*. Brasília: IPEA. Texto para discussão, 2014.

MONTANDON, D. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, A.C. *Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 69-90.

PEREIRA, G. *Recuperação de Mais Valias Urbanas por meio de Contribuição de Melhoria: o caso do Paraná, Brasil, entre os Anos 2000 e 2010*. Lincoln Institute of Land Policy. 2013. Disponível em: <[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2382\\_1722\\_Pereira\\_WP14GP1PO.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2382_1722_Pereira_WP14GP1PO.pdf)>. Acesso em: out, 2016.

RIBEIRO, L.C.; PICHMAN, R.M. *O que é a questão da moradia*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, L.C.Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, IPPUR;UFRJ;FASE, 1997.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

\_\_\_\_\_, R. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional: *Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*, 2000, Campinas. Anais... Campinas: PUC Campinas, 2000. p.[n/d].

SANTOS, C.H.M. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA. Texto para discussão nº 654., 1999.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TOPALOV, C. *Les promoteurs immobiliers*. Paris: Mouton, 1974.

VARGAS, N. *Tendências da modernização da construção civil no Brasil*. México: Proceedings Bartlett International Summer School, 1987.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

\_\_\_\_\_, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2004. p.169-243.