

| 747 | A POLÍTICA HABITACIONAL E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO
METROPOLITANO PERIFÉRICO: UM ESTUDO DA AÇÃO DO
BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO E DO PROGRAMA MINHA
CASA MINHA VIDA EM DUAS ÁREAS PERIFÉRICAS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE/MG

Gustavo Resgala Silva, Ana Carolina Maria Soraggi

Resumo

A partir da apresentação de dois estudos de caso, o presente trabalho busca contribuir para a discussão em torno da relação entre a produção de moradia atrelada a programas de financiamento habitacional promovidos pelo governo federal e a expansão - produção e reprodução - do espaço metropolitano periférico como lugar de moradia das famílias de baixa renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O primeiro estudo de caso diz respeito à implantação de dois conjuntos habitacionais no município de Santa Luzia, situado no vetor norte da RMBH, construídos na década de 1980 através do Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH). O segundo trata da produção habitacional recente vinculada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Juatuba, situado no vetor oeste da RMBH. Tendo como ponto de partida o entendimento de que “construir moradia é produzir cidades” (ROLNIK, NAKANO, 2009, p.5), ressalta-se a priorização dos princípios de desenvolvimento econômico contidos na formulação das políticas habitacionais em pauta, em detrimento de seus objetivos sociais. Sob este aspecto, nota-se que na esfera do SNH/BNH e do PMCMV o direito à moradia restringe-se à possibilidade de consumo do bem moradia e não se traduz efetivamente no exercício do direito à cidade.

Palavras-chave: Periferias metropolitanas. Políticas públicas habitacionais. Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo contribuir para as discussões em torno da relação entre a produção de moradia atrelada a programas de financiamento habitacional promovidos pelo governo federal e a expansão - produção e reprodução - do espaço metropolitano periférico como lugar de moradia das famílias de baixa renda na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Para tanto serão abordados dois estudos de caso. O primeiro diz respeito à implantação de dois conjuntos habitacionais no município de Santa Luzia, situado no vetor norte da RMBH na macrounidade denominada “Área de Expansão Metropolitana”¹. Os referidos conjuntos foram construídos na década de 1980 através do Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH). O segundo

¹ A RMBH é subdividida em 08 macrounidades. Esta subdivisão integra o Sistema de Unidades Especiais da RMBH, cujo objetivo é explicitar os aspectos que diferenciam o espaço metropolitano quanto à forma de comprometimento com o fenômeno metropolitano. Para maior detalhamento, ver Fundação João Pinheiro (2007).

trata da produção habitacional recente vinculada ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no município de Juatuba, situado no vetor oeste da RMBH na macrounidade denominada “Eixo Industrial”. Importa ressaltar que durante o processo de metropolização da RMBH, os vetores norte e oeste caracterizaram-se por abrigar famílias de baixa renda.

As periferias metropolitanas do país se configuraram como espaço de moradia produzido pela e para as camadas de renda mais baixa da população. Esta afirmação não esgota as possibilidades de constituição do espaço metropolitano periférico que se torna cada vez mais diversificado, conquanto sintetize a dinâmica de periferação da moradia destinada a famílias de baixa renda. Segundo Bourdieu (1997), a liderança na disputa pela localização no espaço urbano é determinada pela posse do capital, sob suas diferentes vertentes – capital social, cultural ou econômico financeiro. Tal dinâmica determina a expansão da fronteira do espaço imobiliário segundo as flutuações do mercado, fazendo com que aqueles desprovidos do capital se “assentem” em regiões situadas às margens dos interesses especulativos.

As periferias metropolitanas brasileiras consolidaram-se assim, em linhas gerais, como lugar da irregularidade, da precariedade e da pobreza. São áreas predominantemente residenciais, marcadas pela irregularidade da ocupação ou nas quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda. Através de processos de invasão e ocupação de terras ou da implantação de loteamentos populares seguidos da autoconstrução da moradia, a população excluída do mercado formal/legal “apela para seus próprios recursos e produz moradia como pode” (Maricato, 2008, p.44).

De acordo com Bolaffi (1979, p.59), o padrão de crescimento periférico urbano brasileiro pode ser definido pelo “(...) aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados da urbanização e comprometimento irreversível da eficiência da administração pública”.

No que se refere à RMBH, Soraggi (2012) aponta que:

A constituição do espaço metropolitano da RMBH [...] caracteriza-se pelo padrão de segregação socioespacial, reproduzindo o modelo centro-periferia cujas bases foram estabelecidas na própria concepção da capital mineira a partir do plano urbanístico elaborado pelo engenheiro Aarão Reis. A ação do Estado foi – e ainda é – determinante para a configuração da periferia metropolitana belorizontina, através da execução de infraestrutura

necessária à expansão metropolitana e de instrumentos de regulação urbanística, além da produção direta de moradia. (SORAGGI, 2012, p.29)

A ação do Estado brasileiro expressa através das políticas habitacionais foi estruturada ao longo do século XX a partir da institucionalização de programas e mecanismos regulatórios concebidos como uma tentativa de dar respostas aos problemas relacionados à moradia, que se intensificavam no decorrer do processo de industrialização e urbanização do país.

Neste contexto, dois programas de financiamento habitacional se destacam pelo aporte financeiro a eles destinado. O SFH/BNH, criado em 1964 pela Lei 4.380/64, foi fruto de uma opção política tendo em vista os compromissos do então novo regime - pós-golpe militar de 1964 - que seriam a contenção da inflação e necessidade política de apoio das massas populares. O PMCMV foi lançado em março de 2009 e regulamentado pela Lei nº. 11.977² em julho do mesmo ano, sendo “apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica internacional e também como uma política social de grande escala” (SHIMBO, 2010, p.93). Nota-se que o PMCMV, assim como o SFH/BNH, situa-se numa zona híbrida entre a política habitacional e a política econômica.

O apelo publicitário do nome “Minha Casa Minha Vida” e o recorte do público atendido pelo programa - famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos - explicitam seu “caráter social”, enquanto suas ações estruturadas na ampliação do aporte de recursos destinados ao financiamento e ao subsídio da produção habitacional objetivam, para além do aumento óbvio do número de unidades habitacionais produzidas, garantir a estabilidade e o aquecimento do mercado imobiliário. (SORAGGI, 2012, p.58-59)

A análise dos estudos de caso apresentados a seguir evidencia que a produção de moradia voltada para famílias de baixa renda e vinculada às políticas públicas de financiamento à habitação - concebidas na esfera do governo federal - contribui, em dois diferentes momentos da história da política habitacional brasileira, para a produção e reprodução do espaço metropolitano periférico. Sob este aspecto, o exercício do direito à

² A Lei nº. 11.977/2009 foi alterada pela Lei nº. 12.424/2011, conhecida como Lei do PMCMV 2. De acordo com a Lei nº. 11.977/2009, o PMCMV destinava-se a famílias com renda entre 0 e 10 salários mínimos, divididas em 03 categorias: 0-3 salários mínimos; 3-6 salários mínimos e 6-10 salários mínimos. Após a aprovação da Lei nº 12.424/2011, as faixas de renda atendidas pelo programa não são mais definidas em função do salário mínimo. Desde então, o programa destina-se a famílias com renda igual ou inferior a R\$5.000,00, também divididas em 03 categorias.

moradia restringe-se ao acesso à mercadoria moradia. Tal afirmação nos remete à contraposição entre o *habitar* e o *habitat* sugerida por Lefebvre (2008):

Este último termo [o habitat] designa um “conceito”, ou melhor, um pseudoconceito caricatural. No final do século XIX, um pensamento (se é possível dizer) urbanístico, tão forte quanto inconscientemente *reductor*, pôs de lado e literalmente entre parênteses, o *habitar*. Ele concebeu o *habitat*, função simplificada, restringindo o “ser humano” a alguns atos elementares: comer, dormir e reproduzir-se. [...] O “ser humano” (não dizemos “o homem”) só pode habitar como poeta. (Lefebvre, 2008, p.78-79)

Neste contexto, cabe observar que o exercício da função de morar não se traduz necessariamente no exercício do direito à moradia em seu sentido pleno, ou seja, no direito à cidade.

O Programa SFH/BNH na RMBH: Os conjuntos habitacionais Cristina e Palmital

O programa federal Sistema Financeiro de Habitação/Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH), criado em 1964 através da Lei nº. 4.380, é fruto de um processo político que elegeu, dentre as muitas necessidades das populações urbanas, a habitação popular como “problema fundamental”. A oferta da moradia asseguraria a “paz e tranquilidade social” – uma “compensação psicológica” – frente à conjuntura política de contenção salarial a que eram submetidas as massas. (Azevedo, 1982; Bolaffi, 1979; Guimarães, 1974).

O discurso de implementação do programa foi pautado em dois objetivos principais, quais sejam: o objetivo social de provimento de habitação para famílias de baixa renda através do financiamento habitacional, e o objetivo econômico de impulso à economia nacional a partir dos efeitos multiplicadores gerados pela construção civil sobre os outros setores.

Estudos apontam que tais objetivos revelaram contradições na execução das políticas, pois em busca de melhores garantias do retorno do capital aplicado, o programa acabou privilegiando seu objetivo econômico em detrimento do social, direcionando os investimentos às camadas da população mais favorecidas e não criando condições financeiras suficientemente adequadas às famílias de baixa renda.

Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamentos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda [...]. (Rolnik; Nakano, 2009, p.4)

A localização dos empreendimentos acompanhava o preço das terras urbanas. Assim, os conjuntos habitacionais voltados para as famílias de rendas mais baixas eram comumente implantados nas periferias,

[...] em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. (Rolnik; Nakano, 2009, p.4)

No Estado de Minas Gerais, a Companhia de Habitação de Minas Gerais (Cohab-MG) foi a agência pública responsável por gerenciar o atendimento do programa federal ao mercado popular³. Segundo o modelo adotado, os municípios da RMBH configuravam uma só demanda habitacional. Assim, um conjunto habitacional localizado em qualquer município da Grande BH era previsto para o atendimento à população de toda a região metropolitana. A partir dessa lógica de atuação, o número de moradias de muitos conjuntos na RMBH ultrapassou a necessidade habitacional dos municípios onde estes foram implantados, o que promovia considerável migração de população de baixa renda entre os municípios metropolitanos, sobretudo da capital em direção aos municípios limítrofes.

Este é o caso analisado aqui. Os conjuntos Cristina e Maria Antonieta Mello Azevedo – conhecido popularmente como Palmital – representaram a produção de aproximadamente 8.000 moradias durante a década de 1980 na região de São Benedito, no município de Santa Luiza.

A taxa de crescimento anual do distrito de São Benedito aponta altos índices para a década de oitenta, período de implantação e ocupação dos conjuntos habitacionais. Segundo dados censitários abordados por Resgala (2011), houve um forte movimento migratório em direção a São Benedito neste período: 51% da população de São Benedito em 1991 – o que equivale a 47.352 habitantes – era composta de pessoas que se mudaram para o município durante a década de oitenta. Este estudo revela também que o movimento de migração se

³ O segmento tido como popular compreendia no início do programa (1964) a faixa de 01 a 03 salários mínimos. A partir de 1975, esta faixa se estendeu a cinco salários mínimos.

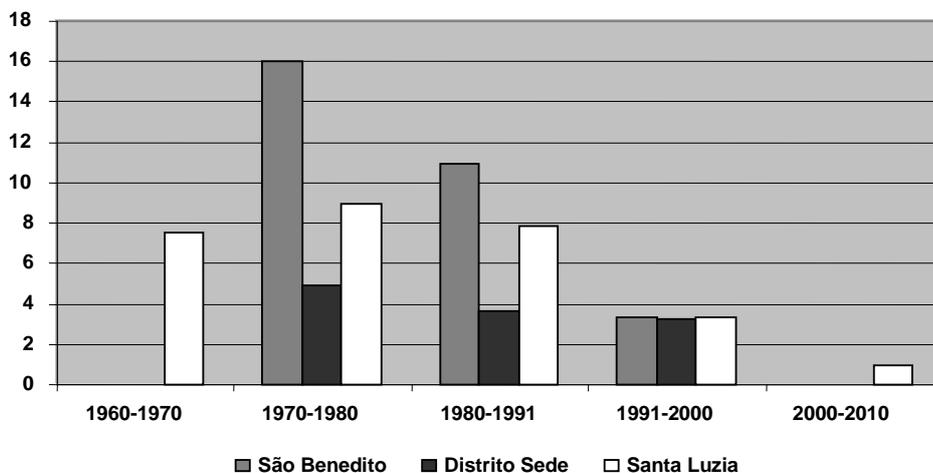
concentra da capital para o município (3.118 pessoas), que equivale a 70% das migrações da década.

O distrito de São Benedito teve sua ocupação urbana consolidada a partir de processos de parcelamento de terra em padrões populares, e teve na implantação dos conjuntos habitacionais, marco significativo na configuração desta área enquanto periferia metropolitana.

Com início na década de 1950, o processo de implantação de loteamentos nestes padrões em São Benedito revelou forte impulso na segunda década de 1970. No período de apenas dois anos (1975 a 1977) foram aprovados 2.920 lotes populares na região, número suficiente para abrigar uma população de 14.600 pessoas (Resgala, 2011). Este processo se alinha às médias de crescimento populacional do município de Santa Luiza na década de 1970 (9%a.a.). O município de Santa Luzia obteve crescimento expressivo também na década oitenta, apontando a maior taxa dentre os municípios da RMBH. O gráfico a seguir aponta o distrito de São Benedito como grande responsável pelas taxas de crescimento populacional do município nas décadas de 1970, 1980 e 1990.

GRÁFICO 1

Taxa de crescimento anual de Santa Luzia: Distrito São Benedito e Sede 1960 - 2010



Fonte: Resgala, 2012, p.237

A implantação das mais de 8.000 moradias nos conjuntos Cristina e Palmital atraiu um número significativo de famílias de baixa renda para o distrito, consolidando e impulsionando o expressivo crescimento populacional da região, além de incentivar posteriores invasões de terra e ocupações irregulares no entorno das áreas dos conjuntos.

Neste sentido, tem-se que as taxas de crescimento apontadas para as décadas de noventa no município se relacionam à intensificação das ocupações irregulares de terrenos públicos vazios, sobretudo, nos interstícios dos conjuntos habitacionais.

Evidenciando, pois, o papel das políticas públicas habitacionais na configuração urbana da região, é importante destacar que enquanto área de expansão urbana e de consolidação de loteamentos populares, São Benedito se revelou região propícia para a lógica de contenção dos custos do processo de construção de conjuntos habitacionais. Lógica esta que se fundamenta, dentre outros parâmetros, na localização dos empreendimentos em terras mais baratas.

De fato, os custos de implantação dos empreendimentos eram direcionados ao preço final da moradia - exceto quando havia subsídio da prefeitura local, o que não foi o caso dos conjuntos aqui analisados -, fazendo com que os compradores das casas pagassem por todo processo de construção do conjunto, ainda que de forma financiada.

Os conjuntos habitacionais Cristina e Palmital compõem, juntos, um loteamento que abrange uma área total de 473,36ha - 184,54ha do Conjunto Cristina e 288,82ha do Palmital -, com a previsão em projeto de abrigarem uma população total de 42.310 pessoas.

O projeto do conjunto Cristina previa a construção de 4.092 unidades habitacionais e do Palmital 4.289 (COHAB-MG, 1986; 1984).

O Conjunto Cristina foi inaugurado no ano de 1982, e durante sua consolidação deu-se início à construção do conjunto Palmital nas áreas remanescentes a norte. A construção dos conjuntos não contou com subsídios da prefeitura local, e assim, todos os custos foram direcionados para o preço final da unidade, que variava segundo sua tipologia construtiva.



FIGURA 01 - Imagem aérea do Distrito de São Benedito, no município de Santa Luzia/MG (2010) Observa-se a divisa com os municípios de Belo Horizonte e Vespasiano, no vetor norte da RMBH, além da localização dos conjuntos Cristina e Palmital.

Fonte: Resgala, 2012, p.239

No Conjunto Cristina foram construídos apartamentos de dois e três quartos (em edifícios de 3 pavimentos), unidades unifamiliares de 2, 3 e 4 quartos, e unidades-embrião⁴. Para uso comercial foram previstos três lotes e implantadas 24 unidades de blocos comerciais e de serviço, em um total de 171 lojas, além de sete galpões de 155,00m² (COHAB, 1986).

O Conjunto Palmital também contou com blocos de edifícios de três pavimentos com apartamentos de 2 quartos, unidades unifamiliares geminadas de 1, 2 e 3 quartos, e unidades-embrião geminadas. Foram previstos seis galpões e 70 lotes para uso comercial.

O padrão de tipologias construtivas selecionado para um empreendimento habitacional, junto aos investimentos em infraestrutura urbana na área, já indicava o perfil social de seus futuros mutuários. As diferenças sociais entre os moradores do Conjunto Cristina e a população do Conjunto Palmital são um exemplo dos efeitos dessa dinâmica. Em geral, os moradores do Palmital refletem uma condição social inferior em relação aos moradores do Cristina, o que pode ser explicado, dentre outros fatores, pelo predomínio no Palmital de unidades habitacionais de menores dimensões, geminadas e com qualidade construtivas inferiores, e, portanto, mais baratas, além dos menores investimentos feitos em infraestrutura urbana no conjunto.

Outro importante fator na diferenciação social dos habitantes dos conjuntos foi que, além de ter sido direcionado para uma população com renda inferior, o Palmital contou ainda com um processo específico em sua ocupação. Cerca das primeiras 1000 unidades habitacionais construídas foram direcionadas a atender um processo de remoção e realocação de famílias habitantes de áreas de vilas e favelas na região central da capital.

Notícias de jornais veiculadas na época ressaltam as dificuldades que a Cohab estaria tendo na comercialização das moradias do Palmital. Assim, a pouca aceitação de suas moradias frente àqueles que seriam os possíveis mutuários pode ser lida como uma reação desta população contra as condições oferecidas pela Cohab, sobretudo em relação à localização “pouco atrativa” das moradias.

Neste caso, foi apontado pela imprensa que a alternativa de direcionar famílias vindas de favelas a habitarem este conjunto na periferia norte metropolitana, vai ao encontro tanto dos interesses da administração pública da capital na retirada das favelas das áreas centrais quanto aos interesses da Cohab frente às dificuldades na comercialização daquelas moradias (Vereador, 1983⁵ *apud* Nazário, 2010).

⁴ As unidades-embrião contam com cozinha, banheiro e um cômodo para quarto e sala.

⁵ VEREADOR diz que prefeito não vê lado humano no caso Arrudas. Estado de Minas, Belo Horizonte, 06 out. 1983, p.5.

A retirada da população pobre, que habitava irregularmente áreas mais centrais da capital e a sua realocação em regiões distantes, revela a dinâmica pela qual são excluídos da cidade aqueles incapazes de “pagar” por ela. De fato, o desfavelamento de áreas próximas aos centros urbanos promove tanto a liberação de áreas de interesse do capital imobiliário quanto também se revela uma forma de “sanear” a paisagem urbana central de áreas tidas como insalubres e violentas.

Este processo acompanha o movimento imposto pela dinâmica imobiliária que faz com que aqueles com renda inferior, não conseguindo ter acesso formal a terrenos em áreas mais centrais são direcionados às áreas periféricas onde encontram preços acessíveis à sua renda. Já no caso dos moradores de favelas centrais, que têm na ocupação irregular a forma de habitarem próximos a regiões mais valorizadas, o seu deslocamento às áreas periféricas é imposto pela atuação direta do Estado. No caso estudado, as famílias que habitavam áreas de favelas foram direcionadas a moradias que, mesmo sendo fruto de políticas públicas, se localizam nos mesmos lugares para onde o mercado direciona o atendimento à população de renda inferior.

A pesquisa realizada por Nazário (2010) junto aos moradores do bairro Cristina, evidencia os fatores que determinaram a busca por uma moradia do conjunto. Dentre eles, destacam-se, o anseio pela aquisição da casa própria – “com a finalidade de evitar ou se livrar do aluguel” – e a limitação imposta pela renda combinada ao fato de existirem poucas opções em moradia popular: “Porque que eu estou morando aqui? Porque eu não tive condição de morar em Belo Horizonte, senão eu não estaria aqui não, estaria lá. (Morador, 74 anos)” (Nazário, 2010, p. 35).

À medida que a ocupação dos conjuntos se consolidava, sendo o início da ocupação do Cristina em 1981 e do Palmital em 1983, a demanda por serviços públicos e infraestrutura urbana aumentava consideravelmente. A precariedade existente nos novos bairros ali instalados é evidente de acordo com os relatos da população. Contudo, é expressiva a situação de completa carência dos primeiros anos do conjunto Palmital, com destaque às faltas recorrentes no abastecimento de energia elétrica e água e a ausência de transporte público no bairro. Após a finalização das obras, o poder público municipal teve pouca atuação nas áreas do conjunto. O crescimento de toda região de São Benedito foi marcada pela ausência de investimentos públicos.

Entretanto, mesmo com a precariedade ali presente, a infraestrutura urbana instalada se revelava superior aos demais loteamentos da região. Assim, ao longo dos anos,

os conjuntos transformaram-se em núcleos polarizadores de novos loteamentos ou de áreas de invasão, quase todos com carência significativa ou total de infraestrutura urbana básica.

Tais evidências reforçam a hipótese de relação entre o processo de implantação dos conjuntos na região com a intensificação destas formas irregulares e precárias de ocupação urbana, ressaltando uma perversa combinação entre os efeitos da ação de políticas públicas habitacionais e a dinâmica do mercado imobiliário.

Segundo documento do Plambel (1986), tal transbordamento das periferias de Belo Horizonte, deslocando considerável parcela da população para regiões distantes e desprovidas de infraestrutura e serviços, promove sérios impactos em termos intermunicipais, dando início a um processo de repartição desigual dos custos e dos benefícios da urbanização.

A localização dos projetos habitacionais na RMBH era determinada segundo o preço da terra, pois, em busca de preços mais baixos para a implantação dos conjuntos, estes acabavam se localizando em áreas periféricas, onde a terra era mais barata.

Dessa forma, a ação estatal por meio das políticas habitacionais que vigoravam na época, as quais acompanhavam a lógica do mercado de terras na localização de seus empreendimentos, acabou por direcionar a população de baixa renda atendida pelos seus programas para áreas mais distantes do centro metropolitano, muitas das quais já apontavam um intenso e precário crescimento no decorrer dos anos anteriores, como é o caso da região de São Benedito.

O Programa MCMV-FGTS na RMBH: O município de Juatuba

A crise do SFH e a extinção do BNH em 1986 criaram, segundo Cardoso (2002, p. 108), um “vácuo” com relação às políticas habitacionais federais. Desde então uma série de programas e ações foram desenvolvidos, mas com aporte de recursos mais discreto. Atualmente, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) figura como o mais expressivo programa de financiamento habitacional pós-BNH, seja pela dimensão dos recursos e investimentos a ele destinados, seja pela meta estabelecida de construção de aproximadamente 2 milhões de unidades habitacionais.

O lançamento do PMCMV em 2009 coroou o processo de transformações recentes da política habitacional brasileira, iniciado ainda na década de 1990⁶, contribuindo para a reformulação do mercado imobiliário – o que culminou na inserção de famílias de menor renda no mercado consumidor de moradia em escala mais abrangente e favoreceu a

⁶ Ver Shimbo (2010) e Soraggi (2012).

expansão da produção formal/legal de moradia voltada para o chamado “segmento econômico” sobre municípios onde a disponibilidade de terrenos urbanos e o custo da terra se mostram interessantes ao capital imobiliário. Este é o caso do município de Juatuba, localizado no vetor oeste de expansão metropolitana da RMBH.

Ao contrário do estudo de caso relatado no item anterior, a produção habitacional vinculada ao PMCMV em Juatuba se dá exclusivamente através da atuação do mercado imobiliário, que, neste caso, identifica no município condições favoráveis à sua expansão, como veremos a seguir. De acordo com Soraggi (2012, p.101), o público alvo no município é composto por famílias com renda inferior ou igual a 06 salários mínimos – e neste recorte, notadamente famílias com renda igual ou inferior a 03 salários mínimos –, nas quais pelo menos um dos responsáveis possui emprego formal.

Em linhas gerais, o município de Juatuba – cuja população é de 22.202 habitantes – apresenta ocupação urbana dispersa e de baixa densidade, e possui um número significativo de terrenos vazios, cujo valor para comercialização varia entre R\$5,93/m² e R\$150,00/m². As condições formais de trabalho de boa parte da população local e dos municípios vizinhos conferem às famílias com renda inferior a R\$5.000,00 os requisitos necessários para participar dos programas que disponibilizam crédito imobiliário para financiamento habitacional, como o PMCMV⁷.

O comprometimento de Juatuba com o processo de metropolização está relacionado à expansão da atividade industrial e remete às décadas de 1970 e 1980, período em que se consolidaram as bases para a industrialização do município, cujo marco foi a instalação da fábrica da BRAHMA – atual AMBEV. Desde então, agentes do mercado imobiliário promoveram ali inúmeros parcelamentos sem qualquer infraestrutura, contribuindo para a conformação do estoque de terras ainda hoje disponível.

Em entrevistas citadas por Soraggi (2012), funcionários da Prefeitura Municipal de Juatuba e representantes de algumas construtoras que atuam no município apontaram fatores que contribuem para despertar o interesse do mercado imobiliário voltado para o “segmento econômico”, dentre os quais cabe destacar: a disponibilidade e o preço dos terrenos, a localização estratégica de Juatuba na malha rodoviária e em relação aos municípios vizinhos, e a legislação urbanística pouco restritiva.

⁷ O PMCMV divide-se em Programa Nacional de Habitação Urbana e Programa Nacional de Habitação Rural. No domínio do primeiro encontram-se o PMCMV-FAR destinado exclusivamente a famílias com renda igual ou inferior a R\$1.600,00 e o PMCMV-FGTS destinado a famílias com renda igual ou inferior a R\$5.000,00. Os empreendimentos mencionados no presente trabalho inserem-se na esfera do PMCMV-FGTS.

Segundo dados organizados por Soraggi (2012) ao longo de 2011 a partir da análise da produção de conjuntos residenciais para comercialização em Juatuba, foram identificados 40 empreendimentos - num total de 510 unidades - produzidos por 13 construtoras/incorporadoras de pequeno e médio porte, cujas unidades residenciais foram financiadas com recursos do FGTS - atrelados ao PMCMV desde julho de 2009. Os empreendimentos ora mencionados encontram-se distribuídos em 07 dos 58 bairros que integram a cidade.

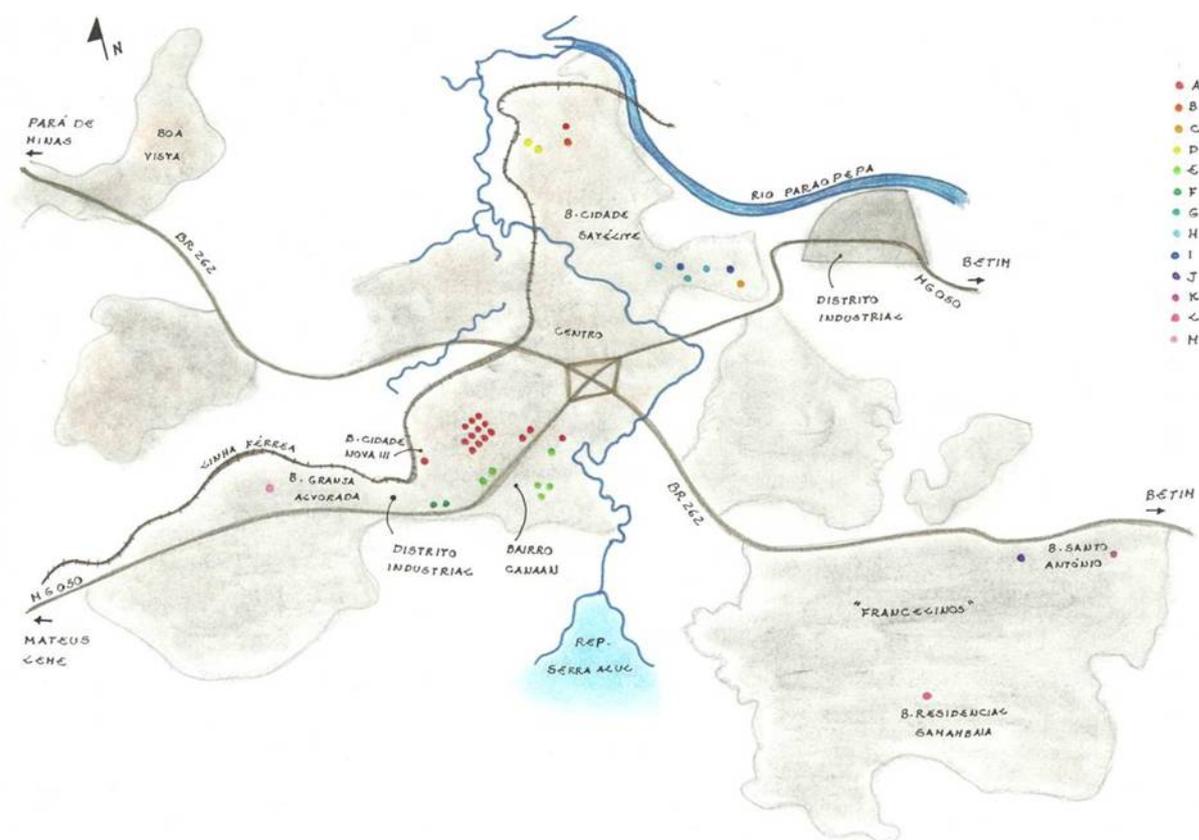


FIGURA 3 - Identificação dos empreendimentos vinculados ao PMCMV-FGTS em Juatuba
 Observa-se no croqui a distribuição dos empreendimentos em função da construtora responsável por sua execução. Cada letra relacionada na legenda corresponde a uma construtora.

Fonte: Soraggi, 2012, p.81

Nota-se que o Bairro Canaan abriga 22 dos 40 empreendimentos identificados. De acordo com informações reunidas por Soraggi (2012), dentre os 58 bairros que integram o município, apenas o Bairro Canaan possui infraestrutura urbana básica completa - vias pavimentadas, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem pluvial. Os demais bairros apresentam infraestrutura urbana precária,

especialmente no que se refere aos sistemas de drenagem pluvial e esgotamento sanitário. Soraggi (2012) aponta que:

Desde 1979, quando foi instituída na esfera federal a Lei 6766/79 que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é de responsabilidade dos empreendedores a execução de infraestrutura básica. Neste sentido, observa-se em Juatuba o descumprimento histórico desta obrigação, tornado senso comum para “maior conveniência” dos empresários do setor imobiliário. A expansão urbana do município a partir de sucessivos processos de parcelamento do solo remete às décadas de 1970 e 1980, quando Juatuba ainda era um distrito de Mateus Leme. Conforme informações dos técnicos da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Meio Ambiente, 54 dos atuais 58 bairros que integram a área urbana do município já existiam quando o distrito de Juatuba foi emancipado em 1992 (informação verbal). A execução de loteamentos à revelia da legislação federal e sem a devida fiscalização dos gestores municipais contribuiu para a formação de um estoque de lotes desprovidos de infraestrutura básica – que hoje se presta à expansão imobiliária [...]. (Soraggi, 2012, p.98-99)

Observa-se em Juatuba certo descompasso na legislação urbanística, o que acarreta prejuízos à política territorial do município. Sob este aspecto Soraggi (2012, p.98) destaca o adensamento da ocupação urbana em desconformidade com a capacidade da infraestrutura urbana e ambiental, além da crescente demanda por serviços públicos – em especial, saúde e educação – que extrapolam o planejamento do executivo municipal.

Conforme estabelecido no Plano Diretor Municipal – Lei Complementar nº. 94/2008 – os parâmetros de parcelamento e de uso e ocupação do solo deveriam ser regulamentados na atualização das leis de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo, o que não aconteceu: permanece em vigor a Lei Complementar nº. 345/1998 – que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano – e a Lei Complementar nº. 358/1998 – que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo.

Como medida paliativa, ao analisar a possibilidade de aprovação de empreendimentos de maior porte – inclusive projetos de parcelamento do solo e conjuntos habitacionais – o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA) estabelece algumas condicionantes, como a abertura e pavimentação de vias, ou mesmo a execução de redes de drenagem. Cabe, no entanto, observar que tal atuação não encontra respaldo nos

instrumentos de regulação urbana disponíveis no município. Além disso, as condicionantes são definidas caso a caso, sem critérios orientadores.

À luz do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº. 10.257/2001 - o princípio da função social da propriedade estabelece as bases de um novo paradigma jurídico-político no país a respeito do controle e da regulação do uso, da ocupação e do parcelamento do solo, que não existiam durante o período de vigência do SFH/BNH. Neste contexto, o desenvolvimento urbano - expresso principalmente na expansão territorial das áreas urbanas e no adensamento das áreas já urbanizadas - deve subordinar-se ao reconhecimento do direito à cidade socialmente justa e ambientalmente equilibrada. Para Soraggi (2012):

O espaço produzido em Juatuba é comercializado com *slogans* popularizados do “ideal da casa própria” e se materializa segundo as expectativas do capital imobiliário [...]. A cidade é desenhada à revelia dos princípios básicos que regem o cumprimento da função social e a gestão democrática do espaço urbano. Constata-se aí um “divórcio anunciado” entre uma política habitacional de interesse social concebida como “habitação de mercado” e os princípios de política urbana estabelecidos na Constituição Federal. (SORAGGI, 2012, p.102)

A expansão e o adensamento da ocupação urbana verificados no município de Juatuba em decorrência da produção habitacional atrelada ao PMCMV não observam o cumprimento da função social da propriedade. Não existe alinhamento entre a política de financiamento habitacional estruturada na esfera federal e a gestão urbana estabelecida no campo do município. Soma-se a isso a fragilidade dos instrumentos de regulação urbanística municipal expressa na falta de definição e detalhamento em torno do ordenamento territorial proposto, na desatualização dos parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo, além da ausência de regulamentação específica dos instrumentos de política urbana arrolados no Estatuto da Cidade e previstos no Plano Diretor Municipal.

Considerações Finais

Com base nos estudos do Plambel (1987), Resgala (2012) afirma que:

Nas cidades brasileiras, os processos capitalistas de produção e distribuição de moradias não promoveram a integração ao mercado formal das camadas de mais baixa renda, que constituem ampla parcela da população. A

incapacidade financeira desse segmento, o alto custo de produção da habitação, o processo de retenção especulativa de terrenos e o constante crescimento da demanda em função da pressão demográfica, constituem fatores que realimentam a situação precária em que vivem as famílias de rendas inferiores. (Resgala, 2012, p.248-249)

As dinâmicas do mercado imobiliário acabam por impor ao processo de produção do espaço urbano um movimento pelo qual os grupos de renda inferior, não conseguindo ter acesso formal a terrenos em áreas mais centrais, ou com melhor oferta de infraestrutura e serviços, são direcionados às áreas periféricas onde encontram preços e condições acessíveis à sua renda.

É, portanto, no contexto de elaborar respostas aos problemas ligados à moradia urbana que se faz necessária a intervenção do poder público na produção habitacional. Contudo, para além do objetivo social de atender a população incapaz de obter a moradia via mercado, há outros fatores que acabam por direcionar a implementação das políticas habitacionais, como é o caso do desenvolvimento econômico que pode ser gerado a partir do impulso à indústria da construção civil dado por tais programas. Objetivo este assumido oficialmente nas duas políticas habitacionais aqui analisadas.

Neste sentido, a fim de viabilizar economicamente os investimentos, os empreendimentos frutos de tais políticas acabam por se localizar em regiões onde a terra é mais barata, e por isso, distantes dos centros e com sérios problemas de oferta de infraestrutura e serviços urbanos. Assim, a partir da análise do processo de implementação das ações públicas vinculadas ao BNH e ao PMCMV, é aqui evidenciado o papel de legitimador do precário padrão de crescimento periférico que tais políticas acabam por assumir.

É possível que as análises aqui elaboradas, ao traçar um paralelo entre os efeitos da política do BNH com o atual debate da questão habitacional em torno do PMCMV, possam contribuir para a discussão dos impactos da política de provisão de moradia no processo de produção do espaço urbano, e assim, na vida cotidiana de sua população.

As similaridades presentes entre as diretrizes de ação das políticas do BNH e do PMCMV apontam para sérias reflexões. É o caso, por exemplo, da primazia que tais ações apresentam na busca por terras mais baratas, o que acaba por direcionar a população atendida para as mesmas regiões urbanas que as dinâmicas do mercado imobiliário as induz a ocupar.

Ao acompanhar os vetores de expansão periférica, tais ações públicas se formulam como legitimadoras dos padrões precários de urbanização. Neste sentido, há que se pergunte se as políticas habitacionais são entendidas e formuladas enquanto políticas urbanas, ou se restringem a políticas de promoção da produção do bem moradia. Neste caso, o dito direito à propriedade acaba por se distanciar do que se entende por direito à moradia, em seu sentido pleno. Sob este aspecto, ao retomar Lefebvre (2008), Soraggi (2012, p.104) afirma que “sem qualquer poesia a função simplificada do *habitat* se sobrepõe ao *habitar*” e aponta:

No espaço periférico produzido em bases capitalistas formais, os problemas relacionados à moradia são expressos, portanto, não apenas na impossibilidade de acesso ao espaço composto por telhado e algumas paredes “chamado casa própria”, mas principalmente na impossibilidade do exercício do direito à moradia em sua compreensão plena, traduzido em última instância como direito à cidade propriamente dita. (SORAGGI, 2012, p.104)

Percebe-se assim, que, mesmo na análise do atual PMCMV, implementado já na vigência do Estatuto das Cidades, suas políticas atuam na produção do espaço urbano, porém, se dissociando do que se entende por política urbana, esta que deve buscar, a partir das diretrizes do Estatuto da Cidade, o exercício da função social da propriedade e do direito à cidade.

As análises aqui elaboradas evidenciam o efeito da política de produção de moradia como importante agente na produção do espaço metropolitano, afinal, “construir moradias é produzir cidades” (Rolnik, Nakano, 2009, p.5). Entende-se, assim, que os programas habitacionais apenas alcançarão diretrizes de política urbana quando o desenvolvimento econômico não estiver na pauta central de sua concepção.

Referências Bibliográficas

Azevedo, S. 1982. A política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. In: DINIZ, E. (org). *Políticas públicas para áreas urbanas*, Rio de Janeiro, Zahar.

Bolaffi, G. 1979. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial*, São Paulo, Alfa-Omega, p. 37-70.

Bourdieu, P. 1997. Efeitos de Lugar. In: BOURDIEU, P. (coord.). *A Miséria do Mundo*, Petrópolis, Vozes.

Brasil. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial da União* [Em linha], 11 jul. 2001, Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> > [Consult. 21 dez. 2010].

Brasil. Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e da outras providências. *Diário Oficial da União* [Em linha], 08 jul. 2009, Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> > [Consult. 21 dez. 2010].

Brasil. Lei nº 12.424 de 16 de junho de 2009. Altera a Lei 11.977 de 07 de julho de 2009 e da outras providências. *Diário Oficial da União* [Em linha], 17 jun. 2011, Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> > [Consult. 21 dez. 2010].

Caixa Econômica Federal. *Cartilha: Minha Casa, Minha Vida* [Em linha]. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>> [Consult. 28 dez. 2011].

Cardoso, A. L. 2002. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR*.

IPPUR/UFRJ - DPRA. ANO XVI, n. 1.

Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG) 1984. *Projeto de Parcelamento Urbano com Locação das Edificações* - Município de Santa Luzia - Conjunto Habitacional Maria Antônia Mello Azevedo (Palmital), Belo Horizonte, COHAB-MG. Escala 1:1000.

Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG) 1986. *Projeto de Parcelamento Urbano com Locação das Edificações* - Município de Santa Luzia - Conjunto Habitacional Cristina, Belo Horizonte, COHAB-MG. Escala 1:1000.

Fundação Israel Pinheiro 2009. *Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Santa Luzia*, Santa Luzia, Prefeitura Municipal de Santa Luzia, 1CD.

Fundação João Pinheiro 2007. *Relatório Final. Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH*, Belo Horizonte, FAPEMIG/FJP, 2v.

Guimarães, B. M. 1974. *BNH e a política de governo*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Juatuba, Lei Complementar nº 94 de 18 de dezembro de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo do Município. *Diário Oficial do Município*, Juatuba, 19 dez. 2008.

Lefebvre, H. 2008. *A revolução urbana*, Belo Horizonte, Editora UFMG.

Maricato, E. 2008. *Brasil, Cidades*. Petrópolis, RJ, Vozes.

Nazário, R. O. 2010. *O processo de periferização na RMBH: um estudo sobre os conjuntos habitacionais de Santa Luzia – MG*. Monografia (Graduação). Curso de Ciências Sociais, Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) 1987. *Considerações sobre a questão habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, PLAMBEL.

Resgala, G. 2011. *Formas de produção do espaço periférico metropolitano: Um estudo sobre São Benedito na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 170p. Dissertação (Mestrado), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

Resgala, G. 2012. O papel do Estado na produção da periferia norte, a partir da implantação dos conjuntos habitacionais Cristina e Palmital In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. M.. *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, Belo Horizonte, C/Arte.

Rolnik, R.; Nakano, K. 2009. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 20, p.4-5.

Shimbo, L. Z. 2010. *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 359p. Tese (Doutorado), São Carlos, SP, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

Soraggi, A. C. M. 2012. *A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico: Um estudo sobre a produção de moradia para o “segmento econômico” em Juatuba/MG*. 2012. 155p. Dissertação (Mestrado), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.