



Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Estudos Setoriais Integrados

Volume 1

Abril de 2010



Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Estudos Setoriais Integrados

Volume 1

Abril de 2010



Secretaria Estadual de
Desenvolvimento Regional
e Política Urbana - SEDRU



SUMÁRIO

VOLUME I

Introdução.....	2
1 Uso do Solo, Dinâmica Imobiliária e Escalas de Centralidades Metropolitanas – USDEC.....	3
2 Mobilidade Urbana, Comunicações, Transportes e Sistema Viário - MCT.....	115
3 Habitação, Vida Cotidiana e Qualidade de Vida – HVQ.....	174

VOLUME II

4 Cultura, Educação, Segurança Alimentar, Trabalho e Renda - CEAT.....	272
5 Saúde, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento - SMARHS.....	422

VOLUME III

6 Complexos Ambientais Culturais - CAC.....	611
7 Capacidade Institucional de Planejamento e Gestão –CIPLAG.....	768

VOLUME IV

8 Risco Socioambiental, Vulnerabilidade Social e Segurança Pública - RIVS.....	884
9 Aspectos Demográficos e Ambientais da Demanda Social - ADAMS.....	980
10 Estrutura Produtiva, Conhecimento, Tecnologia e Alternativas Energéticas - ETC.....	1043
11 Estudo Complementar Prioritário: Oferta e Utilização de Serviços Ambulatoriais e Hospitalares.....	1072

VOLUME V

12 Estudo Complementar Prioritário: Evolução do Perfil Epidemiológico nos Municípios da RMBH entre 1998 e 2006.....	1117
13 Estudo Complementar Prioritário: Capacidade De Investimento, Base Tributária E Arranjos Financeiros Metropolitanos.....	1148
14 Estudo Complementar Prioritário: Mudanças Climáticas: Impactos, Vulnerabilidades e Políticas de Controle de Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) na RMBH.....	1229
15 Equipe técnica	1270

INTRODUÇÃO

Este relatório é composto pelos estudos interdisciplinares e setoriais realizados pelas sub-equipes das Áreas Temáticas Transversais (ATTs) e dos Estudos Complementares Prioritários (ECPs) do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH¹, contratado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU-MG, junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – Fundação Ipead, para elaboração por equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – Cedeplar, da Faculdade de Ciências Econômicas – Face, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Os estudos assim coordenados envolvem também várias outras unidades e departamentos da UFMG, assim como o Observatório de Política Urbana – Opur, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PucMinas, além de outras unidades de ensino superior, centros de pesquisa e equipes de consultoria especializadas na área de planejamento urbano e em estudos setoriais específicos.

Como já descrito nos produtos anteriores², o processo de elaboração do PDDI se dá basicamente em duas frentes distintas: de um lado, o trabalho permanente e interno a cada Área Temática e Estudo Prioritário Complementar; por outro, uma série de reuniões da Coordenação, reuniões gerais e reuniões externas do Plano, além do processo participativo, por meio de oficinas e seminários abertos à sociedade civil e aos entes públicos.

Sendo assim, este produto reúne o esforço de compreensão da RMBH pelas sub-equipes do Plano Metropolitano, a partir de entrevistas e coleta de informações junto a órgãos públicos de interesse, da reunião de dados estatísticos, da análise de outros estudos e diagnósticos, e da incorporação das considerações levantadas no processo participativo. Juntos, os estudos interdisciplinares e setoriais compõem um diagnóstico abrangente e atualizado sobre a RMBH, e servirão para balizar e informar as propostas de políticas e programas do PDDI-RMBH.

¹ Aqui também chamado de Plano Metropolitano.

² Os produtos anteriores apresentaram e detalharam o marco teórico-conceitual e metodológico que orientam o desenvolvimento dos estudos, análises e proposições do PDDI-RMBH.

1 USO DO SOLO, DINÂMICA IMOBILIÁRIA E ESCALAS DE CENTRALIDADES METROPOLITANAS - USDEC

O presente relatório refere-se à etapa de diagnóstico do Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte e apresenta os principais aspectos referentes à dinâmica imobiliária em curso na região, às características dos tipos de uso e ocupação do solo resultantes e um panorama das escalas de centralidades que estruturam seu território.

Os resultados apresentados baseiam-se, principalmente, na análise de dados secundários disponíveis e também na realização de alguns levantamentos de dados primários, destacando-se a pesquisa de imóveis e preços anunciados no mercado imobiliário da região e as entrevistas realizadas com representantes dos setores de planejamento urbano e controle urbanístico dos 34 municípios que integram a RMBH.

Na ausência de base cadastral ou imagens de satélite atualizadas da região em estudo, as análises realizadas procuraram focar de forma panorâmica os principais aspectos da temática em questão responsáveis pela estruturação do território metropolitano e a caracterização de problemas relacionados às funções públicas de interesse comum, não pretendendo, portanto abordar questões intramunicipais, as quais deverão ser contempladas em momento oportuno, diante de prazos e instrumentos adequados.

1.1 Dinâmica Imobiliária na RMBH

O mercado imobiliário da Região Metropolitana de Belo Horizonte vem passando por transformações significativas. Nos últimos anos, além de uma forte valorização observada em toda a região e no mercado imobiliário como um todo, vem ocorrendo uma aceleração da dinâmica de construção de novas unidades habitacionais e uma preparação para a continuidade deste processo no futuro próximo por parte dos capitais imobiliários e do poder público. Esta movimentação envolve uma transformação na própria organização territorial da região metropolitana, que ocorre de forma desigual no seu espaço, acentuando velhas

desigualdades e criando novas dinâmicas territoriais. Diversos fatores atuam no sentido de propiciar estas transformações: mudanças na conjuntura macroeconômica; novos investimentos públicos estruturantes implantados e anunciados para determinadas áreas da RMBH; a saturação crescente do mercado imobiliário do município de Belo Horizonte, que contribui para o transbordamento de investimentos imobiliários na direção dos municípios vizinhos; mudanças no perfil dos produtos ofertados pelo mercado de alta renda, que envolve uma intensificação da produção de espaços residenciais cercados, próximos a amenidades ambientais e afastados do tecido urbano adensado; uma retomada do investimento no parque industrial na região; dentre outros.

Em linhas gerais, observa-se no mercado que o crescimento tem sido bastante heterogêneo em termos dos tipos de imóveis ofertados, agregando desde pequenos edifícios voltados para o mercado de renda média e baixa em áreas mais periféricas até os parcelamentos horizontais e condomínios verticais cercados voltados para o mercado de alta renda. Dois aspectos se destacam neste cenário: o primeiro refere-se à entrada no mercado de compra e venda de moradias de uma camada de baixa e média renda que anteriormente não tinha as condições necessárias de acesso ao crédito para tal, o que causa um crescimento vertiginoso da oferta voltada para esta faixa de renda. Isto tem ocorrido também em função do programa Minha Casa Minha Vida – que tende a potencializar este boom imobiliário do mercado de baixa renda. Em segundo lugar, o mercado imobiliário de alto luxo apresenta uma valorização que atinge patamares de preços jamais vistos na região e inaugura tipos anteriormente inexistentes (como a verticalização em condomínios fechados situados fora das sedes dos municípios) e aumenta consideravelmente seu padrão construtivo. Trata-se de um elemento importante para a avaliação da dinâmica recente, por sustentar um nível de valorização que se reflete nos dados levantados, elevando as médias de preços do mercado residencial de municípios como Nova Lima e Lagoa Santa a novos patamares, e que indicam uma ascensão considerável do poder aquisitivo das camadas de mais alta renda. As transformações territoriais levadas a cabo por estas duas frentes do mercado imobiliário vêm sendo decisivas na produção atual do ambiente construído na RMBH, e ocorre em regiões distintas, com padrões desiguais de infraestrutura e acesso aos serviços e às centralidades da região. Conhecer os desequilíbrios territoriais causados pela livre atuação do mercado neste segmento é fundamental para a atuação do planejamento voltado para a correção destes descompassos e o direcionamento das dinâmicas futuras.

O estudo da dinâmica imobiliária recente na RMBH apresentado a seguir foi realizado a partir de visitas às prefeituras dos municípios da região metropolitana, assim como entrevistas junto aos agentes do setor imobiliário (corretores e construtoras) e a consulta à oferta anunciada em classificados de jornais belo-horizontinos. Buscou-se uma abordagem que se divide em duas frentes de análise: uma linha voltada para o entendimento das tendências recentes do mercado, preocupada em compreender como tem sido o comportamento da demanda por unidades habitacionais e do mercado imobiliário em geral, e como a oferta vem reagindo a estes estímulos e gerando efeitos no próprio comportamento da demanda. Este primeiro olhar é demonstrado territorialmente através de dados do mercado imobiliário, o que provê uma ligação com a segunda frente de análise, que se concentra na dinâmica territorial e na produção do espaço engendrada pelos agentes relacionados aos capitais imobiliários, buscando uma avaliação qualitativa dos processos de transformação territorial intensa que caracterizam o momento atual do mercado imobiliário na RMBH.

1.1.1 Contextualização Teórico-Metodológica

A dinâmica imobiliária no território de determinada região segue a uma lógica própria dos capitais imobiliários, que diferem de outros mercados e setores por motivos diversos. Cabe aqui anunciar os pressupostos teóricos adotados por esta seção do estudo com o objetivo de dar apoio às considerações de ordem empírica elencadas nas subseções seguintes.

A renda da terra – elemento primordial por trás da atuação dos capitais imobiliários – é aqui entendida basicamente como um rendimento auferido pelo proprietário em função da utilização de seu terreno por terceiros. Do ponto de vista da economia urbana, a renda da terra corresponde a uma porção do excedente obtido pelo usuário do terreno – ajustado pelo proprietário (que atua como um *landlord* urbano) de acordo com as diversas condições que determinam este excedente, configurando um capital rentista e improdutivo que se beneficia da dinâmica capitalista no território por trás da valorização fundiária, e que tende influenciar o direcionamento territorial desta dinâmica e seu ordenamento.

Diversos são os fatores que causam esta valorização. A proximidade de centros e o reforço do grau de centralidade de determinada localidade é um primeiro aspecto, que ocorre em função do fato de que a demanda efetiva por bens e serviços localizados nas centralidades é mais elevada do que em outras localidades não-centrais, sustentando uma lucratividade maior nos negócios situados nos centros.

Em se tratando do uso residencial, a moradia em centros urbanos tende a ser mais valorizada em função da proximidade de amenidades diversas (parques, praças, museus etc.), da maior concentração da oferta de bens e serviços, da minimização dos deslocamentos diários em função de trabalho e estudo, somado ao fato de que o custo de transporte para que se tenha acesso a estes diversos usos não-residenciais é inversamente proporcional à distância deste centro. Uma segunda fonte de valorização fundiária é o provimento de infraestrutura urbana em determinada localidade, sobretudo a melhoria do acesso. E uma terceira causa da valorização está na legislação de uso e ocupação do solo, que pode inibir ou permitir determinados usos e principalmente o potencial construtivo e o nível de adensamento que pode ser praticado em determinada área. Alterações nestas normas causam alterações instantâneas no mercado de terras das localidades envolvidas. Os capitais envolvidos no setor imobiliário atuam diretamente nos fatores que determinam a valorização fundiária nas escalas local e regional, seja nas decisões acerca dos investimentos em infraestrutura urbana, na realização de parcelamentos distantes visando à atração desta infraestrutura para estas áreas e causando uma valorização dos terrenos que se encontram no caminho, na produção social de valor simbólico por trás de determinadas formas de moradia ou mesmo na alteração e no direcionamento político de determinados aspectos da legislação de uso e ocupação do solo urbano. Neste sentido, a atuação do setor imobiliário foi historicamente decisiva na conformação do ambiente construído da metrópole.

A relação da indústria com o mercado de terras se apresenta de outra forma. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que este é um mercado menos sujeito à lógica descrita acima em função do simples fato de que os terrenos são freqüentemente cedidos ao uso industrial por parte do poder público. Feita esta ressalva, a valorização de terras voltadas para o uso industrial está diretamente ligada à proximidade da infraestrutura requerida pela indústria, que vem se tornando cada vez mais complexa, com demandas de equipamentos e serviços industriais de tecnologia avançada, sendo a proximidade da infraestrutura de transportes também fundamental neste sentido. O impacto que o adensamento industrial de determinada área gera sobre o mercado de terras em geral é bastante significativo, em função do aumento da renda advindo da indústria e dos impactos desta em outros setores de atividade econômica, sobretudo o setor terciário.

Estes elementos diversos tendem a gerar impactos sobre a população de forma extremamente desigual no espaço, sobretudo numa realidade tal qual a da metrópole brasileira, onde os níveis de desigualdade social e de renda são extremamente elevados. A

valorização fundiária e sua relação com o planejamento urbano de forma geral tende a alimentar um processo de exclusão socioespacial em função da incapacidade de determinados grupos de se inserirem nesta lógica de mercado que rege o acesso à terra urbana. Criam-se assim bolsões territoriais de exclusão da cidade que são extremamente heterogêneos e que criam suas próprias maneiras de regimento (informal) do acesso ao mercado de terras. Neste sentido, é fundamental que o ordenamento territorial tenha como um de seus objetivos a compensação destes efeitos negativos da lógica da valorização fundiária sobre determinados grupos, criando situações de exclusão da cidade e injustiça espacial com efeitos nefastos sobre a própria organização territorial.

O provimento de habitação de interesse social é uma primeira forma de se intervir nesta lógica, e a localização destes benefícios não pode ser tratada como um aspecto de menor ordem de importância, sendo fundamental sua proximidade de localidades onde se concentra o provimento de serviços e equipamentos públicos de modo geral. Ressalta-se que não se pode pensar em habitação isoladamente do contexto urbano, ou seja, ao mesmo tempo em que é necessário garantir, à população, o acesso à moradia, seja através de novas construções ou através da melhoria das condições das moradias existentes, é fundamental garantir o acesso a infraestrutura de saneamento básico e transporte coletivo, a equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, à oferta de empregos, enfim, o direito à cidade.

Considera-se aqui o processo de metropolização como uma transformação socioespacial na forma e na lógica da cidade a partir de uma extrema concentração de elementos diversos em sua centralidade principal somada de um fator fundamental na sua explosão e espraiamento, que é a industrialização. O crescimento da indústria de peso causa transformações radicais na cidade, desestabilizando sua ordem anterior e gerando uma nova forma de organização do território, muito ligada à necessidade de maior fluidez imposta pela indústria ao espaço urbano, e marcada por uma acentuada fragmentação socioespacial. No caso de Belo Horizonte esta é uma dinâmica que envolve os municípios vizinhos desde os seus primórdios, com a localização da cidade industrial Juventino Dias no município de Contagem ainda no início dos anos 40. Do ponto de vista territorial, o processo de metropolização envolve o lançamento de elementos anteriormente exclusivos aos espaços adensados do núcleo metropolitano principal aos seus entornos, na forma de “tentáculos” que atingem os outros municípios da região metropolitana de forma extremamente desigual, tanto em sua intensidade quanto em relação aos processos que eles envolvem. Em determinadas localidades estes tentáculos envolvem a industrialização e a necessidade de organização do

espaço em função de suas necessidades (tradicionalmente no vetor oeste da RMBH), em outras carrega a urbanização periférica precária, sem infraestrutura e o mínimo de condições de vida adequadas para seus moradores (o que caracteriza parte do vetor norte, e leste em menor grau), e em outros eixos envolve uma ocupação residencial de alta renda de baixa densidade – muitas vezes gerando pressões sobre áreas de interesse ambiental em função de sua busca pelas amenidades naturais e de proximidade de atributos climáticos ou de beleza cênica (o que tem sido o caso do eixo sul).

Trazendo esta leitura do território para o mercado imobiliário, pode-se identificar no território da RMBH duas espacialidades separadas que correspondem a distintos graus de integração de determinada área com o processo de metropolização e o tecido metropolitano resultante. Em primeiro lugar, tem-se uma mancha urbana altamente integrada à centralidade metropolitana principal situada em Belo Horizonte, e que se estende pelos demais municípios metropolitanos de forma desigual e muitas vezes descontínua. Esta área abarca um mercado imobiliário correspondente, que é mais integrado à lógica da metrópole como um todo e é centralizado pelo mercado de Belo Horizonte, sofrendo efeitos diretos das dinâmicas que ocorrem neste. De forma complementar a esta mancha urbana, tem-se uma segunda espacialidade que estabelece ligações mais frágeis com a metrópole, e se organiza (econômica, política, cultural e socialmente) de forma mais expressiva na escala local. Esta segunda área também envolve seu próprio mercado imobiliário, com estruturas e padrões de oferta e demanda mais inseridos na escala local, embora estas também sofram influências (em menor grau) do mercado belo-horizontino. É possível destrinchar este primeiro nível de análise numa segunda ordem, identificando localidades altamente integradas à dinâmica (e à estrutura territorial) da metrópole, mas cujo mercado imobiliário se organiza principalmente na escala local (como algumas áreas do eixo oeste). Entretanto, estas especificidades serão descartadas e a análise se concentrará nestas duas escalas, das áreas altamente inseridas na teia metropolitana e daquelas que se organizam principalmente na escala local.

Em termos metodológicos, esta diferenciação foi utilizada como uma premissa – corroborada por entrevistados do setor que atuam na escala local – para se abordar estes distintos mercados a partir de olhares diferentes. O mercado imobiliário mais fortemente integrado à dinâmica metropolitana – e à cidade de Belo Horizonte – é representado pela oferta anunciada em jornais de grande circulação da capital; e o mercado local é abordado qualitativamente a partir de entrevistas com agentes locais.

1.1.2 A Produção da Habitação Popular Pela Indústria da Construção

Esta seção tem o objetivo de tratar da questão da habitação popular em termos mais amplos, para contextualizar – inclusive em termos teóricos – as considerações mais específicas apresentadas adiante. Pressupõe-se que a questão da habitação popular permanece no seio da problemática urbana no contexto metropolitano, e que sua interface com a lógica do mercado imobiliário é essencial para o bom entendimento do próprio processo de urbanização de forma mais ampliada, por ser um aspecto marcante na produção do espaço urbano na metrópole brasileira.

O grande desafio do combate ao déficit habitacional no Brasil depende, sobretudo, de possibilitar o acesso das famílias que recebem uma renda mensal familiar de até três salários mínimos à habitação. Estas famílias representam 90,7% do déficit habitacional, de acordo com estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro em 2005. A partir disso, sabe-se que, historicamente, a indústria da construção da habitação não demonstrou ter condições de equacionar o problema da moradia da população urbana de baixa renda. Assim, tanto a intervenção do Estado quanto as outras formas de produção da moradia (não integralmente capitalistas), em especial a autoconstrução, são vistas como respostas ao problema habitacional.

Torna-se importante analisar as razões que corroboram a noção de que a indústria da construção da habitação no Brasil é “incapaz” de atender à demanda da população de baixa renda por habitação, a partir da hipótese de que as estratégias dos diversos agentes imobiliários que atuam no espaço urbano em busca exclusivamente da acumulação de capital através da produção da habitação, não servem aos segmentos de baixa renda da população.

Tem-se que a produção e a comercialização da habitação realiza-se a partir do processo de incorporação imobiliária, que articula os demais agentes responsáveis pelo processo, que são o proprietário da terra, o incorporador, o construtor e o financiador. O incorporador é o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o processo de produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais. Grandes empresas da indústria de construção coordenam e executam a incorporação, através de uma estrutura operacional capaz de mobilizar todos os fatores necessários à aquisição do terreno, à captação do suporte financeiro às operações, à própria produção da habitação até o “lançamento do produto na prateleira”, para então ser comercializado. Também exercem a função de

corretoras de imóveis, distribuindo centrais em diversos pontos da cidade para a venda dos imóveis que produzem.

São dois os parâmetros que orientam os incorporadores imobiliários na busca de terrenos pelas diversas regiões da cidade para a produção da habitação popular: o preço que a terra adquire em cada região e o zoneamento definido pela legislação urbanística. Ao definir diferentes formas de apropriação do espaço, a lei cria uma classificação dos territórios urbanos. Interessa aos incorporadores imobiliários os terrenos que ofereçam o maior coeficiente de aproveitamento e maior possibilidade de adensamento conferidos pelo zoneamento.

Encontrado o terreno “barato” e que possui alto coeficiente de aproveitamento, realizam-se estudos das informações básicas, que apresentam condicionantes físicos e urbanísticos que influenciam a escolha da tipologia da moradia (horizontal ou vertical, geminada ou isolada, etc) a ser implantada. Estudos de implantação são desenvolvidos com vistas à definição do produto¹ que melhor se adapta ao terreno, à região e, por conseguinte à clientela que se pretende atingir, para a posterior realização do cálculo da viabilidade do empreendimento. O cálculo econômico da viabilidade do negócio dá-se a partir do valor do metro quadrado do terreno e do valor do metro quadrado do produto. O resultado desejado é obter o mais alto lucro, a partir da inserção do maior número possível de metros quadrados construídos, possíveis de serem vendidos em uma determinada localização. Uma vez calculada a receita bruta e deduzidas as despesas, determina-se o lucro do empreendimento, do qual uma parte constitui-se no lucro da incorporação imobiliária e outra parte constitui-se no pagamento do terreno ao proprietário. Assim, deduzido o lucro da incorporação, o restante será motivo de disputa entre o incorporador e o proprietário da terra, ou seja, define-se finalmente a fração dos lucros que será revertida na remuneração do proprietário de terra, sob forma de renda fundiária. É interessante observar que a lógica do cálculo econômico do incorporador imobiliário dá-se “de trás para frente”, ou seja, primeiramente calcula-se o valor da mercadoria habitação e o lucro que supostamente será obtido pelos agentes capitalistas e o preço da terra, ou renda fundiária, é formatado ao final do estudo de viabilidade econômica. Existe aí uma contradição: a terra urbana é o ponto de partida para a realização do empreendimento e, portanto, seu preço deveria ser supostamente o primeiro fator a ser

¹ As empresas de construção que atuam no segmento de baixa renda possuem, na maioria das vezes, produtos padronizados. O desafio em relação aos estudos de implantação está na capacidade de definição do “produto ideal” para o terreno e da implantação do maior número possível de unidades habitacionais. Salienta-se que o tempo influi de forma decisiva na viabilidade do negócio. Projetos com longos períodos de desenvolvimento e aprovação muitas vezes se tornam inviáveis.

considerado na determinação do valor da moradia. No entanto, é o lucro da incorporação que determina o preço da terra urbana, e não o contrário. Ou seja, parte da mais-valia gerada pelo processo de incorporação imobiliária é que é direcionada ao proprietário da terra, sob a forma de renda fundiária.

Assim, tem-se que é a disputa dos agentes imobiliários pelo espaço urbano que determina o preço da terra, ou seja, é a demanda pela terra que provoca seu preço e não a sua oferta. Os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo.

A produção imobiliária envolve, portanto, a necessidade de um grande investimento de capital e a rotatividade do investimento empregado é relativamente lenta, o que faz com que a construção só se realize mediante a perspectiva de elevados lucros. A lógica do setor da indústria da construção traduz-se obviamente na busca de estratégias que permitam a venda da mercadoria pelo preço mais alto possível, como forma de elevar a rentabilidade do investimento.

Na discussão em torno de que a indústria da construção no Brasil é incapaz de atender à demanda da população de baixa renda por habitação, devido, essencialmente, à incapacidade de criar condições para reduzir o valor da moradia, quatro fatores podem ser considerados: o limite que a propriedade privada da terra urbana impõe à produção da moradia, o atraso tecnológico do processo de construção da habitação, a insuficiência de demanda solvável por moradias e a inadequação dos financiamentos públicos para habitação. De certa forma, esses aspectos não são independentes, mas sim reflexos simultâneos de uma situação geral da produção da habitação. É preciso, no entanto, ter cuidado com tais enfoques parcelados, que tendem a ignorar o desenvolvimento dos “processos de morar” como conjunto de interações articuladas, onde cada agente persegue interesses próprios e ao mesmo tempo, segue as regras do jogo coletivo.

Historicamente, existe na conformação do espaço urbano da metrópole brasileira um descompasso entre o valor da moradia e o poder de compra de grande parte da população. O monopólio da propriedade da terra tem um papel fundamental na determinação do valor de venda da moradia, na medida em que tem o poder de tensionar o mercado da incorporação imobiliária a pagar alto pelo preço da terra, o que reduz a capacidade de pagamento dos compradores, em particular os de menor renda.

Ainda como condições que inibem uma demanda solvável pela habitação, pode-se considerar a histórica desigualdade na distribuição da renda e da propriedade privada no Brasil, que reproduz a concentração da renda e do poder na mão de poucos. Também os baixos salários, a instabilidade do emprego formal e o alto índice de emprego informal, a falta de financiamento de longo prazo e juros baixos, especialmente direcionados ao segmento da população com renda de até três salários mínimos, no qual se concentra o maior índice do déficit habitacional brasileiro, são fatores que podem explicar a insolvabilidade da demanda por habitação. Diante disso, a produção da habitação popular passa a depender da existência de financiamentos que solvabilizem a demanda. A intervenção do Estado no sistema financeiro torna-se necessária para garantir o fluxo de capital através de sistemas financeiros especializados.

O principal agente financiador de habitações populares no Brasil, através de ações governamentais (após o fracasso do BNH), é a Caixa Econômica Federal (CEF), com recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A CEF constitui-se no órgão gestor do Ministério das Cidades e é responsável por 80% dos financiamentos imobiliários no país. Dentre os programas atualmente destinados à habitação de interesse social pode-se destacar o Programa de Arrendamento Residencial² (PAR), o Programa de Crédito Solidário³, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social⁴ (PSH) e o Programa Habitar Brasil⁵.

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

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

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

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

Contudo, a história recente desses programas tem mostrado pouca capacidade para enfrentar o problema habitacional brasileiro. O próprio déficit habitacional, chegando a oito milhões de moradias e em crescimento, de acordo com a Fundação João Pinheiro e o Ministério das Cidades, confirma que grande parte da população brasileira ainda está excluída de todos esses programas, seja pelo excesso da demanda que exaure os recursos destinados aos programas habitacionais ou pelo fato de muitas famílias não se enquadrarem nos perfis econômicos exigidos.

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

A habitação é uma questão complexa, sobretudo por estar profundamente vinculada à propriedade privada do solo urbano, resultando num processo de produção de uma mercadoria cujo valor final é elevado. Assim, a indústria da construção tende a produzir uma mercadoria socialmente e sobretudo economicamente adequada aos segmentos de rendas média e alta da população. Não sem menor importância é a questão do fornecimento de bens de consumo coletivo e infraestrutura básica, através da ação do Estado, que tem o poder de produzir e transformar o espaço urbano. Na medida em que a existência de infraestrutura urbana liga-se à propriedade privada da terra e esta se liga à questão da habitação, tem-se que os investimentos públicos acabam por condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se pelo espaço urbano. Nas metrópoles brasileiras, acirra-se o distanciamento físico entre ricos e pobres, estes últimos sendo relegados dos centros metropolitanos para as periferias cada vez mais distantes e empobrecidas.

No momento atual, a forte valorização observada na RMBH nos últimos anos cria uma barreira em potencial ao acesso à moradia por parte das camadas de baixa renda, pois os incorporadores tendem a buscar os terrenos de custo mais baixo, que se tornam cada vez mais escassos. Entretanto, deve-se reconhecer que a ampliação da capacidade de acesso das

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

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

camadas de baixa renda a financiamentos de longo prazo pode ter o potencial de compensar este fator.

Em linhas gerais, o mercado imobiliário desregulado promove, de formas diversas, a exclusão socioespacial na metrópole. Em primeiro lugar, dadas as condições limitadas em termos de escala de ação do Estado na estruturação do espaço urbano na metrópole desde o início da década de 80 até meados dos anos 2000, o que fez acumular um passivo de infraestrutura que o planejamento atual precisa enfrentar, as áreas bem dotadas destes recursos tendem a ser rapidamente ocupadas e a repelir as populações sem condições próprias de acesso à terra e à moradia nas proximidades destes locais. Outra forma de exclusão promovida pelo mercado durante muito tempo - que os programas habitacionais atuais buscam atenuar - foi a impossibilidade de entrada dos grupos de baixa renda no mercado de compra e venda de moradias, em função da inexistência de linhas de crédito destinadas a estes grupos, e que o setor financeiro tende a compensar os supostos riscos mais elevados de inadimplência (altamente questionáveis em si) com taxas de juros mais elevadas e proibitivas.

Portanto, acredita-se que, diante da incapacidade da indústria da construção em resolver o problema da habitação para os segmentos de baixa renda, o essencial é discutir e incentivar outras iniciativas, que se relacionam mais diretamente com equacionar o problema do preço da terra, com se pensar no uso de estruturas já existentes, com a revitalização das áreas centrais e com a reutilização de edifícios abandonados. A solução do problema da moradia exclusivamente através da obtenção da casa própria também deve ser colocada em questão, já que a própria ausência de outras formas de acesso (como o aluguel social) contribui para uma exacerbação da valorização dos terrenos, que é uma das barreiras à solução do déficit habitacional na metrópole brasileira. Além disso, apoiar os programas de reforma e ampliação das moradias populares existentes e facilitar os créditos para a compra de materiais e despesas com a construção seriam todos caminhos possíveis para se tentar equacionar o problema habitacional no país.

1.1.3 A Atuação Recente da Indústria da Construção Civil na RMBH

A partir dos anos 1990 até início dos anos 2000, observa-se uma clara preferência do mercado imobiliário em produzir e vender para os segmentos da população que possuíam recursos próprios para adquirir imóveis, diante das evidentes limitações do Sistema Financeiro da Habitação (após o BNH). Com isso, o segmento popular permaneceu muito pouco atrativo para as grandes empresas da indústria da construção. A década de 1990

consolidou a concentração das elites na chamada zona sul da capital (com destaque para os bairros Lourdes, Santo Agostinho e Funcionários) e em sua expansão em direção ao chamado eixo sul da metrópole, com destaque para o Município de Nova Lima, evidenciando-se e aprofundando-se a desigualdade na apropriação da terra urbana na RMBH. Foi na década de 1990 que teve início a ocupação do que se convencionou chamar Belvedere III, consolidando-se um processo de ocupação do espaço pelas classes média-alta e alta, que caminha do núcleo central da capital em direção ao Município de Nova Lima.

Ressalta-se que, sobretudo na área central e zona sul da capital belo-horizontina, ocorreu (e ocorre) um intenso processo de substituição do parque imobiliário antigo pela implantação de projetos novos e diferenciados, que oferecem diversos tipos de serviços e de lazer, além de tecnologia, segurança e unidades residenciais com grandes áreas de altíssimo padrão de acabamento. Estes imóveis atingem preços milionários e produziram uma valorização imediata nos terrenos ao seu redor, tão logo foram anunciados. Ainda, ao se analisar o processo de expansão imobiliária do eixo sul da RMBH, com ênfase na perspectiva espacial, em particular na área limítrofe com Belo Horizonte (a região do Belvedere e “seis pistas”) e ao longo da BR-040, é visível, até para os olhares mais desatentos, a formação de uma nova espacialidade, até recentemente pouco familiar aos mineiros. Novas aglomerações urbanas multifuncionais, densas e diversificadas foram e continuam sendo construídas, tornando indistinto o que é cidade, periferia nova, urbano, ou suburbano.

Com o esgotamento da exploração de ouro e do minério de ferro em muitas áreas do Município de Nova Lima, as mineradoras passaram a buscar novas alternativas econômicas, como a transformação de suas terras em grandes empreendimentos imobiliários. Assim, a forma como o município vem sendo ocupado pode ser explicada, em grande medida, pela sua estrutura fundiária, pois a concentração de terras nas mãos das duas grandes empresas mineradoras é da ordem de 46% do total de terras do município. Surpreendentemente, a mineração, com um controle rígido sobre a propriedade da terra, preservou (forçosamente) algumas áreas naturais, contribuiu para a manutenção de preços elevados da terra urbana e permitiu o desenvolvimento de loteamentos elitizados no eixo-sul. Os atributos ambientais que antes eram considerados um “passivo” para as mineradoras passaram a ser um “ativo”, na medida em que são habilmente incorporados pelo capital imobiliário, como importante fator de valorização dos empreendimentos.

Tem-se que, grandes loteamentos fechados, com diversidade de usos e de tipologia arquitetônica, incluindo edifícios verticais, têm sido o resultado de uma peculiar articulação

de grandes capitais mineradores, imobiliários e da política pública municipal, que tem buscado promover a diversificação de sua base de sustentação econômica, sobretudo porque ela é dependente de recursos naturais não renováveis.

O primeiro destes grandes loteamentos foi o Alphaville Lagoa dos Ingleses cuja área foi comprada da MBR. Aprovado em 1998, uma adaptação local do projeto paulista, o Alphaville inaugurou um novo conceito, em relação aos chamados condomínios então existentes no município de Nova Lima, com a presença de comércio e de serviços. Outro grande loteamento é Vale dos Cristais, em processo de implantação desde o início dos anos 2000 pela Odebrecht Empreendimentos Imobiliários em parceria com a Anglogold Ashanti. A Vale do Rio Doce também anuncia investimentos na implementação de um complexo imobiliário em terras da exaurida mina de minério de ferro de Águas Claras. O projeto contempla usos urbanos diversos, mesclando áreas residenciais com áreas comerciais, sendo a principal âncora da área empresarial a sede administrativa da própria mineradora. Acredita-se ainda que a preservação da Mata do Jambreiro e a criação de um lago preenchendo a cava da mina fomentarão o interesse turístico. Observa-se que a previsão de uso futuro diversificado para a área prevê geração de receita, o que tende a reduzir o impacto financeiro com o plano de desativação da mina.

O Município de Nova Lima, até então tradicional reduto dos condomínios de recreio para população de renda média-alta, vem se configurando como um novo “canteiro de obras” na RMBH para o segmento monopolista, inclusive introduzindo novos padrões de empreendimentos. Antes, casas em condomínios e luxuosos edifícios residenciais. Agora, somado às residências, lojas, shoppings e prédios de escritórios de alto padrão, dando suporte aos primeiros. Vários são os fatores que contribuem para explicar este crescimento imobiliário em Nova Lima, sendo que os mais citados pelas campanhas de marketing são os atributos do quadro natural. Trata-se da venda de um novo modelo cultural, valorizando o contato com a natureza, a tranquilidade e a segurança do acesso controlado através de portaria. Sabe-se que 93% do Município de Nova Lima insere-se na APA-Sul (Área de Proteção Ambiental da Região Sul da RMBH).

Essas novas formas de ocupação e uso do espaço, sobretudo pelos grupos de alta renda, que passaram a ocorrer com maior intensidade desde o início dos anos 1990, caracterizam-se por configurar um espaço contíguo à área central da capital, na direção oposta do crescimento periférico pelos grupos de baixa renda. Entretanto já podem ser observados vários outros empreendimentos deste novo padrão em várias direções de expansão, em

especial no vetor norte. Assim, afirma-se que a RMBH inaugurou o século XXI com uma estrutura socioespacial profundamente desigual.

A partir do ano de 2004, o crédito imobiliário voltou a ser ofertado em volumes significativos e o mercado imobiliário popular formal passou a crescer. A alteração ocorrida na economia nacional ocasionou uma mudança de estratégia de várias empresas da indústria da construção e incorporadoras, que redirecionaram seu foco de atuação para o segmento de baixa renda da população. Esta mudança de estratégia empresarial originou-se, portanto, a partir do somatório de diversos fatores, dos quais considera-se que os principais foram: aumentos constantes dos recursos direcionados ao financiamento da habitação popular; forte entrada de recursos no mercado imobiliário, por meio da abertura de capital na bolsa de valores de diversas empresas do setor, impulsionando-as a expandir suas operações para outros estados e outros nichos de mercado, sob a pressão de remunerar os recursos captados; déficit habitacional crescente, altamente concentrado nas faixas de menor renda; saturação da oferta de produtos de alto padrão nas grandes metrópoles, demandando diversificação; mais segurança aos bancos nos financiamentos e mais rapidez nas cobranças, por meio da regulamentação da Lei Federal 9514 de 20 de novembro de 1997, que instituiu a alienação fiduciária⁶ de coisa imóvel; controle inflacionário e ganhos reais no salário-mínimo; dentre outros.

Ressalta-se ainda que esta retomada de crescimento do mercado imobiliário ocorreu também em virtude da promulgação da Lei Federal 10.931 de 02 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação⁷ de incorporações imobiliárias. Com mais segurança, os agentes financeiros passaram a oferecer vantagens, tais como prazos melhores, com menores taxas de juros e maior percentual financiado por imóvel. Estas vantagens viabilizaram o crédito para um número maior de usuários, ampliando o acesso das classes de menor renda ao mercado imobiliário.

⁶ Em linhas gerais, esta lei deixa o imóvel como garantia ao credor e impede que o devedor negocie o imóvel antes de quitar a dívida total. De fato, estimular o mercado a produzir moradias para os setores de renda mais baixa é plano do atual governo federal. Foi o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que criou a Lei de Alienação Fiduciária, mas foi o governo Lula (2003-2010), quem a regulamentou e implementou. Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula, lançado no final de 2007, esperava-se estimular e sustentar esse crescimento. Para fortalecer a ação habitacional governamental fora do mercado formal, o PAC destinou onze bilhões de reais para atendimento às camadas da faixa ainda mais pobre, através da construção de moradias e a urbanização de favelas.

⁷ Os empreendimentos construídos sob este regime especial de tributação não respondem por dívidas tributárias da incorporadora, tendo orçamento e contabilidade próprios, o que oferece mais garantias aos clientes.

Diante deste cenário favorável, o público de menor renda tornou-se atrativo para a indústria da construção, que passou a contar com uma enorme massa de pretendentes em condições de usufruir o mercado, o que acarretou a reestruturação de diversas empresas do setor, por meio de aquisições, associações, criação de subsidiárias, contratação de profissionais, etc. Também o mercado imobiliário na RMBH reagiu positivamente, em busca da recuperação das perdas por tantos anos de desaquecimento.

A nova lógica passou a ser: grandes grupos lançam grandes empreendimentos, a fim de garantir ganhos em escala. Observa-se que a produção para estes novos segmentos do mercado, constituídos pelos grupos sociais de renda mais baixa, dá-se em áreas periféricas da região metropolitana, sobretudo a oeste e a norte da RMBH, pois a julgar pelas características que definem este tipo de produção habitacional (maior concentração de unidades residenciais em áreas também maiores), é previsível a expansão desses empreendimentos para áreas cada vez mais distantes do centro metropolitano, pois as áreas centrais já não dispõem de terras com este perfil. Estas novas tendências, contudo, tendem a ampliar o alcance espacial do mercado imobiliário direcionado à população de média e baixa, incorporando municípios metropolitanos até então pouco expressivos em termos de oferta deste tipo de produto habitacional.

Cabe ressaltar que tais empreendimentos estão sendo fortemente impulsionados em direção ao vetor norte da RMBH, em virtude do conjunto de investimentos públicos em implantação na região, reforçando a tendência histórica de articulação entre investimentos públicos e privados, e a conseqüente valorização imobiliária. Na medida em que a existência de infraestrutura urbana liga-se à propriedade privada da terra e esta se liga à questão da habitação, tem-se que os investimentos públicos acabam por condicionar onde e de que forma as diversas classes sociais distribuem-se pelo espaço urbano. Além disso, a indústria da construção tende a produzir uma mercadoria socialmente e sobretudo economicamente adequada aos segmentos de rendas média e alta da população.

Esta contradição aponta para a necessidade de intervenção do Estado no mercado imobiliário, principalmente através de mecanismos de financiamento e subsídios à habitação. Contudo, o conhecimento do passado demonstra que as políticas habitacionais no Brasil nunca atenderam às reais necessidades dos segmentos de baixa renda, necessidades estas claramente apontadas pelos estudos sobre o déficit habitacional brasileiro.

Diversas avaliações acerca do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, e sua apropriação por parte dos capitais imobiliários, vêm surgindo nos meios de comunicação. De

acordo com a matéria da edição nº 23 da revista Retrato do Brasil (RB, junho de 2009), intitulada O “Minha casa minha vida” (MCMV) atende aos pedidos das maiores construtoras imobiliárias do País. E aos sonhos das camadas mais pobres. Qual o milagre?, as grandes construtoras da indústria da construção procuraram o Presidente Lula, em busca de ajuda diante da crise dos EUA, que teve início exatamente no setor imobiliário e eclodiu no segundo semestre de 2008, levando a economia a uma brusca redução do crescimento. Conseqüentemente, as empresas da indústria da construção no Brasil reduziram os investimentos e começaram a acumular dívidas e estoques.

Para a RB, todos os indícios apontam para a existência de um acordo entre o governo Lula e o grande capital formado no setor da indústria da construção da habitação, na montagem e implementação do MCMV. O argumento central do acordo foi que as grandes empresas são indispensáveis para elevar a escala dos negócios e permitir o uso de tecnologia avançada que reduza os custos e, assim, torne possível o acesso da baixa renda ao mercado formal. Com o objetivo de tornar o mercado de baixa renda mais atraente, as grandes empresas pleitearam junto ao governo federal benefícios como redução de impostos, com o intuito de aumentar a margem de lucro da construção de baixa renda até os mesmos níveis dos obtidos nos empreendimentos para a renda média. Ainda de acordo com a RB, as grandes empresas da indústria da construção opuseram-se a propostas de programas que pudessem envolver a autoconstrução e melhoria das habitações populares já existentes, ressaltando que o estímulo à construção habitacional deveria se concentrar nos imóveis novos.

O MCMV tem o objetivo de construir um milhão de novas moradias para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Para a população da faixa de renda entre zero e três salários mínimos, serão destinadas 400.000 novas moradias. Pode-se afirmar que 400.000 casas é um número muito baixo para resolver o problema habitacional, diante de um déficit de 5.778.690 moradias para esta faixa de renda.

Avalia-se que algumas das medidas do MCMV nos fazem antever um impacto urbanístico semelhante ao vivido no período do BNH. Das 4,5 milhões de moradias produzidas com financiamentos do SFH entre os anos de 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais localizados nas periferias urbanas, em locais onde a terra era barata por não possuir acesso a infra-estruturas de saneamento básico e transporte coletivo, não ter equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, não apresentar oferta de empregos, etc. Os créditos habitacionais jamais alcançaram a faixa de renda familiar mensal entre zero a três salários mínimos. O BNH, não

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

A partir das entrevistas com algumas empresas⁸ da indústria da construção da habitação, observa-se que o MCMV já é um grande sucesso para a indústria da construção, pois os benefícios certamente irão para os agentes que detêm o capital. Como exemplo podemos citar a forte valorização imobiliária que estamos presenciando na RMBH. Ou seja, o governo subsidia a aquisição do imóvel para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, os preços dos imóveis sobem vertiginosamente.

Um outro fator que merece destaque na análise do desenvolvimento do MCMV, é que a grande maioria das empresas está atuando dentro dos segmentos de 3 a 10 salários mínimos (principalmente na faixa de 6 a 10 salários mínimos). Tem sido um grande desafio viabilizar a construção das unidades do MCMV para as famílias que recebem de 0 a 3⁹ salários mínimos, pois o subsídio do governo é muito baixo para se operar nesta faixa de renda, e as empresas não conseguem auferir a rentabilidade desejada no negócio.

1.1.4 A Conjuntura Macroeconômica e o Mercado Imobiliário

Esta seção apresenta brevemente a conjuntura macroeconômica dos últimos anos, tomada como um ponto de partida razoável para uma análise das tendências recentes do mercado imobiliário de forma geral. O mercado imobiliário passa em todo o Brasil por um período de aquecimento e valorização bastante acentuados, gerando uma recuperação do nível de preços, que em diversas localidades se encontravam muito desvalorizados, com uma defasagem inclusive em relação à inflação observada desde meados dos anos 90. Esta recuperação do patamar de preços do estoque anteriormente existente explica em parte a forte expansão da construção civil, que sustenta – em conjunto com o aumento da oferta de crédito e a diminuição significativa dos juros em relação à conjuntura anterior – um crescimento da oferta de imóveis também significativo em perspectiva histórica. Por envolver um alto volume de capital imobilizado com retorno que na maior parte dos casos se efetiva no longo prazo, o setor de construção e o mercado imobiliário de forma mais ampla são diretamente atrelados às

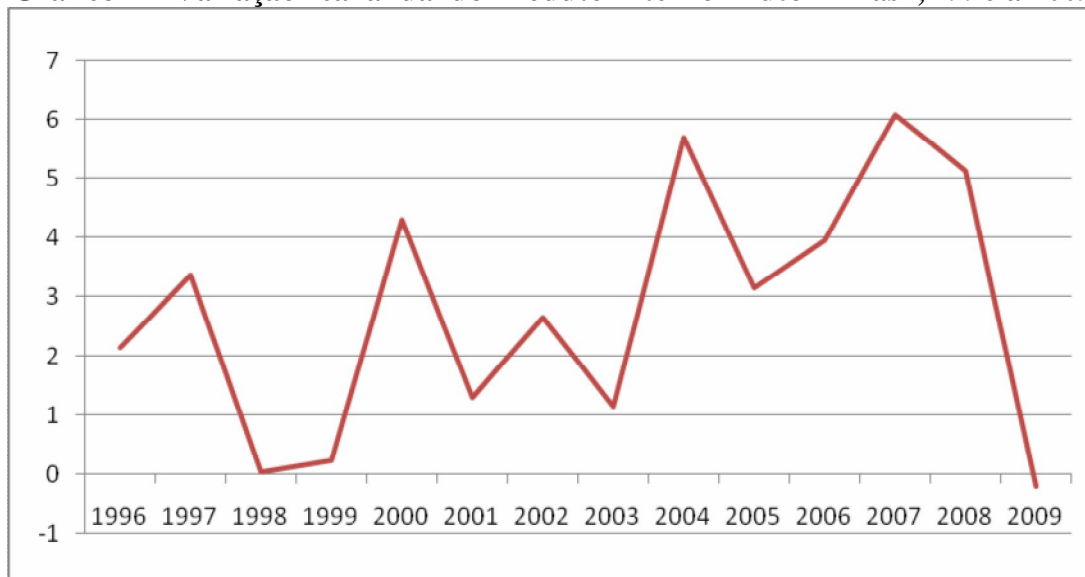
⁸ As construtoras entrevistadas foram: Celta, Emcamp, Habit, Habitare, Lincoln Veloso, MRV, Prodomo, Tenda.

⁹ Cabe ressaltar que o grande desafio do déficit habitacional no Brasil, ou seja, da provisão de novas moradias, depende, sobretudo, de possibilitar o acesso, das famílias que recebem até três salários mínimos por mês, à habitação.

condições do mercado de crédito e às taxas de juros praticadas, que por sua vez se relacionam ao quadro macroeconômico, sobretudo no que diz respeito ao crescimento.

Apresenta-se a seguir alguns indicadores referentes à conjuntura macroeconômica vivenciada nos últimos anos, que é um dos fatores por trás da acelerada dinâmica imobiliária que será retratada de formas diversas nas seções seguintes. Vem ocorrendo desde 2004 um crescimento do PIB sustentado em patamares acima das médias das duas décadas anteriores, que cria uma combinação de situações favoráveis a este aquecimento do mercado imobiliário, que podem ser retratadas simplesmente pelo aumento da renda disponível à população de forma geral e a queda na taxa de juros (por trás do aumento da oferta de crédito na habitação e na construção civil de forma mais ampla). A taxa de crescimento do PIB entre 1996 e 2009 é apresentada no gráfico a seguir. Observa-se uma expansão entre 2004 e 2008 – antes dos efeitos da crise financeira deste último ano¹⁰ – acima da média dos anos anteriores:

Gráfico 1 – Variação real anual do Produto Interno Bruto – Brasil, 1996 a 2009



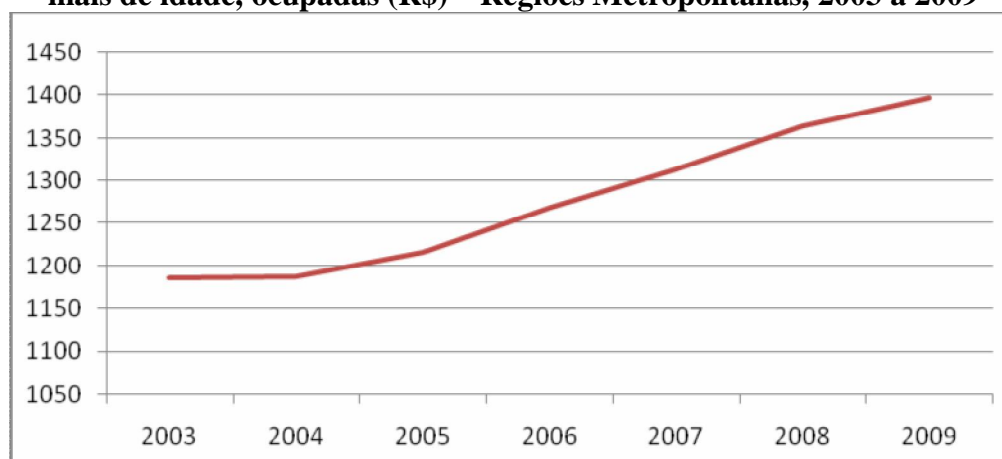
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual)

Este crescimento – somado ao aumento real do salário mínimo nos últimos anos – gera efeitos diretos na renda disponível aos consumidores, representada abaixo nas médias anuais do período de 2003 a 2009, a partir de dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE (que

¹⁰ Vale ressaltar que a taxa de crescimento de 2009 reflete o comportamento dos três primeiros trimestres do ano, havendo uma forte recuperação no último trimestre de 2009 e no primeiro trimestre de 2010. Ou seja, a curva apresentada no gráfico já retornou aos patamares de crescimento anteriores à crise financeira de 2008. As taxas de crescimento por trimestre desde o início de 2009 foram as seguintes: 2009/1: -2,1%; 2009/2: -1,6%; 2009/3: -1,2%; 2009/4: 4,3% e 2010/1: 9,0%.

cobre as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre):

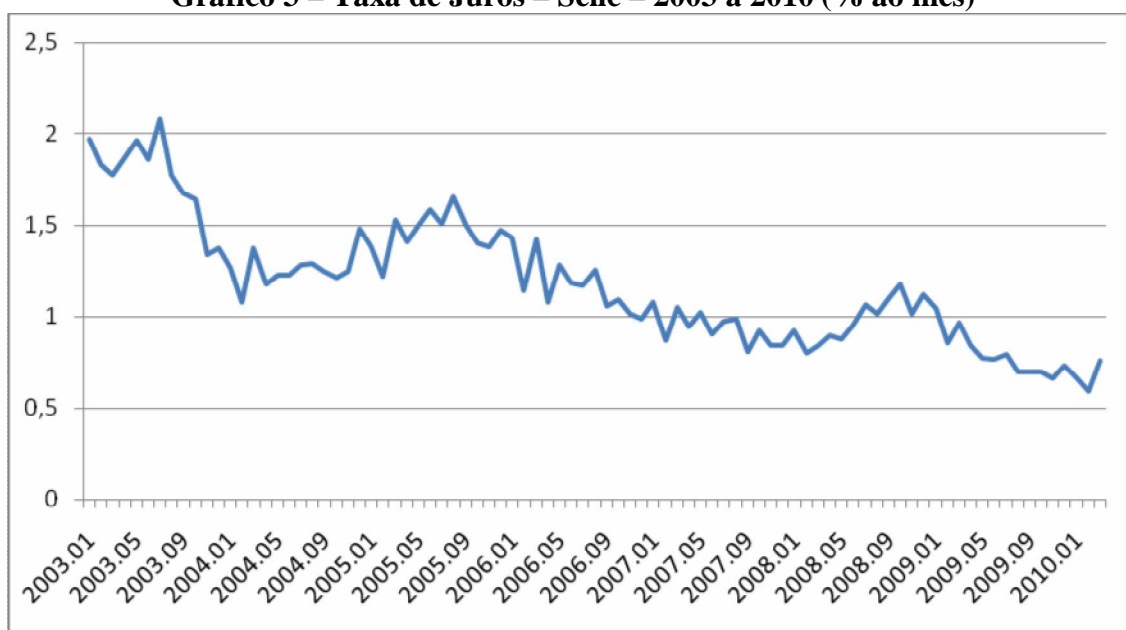
Gráfico 2 – Rendimento médio real efetivamente recebido pelas pessoas, de 10 anos ou mais de idade, ocupadas (R\$) – Regiões Metropolitanas, 2003 a 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE/PME)

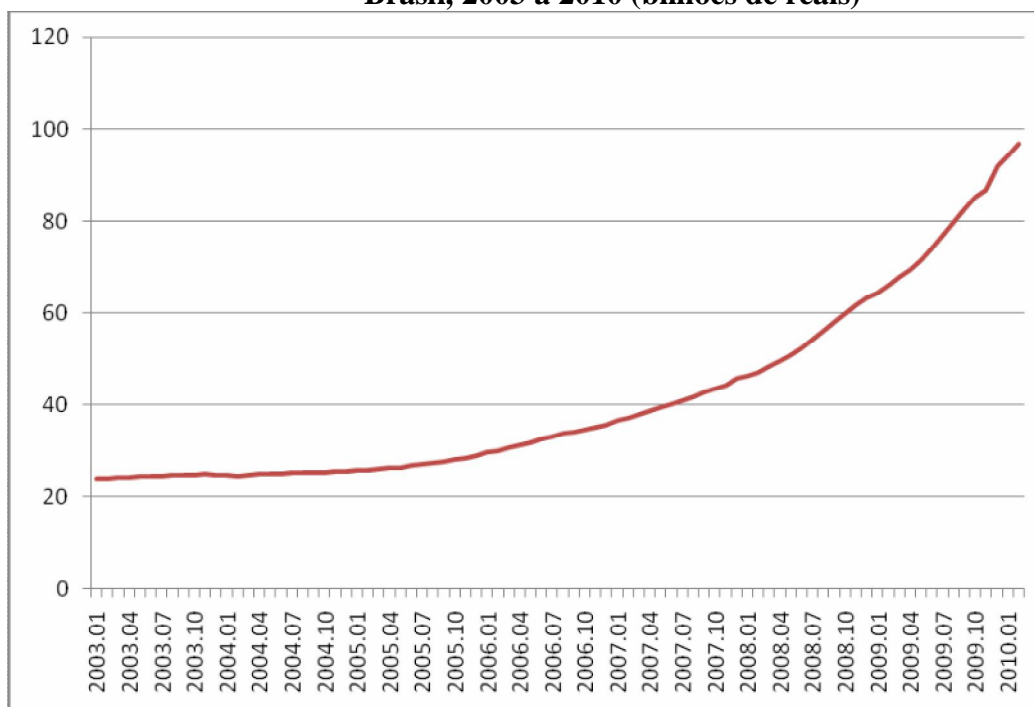
A expansão da renda disponível ao consumidor sustenta um aumento da demanda por bens de consumo duráveis e serviços diversos que gera progressivamente uma participação maior do mercado interno dentre os componentes que sustentam o crescimento econômico. Mas no que diz respeito ao mercado imobiliário, trata-se de um mercado (inclusive tido como um mercado de investimentos para determinados agentes econômicos) bastante sensível às condições de crédito e às taxas de juros praticadas em dado período, em função do longo prazo de financiamento necessário à grande maioria dos consumidores neste segmento. A taxa de juros apresenta uma trajetória de queda real e praticamente constante – com exceção do período do final de 2008 e início de 2009, em função da crise financeira mundial de 2008. Esta queda na taxa de juros se relaciona a outras condicionantes macroeconômicas diversas, como melhores condições de crédito e um aumento da liquidez no cenário internacional, além de uma alteração no perfil da dívida pública, que em função de uma maior capacidade de obtenção de crédito por parte do governo federal, passa nos últimos anos a remunerar taxas mais baixas com maiores prazos de maturação. Os gráficos a seguir apresentam indicadores do mercado financeiro nos últimos anos, começando pela taxa de juros básica de 2003 ao início de 2010, trazendo a seguir o volume de crédito voltado para o financiamento da habitação concedido no período.

Gráfico 3 – Taxa de Juros – Selic – 2003 a 2010 (% ao mês)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Gráfico 4 – Volume de crédito do sistema financeiro ao setor privado – habitação – Brasil, 2003 a 2010 (bilhões de reais)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Este cenário observado nos últimos anos – de maior crescimento econômico, maior renda disponível, menores taxas de juros e maior volume de crédito – soma-se a um

incremento significativo também no ritmo de investimentos em capital fixo no período. Este envolve um aumento da capacidade instalada de setores industriais, o que tem rebatimentos diretos nas áreas de maior concentração do parque industrial brasileiro, que são justamente as grandes áreas metropolitanas. As regiões metropolitanas em geral são muito diretamente ligadas à conjuntura macroeconômica, o que se deve em parte a esta presença massiva da indústria, setor de atividade que é altamente sensível a condições de juros, às perspectivas de crescimento do mercado interno e aos condicionantes das exportações (como a taxa de câmbio). Apesar de tendências recentes à diminuição da participação da indústria nas economias metropolitanas – sobretudo em termos de geração de emprego – o setor permanece central nas estruturas produtivas das grandes metrópoles, propagando efeitos diversos nas suas cadeias produtivas (inclusive nos serviços, onde se emprega a maioria da população). O comportamento do mercado imobiliário na metrópole e seu entorno é um reflexo direto tanto destas condicionantes macroeconômicas quanto do ritmo de atividade econômica observado, fatores que em fases de expansão atuam em conjunto causando uma valorização dos terrenos e do estoque de unidades imobiliárias existentes, o que foi fortemente vivenciado na Região Metropolitana de Belo Horizonte nos últimos anos.

Esta combinação de condicionantes do mercado em escala macro demonstrada acima criou uma situação impulsionadora do setor que não se concretizava há vários anos, também devido ao fato de que o estoque de unidades do mercado imobiliário se encontrava profundamente defasado em relação à demanda em potencial. A demanda reprimida que se acumula ao longo deste período em que o mercado imobiliário e a construção civil permanecem relativamente “parados” entra em cena no momento atual, gerando uma movimentação de capitais e uma valorização abruptas. Este é um movimento desestabilizador, de grande efervescência dos agentes e das transações no setor, em que o mercado cria uma situação de descontrole, testando seus próprios limites em termos de valorização e produção de novas unidades. E este mercado em efervescência cria rebatimentos decisivos sobre a dinâmica territorial metropolitana.

Relata-se na totalidade dos municípios visitados uma grande dificuldade de se encontrar imóveis disponíveis para aluguel. Pode-se supor que o estoque de unidades do mercado imobiliário se encontrava profundamente defasado em relação à demanda em potencial. O nível de oferta é uma fração deste estoque total de moradias e do seu ritmo de crescimento, que ocorre de forma mais lenta que a elevação do nível de demanda. Este, por sua vez, depende da renda disponível da população e de condições de crédito – aspectos

macroeconômicos que atingem patamares críticos a partir dos quais a demanda do mercado imobiliário se aquece de forma quase instantânea. A expectativa de valorização real futura causada por estas condicionantes conjunturais faz crescer uma outra forma de demanda no mercado imobiliário – que é a atuação de especuladores e investidores em geral – aumentando ainda mais o grau de instantaneidade da resposta da demanda às condições macroeconômicas. A oferta, por sua vez, depende do ritmo de novas construções e da expansão do estoque – que ocorre de forma mais lenta que a expansão da demanda, o que também contribui para causar valorizações abruptas no mercado imobiliário.

É razoável supor que o nível de oferta – correspondente a uma fração do estoque disponível e à quantidade de lançamentos – vinha se expandindo a um ritmo muito inferior do que a necessidade que se impõe atualmente, num quadro de crescimento econômico mais acentuado somado de uma ampliação ao acesso ao crédito de baixo custo. O comportamento dos preços tende a refletir este descompasso, e é exacerbado pela atuação do capital especulativo no setor, que tende a capturar parte da expansão da oferta, dificultando ainda mais o atendimento à demanda efetiva não-especulativa existente e em crescimento na conjuntura atual. Deste modo, o capital especulativo, além de potencializar a escassez da oferta de unidades, pressiona os preços no setor, ao exacerbar e antecipar o aumento na demanda – através da sua atuação em função da expectativa de valorização. A elaboração de políticas e diretrizes voltadas para a ocupação de unidades vazias e lotes vagos – como o IPTU progressivo – se torna fundamental no contexto metropolitano, por diminuir a pressão por áreas de expansão e resfriar o nível de preços praticados no mercado imobiliário através da contenção da atuação especulativa neste mercado.

A partir das considerações teóricas elencadas acima, destacando a idéia de que as vantagens locacionais se relacionam à renda (e ao valor de mercado) da terra, pode-se interpretar o momento atual como uma intensa competição pelo espaço urbano por parte dos agentes dos capitais imobiliários em busca de vantagens locacionais maiores que tendem a gerar sobrelucros mais elevados. Os novos investimentos produtivos e de infraestrutura anunciados para determinadas áreas da RMBH exacerbam este processo de busca por áreas de melhor localização na região, até que o ciclo de crescimento econômico se esgote e o mercado imobiliário volte a apresentar o comportamento de menor dinamismo (e menor valorização) assistido nas conjunturas anteriores à atual.

Outra causa provável da valorização imobiliária que vem se assistindo não somente no contexto da RMBH é o fato de que o acesso à moradia através da propriedade privada se

generalizou para camadas da população que anteriormente permaneciam fora destes mercados, se tornando praticamente a única forma de se solucionar a questão da moradia, visada no longo prazo, no limite, pela população como um todo (na ânsia de “sair do aluguel”). A disposição a amortizar por longos períodos os montantes necessários para quitar a casa própria, somada às condições atuais do mercado de crédito que possibilitam uma oferta financeira coerente com esta demanda, são as condições que vêm sendo observadas e que possibilitam esta generalização da propriedade imobiliária como a principal forma de acesso à moradia. Os capitais imobiliários são altamente beneficiados neste processo, devido não somente à valorização fundiária causada por este incremento da demanda, mas porque passam a auferir altos rendimentos também no provimento do financiamento para a obtenção da casa própria¹¹.

Como indicado acima, a inexistência de formas distintas de atuação da política urbana no provimento de habitação de interesse social – como o aluguel social, amplamente praticado em grandes metrópoles de outros países, dentre outras maneiras diversas – também contribui para que as camadas de baixa renda visem à propriedade imobiliária. E esta falta de alternativas de acesso à moradia (ou se “permanece no aluguel” ou se adquire a casa própria) atua no sentido de manter os preços elevados no mercado imobiliário e a reproduzir a exclusão de parcelas significativas da população do acesso à habitação, de forma mais ampla. Uma política metropolitana voltada para o provimento de habitação social através de outras formas de acesso à moradia seria uma política progressiva de distribuição de renda e benefícios à população de baixa renda na metrópole. Tal medida contribuiria não somente de forma direta no bem estar dessa população, que teria maior liberdade de escolha, não tendo necessariamente que contrair grandes montantes de dívidas para o financiamento de longo prazo da casa própria, mas também teria efeitos indiretos no mercado imobiliário, reduzindo a pressão sobre os preços (e o próprio potencial de criação de “bolhas” financeiras, onde as condições de demanda criam uma valorização exagerada em relação ao nível de preço das propriedades que seria mais próximo do valor “real” – ligado a seus atributos e sua localização¹²).

¹¹ Que é uma das diversas formas que o mercado financeiro vem se inserindo progressivamente no setor imobiliário, além de uma atuação direta na oferta e na construção de novas unidades.

¹² Deve-se ressaltar que é de extrema dificuldade a separação nítida entre tal valor real e o nível de preços praticado, em função do fato de que os próprios atributos dos imóveis são subjetivamente valorizados. O próprio capital imobiliário explora esta subjetividade, buscando criar valor nos imóveis através da produção simbólica da imagem do lugar onde ele se insere e/ou das amenidades situadas em sua proximidade.

1.1.5 A Expansão da Construção Civil na RMBH

Um dos efeitos da dinâmica descrita acima na RMBH é a expansão do ritmo de atividade da construção civil. A retomada dos preços no mercado imobiliário provoca um incentivo à expansão da oferta de novas unidades. Esta expansão pode ser visualizada na forte expansão do emprego na construção civil, apresentado na tabela abaixo por município da RMBH nos anos de 1998, 2003 e 2008, e nos mapas adiante.

Tabela 1 – Emprego formal na construção civil e sua participação no total do emprego formal – RMBH – 1998-2008

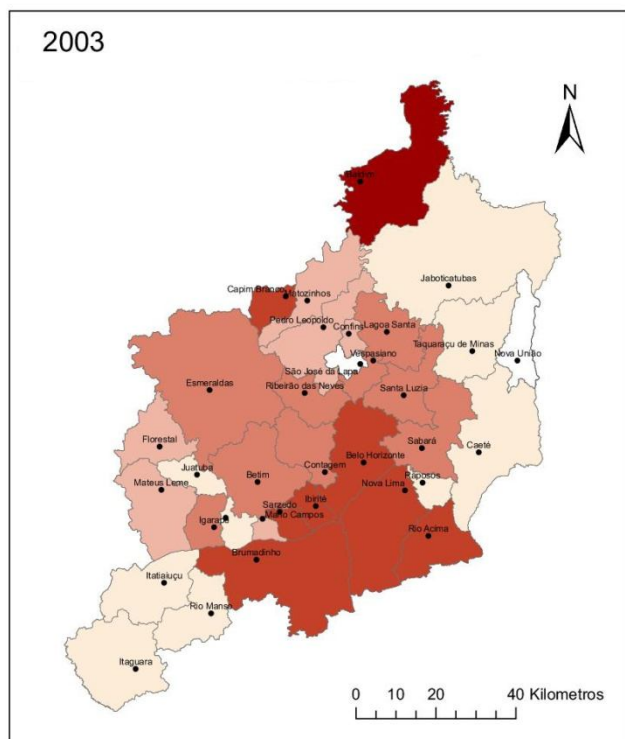
Município	1998		2003		2008	
	Emprego na construção civil	Participação no total do emprego formal (%)	Emprego na construção civil	Participação no total (%)	Emprego na construção civil	Participação no total (%)
Baldim	0	-	152	17,97	827	51,88
Belo Horizonte	72.773	7,90	63.243	6,72	114.685	9,06
Belo Vale	66	19,64	3	0,82	7	1,29
Betim	2.445	4,31	2.544	3,94	3.769	3,76
Brumadinho	235	8,25	247	7,45	629	9,62
Caeté	119	4,04	29	0,93	119	2,91
Capim Branco	0	-	73	11,06	12	1,04
Confins	0	-	24	3,03	24	0,77
Contagem	5.907	6,10	5.051	4,00	9.321	5,40
Esmeraldas	227	7,03	226	5,56	321	6,65
Florestal	3	0,54	18	2,06	10	1,07
Ibirité	345	6,58	519	6,78	2.261	19,29
Igarapé	84	3,91	159	5,97	309	7,95
Itaguara	12	1,13	12	0,78	19	0,95
Itatiaiuçu	0	-	0	-	27	1,02
Jaboticatubas	81	7,38	3	0,22	36	2,15
Juatuba	21	1,24	33	0,91	124	2,62
Lagoa Santa	260	5,46	318	4,48	1.158	10,40
Mario Campos	17	5,54	17	2,69	18	1,88

Mateus Leme	48	1,37	62	1,74	109	2,42
Matozinhos	104	2,30	178	2,72	1750	15,47
Nova Lima	1.034	8,86	1.340	6,42	3482	13,69
Pedro Leopoldo	417	4,83	241	2,22	473	3,34
Raposos	4	0,94	0	-	1	0,18
Ribeirão das Neves	462	5,44	540	4,56	1.243	6,80
Rio Acima	42	7,46	147	6,71	127	7,24
Rio Manso	0	-	0	-	1	0,32
Sabará	411	5,68	464	4,74	360	2,86
Santa Luzia	674	5,88	757	5,02	965	3,77
São Joaquim de Bicas	4	0,28	15	0,61	124	2,98
São Jose da Lapa	64	3,63	16	0,80	245	8,65
Sarzedo	39	5,56	137	9,39	189	5,03
Taquaraçu de Minas	2	0,96	0	-	2	0,46
Vespasiano	548	7,69	450	5,45	650	5,35
Total RMBH	86.448	7,38	77.018	6,07	143.397	8,25

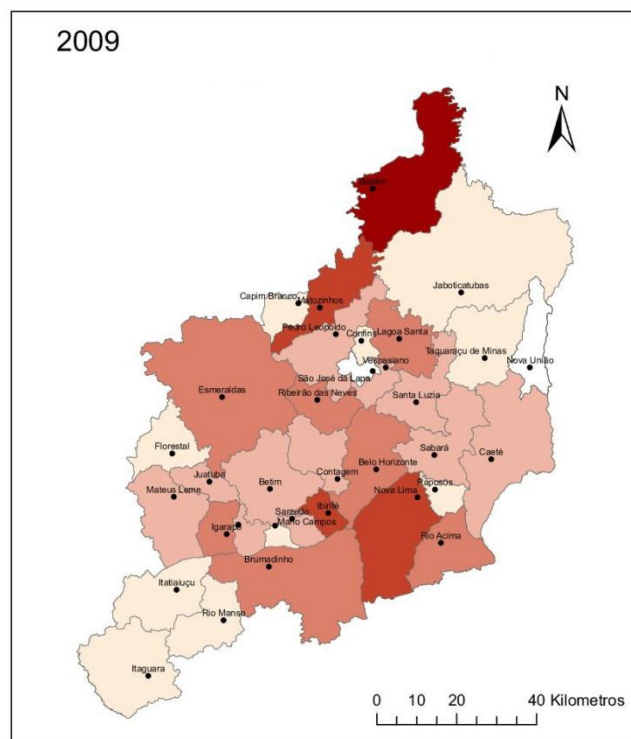
Fonte: MTE; RAIS.

Observa-se nos mapas uma intensificação do setor principalmente nos municípios do vetor norte. Os municípios de Nova Lima e Ibité também se destacam em relação à participação do emprego e à taxa de crescimento nos últimos anos:

Figuras 1 e 2 - Participação percentual do emprego na construção civil no total do emprego formal – RMBH, 2003-2009



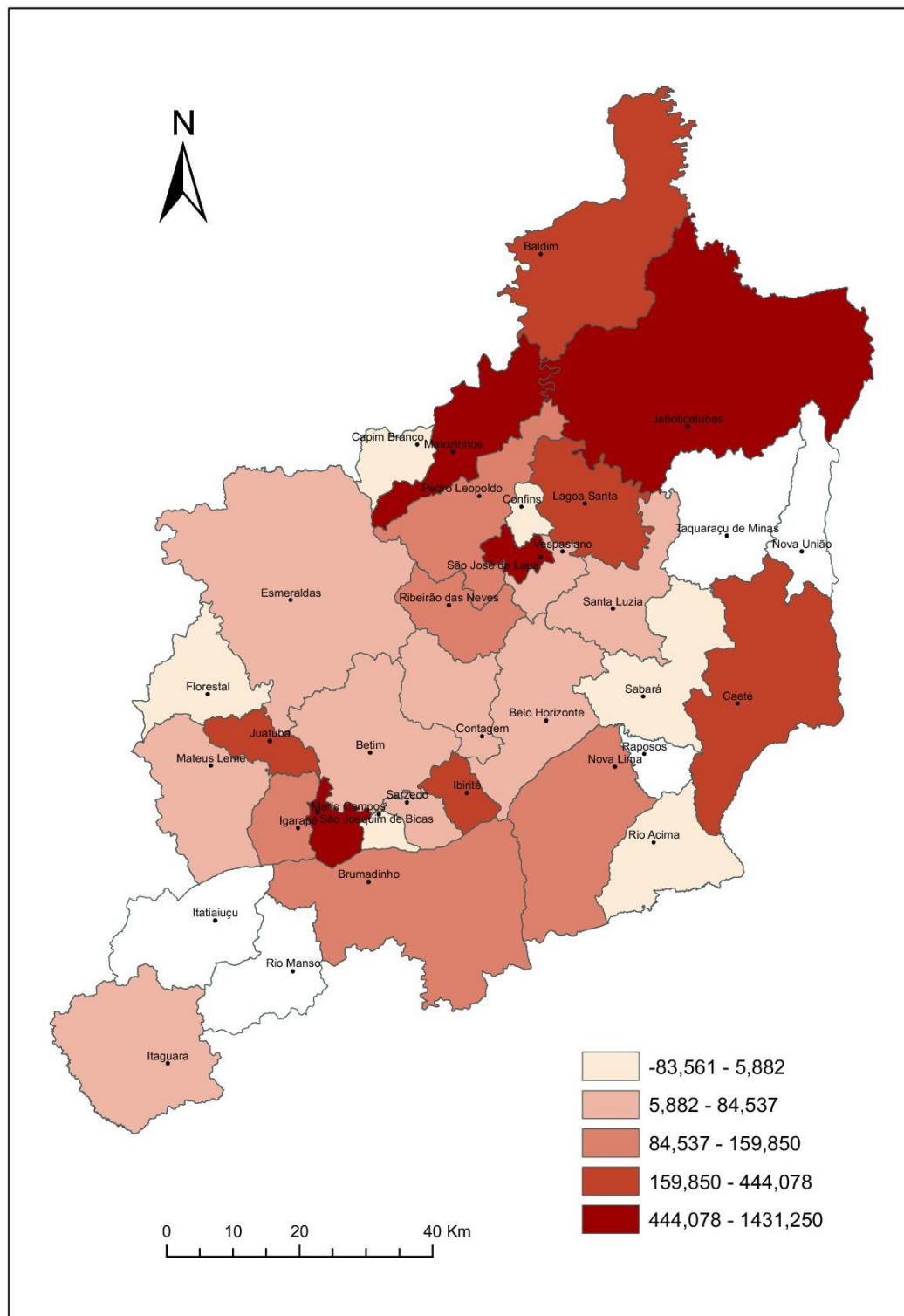
Método estatístico:
Natural Breaks (Jenks)



Método estatístico:
Natural Breaks (Jenks)

Fonte: MTE, RAIS

Figura 3 - Taxa de crescimento do emprego na construção civil (%) – RMBH, 2003 a 2009



Fonte MTE/RAIS

A Dinâmica Imobiliária no Município de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte agrega territórios que se vinculam fortemente às transformações urbanas vivenciadas no município da capital em diferentes graus. Algumas áreas – sobretudo as mais próximas – tendem a sofrer efeitos diretos que reverberam de Belo Horizonte em sua direção, no que diz respeito a dinâmicas diversas, desde a geração de emprego e renda até o mercado imobiliário. Fortes e acelerados processos de valorização imobiliária partem da capital e seus efeitos podem ser observados em diferentes graus em localidades diversas da região metropolitana. A extensão territorial do município de Belo Horizonte – reconhecidamente limitada para padrões de uma metrópole do sudeste brasileiro – contribui para propagar estes efeitos, em função da limitação da oferta de terras e unidades do mercado imobiliário decorrente desta pequena extensão do município da capital. A própria expansão da ocupação periférica em assentamentos irregulares e de infraestrutura precária que se intensifica em alguns municípios vizinhos de Belo Horizonte a partir dos anos 70 já se relaciona aos processos de valorização imobiliária nas áreas mais próximas ao centro da capital, somada à ação de loteadores nestas regiões.

O município da capital em sua totalidade vem entrando num processo de elitização¹³ em termos mais amplos, havendo cada vez menos espaço de moradia para a população de baixa renda nas proximidades das centralidades situadas em Belo Horizonte. Três fatos ilustram esta tendência da dinâmica imobiliária recente na capital. O nível de preços praticado no mercado imobiliário em BH (como será demonstrado a seguir) situa-se em patamares muito superiores aos praticados nos outros municípios – com a exceção de Nova Lima. Um segundo fato é relatado por fontes ligadas à política habitacional promovida pela prefeitura de Belo Horizonte, que afirmam que tem sido extremamente difícil encontrar terrenos disponíveis no município da capital para a oferta de habitação de interesse social, em função do altíssimo custo que estes terrenos atingiram nos últimos anos. Outra ilustração vem dos projetos de urbanização de vilas e favelas realizados em Belo Horizonte, que vêm gerando efeitos indiretos sobre a valorização de seus imóveis – mesmo no seu mercado informal que permanece nas áreas ainda não regularizadas. Além do fato de que uma grande quantidade do contingente populacional que é deslocado dessas áreas, em função das intervenções realizadas e/ou pelo fato de que ocupavam áreas não-regularizáveis (como áreas de risco ou áreas

¹³ Semelhante à chamada gentrificação de determinadas áreas, onde a valorização imobiliária gerada por projetos de renovação urbanística gera uma expulsão de moradores antigos das redondezas

lindeiras a rodovias ou grandes vias intra-urbanas), tende a migrar para áreas distantes na RMBH¹⁴.

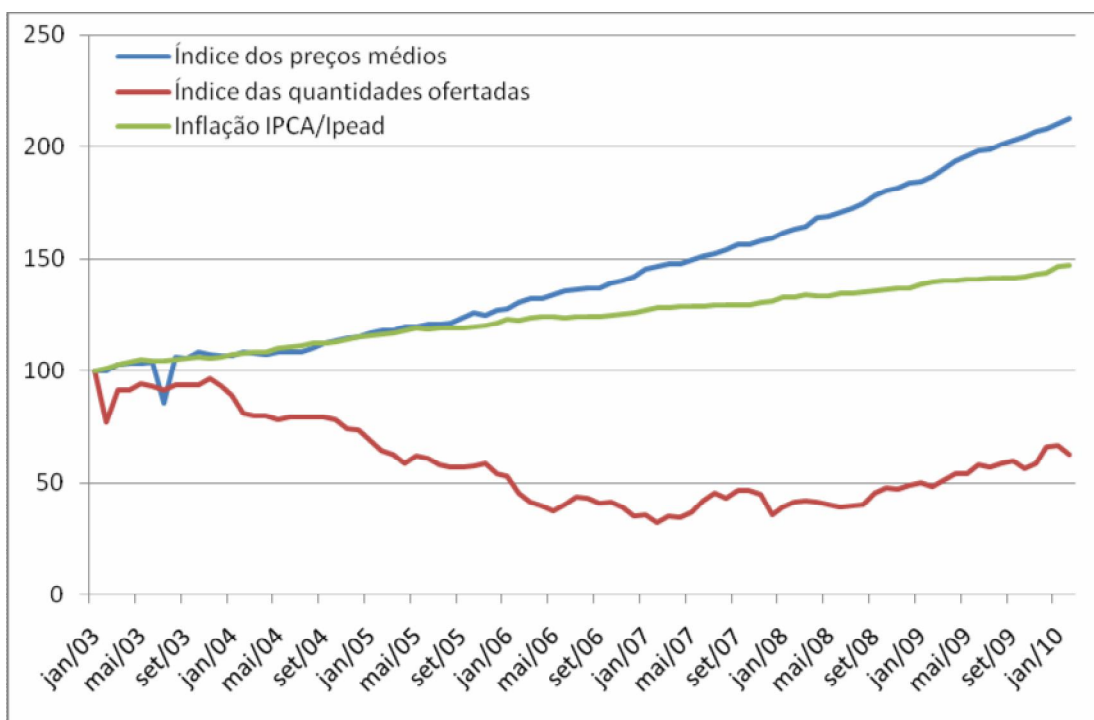
Neste sentido, é de fundamental importância avaliar o que vem ocorrendo no mercado imobiliário do município de BH como um primeiro indicador do dinamismo recente na região metropolitana como um todo, partindo do pressuposto de que a dinâmica imobiliária das áreas mais valorizadas em Belo Horizonte gera efeitos que se propagam por toda a região. Para tal, toma-se como referência inicial a Pesquisa do Mercado Imobiliário em Belo Horizonte, realizada pela Fundação Ipead/UFMG desde 1986 com dados referentes à oferta de imóveis (nos mercados de aluguel, construção e comercialização) obtidos junto a construtoras, incorporadoras e corretores imobiliários. Apresenta-se a seguir a valorização nos mercados de aluguéis e de comercialização de imóveis residenciais do ano de 2003 ao início de 2010¹⁵.

Os dados demonstram uma apreciação muito acima do ritmo de aumento de preços geral observado em Belo Horizonte, com uma queda acentuada na quantidade ofertada no mercado de aluguéis – que indica que anteriormente a esta conjuntura havia uma oferta abundante no mercado, em relação ao padrão de demanda efetiva observado (o que teria sustentado preços em patamares bem mais baixos, formando um quadro no mercado bastante distinto do atual).

14 Numa entrevista realizada junto a uma prefeitura municipal da RMBH, o próprio prefeito entrevistado revela a visão (segundo ele compartilhada por outras prefeituras da região metropolitana) acerca dos projetos de urbanização de vilas e favelas que vêm sendo realizados em Belo Horizonte: “eles resolvem o problema deles lá mandando ele pra cá. As famílias recebem do Vila Viva indenizações de 15 mil reais: com mil compram um barraco aqui e com os 14 que restam compram um carro para poder ir e voltar de BH todos os dias”.

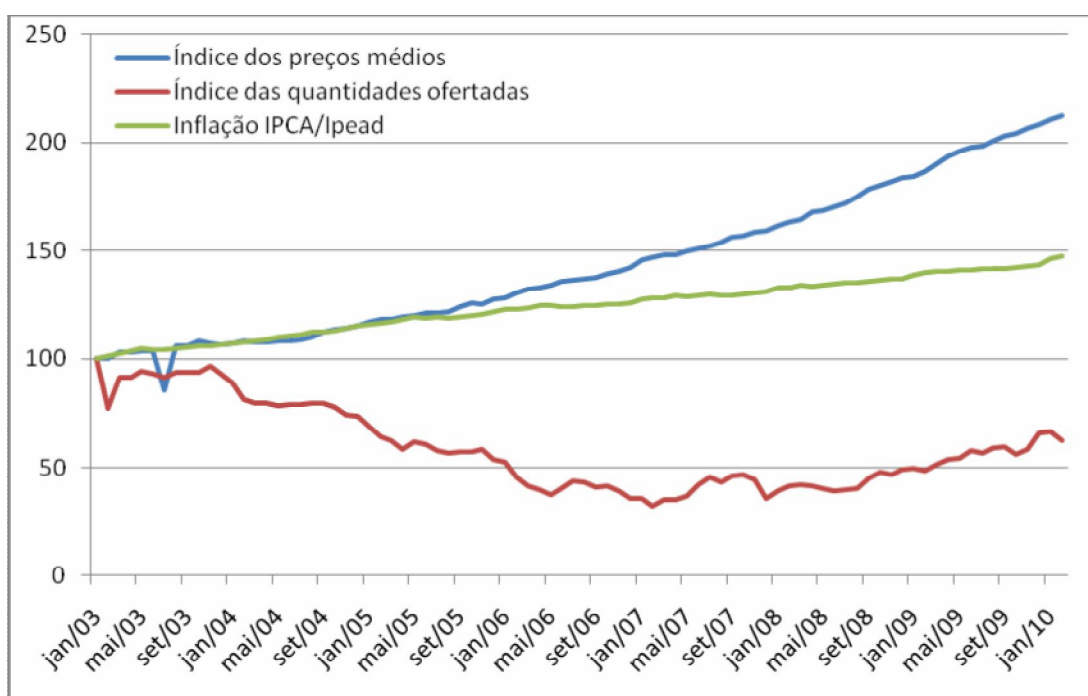
15 Esta série histórica considera o período da conjuntura de crescimento econômico da década atual descrito acima. Embora o ano de 2003 não tenha apresentado um crescimento do PIB nos patamares dos anos posteriores, aquele ano representa um ponto de inflexão em relação ao período anterior, podendo ser considerado um ponto de partida razoável para a análise.

Gráfico 5 – Evolução dos preços médios e quantidades ofertadas no mercado de aluguéis de unidades residenciais – Belo Horizonte, 2003-2010 (Janeiro/2003=100)



Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

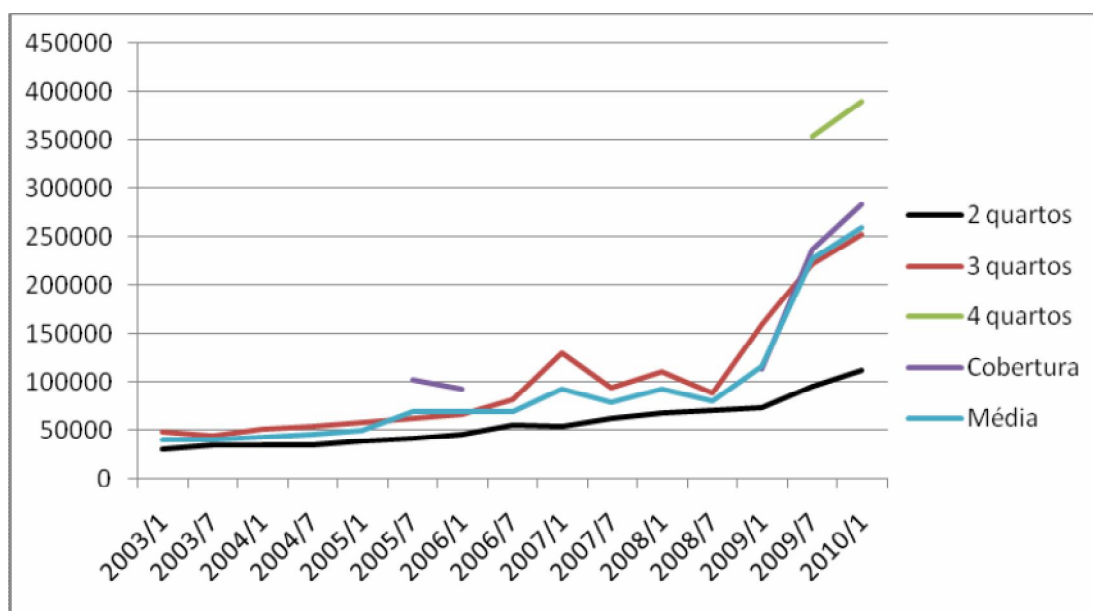
Gráfico 6 – Evolução dos preços médios e quantidades ofertadas no mercado de comercialização de unidades residenciais - Belo Horizonte, 2003-2010 (Janeiro/2003=100)



Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

Por último, apresenta-se a evolução dos preços médios dos apartamentos separados por classes de bairros¹⁶ no município de Belo Horizonte, dados também advindos da pesquisa do mercado imobiliário realizada pela Fundação Ipead, com o intuito de ilustrar as diferenças na dinâmica de mercado dentre estas áreas de Belo Horizonte. As diferenças na valorização indicam em que sentido ocorre o transbordamento do mercado e as pressões pela produção de novas áreas no restante da região metropolitana. Observa-se que os bairros classificados no padrão popular foram valorizados em intensidade muito maior que os demais. Esta dinâmica indica um possível aumento da exclusão das camadas de mais baixa renda do mercado imobiliário do município de Belo Horizonte, aumentando a pressão por ocupações de baixa renda (e os empreendimentos voltados para atender a esta demanda crescente) nos municípios vizinhos e dificultando a permanência destes grupos na capital. Supõe-se que as áreas na região metropolitana que são mais próximas e/ou com acesso mais fácil a Belo Horizonte tendem a sofrer uma valorização maior que as demais.

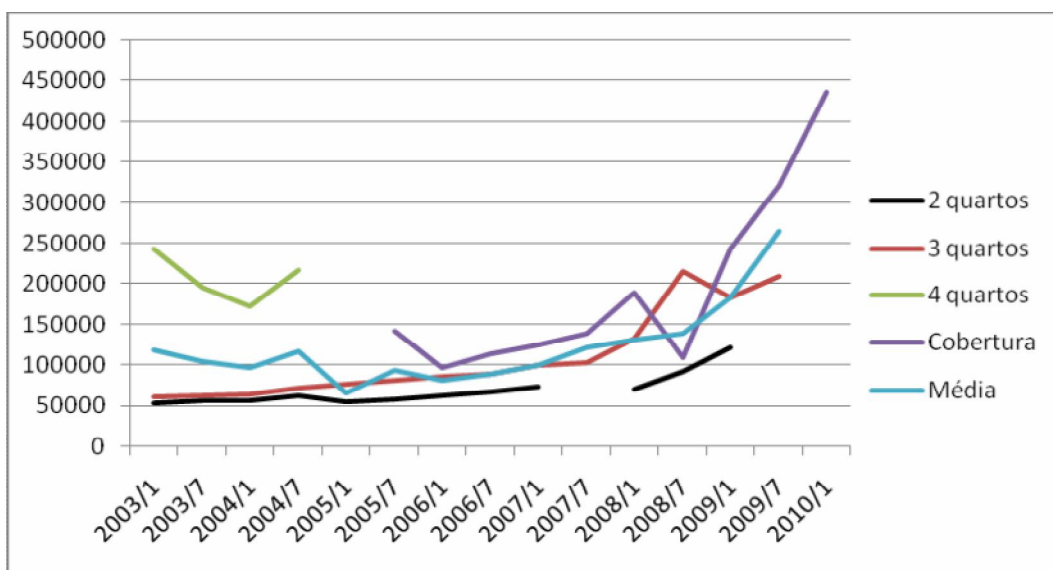
Gráfico 7 – Evolução dos preços médios de apartamentos (bairros de padrão popular) – Belo Horizonte, Janeiro de 2003 a Janeiro de 2010



¹⁶ As classes do bairro são definidas pela Fundação Ipead com base em dados do Censo Demográfico de 2000, a partir da média por setor censitário da renda média mensal do chefe do domicílio em salários mínimos. Bairros populares correspondem aos domicílios com renda inferior a 5 salários mínimos; bairros de padrão médio entre 5 e 8,5 salários mínimos; bairros de alto padrão entre 8,5 e 14,5 salários mínimos e bairros de luxo igual ou superior a 14,5 salários. Nota técnica disponível em: http://www.ipead.face.ufmg.br/site/siteipead/downloads/Classes_Bairros_BH_com_mapa.pdf (acesso em maio/2010).

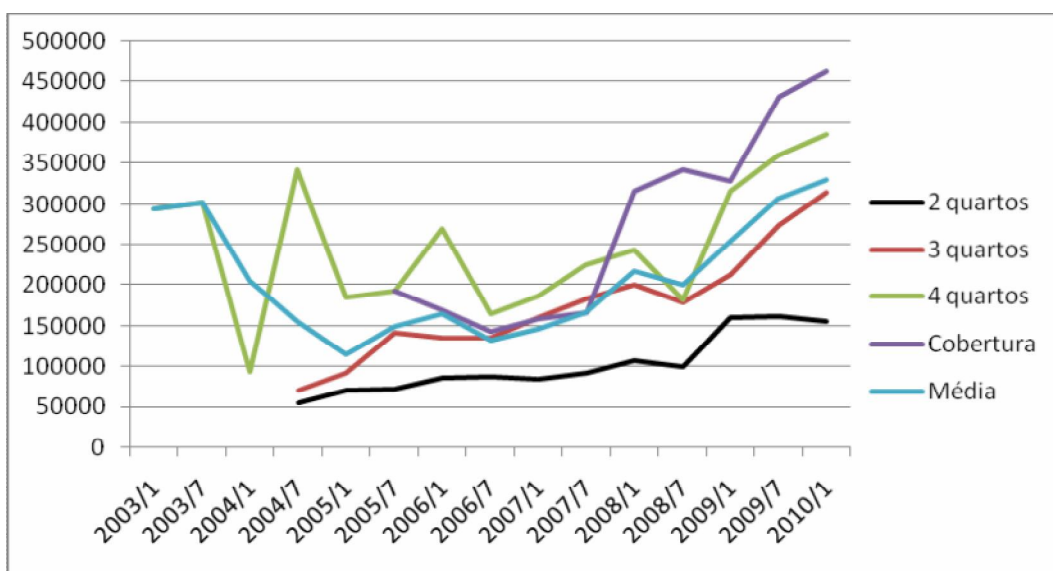
Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

Gráfico 8 – Evolução dos preços médios de apartamentos (Bairros de padrão médio) – Belo Horizonte, Janeiro de 2003 a Janeiro de 2010



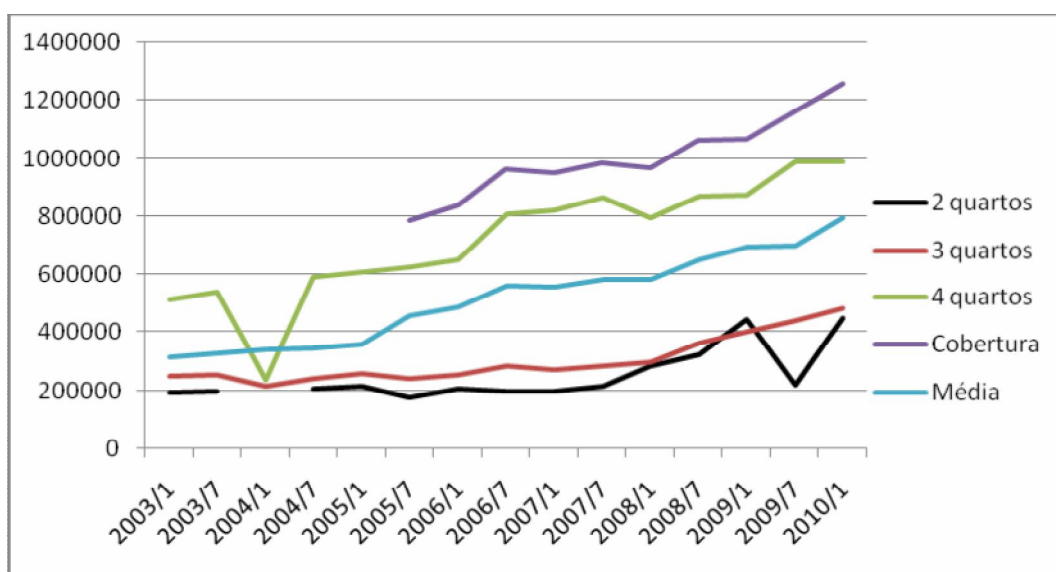
Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

Gráfico 9 – Evolução dos preços médios de apartamentos (Bairros de padrão alto) – Belo Horizonte, Janeiro de 2003 a Janeiro de 2010



Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

Gráfico 10 – Evolução dos preços médios de apartamentos (Bairros de padrão luxo) – Belo Horizonte, Janeiro de 2003 a Janeiro de 2010



Fonte: Fundação Ipead/UFMG.

1.1.6 A Dinâmica Imobiliária na Região Metropolitana

O mercado imobiliário nos demais municípios da Região Metropolitana é abordado a seguir a partir de duas vertentes: um levantamento quantitativo, de ofertas em classificados de jornais de Belo Horizonte, e uma pesquisa qualitativa baseada em entrevistas realizadas junto ao corpo técnico das áreas de habitação, planejamento e controle urbanístico de diversas prefeituras municipais da região, de corretores imobiliários que atuam nos mercados locais em localidades selecionadas e de construtoras que vêm produzindo unidades habitacionais em determinadas áreas da RMBH. A pesquisa dos anúncios em classificados provê um retrato do mercado imobiliário voltado principalmente para o mercado consumidor situado em Belo Horizonte em dado momento, que pode ser analisado em série histórica a partir de um levantamento mais substancial dessas informações em arquivos dos jornais, e/ou utilizado como uma forma de monitoramento das condições do mercado de terras e unidades habitacionais na região, com informações instantâneas¹⁷. Este retrato da oferta anunciada em jornais que circulam na região como um todo traz informações a respeito de um recorte do mercado que não corresponde a sua totalidade e que deve ser complementada por outros

¹⁷ Entretanto, uma eventual aplicação da metodologia adotada pela Fundação Ipead na pesquisa citada acima na região metropolitana como um todo proveria uma ferramenta de monitoramento de extrema utilidade para o planejamento do uso e ocupação do solo na RMBH.

mercados, que se efetivam na escala local ou micro-regional. Analisa-se em primeiro lugar as informações quantitativas, e em seguida a dinâmica imobiliária na escala local nas diversas regiões da RMBH é abordada em impressões gerais mais diretamente ligadas ao mercado imobiliário, e posteriormente retomada de forma mais aprofundada na seção dedicada ao uso e ocupação do solo, por ser inseparável desta.

Embora parcial, este retrato da oferta anunciada em mercados mais amplos (e que em tese se situam predominantemente em Belo Horizonte) deve ser analisado inclusive como um indicador do grau de transposição da oferta do mercado imobiliário de determinada localidade para os mercados consumidores situados em outras escalas. Ou seja, aquelas localidades com menores quantidades anunciadas em classificados sediados na capital tenderiam a apresentar uma menor inserção nos mercados consumidores predominantemente situados na capital e/ou em outras localidades mais inseridas no processo de metropolização (como Nova Lima e Contagem), sendo que o mercado se efetiva nestes casos através de praças restritas à própria escala local, se tornando menos sujeitas, em tese, a lógicas de mercado desligadas do âmbito do uso – como é o caso da especulação imobiliária. Por outro lado, locais mais fortemente inseridos nas teias da metrópole tenderiam a se integrar de forma mais acentuada em seu mercado imobiliário, o que se reflete diretamente nesta oferta anunciada nas praças mais amplas representada aqui pelos classificados de jornais belo-horizontinos.

Os dados apresentados a seguir foram coletados nos meses de março e abril de 2010, nos jornais Balcão e Estado de Minas. Ressalta-se que este levantamento apresenta deficiências diversas, em relação à amostragem insuficiente de municípios e tipos específicos de imóveis e à ausência de uma série histórica (não levantada por motivos operacionais e em função da limitação de escopo deste estudo). Trata-se aqui de prover uma proposta metodológica inicial, que servirá de subsídio a um eventual trabalho continuado e sistematizado de monitoramento da dinâmica imobiliária da RMBH, considerado de fundamental importância para a definição e o ajuste de políticas e diretrizes de ordenamento territorial em diversos aspectos.

Apresenta-se em primeiro lugar as médias de preços por tipo de imóvel nos municípios da região. Para efeito de comparação com o mercado do município de Belo Horizonte cuja dinâmica recente foi analisada acima, as médias de preços de apartamentos por padrão dos bairros da capital é reproduzida abaixo. Destaca-se o patamar de valorização do vetor sul, não somente nas casas em condomínios fechados. A média de preços da oferta de apartamentos em Nova Lima situa-se acima dos valores praticados no mercado dos bairros de

luxo de Belo Horizonte, o que reflete o crescimento recente da região da Vila da Serra e adjacências em termos de ocupações verticais de alto luxo. Como o mercado de apartamentos é restrito a algumas áreas específicas da região, a comparação da RMBH com os patamares de preços praticados nos diferentes padrões de bairros de Belo Horizonte pode ser feita utilizando-se os dados da oferta de casas, o que demonstra como, mesmo dentre os bairros populares da capital, seu nível de preços médios situa-se muito acima da grande maioria dos municípios pesquisados.

A figura 4 representa os valores médios por município no mercado de casas, com destaque para os altos valores em Nova Lima, seguidos dos municípios de Contagem, Sabará, Vespasiano, Confins e Lagoa Santa. Verifica-se que a periferia tradicionalmente marcada pela ocupação de baixa renda apresenta valores médios mais baixos (o que ocorre também nas demais tipologias), como é o caso de Ibirité, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, apesar de serem municípios vizinhos à capital.

Tabela 2 – Preços médios da oferta do mercado imobiliário residencial anunciada em classificados dos jornais Balcão e Estado de Minas (R\$) – RMBH, Março/Abril 2010

Município	Apartamento	Casa	Casa em condomínio	Cobertura
Nova Lima	934.181,99	617.500,00	1.559.215,48	2.569.336,25
Contagem	143.716,92	263.666,67	342.864,29	241.125,00
Brumadinho	-	165.000,00	565.428,33	-
Pedro Leopoldo	193.333,33	50.000,00	-	-
Lagoa Santa	240.666,67	323.121,57	687.018,18	-
Ibirité	-	61.983,33	680.000,00	-
Confins	-	220.000,00	412.500,00	-
Rio Acima	-	75.000,00	1.007.857,14	-
Vespasiano	81.193,45	211.923,08	310.000,00	-
Sarzedo	-	122.500,00	-	-
Nova União	-	96.333,33	-	-
São José da Lapa	-	77.333,33	-	-
Mateus Leme	-	142.250,00	-	-

Betim	99.500,00	122.200,00	-	-
Caeté	80.000,00	-	-	-
Taquaraçu de Minas	-	45.000,00	-	-
Ribeirão das Neves	60.411,76	111.114,29	-	-
Matozinhos	-	65.000,00	-	-
Santa Luzia	101.214,29	147.705,88	200.000,00	92.000,00
Sabará	174.250,00	223.454,55	-	255.833,33
Igarapé	-	80.000,00	440.000,00	-
Esmeraldas	-	152.666,67	497.347,06	-
Jaboticatubas	-	55.000,00	270.000,00	-
Média	193.224,40	168.641,42	581.019,21	789.573,65

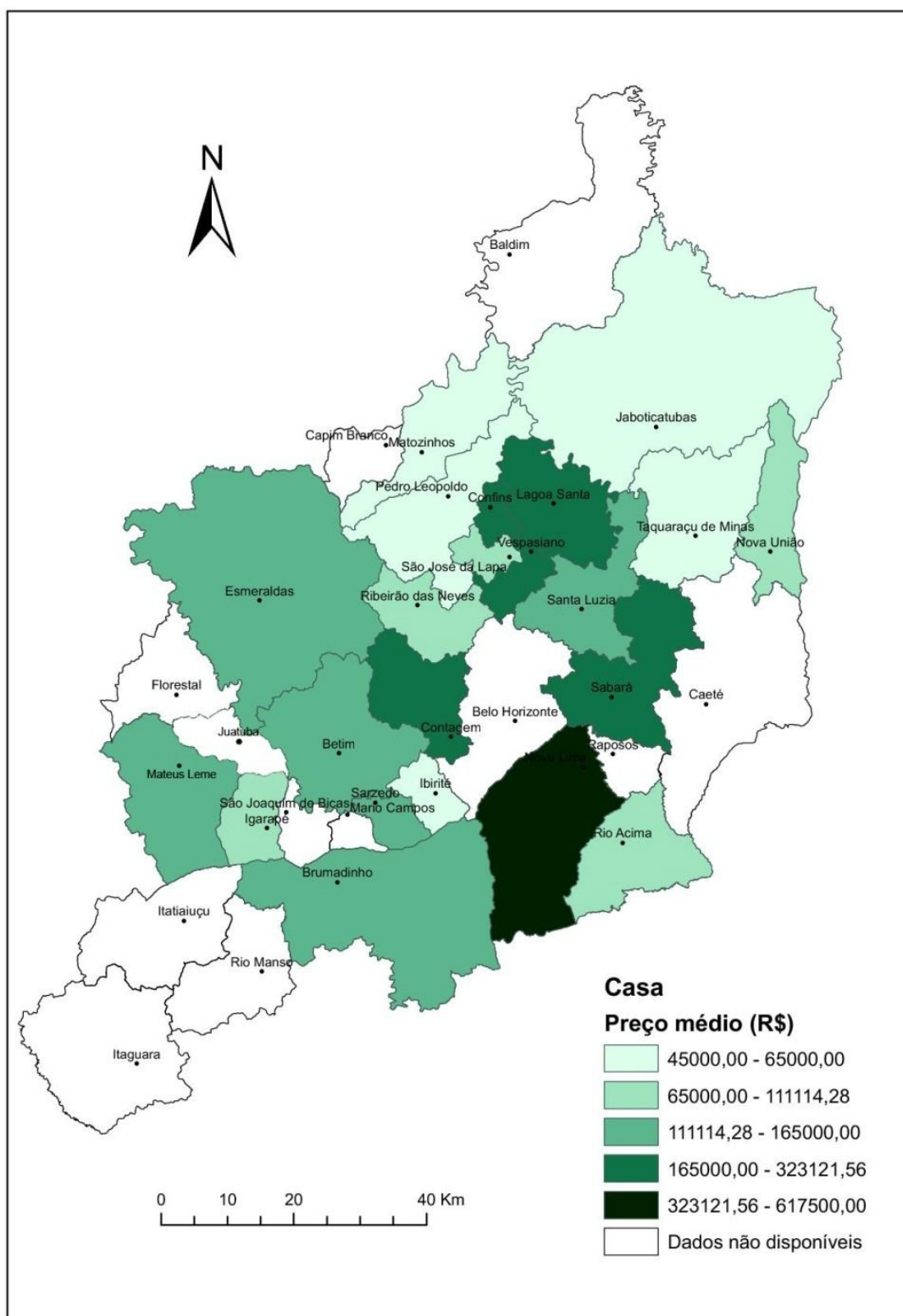
Fonte: Jornais Balcão e Estado de Minas, março e abril de 2010.

Tabela 3 – Preços médios dos apartamentos (R\$) - Belo Horizonte, Janeiro 2010

Padrão do bairro	Média de preço
Popular	259.515,00
Médio	265.814,50
Alto	329.541,00
Luxo	793.657,50

Fonte: IPEAD

Figura 4 – Preços médios de casas anunciadas em classificados dos jornais Balcão e Estado de Minas (R\$) – RMBH, Março/Abril 2010



Fonte: Jornal Balcão e Estado de Minas, março e abril de 2010.

A tabela 4 e a figura 5 trazem os valores médios referentes aos terrenos. Deve-se considerar que muitas vezes os terrenos de menor tamanho apresentam valores mais elevados em função da localização e/ou do potencial construtivo.

Tabela 4 – Preços médios da oferta de terrenos anunciada em classificados dos jornais Balcão e Estado de Minas (R\$) – RMBH, Março/Abril 2010

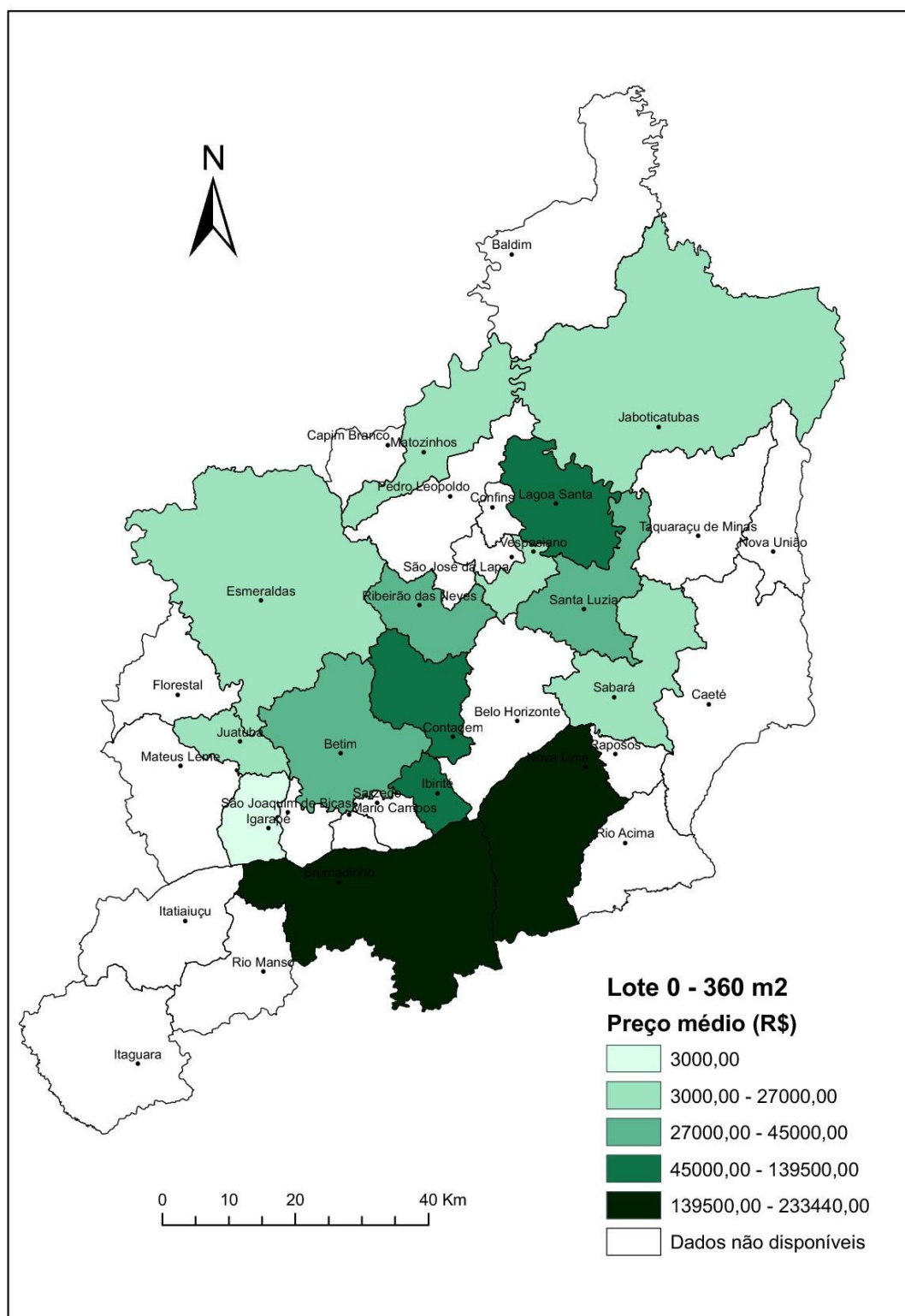
Município	0 a 360 m ²	361 a 650 m ²	651 a 1000 m ²	1001 a 5000 m ²	acima de 5000 m ²
Nova Lima	233.440,00	151.428,57	261.119,46	444.743,59	1.818.000,00
Contagem	95.000,00	320.000,00	220.000,00	2.017.500,00	5.833.333,33
Brumadinho	200.000,00	650.000,00	51.000,00	81.200,00	163.500,00
Pedro Leopoldo	-	-	400.000,00	-	-
Lagoa Santa	89.461,54	87.125,00	152.308,33	300.269,23	430.000,00
Ibirité	139.500,00	-	-	120.000,00	-
Confins	-	130.000,00	245.714,29	-	-
Rio Acima	-	-	98.000,00	106.666,67	-
Vespasiano	27.000,00	91.000,00	220.000,00	177.500,00	3.250.000,00
Rio Manso	-	-	-	-	290.000,00
Nova União	-	-	-	-	-
Itaguara	-	-	-	-	77.500,00
Baldim	-	-	-	-	48.000,00
Itatiaiuçu	-	-	-	15.000,00	240.416,67
Mateus Leme	-	-	-	54.500,00	135.000,00
Betim	45.000,00	91.666,67	190.000,00	573.333,33	61.500,00
Caeté	-	-	-	-	121.666,67
Taquaraçu de Minas	-	-	-	-	26.000,00
Juatuba	25.000,00	-	35.000,00	110.666,67	245.000,00
Capim Branco	-	-	30.000,00	60.000,00	-
Ribeirão das Neves	33.250,00	-	-	156.000,00	788.000,00
Matozinhos	22.000,00	-	65.000,00	120.000,00	516.666,67

Santa Luzia	38.800,00	242.500,00	220.000,00	81.666,67	879.000,00
Sabará	22.000,00	55.000,00	-	13.000,00	120.000,00
Igarapé	3.000,00	-	10.000,00	72.500,00	-
Esmeraldas	15.000,00	13.000,00	70.000,00	43.666,67	256.250,00
Jaboticatubas	25.000,00	20.000,00	54.666,67	68.000,00	158.250,00
Média	67.563,44	168.338,20	145.175,55	242.958,57	772.904,17

Fonte: Jornal Balcão e Estado de Minas, março e abril de 2010.

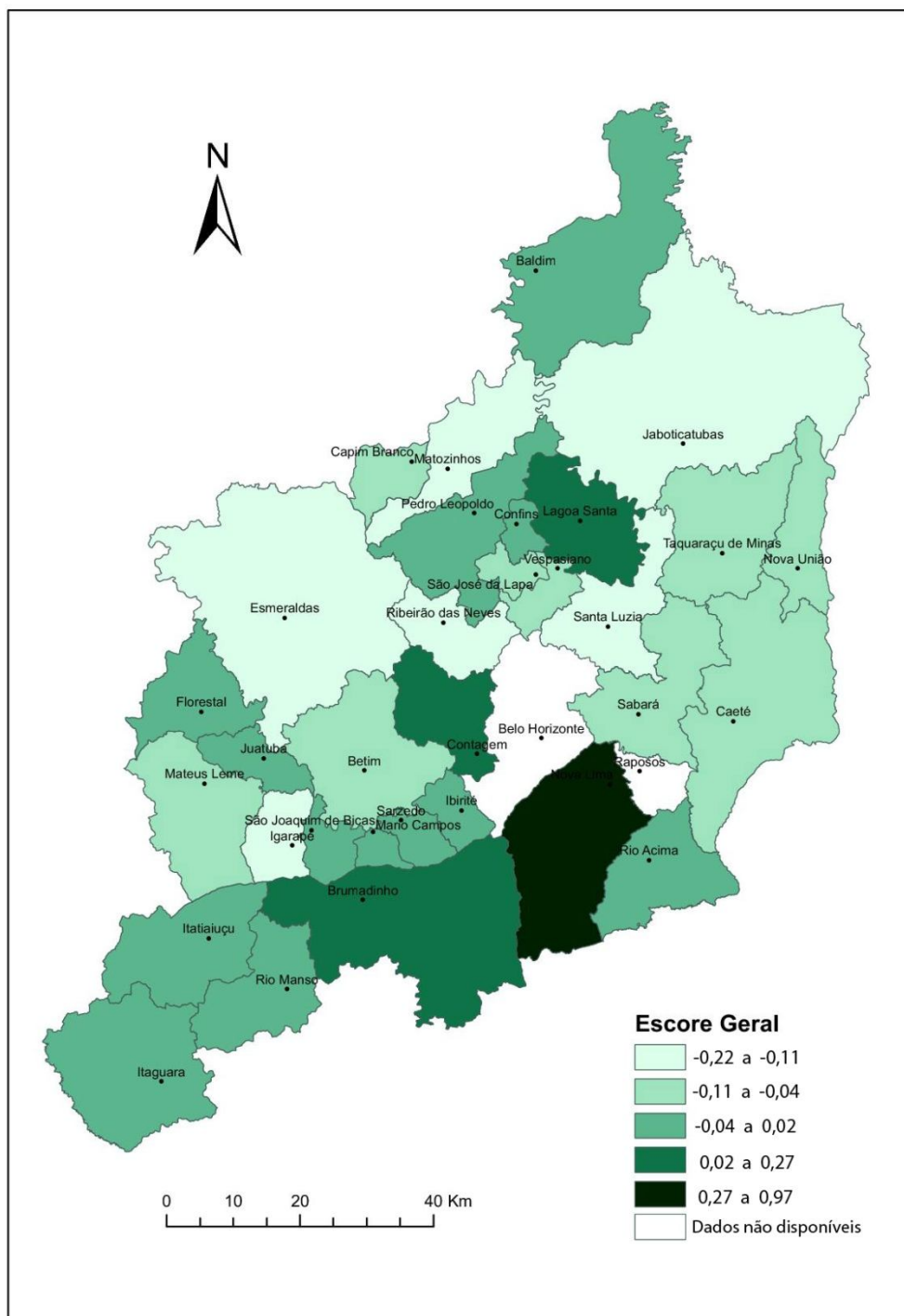
A figura 6 representa uma síntese dos valores acima, obtida a partir de uma soma do escore padronizado de cada tipologia, para as quais foram definidos pesos distintos. O resultado é uma mancha de valorização do mercado imobiliário da RMBH, sem levar em consideração, como ressaltado anteriormente, os valores dos mercados de âmbito local, não anunciados nos classificados consultados e, portanto, não incluídos no levantamento realizado. Chama atenção o fato de que, com a exceção do município de Lagoa Santa, a valorização do vetor norte, amplamente relatada nas entrevistas, não aparece em destaque no mapa. Pode-se supor que estas áreas se encontravam anteriormente num patamar de valorização ainda mais baixo, semelhante àquele do vetor leste e dos municípios mais distantes da capital, ou que a oferta anunciada nos jornais não reflete a forte valorização relatada nas entrevistas.

Figura 5 – Preços médios de terrenos de até 360 m² anunciados em classificados dos jornais Balcão e Estado de Minas (R\$) – RMBH, Março/Abril 2010



Fonte: Jornal Balcão e Estado de Minas, março e abril de 2010.

Figura 6 – Escore geral dos preços médios do mercado imobiliário residencial anunciado em classificados dos jornais Balcão e Estado de Minas (R\$) – RMBH, Março/Abril-2010



Fonte: Jornal Balcão e Estado de Minas, março e abril de 2010.

Nota: O escore geral é um índice obtido através da soma do escore padronizado de cada variável (preços de casas, lotes, apartamentos, casas em condomínios, lotes em condomínios e coberturas), com pesos distribuídos entre 1 e 3, de acordo com a importância do tipo ofertado no mercado imobiliário. O escore padronizado é uma medida estatística que indica em que medida o desvio padrão de uma observação se afasta da média daquela variável. Os valores apresentados variam de -1 a 1, sendo que a média da RMBH se iguala a zero nesta escala.

De forma geral, estes valores indicam áreas de maior valorização e pressão, que tendem a atrair empreendimentos voltados para o mercado de alta renda e a expulsar os grupos que não conseguem arcar com a renda da terra mais elevada para as áreas de menor valorização imobiliária, também apontadas. Neste sentido, em períodos de forte expansão da oferta como o atual, a dinâmica imobiliária tende a seguir e a reforçar estes padrões. Municípios como Nova Lima, Lagoa Santa e Brumadinho tendem a repelir empreendimentos voltados para a população de baixa renda e a atrair condomínios de luxo (de mercados consumidores capazes de tornar real a valorização pretendida pelo capital imobiliário), e o inverso ocorre em municípios mais distantes ou que são mais densamente ocupados por grupos de baixa renda (como Igarapé, Ribeirão das Neves, Santa Luzia ou Sabará) e onde o capital imobiliário tem dificuldades de pressionar a valorização para patamares mais elevados – em função do próprio estigma da localidade, da ausência de infraestrutura, da proximidade de indústrias poluidoras, dentre outros fatores.

Indica-se assim uma perspectiva de continuação do processo histórico de periferização de baixa renda nas localidades de menor acesso a infraestrutura, com a novidade das áreas periféricas de maior proximidade de “amenidades ambientais” se tornarem foco da periferização de alta renda na forma de baixa densidade dos condomínios fechados e chacreamentos. Deste modo, cria-se um anel periférico com características de alta renda e baixa densidade ocupacional, concentrado principalmente no eixo sul, mas com uma tendência de se estender também entre Lagoa Santa e a Serra do Cipó e pontualmente em algumas outras áreas da RMBH. Como indicado por entrevistados de Brumadinho, há também em algumas áreas uma tendência – principalmente a partir de núcleos existentes há mais tempo – de crescimento de assentamentos populares nas proximidades dos condomínios fechados, formados sobretudo por empregados dos condôminos. Ressalta-se, portanto, uma dimensão importante a ser considerada na produção da habitação, que se caracteriza pela relação entre o processo de urbanização periférica e o processo de produção imobiliária. O mercado desloca a fronteira urbana, através da especulação imobiliária com o encarecimento da terra nas áreas centrais e conseqüente afastamento das pessoas financeiramente desfavorecidas para áreas periféricas, menos valorizadas.

Em linhas gerais, a dinâmica imobiliária recente da Região Metropolitana de Belo Horizonte, dentre outros aspectos, caracteriza-se por: incorporação de novas áreas à urbanização; parcelamento de glebas e comercialização de lotes; mudanças nos padrões de ocupação e uso do solo urbano; verticalização e adensamento construtivo; elevação da

demanda (muito impulsionada pelo sistema de crédito financeiro) e da oferta de imóveis, com a incorporação de novas construções aos terrenos. Essas tendências estão associadas aos seguintes elementos: financeirização crescente do mercado imobiliário, o que atrai compradores e impulsiona setores especificamente ligados à urbanização (incorporadoras, construtoras e imobiliárias¹⁸); interesses dos proprietários de auferir renda através da valorização e posterior venda dos imóveis (sobretudo com as melhorias urbanísticas em regiões onde há tendência à expansão urbana – como, por exemplo, no Vetor Norte da RMBH, para onde tende a se deslocar uma camada de demanda solvável para os patamares de preços atualmente praticados na região); incentivos fiscais e políticas urbanas voltadas para empreendimentos imobiliários; projetos e obras desenvolvidas pelo Estado (como o Centro Administrativo de Minas Gerais); e crescimento dos investimentos das construtoras e incorporadoras que atuam na região.

Os empreendimentos imobiliários do tipo dos chamados condomínios fechados horizontais caracterizam-se por uma urbanização extensiva no território ocupado da metrópole. O urbano se expressa assim em fragmentos dispersos no espaço metropolitano. As elevadas dimensões dos lotes nos condomínios, a segurança privada nesses espaços “fechados” apenas para os condôminos, a pretensa proximidade com a natureza, entre outras questões, eram e são fatores relevantes para a compra de um terreno ou casa nesse tipo de empreendimento. Os condomínios fechados não podem ser entendidos como meras novidades no mercado imobiliário na RMBH. Desde a década de 1950 e com maior intensidade na década de 1970 verificam-se os primeiros empreendimentos desse tipo, como aqueles loteamentos de alto e médio padrão em certos municípios próximos à capital, sobretudo no eixo sul, notadamente em Nova Lima e Brumadinho. Esses primeiros condomínios começaram a aparecer nesse período como opção de moradia ou de estadia nos finais de semana para a população mais abastada da capital. Nas décadas de 1980 e 1990 novos empreendimentos do tipo de condomínios fechados apareceram em novas áreas da RMBH. Pode-se dizer que, nesse período, se intensificaram os empreendimentos desse tipo no eixo sul da metrópole (Rio Acima; Raposos; Nova Lima e Brumadinho) e que surgiram condomínios

¹⁸ Chama atenção também a entrada recente nos investimentos imobiliários de diversos grupos advindos de outros setores, seja no caso de grandes empresas, ou consórcios de investidores que capitalizam projetos imobiliários e pequenos consórcios particulares que contratam pequenas construtoras para a incorporação de novos edifícios (seja para uso próprio futuro ou como investimento). Este é um indicador claro da atratividade do retorno gerado no setor imobiliário, que começa a mobilizar capitais advindos de setores variados e de pequenos investidores organizados em pequenos grupos. Outro aspecto significativo foi a abertura de capital de algumas grandes empresas do setor imobiliário no mercado acionário, o que possibilitou a obtenção de uma grande quantidade de recursos para a expansão das atividades que vem ocorrendo.

fechados em alguns outros municípios da RMBH, sobretudo nos municípios da porção Norte da RMBH (Lagoa Santa; etc). A face Oeste e Leste da RMBH, devido às suas próprias ocupações históricas, começaram a receber timidamente esse tipo de empreendimento apenas na última década, como se verifica em Sabará e Juatuba.

A partir da última década intensificaram-se enormemente os novos loteamentos compreendidos como condomínios fechados, assim como as construções nesses empreendimentos, e isso em praticamente todas as direções da RMBH. No eixo Sul, com destaque para Nova Lima e Brumadinho, e no eixo Norte, em municípios como Jaboticatubas, Lagoa Santa, Vespasiano, Matozinhos, dentre outros, houve um acentuado processo de parcelamento com destinação prevista para condomínios fechados. Além dos aspectos já salientados, o incentivo a esse tipo de empreendimento está associado a uma possível elevação da arrecadação do IPTU e à atração de população com maior poder aquisitivo, mormente a que vem da capital. Além disso, muitos zoneamentos municipais caracterizam esses condomínios como de baixo impacto ambiental, em uma espécie de justificativa aos interesses envolvidos. Os Planos Diretores municipais, muitas vezes, estabelecem parâmetros urbanísticos, assim como as Leis de Uso e Ocupação do Solo tendem a determinar zoneamentos municipais permissíveis que beneficiam os empreendimentos como condomínios fechados. As formas de atuação dos empreendedores também podem ser notáveis nessa articulação para a viabilização dos empreendimentos. Vê-se, por exemplo, que muitos empreendedores processam o desmembramento de uma grande área de uso rural em lotes que são posteriormente desmembrados em lotes ainda menores como frações ideais ou a fim de posteriormente aprovarem um parcelamento e loteamento do tipo condomínio fechado. A ocupação dessas áreas muitas vezes esbarra na própria questão da restrição ao uso público do espaço, configurando-se como reclusão ao invés de inclusão no espaço metropolitano. Ressalta-se que, ao barrar o acesso à terra por migrantes pobres, numa clara tentativa de implementar características elitistas nas zonas de expansão de grande parte dos municípios, evidencia-se e perpetua-se o processo de expansão urbana altamente segregador da RMBH. Os condomínios fechados passaram, portanto, a sustentar o caráter extensivo e segregado da urbanização na RMBH, mas esta fragmentação atinge também os bairros mais inseridos no tecido urbano contíguo às centralidades, seja através da generalização do *shopping center* como espaço comercial por excelência (que promove uma separação radical do espaço público e um enfraquecimento da rua como espaço de usos diversificados e apropriação cotidiana) ou de condomínios de edifícios residenciais que também são cercados e passam a

ser ofertados inclusive para as camadas de média e baixa renda. Criam-se espaços condominiais que suprem, no âmbito privado, demandas de lazer anteriormente realizadas nos espaços públicos e equipamentos de uso coletivo.

Os condomínios fechados são apenas uma faceta da dinâmica imobiliária recente da RMBH. Outro aspecto preponderante atualmente diz respeito ao adensamento construtivo, isto é, ao aumento da área construída em relação à área do terreno. Uma série de atributos tem favorecido o adensamento construtivo em diversas áreas da metrópole, entre os quais se destacam: os incentivos fiscais concedidos e os interesses econômicos e políticos envolvidos na construção civil; as linhas de créditos e de financiamentos destinados à construção e compra de imóveis; a definição de parâmetros urbanísticos permissíveis e de instrumentos de política urbana indutores da urbanização; a conversão do tipo de uso do solo, sobretudo de residencial unifamiliar para plurifamiliar, verticalizando-se ou subdividindo-se o mesmo terreno, ou ainda de residencial para comercial. Outros fatores determinantes são os investimentos advindos do Estado em empreendimentos de grande porte, tais como o Centro Administrativo Tancredo Neves e o Rodoanel; os grandes empreendimentos para a classe média baixa, como os conjuntos de prédios econômicos produzidos por grandes empreiteiras e incorporadoras (MRV, Tenda etc); o aumento na demanda das camadas de renda média e baixa descrito acima; alterações nas características da população da RMBH; a migração; e os investimentos especulativos em construção de imóveis. O adensamento construtivo corresponde a uma maior quantidade de imóveis construídos e/ou uma área maior edificada por imóvel.

A urbanização na forma de assentamentos precários e a periferização continuam em algumas áreas da metrópole, principalmente no vetor noroeste, que vem se adensando no entorno da BR-040, principalmente nos municípios de Ribeirão das Neves e Esmeraldas. Trata-se atualmente de um adensamento das áreas precárias e irregulares já existentes, e da ocupação de novas áreas de forma mais pontual, sobretudo em áreas de risco, áreas públicas e beiras de córregos e regiões onde o mercado não pode atuar e de difícil fiscalização, cuja capacidade por parte dos municípios de Ribeirão das Neves e Esmeraldas é bastante reduzida. Nessas áreas mantêm-se, apesar de condições e qualidades urbanísticas não muito adequadas, um mercado imobiliário determinado e às vezes bastante intenso, o qual responde por uma série de questões envolvidas no processo de produção da metrópole de maneira geral e da produção da favela e da periferia de maneira específica. O mercado imobiliário informal corresponde a uma parcela considerável da dinâmica imobiliária da RMBH, uma vez que as

áreas onde se verificam são de dimensões consideráveis, assim como o seu contingente populacional é elevado. As áreas ocupadas passam, quando adensadas, a formar um circuito relacionado, mas paralelo ao mercado imobiliário formal.

1.1.7 Tendências Recentes do Mercado Imobiliário no Vetor Norte da RMBH

Considerando a transformação atual do vetor norte da RMBH como um caso a parte na região, em função dos diversos projetos e investimentos estruturantes que vêm sendo implantados na região e que se anunciam para os próximos anos, torna-se pertinente analisar este processo separadamente dos demais eixos. Esta seção apresenta uma síntese da pesquisa “O mercado da terra na RMBH: estudo de caso no entorno do Aeroporto de Confins”, atualmente em fase de conclusão por pesquisadores da Fundação João Pinheiro, com a contribuição de consultores externos. Neste estudo é considerado Vetor Norte: a região de Venda Nova no município de Belo Horizonte, e os municípios de Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Vespasiano, São José da Lapa, Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo, Matozinhos. Posteriormente à análise qualitativa da dinâmica imobiliária e de uso e ocupação do solo, retoma-se as discussões acerca do vetor norte, mas de forma menos aprofundada do que o estudo realizado pela FJP relatado a seguir.

1.1.7.1 Os Empreendimentos Recentes

Seguindo a lógica de outros espaços metropolitanos, em que glebas não urbanizadas e desvalorizadas nas periferias tornam-se vetor de expansão, o vetor norte da RMBH mostra-se hoje inserido num novo e intenso impulso de transformação de seu tecido urbano. Esta é marcada de um lado pela intervenção de obras públicas, e de outro por iniciativas privadas atraídas pela lucratividade advinda do mercado imobiliário. Destacam-se por parte do poder público, os seguintes empreendimentos implantados ou em implantação no vetor: o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, o Aeroporto-Indústria, a Linha Verde, o Centro Administrativo de Minas Gerais, a expectativa do Rodoanel e o alargamento das avenidas Antônio Carlos e Pedro I, dentre outros possíveis projetos em andamento. Todos estes empreendimentos estão sendo determinantes na valorização dos imóveis comerciais e residenciais, bem com no mercado da terra nas áreas de influências dos mesmos.

1.1.7.2 As Principais Atividades Econômicas no Vetor Norte

As atividades tradicionais no Vetor Norte são: as atividades agropecuárias, a mineração, especialmente de calcário, e a indústria cimenteira. As atividades agropecuárias estavam presentes em todos os municípios, com ênfase na pecuária leiteira em Pedro Leopoldo. Contudo, atualmente a produção rural vem caindo, e observa-se a tendência de tais áreas serem incorporadas pelo mercado imobiliário.

A mineração (quase artesanal) voltada para a produção de cal ainda se encontra em atividade, por exemplo, em Lagoa de Santo Antônio no município Pedro Leopoldo. Mas essa indústria de calcinação se desenvolveu e surgiram empresas de porte como ICAL e Belocal em São José da Lapa. Com a implantação da indústria cimenteira, a mineração de calcário, matéria prima desta indústria, passa a ser organizada em grandes empresas. As indústrias do cimento começam com a CAUÊ em Pedro Leopoldo e a Itaú na Cidade Industrial, que busca matéria prima em Vespasiano (através de um sistema teleférico). Na década de 70 implantaram-se novas indústrias. A demanda por materiais de construção pelo estímulo de recursos do BNH e/ou a realização de grandes obras do poder público teve como efeito a ampliação da exploração do calcário no complexo cárstico, resultando na expansão das cimenteiras, como por exemplo, a Soecom em Vespasiano/Lagoa Santa, a Ciminias em Pedro Leopoldo.

Atualmente existem cimenteiras em todos os municípios maiores do Vetor Norte: Vespasiano/Lagoa Santa (Soecom), São José da Lapa (ICAL), Pedro Leopoldo (Holcin e a antiga Ciminias), Matozinhos (Lafarge) e Santa Luzia (Cimento Davi). Houve desativação da Itaú ainda nos anos 70. Todo seu patrimônio foi incorporado pela Votorantim, e a sua atividade de mineração continua em São José da Lapa e Vespasiano. Houve uma reestruturação completa na propriedade destas empresas em função da concentração ocorrida no setor. E há um constante embate entre estas empresas e os órgãos do meio ambiente. São empresas realmente poluentes tanto em seu processo industrial quanto na extração de sua matéria prima.

Tende a acontecer no Vetor Norte o que já ocorre no Vetor Sul: as mineradoras, que se constituem em grandes unidades industriais em áreas muito grandes, partem para o loteamento de suas áreas, sejam aquelas esgotadas pela mineração recuperadas, ou as que se configuram como interstícios, onde a mineração se torna desinteressante economicamente. Contudo, com raras exceções, tanto as mineradoras quanto as cimenteiras são empresas

capitalizadas, que tendem a esperar o processo de definição e valorização do vetor para empreenderem em suas terras.

Quanto às demais atividades econômicas, cabe salientar em primeiro lugar aquelas que têm uma relação direta com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, que vêm merecendo uma atenção especial do governo estadual, assim como o aeroporto industrial, e os serviços de apoio às empresas de aviação. Também em função direta do aeroporto existe ampliação dos serviços relacionados com a manutenção dos aviões. Neste sentido, foi implantado em 2006 o centro de manutenção de aeronaves da Gol, que se encontra em expansão, e há proposta do centro de manutenção da Aeronáutica. Já se fala também em um Pólo de Aviação Civil.

Há proposta de novos shoppings para a região. Sabe-se que estão sendo estudados shoppings para o cruzamento da via Norte com a Avenida Vilarinho, além de outras unidades em Santa Luzia e em Sete Lagoas. Também já foram implantados hotéis em Lagoa Santa e Vespasiano e existem várias propostas de outros empreendimentos em estudo ao longo da Linha Verde e em Santa Luzia. De fato, existe uma conjuntura favorável à construção de hotéis em função da Copa do Mundo de 2014, e há uma disposição do governo em financiar a expansão do setor, mas ainda não é possível afirmar se esta expansão vai se concretizar no Vetor Norte.

1.1.7.3 O Mercado Imobiliário no Vetor Norte

Com este conjunto de investimentos em novas atividades econômicas, houve um aumento muito grande dos preços dos terrenos, e uma dinamização do setor imobiliário. No Vetor Norte, até há pouco tempo, condomínios eram mais comuns no município de Lagoa Santa. Eram loteamentos fechados com lotes de 1000 metros quadrados vendidos em grande parte para sítios de recreio para uma população residente em Belo Horizonte. Os primeiros grandes condomínios “fechados” de Lagoa Santa foram o Amendoeiras e o Condado da Lagoa. A partir de meados dos anos 80 o mercado se aqueceu e apareceram muitos outros loteamentos. As áreas rurais foram sendo fracionadas em pequenos sítios, que, na seqüência, foram parcelados, gerando inúmeros condomínios.

Por volta de 2005 iniciou-se o loteamento do Condomínio Rosa dos Ventos, em Vespasiano. De acordo com um corretor local, são 396 lotes de 360 metros quadrados lançados ao preço de 35 a 40 mil reais. O lançamento foi bem sucedido e hoje os lotes já valem, em média, 100 mil reais. Este empreendimento tem tido um impacto grande no

entorno, estimulando a ocupação de bairros vizinhos e valorizando loteamentos que estavam estagnados.

Existem outras propostas de loteamentos fechados adiantadas. Uma já aprovada em Vespasiano vai ser colocada à venda em curto prazo. É um empreendimento da Seculus. Aparentemente há outros dois em aprovação: um grande em Lagoa Santa e outro em Pedro Leopoldo, do grupo Vitória da União.

E há, de fato, a proposta de um grande complexo turístico imobiliário em Jaboticatubas. A proposta deste empreendimento, de acordo com informações obtidas no site da Design Resorts, empresa portuguesa empreendedora, ocupa uma área de 10 milhões de metros quadrados (da Fazenda das Minhocas) e é composta de um loteamento voltado para o mercado de alto luxo, ao qual é acoplado dois campos de golfe, uma hípica e um aeroporto, além de um hotel, cinco loteamentos de classe média, e um loteamento popular para moradia dos empregados do empreendimento. Além disso, é proposto um centro comercial. Em dezembro de 2009 foi assinado protocolo de intenções para implantação deste complexo entre a Secretária de Estado de Desenvolvimento Econômico, e a empresa Viva Empreendimentos Imobiliários Ltda, integrada ao grupo internacional Design Resorts. O investimento total é estimado em aproximadamente R\$ 733 milhões, e estima-se entre 15 e 20 mil moradores para a área.

Loteamentos populares não têm sido lançados no momento, nem os tradicionais nem os empreendimentos com infraestrutura e com lotes pequenos (250 m²), muito comuns na segunda metade da década de 90 e que podiam obter financiamento da Caixa Econômica Federal. Apenas em São José da Lapa estariam ocorrendo parcelamentos populares novos. Um funcionário da prefeitura local informou a existência de alguns loteamentos populares, bem como muitas consultas sobre o assunto. Segundo este entrevistado, São José da Lapa está recebendo uma quantidade grande de moradores saindo de Vespasiano.

1.1.7.4 Dinâmica dos Preços dos Imóveis – Valorização no Vetor Norte

Atualmente tem-se falado em valorização significativa dos imóveis do Vetor Norte e observa-se um aumento também muito expressivo dos preços dos imóveis na cidade de Belo Horizonte e na Região Metropolitana como um todo. Um responsável pela seção de desapropriações da Sudecap – Superintendência de Desenvolvimento da Capital – chama a atenção para o fato de que os aumentos no Vetor Norte seriam especialmente elevados pelo fato de partirem de preços muito baixos, especialmente na região onde foi implantado o

Centro Administrativo. Destaca a oportunidade que teve de avaliar áreas na região do Serra Verde antes e depois do anúncio da implantação do Centro Administrativo. Dois anos antes desta decisão do governo os preços para áreas brutas giravam em torno de 25 a 30 reais o metro quadrado. Com o anúncio e início de construção do Centro Administrativo teriam atingido 140 reais o metro quadrado.

O responsável pela seção de desapropriação da Sudecap afirma que o que explicaria a variação nos preços dos terrenos urbanos seria o tipo de atividade que o espaço comporta. Observa que há uma hierarquia de atividades que define níveis diferentes de preços. Assim os shoppings seriam os empreendimentos que mais valorizariam o entorno. Chama a atenção para o fato de que a Avenida Cristiano Machado apresenta preços ascendentes do Centro para a até o shopping e sofrem redução significativa a partir deste ponto. Se o terreno comporta atividades tais como comércio e serviços de grande escala, tem preços muito altos. No caso das atividades residenciais, quanto mais alto o nível socioeconômico da clientela, mais elevados os preços.

Os depoimentos colhidos deixam claro que não se sabe no momento os limites que podem vir a ser atingidos pelos preços dos imóveis na região. Pode ser observado um processo de intensa especulação, com base no potencial de consumo representado pela concentração gerada pelo Centro Administrativo. Como há inúmeras possibilidades para o assentamento de atividades, todo o entorno sofre a especulação. É esperada a localização de comércio de maior escala, o que faria com que os preços alcançassem valores relativos à localização deste tipo de atividade. Sabe-se que esta especulação não se restringe à área do entorno imediato do Centro Administrativo em Belo Horizonte. Ela é visível também em municípios vizinhos, como Vespasiano, Santa Luzia, Pedro Leopoldo etc.

Por sua vez, os impactos da ocupação da população de baixa renda já existente sobre o entorno é ainda um aspecto não definido, seja do ponto de vista de novas ocupações, seja do ponto de vista de uma renovação urbana pela “expulsão” dos moradores pobres. A população pobre residente no Morro Alto, por exemplo, poderia vir a ser expulsa pela valorização dos seus imóveis que poderiam vir a ser ocupados por famílias de renda mais alta. Esta possível “expulsão” gera uma grande discussão. Empresários, ao descreverem este processo, o vêem como positivo. Já representantes de movimentos sociais tratam da expulsão em seu sentido estrito e propõem enfrentamento.

Em relação ao Programa Federal Minha Casa Minha Vida, observa-se uma dificuldade enorme de encontrar terrenos para a implantação do programa no Vetor Norte para as faixas

de renda inferiores a três salários mínimos. Em primeiro lugar os preços dos terrenos seriam muito altos para que fosse possível viabilizar este tipo de empreendimento. Há quem afirme que o preço de um terreno urbanizado é igual ao valor do financiamento para a casa deste tipo de conjunto.

Também o vice-presidente da CMI afirma que há pouquíssima possibilidade de projetos Minha Casa Minha Vida no Vetor Norte, caso seja necessária a implantação de parcelamento. Segundo ele, “a região não tem vocação. APA Carste e densidade não se entendem. Algum empreendimento predial sem necessidade de loteamento é possível, com apoio das prefeituras”.

Há indicações claras de que as prefeituras realmente não estariam dispostas a viabilizar as condições necessárias à implantação do programa para as faixas de menor renda. E quais seriam suas justificativas? Primeiramente, não se encontram mais terrenos que valham o investimento. Por outro lado, nas faixas mais elevadas a serem atendidas pelo programa, já começam a aparecer empreendimentos. Um conjunto com cerca de 400 apartamentos – o Città Liberdade, no Bairro Santa Clara, em Vespasiano, e em construção pela Asa Incorporadora, já está sendo vendido. Também da Asa Incorporadora, um conjunto com cerca de 300 casas geminadas – o Città Savaju`s, no Bairro Fortaleza, em Ribeirão das Neves, já está sendo vendido.

Existe uma demanda significativa da parte das grandes incorporadoras e construtoras, como a ASA, a MRV, a Passos, para a aquisição de terrenos para implantação deste tipo de conjunto habitacional. Contudo, o representante dos construtores na FIEMG chamou atenção para este aspecto em uma perspectiva mais geral. Segundo ele, as cidades do vetor Norte, não teriam estrutura para receber grandes empreendimentos em seu interior. Estes teriam que ser implantados fora da malha urbana, em novas áreas de expansão. Todavia, para se viabilizar a construção da infraestrutura, o empreendimento teria que se ter escala.

Fala-se também na possibilidade de ocorrer no Vetor Norte o que o mercado imobiliário chama de efeito sanfona: muitas construtoras lançam empreendimentos de grande porte para as mesmas faixas de renda e a tendência é de que passem por dificuldades cada vez maiores de venda. Fato que aconteceu em Betim e Contagem na década de 1970 e que começa a acontecer no Vetor Sul. Há também um outro aspecto do problema: os empreendimentos realizados nos municípios do Vetor Norte podem vir a competir com outros em várias regiões ao norte de Belo Horizonte. A Pampulha, por exemplo, entra neste cenário como “a noiva cobiçada”. No entanto, a região da Pampulha tem limitações legais sérias para uso

multifamiliar e para localização de atividades econômicas em seus trechos mais valorizados, na garantia da preservação das características originais do complexo da Pampulha.

Mas o efeito Pampulha tende a penetrar nas regiões mais próximas, como o Município de Contagem. Algumas empresas têm lançado empreendimentos grandes em áreas de expansão da Pampulha. Vejam-se, por exemplo, os seguintes empreendimentos: “Alto do Engenho” da MASA/Habitare, no Bairro Engenho Nogueira, Belo Horizonte (foi feito todo um loteamento para construir grandes condomínios de edifícios); “Cita Giardino” da MRV, no Bairro Cabral, Contagem, nas proximidades da CEASA (são 9 a 10 quadras fechadas, com casas de 3 e 4 quartos e, em algumas quadras, prédios de apartamentos, além de glebas para apartamentos no entorno imediato); “Residencial Portal do Sol Bosque da Lagoa”, da MASA/GEMOVE, também no Bairro Cabral, (loteamento de área de aproximadamente 53.000m² em 600 lotes com áreas que variam de 360m² a 1000m², mais quadras de esportes, lago, mirante, pista de cooper, etc).

Por outro lado, os vazios existentes no trecho lindeiro à avenida Cristiano Machado do Anel até a Via Norte, que hoje apresentam preços relativos muito baixos, poderão ser também alternativa interessante para o capital construtor. Poderá ocorrer também renovação urbana no eixo. Com as intervenções urbanas, essas áreas registram uma valorização considerável, porque passaram a ser cogitadas para a implantação de empreendimentos residenciais, principalmente os voltados para o público de baixa e média renda. Há também grande interesse de grandes incorporadoras em adquirir terrenos nas áreas do entorno da Linha Verde, que liga o centro de BH ao Aeroporto de Confins.

Outro processo de transformação em larga escala anunciado para o vetor norte nos próximos anos é a ocupação planejada pela Prefeitura de Belo Horizonte da região do Isidoro, o último resquício de área rural ainda presente no município da capital. Através de uma operação urbana, a prefeitura pretende ocupar parte da área em parceria com incorporadores privados, criando também dois grandes parques municipais contíguos às áreas destinadas à urbanização.

A área tem uma extensão territorial de 10 km² – maior que a área interna à Avenida do Contorno – situada na regional administrativa Norte do município da capital, na divisa com Santa Luzia. O entorno imediato da área é composto por bairros populares diversos, com vários assentamentos irregulares, e segundo a prefeitura de Belo Horizonte, ainda existe alguma pressão por ocupação irregular nos limites da região. A área compreende algumas grandes fazendas, assim como uma comunidade quilombola (o Quilombo de Mangueiras) e

um antigo sanatório para o tratamento de tuberculose (inaugurado em 1929). Trata-se também de uma área de interesse ambiental, havendo uma grande quantidade de nascentes e cursos d'água, com quantidades expressivas de matas bem preservadas.

A proposta da prefeitura de Belo Horizonte – que já foi aprovada pela Câmara Municipal de BH na forma de uma operação urbana – é de ocupar partes da área do Isidoro a partir de diretrizes específicas, definidas num zoneamento que divide a área em três grandes parcelas com diferentes graus de proteção ambiental em cada uma. Numa primeira área, que corresponde a aproximadamente 40% do total, serão criadas “áreas de proteção máxima”, destinadas à proteção permanente, de acordo com a PBH. Dois grandes parques serão criados nesta área (que é descontínua): o Parque Leste, que terá aproximadamente o tamanho do Parque das Mangabeiras, e o Parque Oeste, que corresponde a cerca de duas vezes a área do Parque Municipal. Uma segunda área, que também compreende aproximadamente 40% do total, será destinada a um padrão de ocupação de baixa densidade e com maiores taxas de permeabilidade. E uma terceira parcela, que engloba 20% do total da área, destina-se a um padrão de ocupação mais adensado e menos orientado à preservação ambiental, em função das características topográficas e da cobertura vegetal atualmente existente nessas áreas. A ocupação das três parcelas nos padrões propostos prevê – na eventual ocupação da totalidade das áreas a serem parceladas – um total de 67.620 unidades habitacionais e 444.600 m² destinados a lotes comerciais, com um potencial construtivo de 5,6 milhões de metros quadrados. Considera-se um contingente populacional acima de 200 mil habitantes. O projeto prevê também uma série de equipamentos de uso coletivo: 14 centros de saúde, 16 UMEIs (unidades municipais de educação infantil), 21 escolas de ensino fundamental, 8 escolas de ensino médio, dentre outros (terminais de integração de transportes, centros culturais etc.).

A ocupação do Isidoro – devido à sua escala – deve gerar um impacto no mercado imobiliário em toda a RMBH, absorvendo parte da demanda crescente e diminuindo em certo grau a pressão de expansão por sobre os municípios do vetor norte e sobre a ocupação extensiva de áreas isoladas da mancha urbana contígua cujo núcleo situa-se na capital. Neste sentido, trata-se de um processo que pode ser virtuoso, por gerar impactos positivos em termos metropolitanos, aproveitando áreas desocupadas internas à mancha urbana onde o custo de provimento de infraestrutura é mais baixo que nas periferias mais distantes, aumentando a oferta de moradia e espaços para uso não-residencial dentro do município da capital, e nas proximidades de uma área que tende a aumentar seu grau de centralidade em função do CAMG. Entretanto, o volume de unidades destinadas à habitação social na área

pode não ser suficiente para dar conta do contingente de população que será forçada – via mercado – a migrar da região para periferias mais distantes na escala metropolitana.

Uma análise da dinâmica imobiliária mais detalhada por sub-regiões da RMBH, a partir da pesquisa qualitativa realizada, será apresentada adiante, na seção referente ao uso e ocupação do solo.

1.2 Uso e Ocupação do Solo

Com trinta e quatro municípios, a ocupação da RMBH revela a dinâmica de processos econômicos, políticos e sociais sobre um território de características bem distintas. Em uma primeira análise do espaço territorial, ainda pouca aproximada, observa-se a força da maior centralidade – a capital –, definindo uma grande mancha que se expande ao longo dos principais eixos viários, e várias pequenas manchas correspondendo às sedes municipais, distritais e outras localidades.

Nesse grande território, os “vazios” ou áreas não urbanizadas mostram-se bastante diferenciados em função das características e atributos do sítio. No sul, desde o sudoeste, no município de Itatiaiuçu, até o sudeste, em Caeté, porção correspondente ao quadrilátero férreo, observam-se grandes e pequenas áreas de mineração. É também onde se encontram importantes cursos d’água, que conformam os principais mananciais de abastecimento da RMBH, em torno dos quais reservam-se áreas de proteção. As porções de grande declividade e as matas de galeria que acompanham os cursos d’água constituem também espaços protegidos que permeiam as áreas parceladas, conferindo beleza cênica e valor ambiental, apropriados pelo mercado, como será detalhado à frente. Ao norte, as terras mais férteis e de relevo menos acidentado propiciam a implantação de atividades agropecuárias, convivendo, na grande área cárstica, com a exploração de calcário e com a de areia ao longo dos cursos d’água. Nas encostas da Serra do Cipó, unidade protegida por legislação ambiental específica, a vegetação natural mostra-se mais preservada.

Se por um lado a ocupação e o uso do solo rural são fortemente determinados por características de ordem física, para as atividades urbanas somam-se a elas, e sobre elas preponderam, os processos históricos (também conduzidos em grande parte por atributos de ordem física, como a proximidade das minas de ouro) e, principalmente, as dinâmicas econômicas, políticas e sociais, que se estabelecem e se interconectam no âmbito da sociedade

atual. Ou seja, é no espaço concreto que se materializam as relações de todas as ordens de convivência. E é no espaço urbanizado onde elas se explicitam de maneira mais contundente.

Para melhor compreensão dessas dinâmicas e de seus rebatimentos no território da RMBH, foram levantadas diversas informações que dizem respeito à situação atual e às tendências flagrantes da ocupação e uso do solo, entre as quais destacam-se os projetos estruturantes recentemente implantados ou previstos, capazes de direcionar, reforçar ou modificar tendências atuais de ocupação e uso do solo, os empreendimentos de impacto licenciados ou em processo de licenciamento, os projetos de parcelamento objeto de anuência pela SEDRU nos últimos dez anos, os planos de regularização fundiária recentemente elaborados ou em processo de elaboração, por iniciativa da SEDRU, e a legislação de referência, aprovada e adotada pelos municípios.

Buscando complementar tais informações e retratar melhor a atual situação de ocupação e uso do solo urbano nos municípios da RMBH, adotou-se como método a descrição inicial dos principais tipos de ocupação e uso recorrentes na região, para posterior associação dos mesmos aos vetores de crescimento identificados. Conforme comentado anteriormente, a associação é feita a partir de informações de técnicos das prefeituras municipais, algumas observações de campo e conhecimento prévio da região. Portanto, não se pretendeu particularizar ou esgotar todas as características de cada município ou conjunto desses, o que só poderia ser feito mediante a posse de imagens e cartografias atualizadas.

1.2.1 Projetos Estruturantes

São relacionados neste item os principais projetos estruturantes em nível da região metropolitana, recentemente implantados, ou com implantação prevista, dado o potencial dos mesmos de influenciar o uso e a ocupação em seus entornos.

Seja pela criação de novas acessibilidades, atração de empreendimentos complementares ou de novos investimentos públicos ou privados, a implantação de tais projetos, via de regra, produz alterações de preços no mercado imobiliário, traduzidas por valorização dos terrenos e propriedades, que resultam em novos arranjos, quase sempre com a expulsão dos antigos usuários e mudança no tipo de ocupação e uso até então predominante na área.

As possibilidades de interferir nestes processos, tanto para apropriação dos benefícios em favor da coletividade, quanto para proteção de áreas de interesse social no sentido de favorecer a permanência de populações de menor renda e competitividade no mercado

imobiliário, tornaram-se mais factíveis a partir da utilização de instrumentos do Estatuto das Cidades e devem ser avaliadas em conjunto pelos municípios, tendo em vista que alguns desses projetos afetam ou dizem respeito a mais de um município.

A seguir são listados os projetos estruturantes identificados na RMBH, também apresentados na figura 7 a seguir:

Projetos implantados ou em fase de implantação:

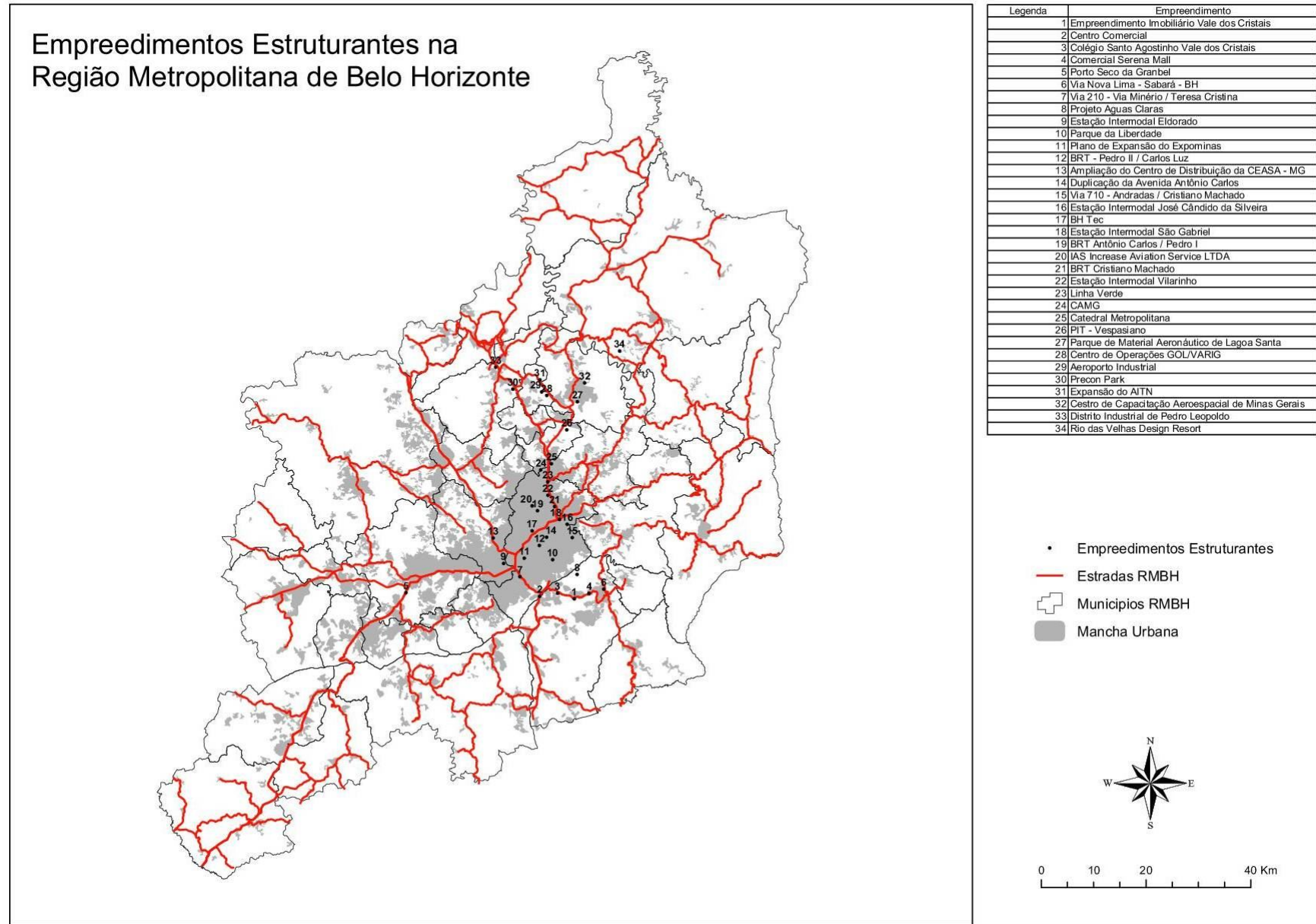
- Linha verde, projeto de melhoria viária com ampliação de capacidade de fluxo do trecho entre a zona hipercentral de Belo Horizonte até o Aeroporto Internacional Tancredo Neves na cidade de Confins. As obras foram iniciadas no final de 2005 e foram concluídas no início de 2009;
- duplicação da Avenida Antônio Carlos, projeto iniciado em 2005, em fase final de implantação, estende-se desde o Viaduto São Francisco, no anel rodoviário, até o complexo da Lagoinha, na região central de Belo Horizonte;
- duplicação da MG-030 a partir da BR-356, em Belo Horizonte, até a cidade de Nova Lima;
- investimentos na MG 050/BR 262/BR-491, ligando o município de Juatuba ao sul de Minas – projeto em implantação desde junho de 2007, através de uma PPP;
- requalificação do Arrudas - obra de canalização e tratamento do fundo de vale do ribeirão Arrudas, incluindo articulação viária no vetor oeste da região metropolitana de Belo Horizonte, através da construção de pontes, viadutos e trincheira;
- implantação da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves no bairro Serra Verde, na regional norte de Belo Horizonte - nova sede oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, concebida na primeira gestão do governador Aécio Neves, em 2002, sendo as obras finalizadas no início de 2010;

Projetos previstos:

- duplicação da avenida D. Pedro I – dando continuidade ao projeto de duplicação da Avenida Antônio Carlos até a sua ligação com a Linha Verde;
- implantação das Linhas 2 e 3 do Metrô – a primeira prevendo a ligação da região do Barreiro em Belo Horizonte à região dos hospitais na área central da capital e a Linha 3 a ligação da região da Pampulha à da Savassi;
- implantação do rodoanel - a ser implantado na região norte da RMBH, ligando a BR 351 no município de Betim a BR 262 no município de Sabará;

- implantação do anel sul - a ser implantado na região sul fazendo a ligação da BR 351, no município de Mário Campos à BR 040 no município de Nova Lima;
- investimentos no projeto Aeroporto Cidade – contratado pelo governo do Estado, o projeto contempla uma extensa área no entorno do atual aeroporto e do rodoanel, onde deverão ocorrer grandes investimentos econômicos;
- Parque Tecnológico da UFMG – parceria entre a Universidade, a Prefeitura de Belo Horizonte, o governo do estado, a Federação das Indústrias de Minas Gerais (Fiemg) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com participação da iniciativa privada, o BHTec, com recursos da ordem de R\$ 100 milhões a serem aportados até 2013, ocupará terreno de 535 mil metros quadrados na avenida Carlos Luz, próximo ao Anel Rodoviário;
- Plano de expansão Centro de Distribuição da CEASA-MG
- implantação de condomínio residencial no município de Jaboticatubas -;
- Parque Tecnológico de Vespasiano – de iniciativa do Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (Indi), ligado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede), ocupará uma área de 3,4 milhões de metros quadrados em Vespasiano, terá características de distrito industrial e abrigará empresas nacionais e internacionais de tecnologia de ponta, estando as obras de infraestrutura previstas para o segundo semestre de 2010.
- Plano de Expansão da Expominas em Belo Horizonte - a ampliação deve ocupar área onde hoje se encontra o Parque Bolívar de Andrade, ou Parque da Gameleira, elevando a capacidade de realização de três para cinco grandes eventos simultâneos;
- fortalecimento do Porto Seco Granbel da Usifast (empresa do Sistema Usiminas) - localizado em Betim às margens da rodovia BR-381, é um importante terminal alfandegado utilizado desde 1994 para armazenagem de cargas em regime de serviços de importação e exportação, que realiza ainda serviços de movimentação de *containers*, pesagem, entrepostagem, entre outros. A fim de aumentar a competitividade de empresas exportadoras, a pedido do governo mineiro, recentemente a Receita Federal assinou Ato Declaratório Executivo que o transforma no primeiro Porto Seco Industrial do país, isentando de tributos os produtos finais exportados.

Figura 7 - Empreendimentos estruturantes na RMBH



Fonte: PDDI, 2010.

1.2.2 Empreendimentos de Impacto

As atribuições de regularização ambiental em Minas Gerais são exercidas pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam), por intermédio das Câmaras Especializadas, das Unidades Regionais Colegiadas (URCs), das Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Suprams), da Fundação Estadual de Meio Ambiente (Feam), do Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e do Instituto Estadual de Florestas (IEF), conforme Decreto Estadual 44.844/08.

A Supram Central – Metropolitana abrange, entre outros, os municípios que compõem a RMBH, os quais dividem-se, conforme a localização, entre os relacionados à Unidade Regional Colegiada do Rio Paraopeba e à Unidade do Rio das Velhas.

Segundo a Resolução CONAMA 237/97, o Estado pode delegar ao município suas funções de licenciamento por meio de convênios, sendo as diretrizes para os mesmos regulamentadas em Minas Gerais pela DN COPAM 102/2006.

Dentre os municípios da RMBH, somente Belo Horizonte tem total autonomia para conduzir todos os processos de licenciamento ambiental em seu território, independente do porte dos empreendimentos. Contagem, Betim e Nova Lima têm atribuições de licenciamento para determinadas classes de empreendimento, menos impactantes, definidas a partir do porte e grau de potencial poluidor.

A classificação dos mesmos é dada pela Deliberação Normativa Copam 74/04, sendo seis as classes estabelecidas, para as quais são definidos procedimentos específicos visando à regularização ambiental. No quadro a seguir são relacionadas as classes definidas na referida DN.

Quadro 1 - Classificação dos empreendimentos segundo DN74/04 para efeitos de regularização ambiental

Classe 1 - pequeno porte e pequeno ou médio potencial poluidor
Classe 2 - médio porte e pequeno potencial poluidor
Classe 3 - pequeno porte e grande potencial poluidor ou médio porte e médio potencial poluidor
Classe 4 - grande porte e pequeno potencial poluidor
Classe 5 - grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e grande potencial poluidor
Classe 6 - grande porte e grande potencial poluidor

Fonte: SEMAD, 2010

Para os empreendimentos classes 1 e 2, considerados de impacto ambiental não significativo, é obrigatória a obtenção de uma Autorização Ambiental de Funcionamento

(AAF). Para as demais classes (3 a 6), é necessário passar por um processo de licenciamento, que envolve o requerimento das licenças Prévia (LP), de Instalação (LI) e de Operação (LO).

A figura 8 apresentada a seguir mostra a localização do conjunto de empreendimentos que estavam em processo de licenciamento na Supram no ano de 2009. No caso de Belo Horizonte estão representados todos os empreendimentos que foram submetidos ao processo de licenciamento ambiental pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM até o ano de 2009. As Figuras seguintes (9 a 13) mostram os empreendimentos em processo de licenciamento na Supram (2009) separados por categoria de uso, ou seja, industriais, de infraestrutura, residenciais, de mineração e agropecuários.

Além da forte concentração no município de Belo Horizonte, fato que certamente não está associado apenas à localização central e à importância econômica da capital, mas efetivamente ao intervalo de tempo muito mais longo em que se deram os registros, observa-se uma clara correspondência entre a localização dos empreendimentos de impacto aos principais eixos viários de acesso à capital, em especial ao trecho da BR-351 na direção de São Paulo e ao trecho da BR-040 em direção a Sete Lagoas. Interessante notar que esta associação é tanto mais forte para os empreendimentos não residenciais e que a concentração é maior nos municípios de economia mais dinâmica, quais sejam, Contagem, Betim e Sete Lagoas (no colar metropolitano).

Considerando apenas os empreendimentos industriais, verifica-se na figura a seguir a total concentração desses nos municípios do eixo norte, incluindo Sete Lagoas, além de Contagem e Betim.

Em termos de empreendimentos de infraestrutura, soma-se aos municípios do eixo norte, Ribeirão das Neves, Lagoa Santa, Vespasiano e Santa Luzia, os municípios de Betim, Nova Lima e Caeté, além de, mais uma vez, Sete Lagoas, localizada no colar metropolitano, agregando o maior número de empreendimentos desta natureza.

Os empreendimentos residenciais, por sua vez, estão distribuídos de forma mais independente dos grandes eixos viários, relacionando-se, principalmente, aos municípios do eixo norte, em função da expectativa gerada pela implantação da CAMG – são 13 empreendimentos distribuídos entre os municípios de Santa Luzia, Lagoa Santa, Jaboticatubas/Taquaraçu de Minas¹⁹, Matozinhos e Capim Branco – e aos municípios do eixo

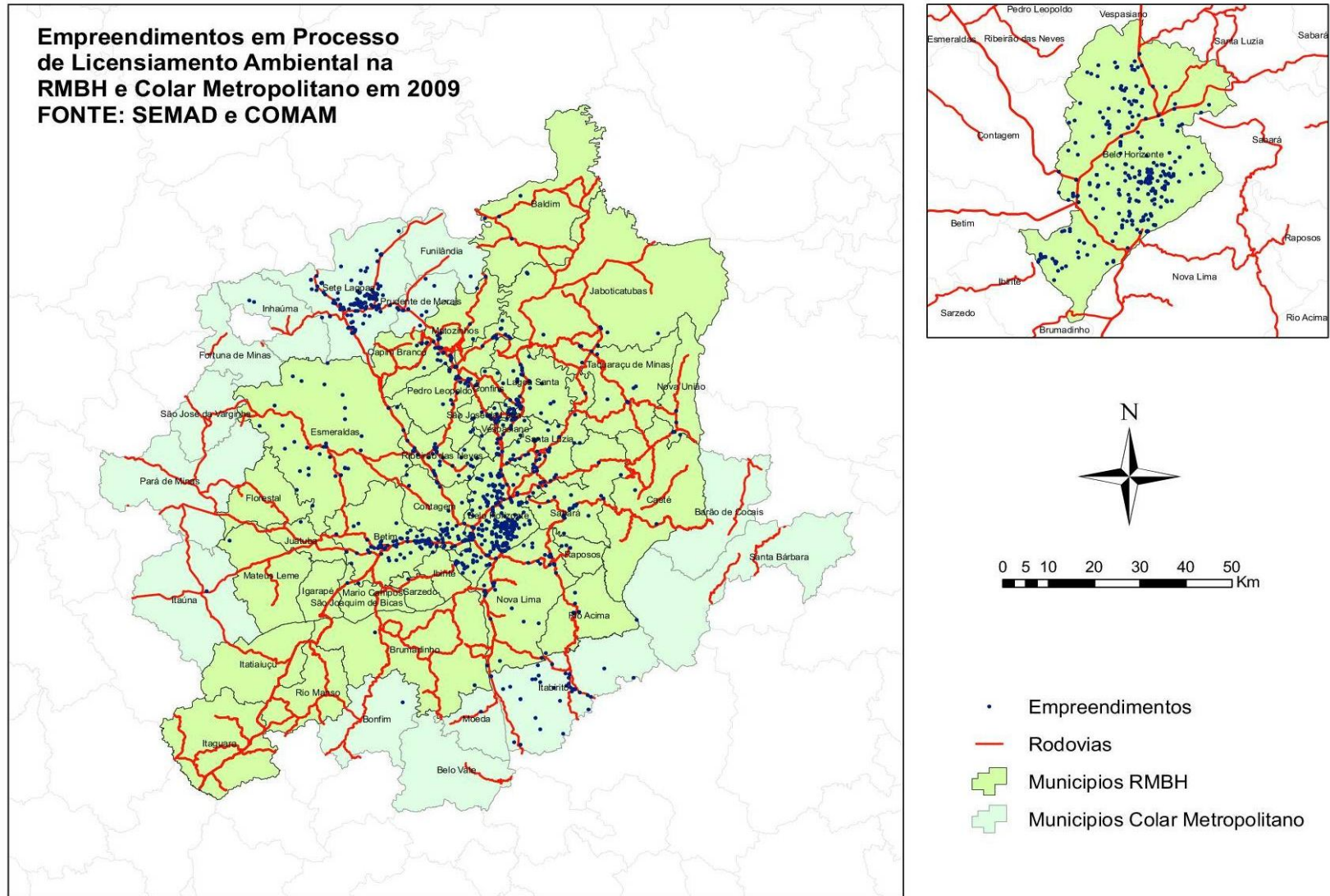
¹⁹ Neste caso, considerou-se Taquaraçu de Minas junto com Jaboticatubas e demais municípios do eixo norte porque os empreendimentos previstos neste município situam-se na porção norte deste município, em área conurbada com o município de Jaboticatubas.

sul, Nova Lima (3 empreendimentos) e Rio Acima (1), onde proliferam os condomínios fechados, direcionados para população de maior renda. Além desses, apenas Sabará também recebeu um empreendimento.

Quanto à distribuição dos empreendimentos de mineração no território mostrado em figura a seguir, que certamente se localizam onde há disponibilidade do recurso, pode-se supor, pela concentração dos mesmos na porção noroeste, norte e nordeste, que se trata em boa parte de exploração de areia, o que neste caso está associado à dinamização do setor da construção civil. Deve-se ressaltar que as grandes minerações de ferro e outros metais existentes na porção sul do território metropolitano são mais antigas e, portanto, não entraram no rol dos licenciamentos em 2009.

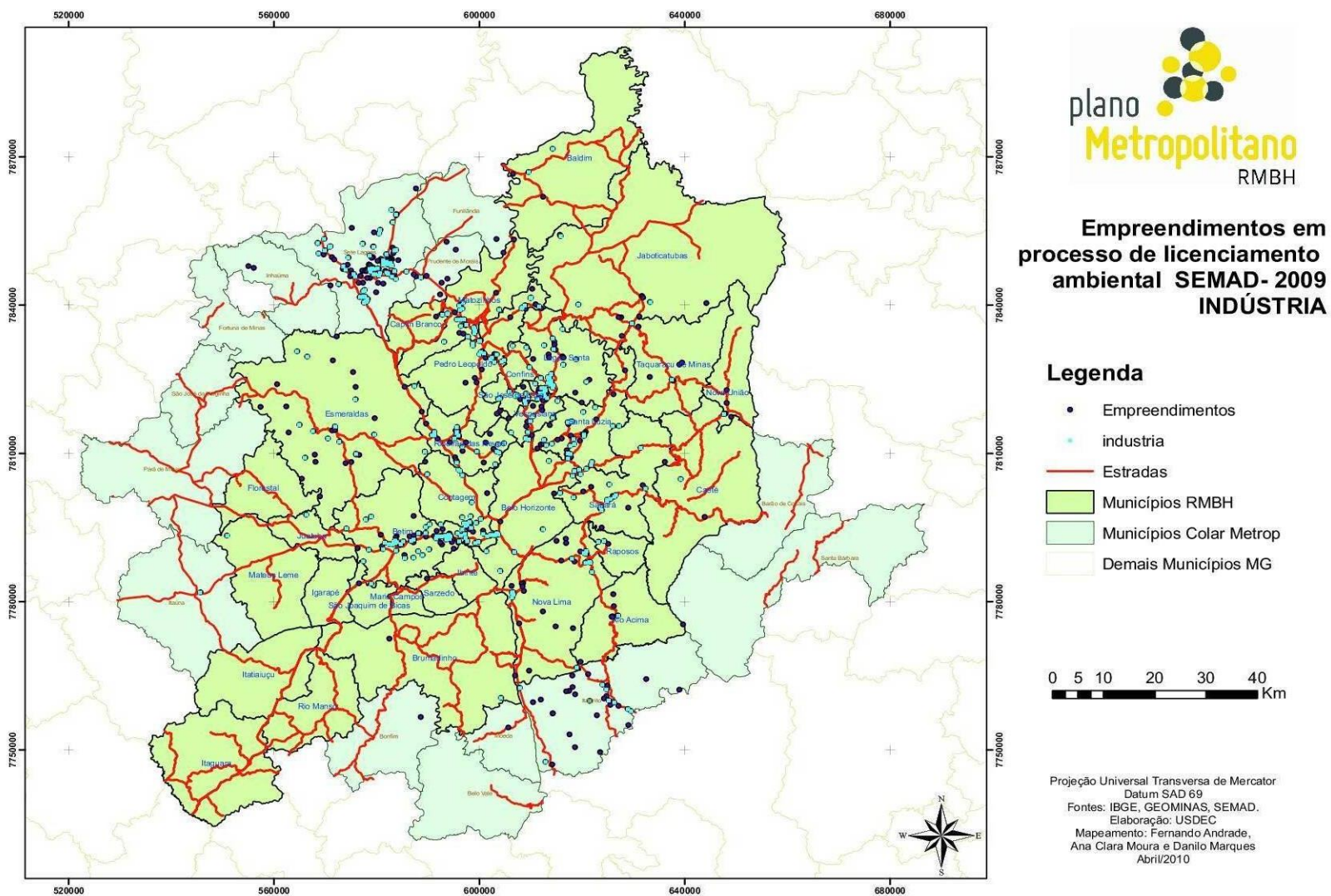
Por fim, vale observar que os licenciamentos de atividades agropecuárias ocorridas no ano analisado foram todos em municípios do entorno da RMBH.

Figura 8 - Empreendimentos submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



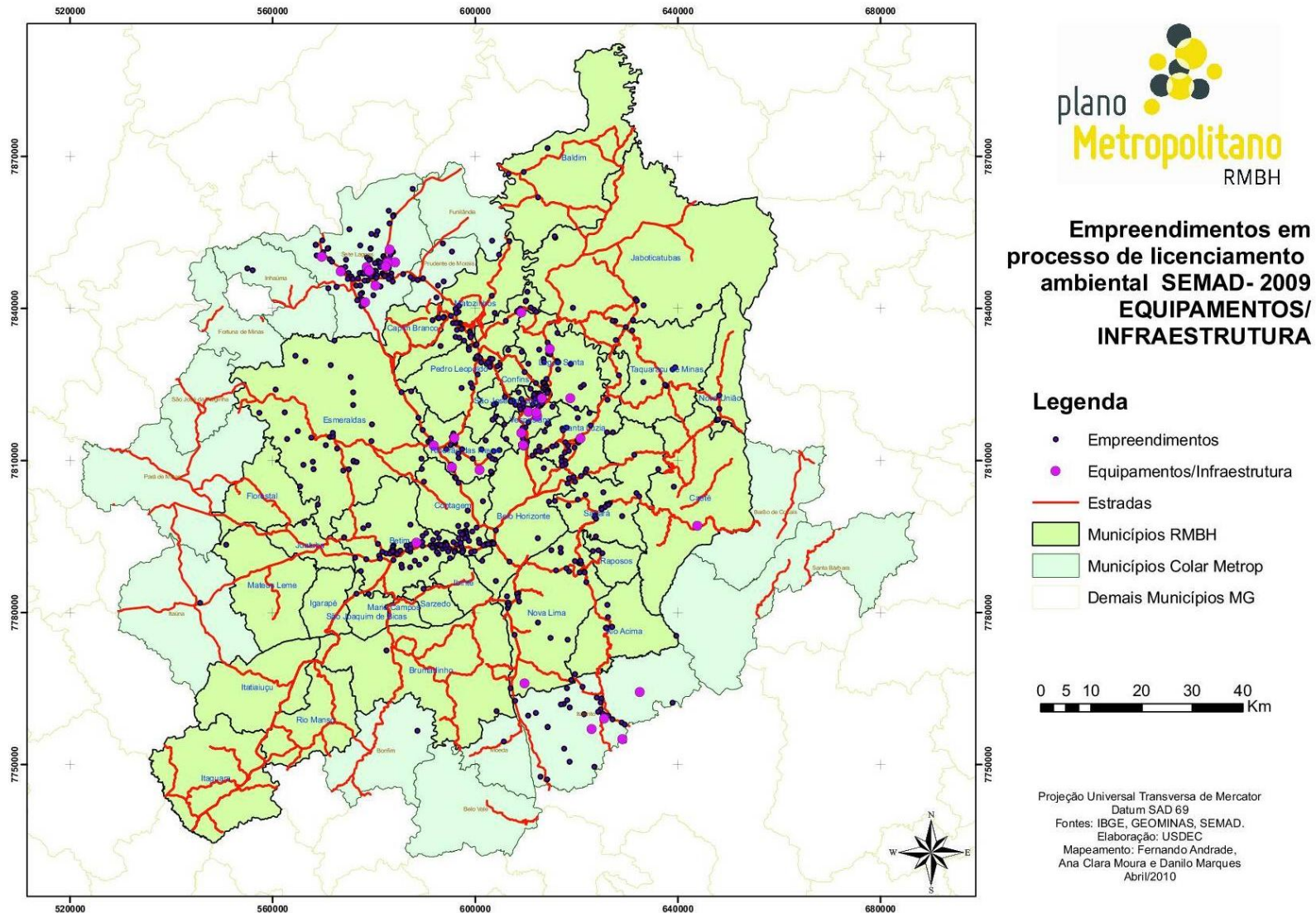
Fonte: SEMAD, SMMA, 2010

Figura 9 - Empreendimentos industriais submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



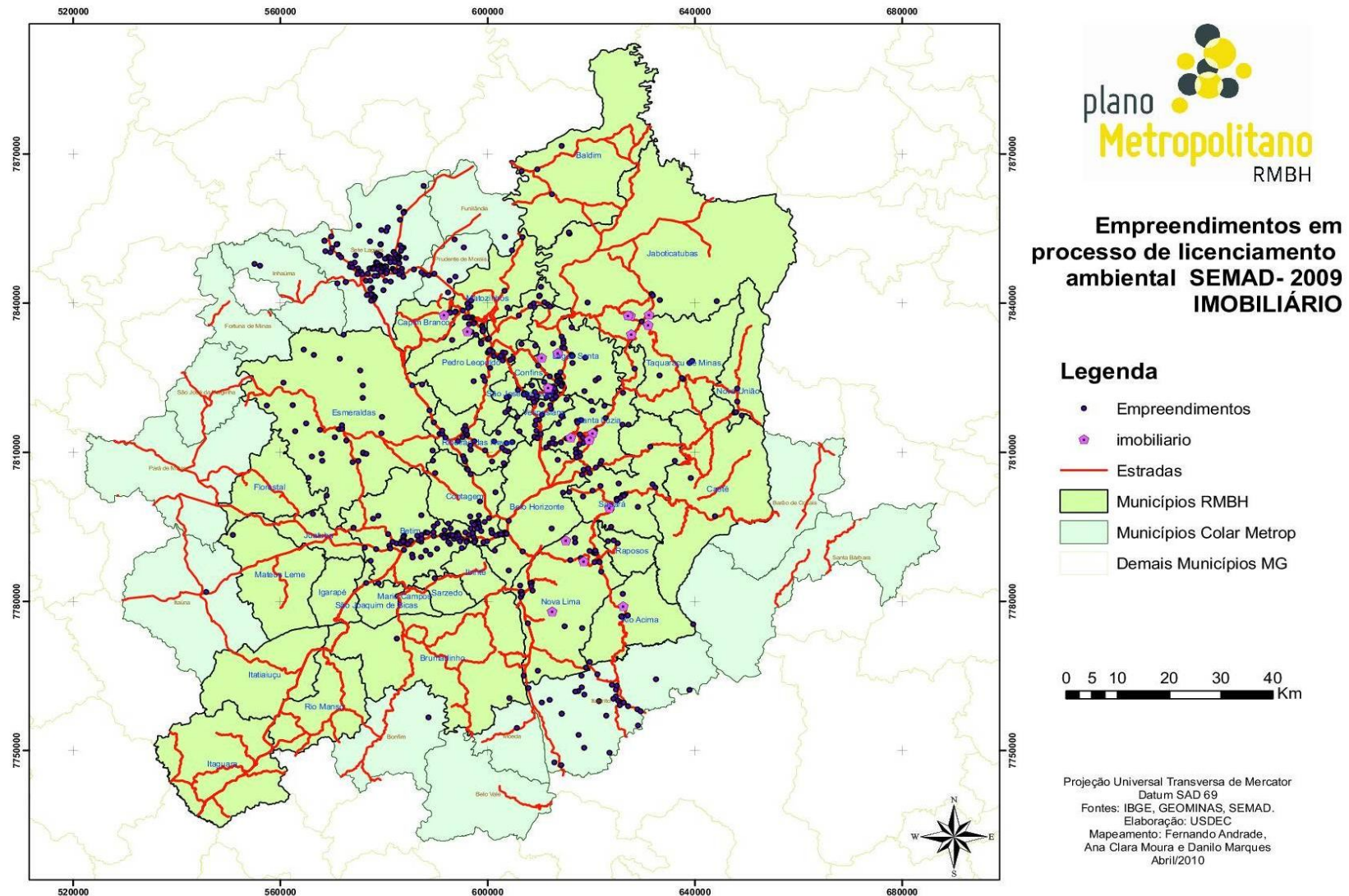
Fonte: SEMAD, SMMA, 2010

Figura 10 - Empreendimentos em infraestrutura submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



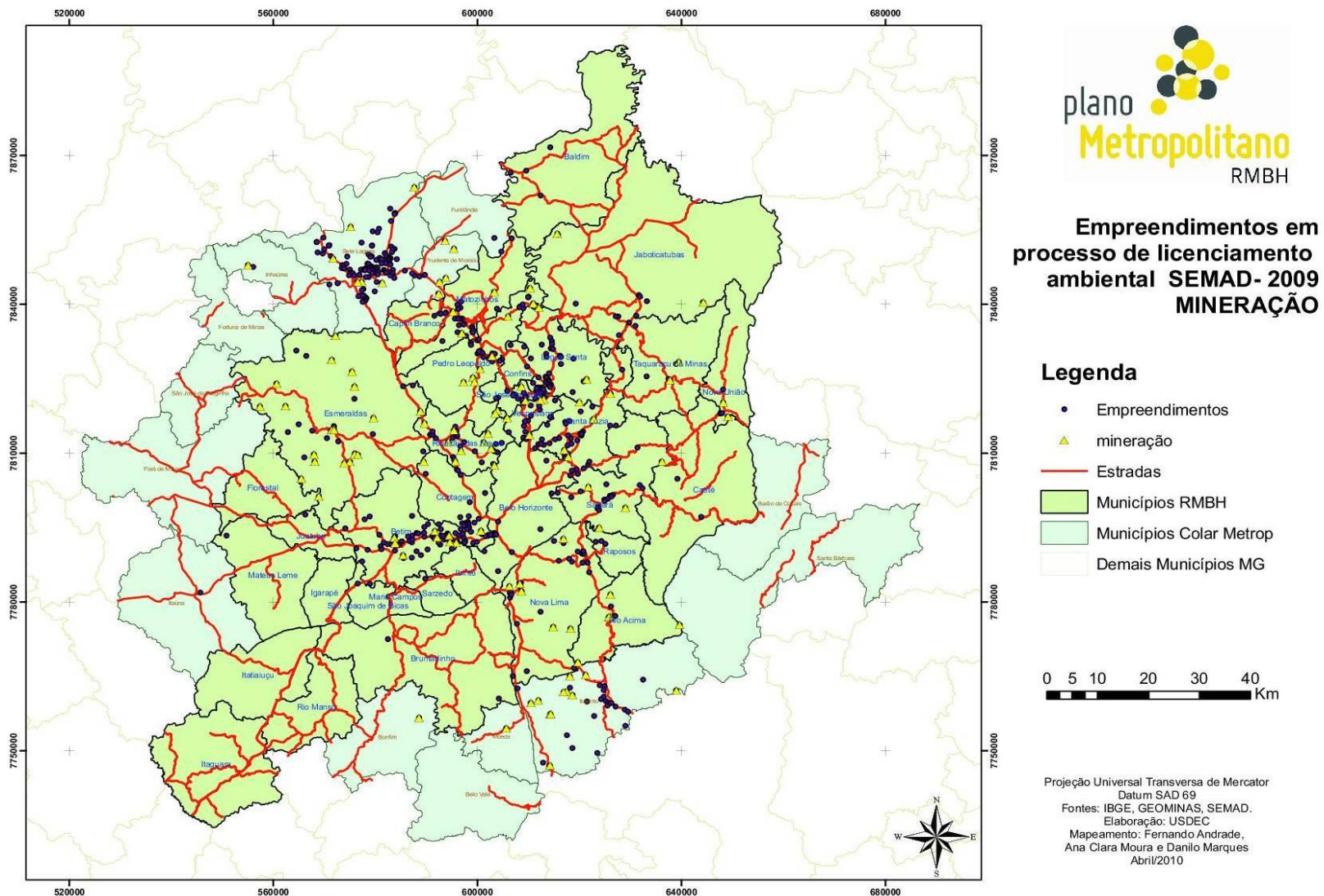
Fonte: SEMAD, SMMA, 2010

Figura 11 - Empreendimentos residenciais submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



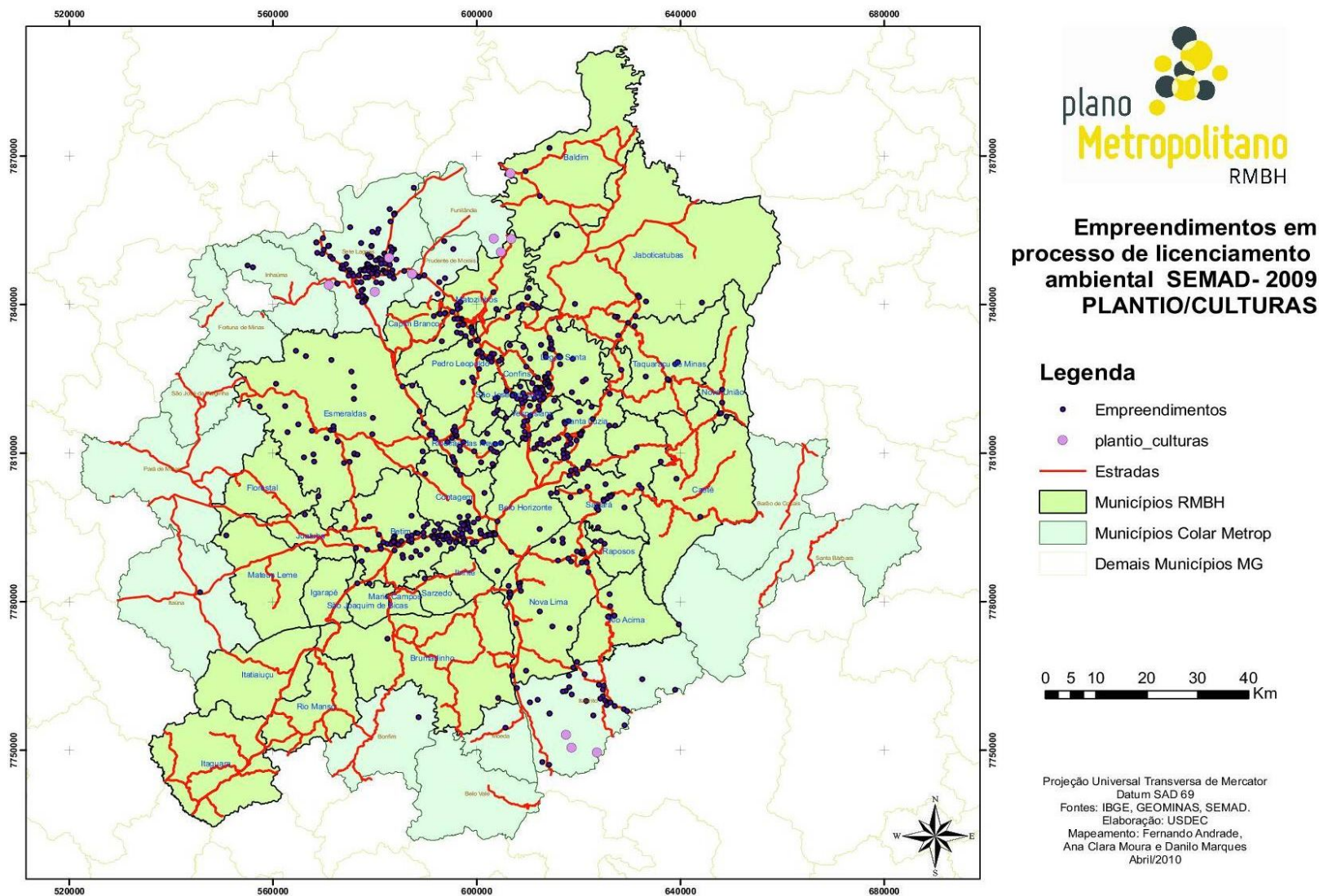
Fonte: SEMAD, SMMA, 2010

Figura 12 - Empreendimentos de mineração submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



Fonte: SEMAD, SMMA, 2010

Figura 13 - Empreendimentos agrícolas submetidos a licenciamento ambiental na RMBH



Fonte: SEMAD, SMMA, 2010.

1.2.3 Projetos de Parcelamento do Solo

Conforme definido pela lei federal de parcelamento do solo urbanos, Lei 6.766/79, o loteamento e o desmembramento de lotes em perímetro urbano, visando à implementação de empreendimentos urbanísticos, devem ter anuência prévia, e, no caso de loteamentos ou desmembramentos localizados em áreas de municípios integrantes de região metropolitana, o exame e a Anuência Prévia à aprovação do projeto caberá à autoridade metropolitana. Em Minas Gerais, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana a prestação do serviço de Anuência Prévia, sendo esta obrigatória nas seguintes situações:

- o loteamento abrange área superior a 100 ha (cem hectares);
- o loteamento ou desmembramento localiza-se em área limítrofe do município, ou pertence a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- os loteamentos localizam-se em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

A despeito da possibilidade de ocorrência de pequenos loteamentos que possam não ter passado por análise visando anuência da SEDRU, o levantamento de informações sobre aqueles que se enquadraram na exigência de anuência prévia possibilita uma visão das áreas mais demandadas ou que por uma decisão do mercado foram objeto de parcelamento nos últimos dez anos, excluindo o ano corrente, ou seja, entre 2000 e 2009. Os dados disponibilizados limitaram-se à área total parcelada, não tendo sido possíveis análises mais detalhadas que demandariam informações sobre número e tamanho de lotes.

A figura 14 apresentada a seguir chama inicialmente atenção o fato de quatro municípios, dois da região oeste, um da região sul e um da região norte, não terem tido qualquer projeto analisado na SEDRU no período em foco. De fato, à exceção de Itaguara, na região oeste, os outros três tiveram taxas de crescimento urbano entre 2000 e 2007²⁰, bastante pequenas – em Baldim e Raposos menor que 1% –, denotando uma provável perda populacional (taxa de crescimento menor que o correspondente ao crescimento vegetativo).

²⁰ De acordo com dados do IBGE - Censo Demográfico de 2000 e Contagem Populacional de 2007.

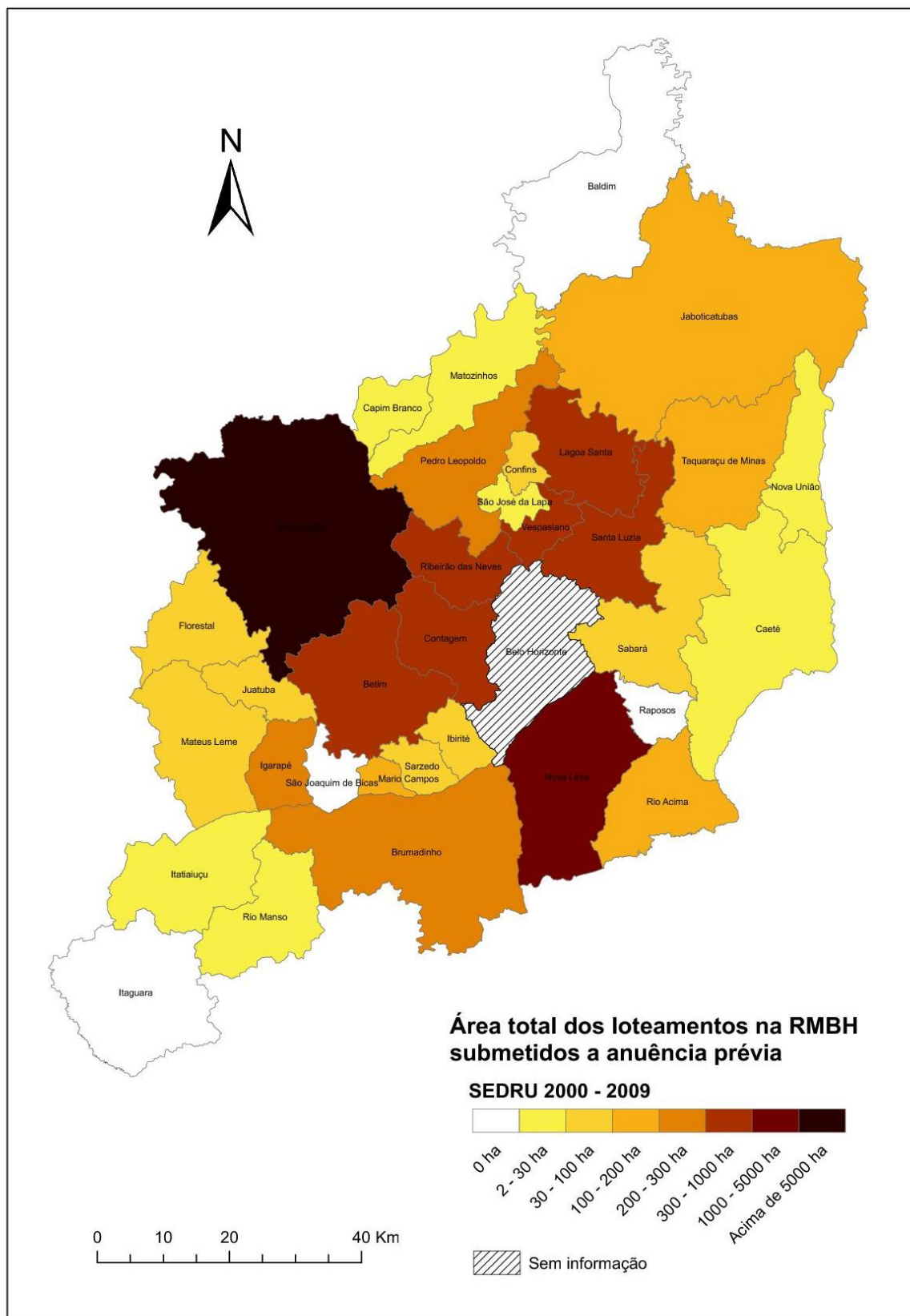
Mesmo considerando que tais municípios possuíssem um estoque de lotes considerável, já que as últimas décadas do século passado, principalmente a de 80 pautou-se por expressivos movimentos especulativos no território metropolitano, produzindo grandes estoques de lotes urbanos, pode-se concluir que tais municípios estão pouco inseridos no processo de ocupação da metrópole.

A situação em São Joaquim de Bicas é atípica pelo fato de a taxa de crescimento rural, em contraposição à de crescimento urbano, ter sido bastante alta no período citado, podendo especular-se sobre um movimento contrário às tendências atuais de migração rural-urbana. Deve-se ressaltar que em universos menores, qualquer aumento real pode resultar em crescimento relativo significativo, ou seja, para uma população pequena, como a da zona rural de São Joaquim de Bicas em 2.000, o aumento real de pessoas torna-se percentualmente muito significativo. Não obstante ao crescimento da população rural no município, a ausência de parcelamentos mostra que foi possível acomodar a demanda com a oferta existente, a menos que a ocupação tenha se dado por vários pequenos loteamentos ou desmembramentos de glebas existentes.

A segunda observação a ser feita a partir da leitura da figura é sobre os municípios que, ao contrário dos anteriores, tiveram maior quantidade de áreas analisadas visando anuência para o parcelamento. Neste sentido destaca-se o município de Esmeraldas, cujos loteamentos que passaram pela SEDRU no período em foco somaram mais de 5.000 ha, o que representa aproximadamente quatro vezes mais o montante de Nova Lima, o segundo município com maior área destinada a parcelamento do solo.

Destacam-se também, além dos já citados, os municípios do vetor norte localizados mais próximos de Belo Horizonte, ou seja, Ribeirão das Neves, Vespasiano, Santa Luzia e Lagoa Santa, e os municípios de Contagem e Betim, que além da proximidade com a capital, são historicamente mais envolvidos na economia metropolitana.

Figura 14 - Área total dos loteamentos na RMBH submetidos a anuência prévia



Fonte: SEDRU, 2000-2009

1.2.4 Regulação Urbanística em Vigor

Neste tópico é apresentada uma síntese da situação atual quanto à aprovação e/ou adoção de legislação urbanística nos municípios, mais especificamente no que se refere aos Planos Diretores e Leis de Ocupação e Uso do Solo, elaborada a partir do trabalho de compilação consolidado no SIRUS - Sistema Integrado de Regulação do Uso do Solo e das entrevistas a informantes qualificados das prefeituras municipais.

Não se pretendeu analisar o conteúdo dos Planos ou Leis, mas, como dito, perceber o quanto tais legislações têm de fato conduzido ou contribuído para um melhor tratamento das questões territoriais e em que medida existe integração entre as políticas definidas no âmbito do município.

No Quadro 2 apresentado a seguir, é mostrada, sinteticamente, a situação encontrada nos municípios no momento da pesquisa. Pode-se observar que a despeito da obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores Municipais determinada pelo Estatuto das Cidades, dois municípios da Região ainda não elaboraram seus Planos. Por outro lado, a necessidade de cumprir o prazo estabelecido, entre outros aspectos, levou a resultados pouco efetivos do ponto de vista dos objetivos e recomendações preconizados pelo Ministério das Cidades. Em consequência vários municípios citam a necessidade tanto de revisão de seus Planos em função de demandas recentes da dinâmica imobiliária, como de buscar meios de implementação dos instrumentos e políticas neles contidos.

Entre tais problemas, foram citados por alguns municípios a contratação de equipes externas e a conhecida carência de recursos humanos – em geral já sobrecarregados com as rotinas nas administrações municipais – para acompanhar e participar efetivamente da elaboração do Plano Diretor, de modo a garantir um produto de fato adequado às questões e necessidades locais. A dificuldade de construção de pactos necessários no momento da elaboração, seja pelo menor envolvimento dos atores locais ou pela falta de tempo para maturação das propostas técnicas apresentadas por equipes externas, é também uma hipótese bastante plausível para o fato de tantos municípios apontarem para a necessidade de revisão de Planos recém elaborados.

Em outros municípios, por outro lado, em geral os de menor população, a não contratação de equipes específicas para o auxílio à elaboração dos Planos Diretores não garantiu produtos melhor adequados às realidades locais. Ao contrário, a opção por adotar referências de outros municípios aliada à ausência de material cartográfico e provavelmente

de outros recursos básicos resultou em Planos pouco sintonizados com as realidades locais e de difícil aplicação devido à falta de espacialização das propostas.

Por fim, cabe ressaltar que alguns municípios mais centrais, como Belo Horizonte e Contagem, têm Planos aprovados e efetivamente já incorporados a processos locais de planejamento, sendo as revisões, em curso em Contagem, ou recentemente realizada em Belo Horizonte, previstas no âmbito dos processos já instituídos.

Quadro 2 - Resumo da Situação dos Planos Diretores nos Municípios da RMBH

Municípios	Situação			
	Aprovado (data)	Adotado	Macrozoneamento	Demanda de Revisão
BELO HORIZONTE	Sim (1996)	Sim	Não	Revisto (2010)
BALDIM	Não	Não	Não	Não
BETIM	Sim (1996/2007)	Sim	Sim	Em curso
BRUMADINHO	Sim (2006)	Sim	Sim	Sim
CAETÉ	Sim (2007)	Sem Info.	Sim	Sem Info.
CAPIM BRANCO	Sim (2006)	Sim	Sim	Em curso
CONFINS	Sim (2005)	Sim	Sim	Não
CONTAGEM	Sim (2006)	Sim	Sim	Em curso
ESMERALDAS	Sim (2007)	Sim	Sim	Sim
FLORESTAL	Sim (2007)	Não	Não	Sim
IBIRITÉ	Sim (1999)	Não	Sim	Em curso
IGARAPÉ	Sim (2007)	Sem Info.	Sim	Sim
ITAGUARA	Sim (2007)	Não	Sim	Sim
ITATIAIUÇU	Sim (2006)	Não	Não	Sim
JABOTICATUBAS	Sim (1986)	Não	Sim	Sim
JUATUBA	Sim (2005)	Não	Sim	Sim
LAGOA SANTA	Sim (2008)	Sim	Sim	Sim
MÁRIO CAMPOS	Sim (2007)	Não	Não	Não
MATEUS LEME	Sim (2006)	Sim	Sim	Não

MATOZINHOS	Sim (2000)	Sem Info.	Sim	Sim
NOVA LIMA	Sim (2007)	Sim	Sim	Em curso
NOVA UNIÃO	Sim (2005)	Não	Não	Não
PEDRO LEOPOLDO	Sim (2006)	Sim	Sim	Não
RAPOSOS	Sim (2004)	Não	Sim	Não
RIB.DAS NEVES	Sim (2006)	Sim	Sim	Sim
RIO ACIMA	Sim (2006)	Sim	Sim	Sem Info.
RIO MANSO	Sim (2007)	Sim	Não	Sem Info.
SABARÁ	Sim (2004, 2008)	Sim	Sim	Não
SANTA LUZIA	Sim (2006)	Sim	Sim	Sim
SÃO JOAQUIM DE BICAS	Sim (2002)	Sim	Não	Em curso
SÃO JOSÉ DA LAPA	Sim (1996)	Não	Não	Em curso
SARZEDO	Sim (2006)	Sim	Sim	Não
TAQUARAÇU	Sim (2008)	Não	Não	Não
VESPASIANO	Sim (2007)	Sim	Sim	Sim

Fonte: Entrevistas com agentes públicos locais, PDDI, 2010.

1.2.5 Tipologia de Ocupação na RMBH: Principais Tipos

Conforme já mencionado, para retratar a tipologia de ocupação predominante no território da Região Metropolitana de Belo Horizonte, optou-se por elaborar inicialmente uma relação dos principais tipos recorrentes na totalidade da área em estudo, visando facilitar a descrição seguinte do que está posto no momento atual. Compreende-se que as características que definem tais tipos são sujeitas a transformações, especialmente em momentos de maior dinamismo econômico e do mercado imobiliário, como o que se assiste na conjuntura atual. Deste modo, depois de relacionados os principais tipos, é feita a associação dos mesmos às áreas que constituem vetores de expansão, identificados a partir do agrupamento de conjuntos de municípios, se não semelhantes na configuração da ocupação atual, ao menos nos processos a que estão sujeitos pela maior ou menor proximidade com a metrópole e pelas tendências que se anunciam com a implementação de projetos estruturantes. À descrição da situação atual acrescenta-se a avaliação sobre as perspectivas de transformação de tais vetores

ou de parte dos mesmos, constituído por um município ou não, segundo o que se pode perceber nas entrevistas com técnicos das administrações municipais e com agentes do mercado imobiliário e a partir dos levantamentos de dados apresentados neste item.

A seguir, os principais tipos de ocupação identificados:

- **Áreas de ocupações espontâneas tradicionais:** correspondem, em geral, aos núcleos históricos, sedes municipais e distritais e povoados consolidados e caracterizam-se por apresentarem parcelamentos orgânicos com lotes de dimensões variadas abrigando uso misto, casas com barracão, sobrados e alguma verticalização nas porções mais centrais. Nessas também são mais evidentes as tendências ao reparcelamento ou adensamento pela implantação de novas unidades habitacionais ou não residenciais em um mesmo lote. As áreas das sedes dispõem, em geral, de infraestrutura completa. Já os povoados e várias pequenas aglomerações são por vezes carentes de infraestrutura, em especial de esgotamento sanitário e pavimentação;
- **Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade bem servidas de infraestrutura:** resultado de projetos de parcelamento do solo com lotes de área variando de 360 a 1000m², são ocupadas preferencialmente por população de rendas média e alta, em unidades unifamiliares e/ou multifamiliares de pequena densidade (casas geminadas ou edifícios de dois ou três pavimentos). Usos não residenciais concentram-se principalmente nas vias de acesso principal;
- **Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura:** resultado de projetos antigos de parcelamento do solo ou de implantação mais recente de loteamentos irregulares, apresentam lotes de tamanhos que variam, em geral, de 180m² (resultantes da divisão do antigo lote de 360m²) a 360m². Nos loteamentos mais recentes, adota-se com mais frequência o lote de 240m² ou 250m². Quase sempre apenas as vias principais possuem pavimentação e não dispõem de redes de drenagem e de esgotamento sanitário. São ocupadas predominantemente pela população de baixa renda e apresentam tendência ao reparcelamento e adensamento pela construção de novas unidades nos lotes, independente do tamanho dos mesmos. Usos não residenciais concentram-se principalmente nas vias de acesso principal;
- **Áreas com predominância do uso residencial de média densidade:** resultado de projetos de parcelamento do solo com lotes de área variando de 360 a 1000m², são

bem servidas por infraestrutura e ocupadas preferencialmente por população de rendas média, em unidades multifamiliares verticais de até sete pavimentos e com usos não residenciais nas vias de acesso principal;

- **Áreas com predominância do uso residencial de alta densidade:** resultado de projetos de parcelamento do solo com lotes de área variando de 400 a 3000m², são bem servidas por infraestrutura e ocupadas preferencialmente por população de rendas média-alta e alta, em unidades multifamiliares verticais de grande altimetria e com usos não residenciais nas vias de acesso principal;
- **Áreas oriundas de parcelamento formal com predominância de usos não residenciais e alta densidade de ocupação:** correspondem às principais centralidades de comércio e serviços dos municípios mais centrais, onde se observam edificações verticalizadas seja de uso misto residencial e não residencial, somente de comércio e serviços ou somente residencial, sendo que este uso cede gradativamente espaço para o não residencial;
- **Loteamentos desocupados carentes de infraestrutura:** em geral resultantes de uma época de grande especulação imobiliária e situados em áreas descontínuas da malha urbanizada, muitos desses loteamentos possuem apenas as vias precariamente abertas, sem demais infra-estruturas de serviços públicos;
- **Conjuntos habitacionais de iniciativa pública: uni ou multifamiliares – horizontais ou verticais** – tais conjuntos, em geral identificados como conjuntos da COHAB²¹, são ocupados por população de renda média e média-baixa. Produtos da política habitacional praticada nas décadas de 70 a 90²², vários desses conjuntos originalmente implantados com grande número de unidades, distantes das zonas mais centrais ou mais bem servidas de infraestrutura, acabaram sendo incorporados aos tecidos urbanos que se expandiram. São na maioria deles bem servidos de infraestrutura, e generosos quanto aos percentuais de áreas livres e verdes;
- **Conjuntos residenciais de iniciativa privada, uni ou multifamiliares, ou horizontais ou verticais, na maior parte com três ou quatro pavimentos** – tais conjuntos são destinados à população de renda média e média-alta. Bem servidos de

²¹ Embora possam ter origem em outro órgão público

²² Embora o Banco Nacional da Habitação – BNH tenha sido criado na década de 1960, a maior produção de unidades habitacionais ocorreu nas décadas seguintes de 1970 e 1980.

infraestrutura, ocupam áreas já urbanizadas, neste caso de menores extensões, ou novas frentes de ocupação, mas bem localizada ou com bom acesso viário;

- **Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado:** apresentando em geral morfologia irregular (arruamento e lotes), seja em função dos condicionantes físicos - topografia, por exemplo -, ou do processo de ocupação por pequenos acréscimos, essas áreas são carentes de infraestrutura, localizam-se por vezes em áreas de risco ou de fragilidade ambiental, sendo ocupadas por população de baixa renda;
- **Parcelamentos destinados ao uso industrial ou comercial de grande porte:** os chamados DIs – Distritos Industriais, ou CDs – Centros de Distribuição e Logística, de iniciativa pública (em geral os mais antigos) ou privada (os mais modernos) possuem lotes de tamanhos compatíveis, completa infraestrutura e, de modo geral, são bem localizados, próximos a grandes eixos viários ou dispendo de acesso próprio;
- **Chácaras e sítios de lazer:** oriundos de parcelamentos de glebas rurais em lotes que variam de 1000 a 5000m², destinam-se a público de renda média e não constituem condomínio; quase sempre não possuem infraestrutura e apresentam grande variação quanto ao cuidado com as áreas públicas - restritas às vias-, e quanto ao padrão das edificações;
- **Condomínios “fechados” de lotes:** destinados a público de alta renda para lazer de final de semana ou para moradia, possuem lotes em geral de 1000 a 5000m²; têm áreas e equipamentos de uso comum, como praças, áreas verdes, clubes, portarias e etc, mantidas com taxas de condomínio rateadas entre os condôminos.

1.2.6 Caracterização dos Principais Vetores de Ocupação do Solo Urbano

Para efeito desta análise, os municípios situados nos vetores de expansão do eixo norte e oeste foram subdivididos em dois grupos, conforme mostrado a seguir. O município de Belo Horizonte, pelo seu papel central, é apresentado individualmente.

1.2.6.1 Grupos de Municípios por Vetor de Expansão Urbana:

- Eixo Norte:

Grupo 1: Santa Luzia, Vespasiano, São José da Lapa, Confins e Lagoa Santa

Constituindo a porção do vetor norte mais próxima de Belo Horizonte, recebe parte da ocupação que transborda da capital sobre os municípios limítrofes. Assim, como na regional norte de Belo Horizonte, nas áreas conurbadas, prevalecem as Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura.

Em todos os municípios do Grupo as zonas centrais inserem-se na categoria de Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, e entre as áreas de expansão observam-se tanto as com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura, como as bem servidas por infraestrutura. Em Santa Luzia e Vespasiano, onde, devido à proximidade com Belo Horizonte, o mercado já era mais comprometido com a dinâmica da capital, observam-se nas áreas mais bem servidas e zonas centrais processos de verticalização, apontando para uma maior valorização da terra urbana. Esses dois municípios apresentavam, em 2000, depois de Belo Horizonte, os maiores percentuais de verticalização das unidades residenciais. É também nesses dois municípios onde se destacam Parcelamentos destinados ao uso industrial ou comercial de grande porte, correspondendo a uma economia urbana mais dinâmica que a encontrada nos outros municípios do Grupo.

Em Lagoa Santa o processo de implantação de Condomínios “fechados” de lotes para sítios de lazer, especialmente da população de Belo Horizonte, teve início já há muitos anos, estando hoje consolidado.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

A implantação neste vetor de projetos estruturantes de grande porte, como a Cidade Administrativa do Governo do Estado e a Linha Verde – que melhorou as condições de acessibilidade da região –, somada às perspectivas de implantação de outros empreendimentos de porte, como os previstos no entorno do Aeroporto de Confins, deu origem a uma nova dinâmica resultante de forte valorização dos produtos imobiliários e de movimentos especulativos, que tradicionalmente acompanham esse tipo de processo.

Como resultado, observa-se a expansão da construção para média e baixa renda em áreas desocupadas e próximas a Belo Horizonte, incentivada, sobretudo, pelo programa federal Minha Casa Minha Vida e por conjuntos habitacionais de prédios construídos por incorporadoras; loteamentos de alta renda nas porções mais afastadas de Belo Horizonte e em áreas próximas ao CAMG; intensificação dos processos de parcelamento visando implantação de condomínios fechados para a alta renda, em especial em São José da Lapa e Confins, antes menos procurados para este tipo de ocupação, e em Lagoa Santa. Substituição de edificações

horizontais por verticais e substituição de usos residenciais por não residenciais também nas proximidades da CAMG e em outras áreas específicas dos municípios.

Deve-se observar, contudo, que a forte valorização do mercado de terras na região criou uma situação de paralisia no mercado imobiliário relatada em algumas áreas. Nas falas de um entrevistado do mercado imobiliário de Santa Luzia, “na região, é só especulação e mais nada, o produto bom e as vendas boas vão todas pra Lagoa Santa”. Trata-se de uma falha de mercado, pois são áreas onde a demanda não se efetiva – provavelmente em função do estigma e da proximidade de áreas de baixa renda e/ou da relativa ausência de infraestrutura – para o nível de preços em que se situa a oferta atual.

Grupo 2: Pedro Leopoldo, Capim Branco, Matozinhos, Jaboticatubas e Baldim

Por situar-se mais distante do núcleo central constituído por Belo Horizonte, esse Grupo de municípios teve, até então, uma dinâmica de ocupação do solo menos atrelada aos processos correntes no centro da metrópole, embora, principalmente em Jaboticatubas, já venham ocorrendo distante da área da sede os Condomínios “fechados” de lotes para sítios de lazer, voltados para a população não residente no município, e ao longo da rodovia de acesso a Pedro Leopoldo já ocorram, aparentemente, assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado, possivelmente ocupados por população originária de outras localidades.

Os núcleos das sedes municipais enquadram-se na categoria de Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, nas quais a relevância dos usos não residenciais é associada ao porte e dinamismo da economia municipal. No entorno desses centros prevalecem Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade bem servidas de infraestrutura, mas verificam-se também Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura. A existência de Parcelamentos destinados ao uso industrial ou comercial de grande porte é também associada ao tamanho e dinamismo econômico do município, sendo, portanto, relevante no município de Pedro Leopoldo.

À exceção de Jaboticatubas, nos demais municípios, os parcelamentos destinados a chacreamentos enquadram-se preferencialmente na categoria de Chácaras e sítios de lazer, voltados para a população da própria região.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

Embora mais distantes dos projetos estruturantes que intensificaram a valorização fundiária e imobiliária disseminada no país, esse Grupo de municípios, de certa forma, recebe por transferência alguns impactos que influenciam a tipologia de ocupação no espaço

correspondente ao Grupo anterior. Destacam-se, neste sentido, a ocorrência de alguns empreendimentos pontuais para baixa e média renda; a incorporação de glebas rurais aos tecidos urbanos existentes; a intensificação dos processos de parcelamento para implantação de condomínios fechados horizontais de alta renda, principalmente em Jaboticatubas e Pedro Leopoldo; e o adensamento, às vezes mediante verticalização, nos municípios com maior dinamismo no mercado.

Entrevistados de Matozinhos afirmam que esta área já vem recebendo alguma população migrante das áreas do vetor norte que sofreram maior valorização em função da Cidade Administrativa e da Linha Verde, tendência que os técnicos da prefeitura acreditam que continue nos próximos anos. A retomada dos investimentos na indústria também atinge essa região, em função principalmente das fábricas de cimento ali situadas, o que gera efeitos imediatos no mercado imobiliário local.

- Eixo Noroeste

Ribeirão das Neves, Esmeraldas

Os municípios de Ribeirão das Neves e Esmeraldas destacam-se por concentrar Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura e Assentamentos precários ou Áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado, especialmente nas porções de seus territórios sob influência da BR-040. Embora em ritmo e escala inferiores ao que ocorreu nas décadas anteriores, esses municípios continuam atraindo população de baixa renda em busca de terra barata e acessível, apesar de cada vez mais distante do eixo de acesso. Conforme mostrado nos dados da SEDRU sobre a anuência a novos parcelamentos, Esmeraldas foi o município com maior área destinada a novos parcelamentos. Em Ribeirão das Neves, o montante de áreas destinadas a parcelamentos não se aproximou do verificado em Esmeraldas. Entretanto, acredita-se que o estoque de lotes vagos, produzidos nas décadas anteriores, configurando os tais Loteamentos desocupados carentes de infraestrutura, fosse bem maior em Ribeirão das Neves do que em Esmeraldas.

Em Ribeirão das Neves, além da predominância de áreas com baixo padrão de urbanização, a existência de várias penitenciárias confere um estigma de espaço precário e desvalorizado ao território difícil de romper.

Ambos os municípios caracterizam-se por uma grande fragmentação dos espaços urbanizados, o que dificulta a criação de identidades locais, já que as áreas de ocupação desvinculadas dos núcleos urbanos centrais são formadas basicamente por populações migrantes de outras localidades. Vale citar em Esmeraldas outra frente de ocupação distante

da sede em área de conurbação com o município de Contagem. Trata-se também de local com predominância de Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura e Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado.

As sedes desses municípios, entretanto, caracterizam-se como Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, onde principalmente em Esmeraldas o processo de adensamento é menos intenso.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

Conforme dito, a tendência é de que esses municípios permaneçam ainda por algum tempo atraindo apenas investimentos voltados para a população de baixa renda, ainda que a presença do rodoanel em Ribeirão das Neves possa trazer novas perspectivas de desenvolvimento econômico e o núcleo central de Esmeraldas não esteja ainda comprometido com os citados processos de periferação da metrópole. Especialmente Ribeirão das Neves constitui o exemplo máximo de localidade onde o mercado imobiliário de alta renda tende a não atuar de forma expressiva, em função da dificuldade de se realizar uma valorização muito elevada, criando-se um círculo vicioso onde o baixo custo dos terrenos continua a atrair população de baixa renda.

- Eixo Oeste

Grupo 1: Contagem e Betim;

Os municípios de Betim e Contagem em especial, ocupando áreas ao longo da BR-381, são os que apresentam conurbações mais antigas, este com Belo Horizonte, e depois Betim com Contagem. Como os municípios mais populosos da RMBH depois de Belo Horizonte, possuem extensas áreas comprometidas com a urbanização e outras conurbações com municípios vizinhos: Contagem, com Ibirité, Ribeirão das Neves e Esmeraldas, além de Belo Horizonte e Betim; e Betim com Sarzedo e Juatuba.

São também os municípios com os maiores parques industriais e, portanto, com significativas porções do território comprometidas com Parcelamentos destinados ao uso industrial ou comercial de grande porte.

Ambos os municípios preservam núcleos, categorizados como Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, onde os usos não residenciais se fortaleceram, a despeito da manutenção dos aspectos morfológicos da ocupação original e da preservação de edificações de interesse históricos. Do mesmo modo, ambos apresentam grande diversidade de tipos, com destaque para as Áreas com predominância do uso residencial de baixa e média densidades

bem servidas de infraestrutura. Trata-se de áreas com predominância de edificações unifamiliares ou multifamiliares de pequeno porte.

Não obstante, são relevantes na totalidade dos espaços ocupados Conjuntos habitacionais de iniciativa pública e também privada, assim como as Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade, com carência de infraestrutura, e os Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado.

A despeito da presença de algum Condomínio “fechado”, as Chácaras e sítios de lazer, especialmente no território de Betim, ocorrem com maior frequência.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

O setor da construção civil tem atuado de forma mais contundente nesses municípios na produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais com média de quatro ou cinco pavimentos ou edificações isoladas com maior número de pavimentos, inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados em especial para as classes de renda média. Verifica-se também a produção de unidades para populações de menor renda em certas áreas desocupadas e próximas a Belo Horizonte, incentivada, sobretudo, pelo Programa Federal Minha Casa Minha Vida.

O encarecimento dos preços em Belo Horizonte, somado à economia proporcionada pela isenção de IPTU no município de Contagem, é citado como o principal responsável pelo fortalecimento do mercado voltado para as classes de média e baixa renda nestes municípios, bastante próximos de Belo Horizonte e com nível satisfatório de oferta de equipamentos e infraestrutura.

Grupo 2: Ibitié, Sarzedo, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Igarapé, Juatuba, Florestal, Mateus Leme, Itatiaiuçu, Rio Manso, Itaguara

Neste vetor estão agrupados municípios mais distantes de Belo Horizonte, inclusive com relações mais fortes de dependência/polarização fora da RMBH – como é o caso, por exemplo, de Mateus Leme, fortemente vinculado a Divinópolis –, e municípios que até mesmo possuem áreas conurbadas com Belo Horizonte, como é o caso de Ibitié, e que, portanto, têm grande interação com o mercado imobiliário das áreas mais centrais da metrópole.

Entretanto, em todos, incluindo Ibitié, os núcleos centrais caracterizam-se como Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, onde variam, de acordo com o porte e dinâmica própria dos mercados imobiliários locais, o adensamento e a ocorrência dos usos residenciais

e não residenciais. No entorno dessas áreas localizam-se Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade bem servidas ou com carência de infraestrutura.

Chama a atenção, como característica deste grupo, embora haja algumas exceções (Itaguara, por exemplo) o grande estoque de lotes remanescentes de movimentos especulativos instalados nas décadas de 1970 e 1980²³, sem infraestrutura ou com infraestrutura muito precária, que configuram o tipo Loteamentos desocupados carentes de infraestrutura, ou Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura. A baixa densidade e a dispersão dessas áreas aumentam as dificuldades das administrações municipais em provê-las de infraestrutura adequada. No caso de Ibirité, ressaltam-se ainda os Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado, algumas das quais estão sendo objetos de intervenção visando regularização fundiária e urbanística.

Outra característica dos municípios deste Grupo é a predominância das Chácaras e sítios de lazer mais voltados para camadas de renda média da própria região sobre o tipo Condomínios “fechados” voltados para populações de maior renda residente em Belo Horizonte. Destaca-se neste Grupo a presença de municípios que abrigam reservatórios do Sistema de Abastecimento de Água operado pela COPASA e que como consequência são levados a preservar extensões significativas de seus territórios, embora a propriedade dos terrenos continue sendo de particulares.

A presença de tipos voltados mais especificamente para os usos não residenciais também é condicionada pelo porte e dinâmica econômica do município, sendo os Parcelamentos destinados ao uso industrial ou comercial de grande porte mais relevantes em Mateus Leme, Juatuba, Sarzedo e Ibirité.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

Em função do grande estoque de lotes urbanos, da maior distância de Belo Horizonte e da inexistência de novos grandes projetos na área, o mercado imobiliário na região está mais sintonizado com as demandas locais. Contudo, como consequência da oferta de crédito, da dinamização do setor da construção civil de modo geral e da adesão ao Programa Minha Casa Minha Vida pela maior parte das prefeituras, observam-se alguns empreendimentos pontuais para baixa e média renda e alguns poucos loteamentos urbanos ou destinados a chácaras e sítios de recreio – quanto a isto, verifica-se através dos dados da SEDRU, mostrados na figura

²³ Para os quais teve grande contribuição a implantação da FIAT na década de 1970 no município de Betim.

14, que o montante de áreas parceladas no período 2000 a 2009 nesses municípios foi pequeno, em dois deles nulo. A situação especial vivida no momento por Florestal, que recebeu grande número de estudantes com a transformação da antiga Escola Agrícola em Faculdade e relevante aumento do número de vagas, a diferencia dos demais municípios pelo desequilíbrio provocado entre a oferta e a demanda, o que resulta em maior dinamismo do mercado imobiliário atual.

Ocorre também, em magnitude desconhecida – em função da dificuldade de se pesquisar o processo de forma mais aproximada – um adensamento das áreas irregulares em alguns destes municípios, a partir de grupos realocados dos projetos de urbanização de vilas e favelas realizados pelo município de Belo Horizonte. Afirma-se que os recursos que estes projetos destinam às famílias são insuficientes para se adquirir moradias em áreas regulares (além de não haver nenhuma exigência neste sentido), o que leva as pessoas a procurarem localidades mais distantes, e que algumas adquirem motocicletas ou automóveis com parte da indenização recebida para o deslocamento diário até a capital.

Há uma grande movimentação por parte das prefeituras (principalmente em São Joaquim de Bicas) no sentido de aproveitar as vantagens locacionais da área – que é muito próxima a Betim e Contagem e é cortada pela BR-381, que liga a RMBH ao maior mercado consumidor e parque industrial do país, na região metropolitana de São Paulo e em seu entorno – para atrair novos investimentos industriais para a região. As prefeituras, que vem ampliando e criando novos distritos industriais, afirmam que já existem alguns investimentos confirmados para a área. Trata-se de um processo de extensão do parque industrial do vetor oeste ao longo dos eixos viários da BR-381 em direção a São Paulo, da BR-262 em direção ao triângulo mineiro (chegando, no limite, até Pará de Minas), e da MG-050 em direção a Divinópolis e ao sul de Minas, ligado a um provável transbordamento da metrópole na direção de seu entorno, em função de deseconomias de aglomeração que atingem o eixo industrial e da atratividade crescente das centralidades situadas nas proximidades imediatas (embora fora) do tecido metropolitano.

- Eixo Leste

Sabará, Caeté, Taquaraçu de Minas e Nova União

Neste eixo, como no anterior, estão agrupados municípios mais distantes com menor interação com Belo Horizonte, caso de Taquaraçu de Minas, Nova União e Caeté e o município de Sabará que tem áreas conurbadas com a capital.

Tem-se assim em Sabará, além dos vários tipos de ocupação associados a mercados menos dinâmicos, aqueles mais fortemente associados ao processo de periferização da metrópole, ou seja, de expulsão de população de menor renda, como os Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado e as Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade com carência de infraestrutura. Estas embora também comuns aos municípios menos vinculados aos processos da metrópole são mais relevantes naqueles com maior interação com o mercado dominante nas áreas centrais da metrópole.

Por outro lado, apesar de principalmente os municípios de Taquaraçu de Minas e Nova União apresentarem centralidades onde predominam processos locais, sendo a correspondência no espaço a predominância dos tipos Áreas de ocupações espontâneas tradicionais e Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade, bem servidas ou com carência de infraestrutura, verifica-se em seus territórios a instalação de dinâmicas atreladas às áreas centrais da metrópole, como a implantação de Condomínios “fechados” distantes e totalmente desvinculados da sede em Taquaraçu de Minas e de Chácaras e sítios de lazer em todos, inclusive em Nova União. Neste caso, é citada a irregularidade do processo de parcelamento de glebas rurais em lotes menores que o definido pelo INCRA para o módulo rural na região, a não implantação de infraestrutura mínima para suporte às ocupações e a criação de demandas que as administrações não estão preparadas para responder.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

Devido à proximidade do município de Sabará com Belo Horizonte e a dinamização do setor de construção civil, além de novos loteamentos voltados principalmente para a população de média e baixa renda, é de se esperar a intensificação do processo de adensamento de áreas já parceladas, bem como de verticalização das edificações, com média de três a quatro pavimentos, também voltadas para um mercado mais popular, conforme já vem ocorrendo. Em Taquaraçu de Minas, a tendência de parcelamento para implantação de condomínios fechados na área conurbada com Jaboticatubas deve ser reforçada pela implantação de um grande projeto previsto para este município vizinho. Por outro lado, poderão ocorrer novas ocupações de baixa renda via parcelamento ou adensamento na outra área do município conurbada com Santa Luzia, tendo em vista a maior pressão que este município vizinho estará sofrendo com a valorização das terras com melhor padrão de urbanização e mais próximas da CAMG e da Linha Verde.

A tendência de parcelamento de glebas rurais em Chácaras e sítios de lazer também deverá se manter na região como um todo.

Além da forte barreira física e da dificuldade de acesso da região até Belo Horizonte em função da precariedade (amplamente citada na região) de condições da BR-381, o baixo dinamismo econômico do eixo leste contribui para que a área permaneça estancada em termos de ocupação e integração aos processos de metropolização, em comparação com os demais vetores de expansão. Um elemento que alteraria de forma muito significativa esta dinâmica urbana e socioeconômica do vetor leste – integrando-o mais fortemente à metrópole – seria o projeto Apolo, um grande projeto de mineração que a Vale pretende implantar na região de Santa Bárbara, Caeté, Rio Acima e Raposos, trazendo efeitos socioeconômicos principalmente para o município de Caeté e Santa Bárbara, por estabelecer maiores ligações com a sede destes. O projeto, em fase de licenciamento ambiental, traria impactos ambientais bastante expressivos para uma extensa área, que abriga, na região da Serra do Gandarela, um grande patrimônio natural e biótico com aquíferos importantes para o abastecimento de água da RMBH e um estoque de matas nativas muito bem preservadas.

Em termos socioeconômicos, o projeto geraria um forte impacto na economia de Caeté, potencialmente atraindo um contingente de imigrantes para a cidade significativo para seu porte. A efervescência econômica e urbana que ocorreria na região fortaleceria seus laços com Belo Horizonte, principalmente em termos econômicos, com um reforço da complementaridade da economia local com o complexo mineiro-metal-mecânico situado na RMBH como um todo. Por outro lado, a criação de um grande parque nacional na Serra do Gandarela poderia trazer efeitos semelhantes (e obviamente mais virtuosos, em termos socioambientais e de longo prazo), como o que já ocorre na integração da região da Serra do Cipó à dinâmica socioeconômica e urbana que emana da metrópole.

- Eixo Sul

Brumadinho, Nova Lima, Rio Acima e Raposos

Os municípios do eixo sul, como os demais da RMBH, possuem núcleos centrais ou sedes históricas categorizadas como Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, em torno das quais ocorrem as Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade, bem servidas ou com carência de infraestrutura, ou seja, áreas residenciais com baixo nível de verticalização ou outros tipos como se verá a frente. De maneira geral vinculam-se ao uso e ocupação da metrópole através dos condomínios “fechados” de lotes de propriedade de

população belorizontina, encontrados em todos eles e em especial, nos três primeiros, onde este tipo já se apresentava há muito consolidado.

Nova Lima difere dos demais por abrigar de forma mais contundente o transbordamento da metrópole, seja pelo significativo aumento de condomínios fechados – que de sítios de lazer passaram a constituir a moradia de fato de população belorizontina –, ou pela verticalização na sua faixa de conurbação com Belo Horizonte (bairro Vila da Serra, região das Seis Pistas e adjacências), resultado de uma estratégia do próprio município de atrair para seu território a ocupação que se expandia na zona sul de Belo Horizonte, categorizada como Áreas com predominância do uso residencial de alta densidade junto a Áreas oriundas de parcelamento formal com predominância de usos não residenciais e alta densidade de ocupação. O padrão de ocupação residencial de alta renda nessa área é conjugado com um setor terciário de alto valor agregado, gerador de postos de trabalho de alta qualificação e remuneração.

Caracteriza o município uma grande fragmentação da ocupação com a ocorrência de diversas frentes de ocupação distantes da sede e de certa forma independentes, apesar de nem sempre capazes de prover de serviços e amenidades suas áreas de entorno. Algumas destas são mais antigas e, como na sede, são constituídas por Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade, bem servidas de infraestrutura e Áreas com predominância do uso residencial de baixa densidade, com carência de infraestrutura, tendo no entorno Condomínios fechados e/ou, em menor escala, Chácaras e sítios de lazer, casos do Jardim Canadá e do povoado de São Sebastião de Águas Claras (conhecido popularmente como Macacos). Outras mais novas, como a Lagoa dos Ingleses surgiram da implantação maciça de condomínios fechados.

Como a implantação deste modelo no município é um processo antigo, observa-se uma grande heterogeneidade entre as ocupações deste tipo, no que se refere à finalidade e apropriação das mesmas, abrangendo desde a condição de primeira residência com pouca ou nenhuma integração ao meio até sítios de lazer de fim de semana, passando por situações em que alguns moradores mais antigos estabelecem um vínculo mais forte com a escala local. O ponto em comum entre eles é que se trata sobretudo de grupos de alta renda originários de Belo Horizonte e/ou com fortes vínculos (que se traduzem em deslocamentos diários) com a capital.

O mesmo ocorre na porção leste do município de Brumadinho, ao longo da serra da Moeda – que se estende de norte a sul –, nas proximidades da BR-040, onde há uma forte

ligação com a dinâmica típica do eixo sul, com ocupações de baixa densidade, dos tipos condomínios fechados e Chácaras e Sítios de Lazer, voltada para as camadas de alta renda de Belo Horizonte. As antigas sedes distritais desta região, caracterizadas como Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, são diretamente ligados a esta dinâmica, como Casa Branca – cujo entorno foi praticamente tomado por condomínios fechados – e Piedade do Paraopeba onde este processo ocorreu em menor grau.

Como Nova Lima, Brumadinho, município de grande extensão territorial, é também caracterizado por uma fragmentação do espaço, reforçada pela presença da serra que corta toda a extensão do município, apresentando várias frentes e dinâmicas de ocupação. Diferentemente da porção leste, a porção oeste do município, onde se encontra sua sede, é menos vinculada à lógica do eixo sul, e mais inserida no vetor oeste, embora não sofra uma influência direta da industrialização em função de sua distância e da precariedade do acesso até o eixo industrial. O restante do município compreende comunidades diversas, do tipo Áreas de ocupações espontâneas tradicionais, que abrigam populações vinculadas às atividades rurais, ainda com presença marcante no município e defendidas pela população local.

Ressalta-se ainda nesse município a forte influência de empreendimentos diversos que se instalaram na região, como o Centro de Arte Contemporânea Inhotim e alguns projetos de grandes mineradoras, que vêm causando um forte aumento da demanda por moradias na cidade.

Rio Acima é um município que apresenta atributos ambientais e de beleza cênica de forma semelhante à Nova Lima, porém em função da maior distância de Belo Horizonte, os Condomínios fechados e Chácaras e sítios de lazer voltados para o mercado de alta renda destinam-se principalmente ao uso de final de semana daqueles que buscam maior isolamento da metrópole, sendo o uso residencial como primeira moradia, de grupos que trabalham na capital, muito pequeno em relação à Nova Lima.

O município de Raposos, por sua vez, encontra-se relativamente isolado desta produção do espaço dos grupos de alta renda buscando o distanciamento da metrópole que se espalha pelo eixo sul. Trata-se de um município pequeno, com uma lógica semelhante à sede de Nova Lima em contexto histórico, qual seja, uma cidade mineradora do segundo ciclo do ouro que passa a servir de apoio à extração de minério de ferro realizada em seu entorno, e entra em relativa decadência quando se diminui o ritmo desta atividade na região.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

O município de Nova Lima apresenta um mercado muito ativo, relacionado a diversas dinâmicas locais e da RMBH, que vem reforçando a fragmentação de seu tecido urbano. Na região do bairro Vila da Serra (área conhecida como Seis Pistas) o mercado de apartamentos vem atingindo patamares de preços inéditos, com unidades de alto luxo, inúmeras vezes ofertadas por construtoras de outros estados. Por outro lado, a citada intensificação da ocupação horizontal de baixa densidade em parcelamentos fechados está fazendo surgir ao longo da rodovia da MG-030 um centro linear de comércio e serviços voltados para os moradores desta região. A rodovia torna-se, assim, progressivamente uma avenida urbana. Este tipo de ocupação, em condomínios fechados se intensifica também ao longo do eixo da BR-040, sobretudo nas proximidades do Jardim Canadá, da Lagoa dos Ingleses e do povoado de São Sebastião de Águas Claras. A verticalização de áreas internas aos parcelamentos fechados é uma novidade que chama atenção não somente pelo maior impacto que o fenômeno gera sobre a estrutura viária a partir de seu adensamento, mas principalmente pelo fato de fortalecer um modelo de urbanização pouco sustentável, na medida em que faz surgir grandes (no sentido de populosos) núcleos especializados (apenas residenciais) dependentes da diversificação necessária encontrada somente nas centralidades distantes, ou seja, trata-se de locais de fato desprovidos da centralidade do espaço público que é inerente às cidades. Nova Lima tende a se tornar um espaço privilegiado do automóvel, devido a este espraiamento excessivo de seu tecido urbano, o que vem gerando problemas graves, inclusive em Belo Horizonte, maiores dificuldades de deslocamentos intramunicipais em geral e também de prestação de serviços públicos.

Em Brumadinho, além da expansão dos Condomínios fechados, observa-se nas áreas centrais da sede um processo de adensamento e substituição de residências unifamiliares por edificações de pequena verticalização, com a expulsão dos antigos moradores para áreas mais periféricas. Novos projetos ligados ao Centro de Arte Contemporânea de Inhotim – um hotel de alto luxo de grande porte e um centro de convenções – devem ser construídos nos próximos anos, o que tende a exacerbar a valorização de seu entorno e reforçar o impacto de suas atividades – potencialmente geradoras de efeitos multiplicadores na cidade.

Em Rio Acima a tendência é de que a implantação de novos condomínios de alta renda para uso de fim de semana, assim como de chácaras e sítios diversos se fortaleça. Relata-se também a migração de recém-aposentados ex-moradores da capital para Rio Acima, seja em suas antigas casas de fim de semana, ou em novas residências. Existe também a perspectiva

de imigração de uma grande quantidade de trabalhadores da mineração para Rio Acima em função do projeto Apolo, citado acima.

Apesar de mais distante, é possível que o município de Raposos venha em um futuro próximo absorver parte da demanda por condomínios e sítios de lazer que vem se expandindo a partir de Belo Horizonte. Por outro lado, trata-se de uma localidade cujo preço da terra é mais baixo que nos municípios vizinhos, podendo eventualmente atrair um padrão de ocupação de baixa renda que tem sido pouco comum na região.

- Belo Horizonte

A região central do município de Belo Horizonte caracteriza-se pelo adensamento e verticalização, categorizada como Áreas oriundas de parcelamento formal com predominância de usos não residenciais e alta densidade de ocupação. A região centro-sul, embora em vários trechos venha absorvendo os usos não residenciais que se expandem da região central/Savassi, insere-se na classificação Áreas com predominância do uso residencial de alta densidade, preferencialmente de média e alta renda. Abriga também Assentamentos precários ou áreas de ocupação espontânea em terreno público ou privado, as favelas, que ocupam as áreas de pior topografia. Nas regiões leste, oeste e norte destacam-se as Áreas com predominância do uso residencial de baixa e/ou de média densidade, em geral voltadas para população de média e, nas regiões periféricas, baixa renda, com algumas áreas pontuais destinadas à população de alta renda, como é o caso da Pampulha.

Processos Recentes e Tendências Observadas:

A recente dinamização do setor da construção civil intensificou muito não só o processo de verticalização que já vinha ocorrendo em determinadas áreas mais dinâmicas da capital, como a região centro-sul, mas também a verticalização em bairros mais distantes das demais regiões. Na primeira, ocorre principalmente a construção de edifícios de alto padrão e de grande altimetria; nas demais regiões, verifica-se a expansão da construção de pequenos edifícios, às vezes agrupados em pequenos conjuntos, para média e baixa renda. Em ambos os casos há um processo de substituição de antigas edificações, em geral unifamiliares, que podem ser até de padrão elevado nas áreas de maior valorização. Assiste-se também a ocupação de certas áreas ainda vazias nos limites de Belo Horizonte (Barreiro e Venda Nova, por exemplo), incentivada, sobretudo, pelo programa Minha Casa Minha Vida e por conjuntos habitacionais de prédios de iniciativa de incorporadoras.

Uma das últimas grandes áreas de expansão de Belo Horizonte, a região do Isidoro, no norte do município, ganhou nova perspectiva de ocupação, a partir da recente aprovação do

projeto de Lei que modifica a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte. Em função do aumento significativo na oferta de unidades que a incorporação desta região possibilitará, cria-se um potencial efeito arrefecedor do transbordamento do mercado imobiliário de Belo Horizonte na direção dos municípios vizinhos no vetor norte, a se verificar após a regulamentação da Lei. Maiores informações acerca da ocupação da região do Isidoro foram apresentadas na seção dedicada à dinâmica imobiliária, acima.

1.3 Escalas de Centralidades Metropolitanas

Do ponto de vista econômico, um centro surge pela capacidade de concentrar bens e serviços diversificados, segundo uma rede hierarquizada que se forma e se desenvolve em função da complementaridade das atividades de produção e prestação de serviços. Extremamente dependentes da disponibilidade de infraestrutura (energia, telecomunicações, sistema viário, etc.) bem como de insumos, mão de obra e serviços em suas proximidades, tais centralidades tendem a se reforçar atraindo para sua área de influência outras atividades complementares tais como comércio atacadista e varejista, organizações de negócios, serviços profissionais, serviços administrativos, além de serviços sociais ligados às demandas coletivas (serviços públicos, saúde, educação, lazer) e serviços pessoais, de demanda individual da população.

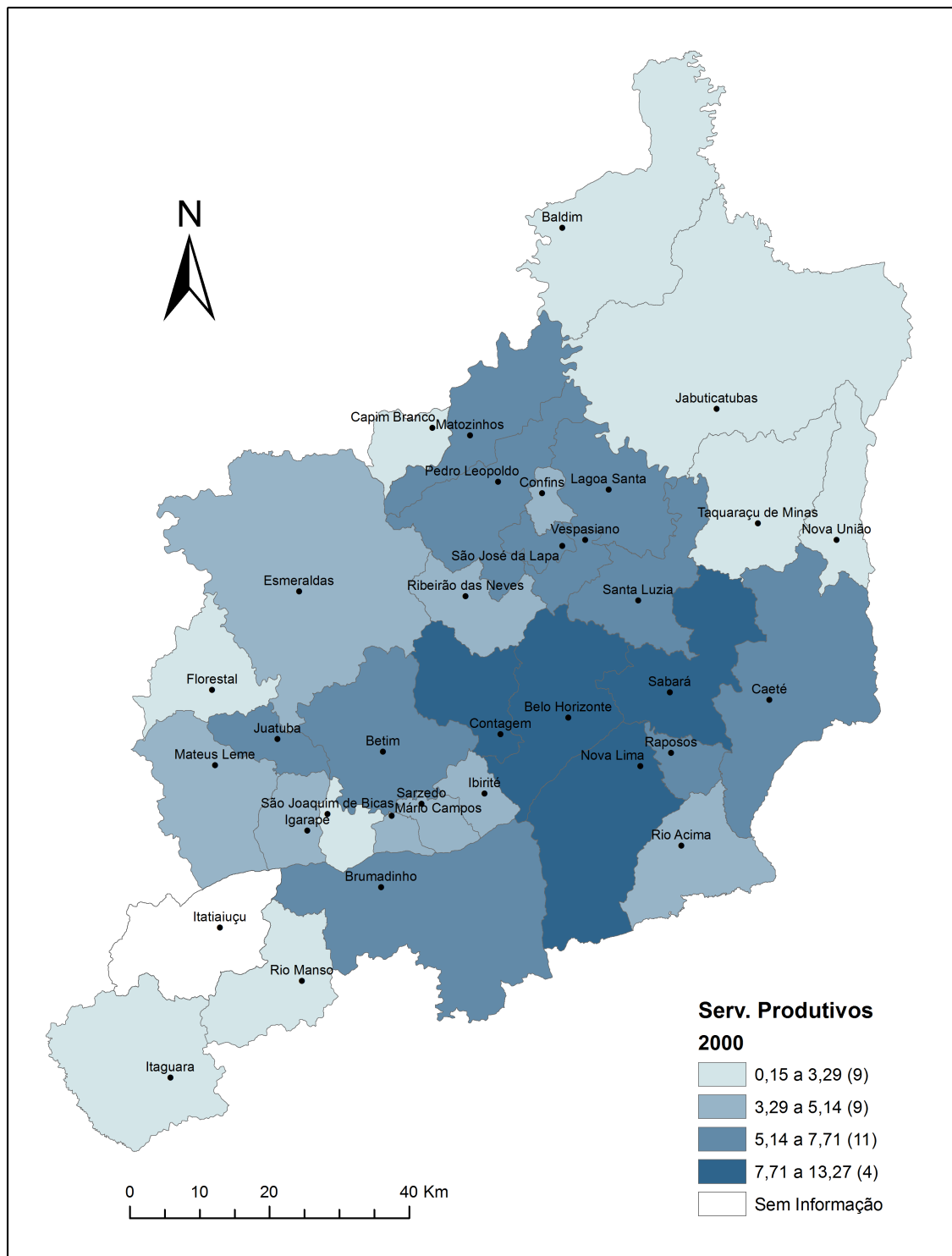
Neste sentido, a maior concentração de serviços produtivos e distributivos corresponde aos centros de maior complexidade, maior alcance e importância econômica, enquanto que, no outro extremo, aqueles restritos à oferta de serviços pessoais, referem-se principalmente à densidade populacional e ao perfil da renda dos consumidores, apresentando abrangência mais local e, conseqüentemente, menor influência na estruturação do território.

SIMÕES et. al. (2004) em estudo integrante do Projeto BH no Século XXI desenvolvido pelo Cedeplar, UFMG, utiliza-se da classificação e distribuição dos serviços nos municípios da RMBH com o objetivo de especificar a dinâmica do setor terciário na região e de caracterizar a estrutura espacial da rede intra e interurbana de Belo Horizonte e seu entorno imediato. Este estudo mostra como Belo Horizonte continua a absorver a maior parcela de sua população ocupada no setor de serviços, 73,5%, seguida dos municípios de Lagoa Santa, Nova Lima, Santa Luzia, Sabará, Vespasiano, Contagem, Raposos, Ribeirão das Neves e Rio Acima, todos com mais de 60% dos ocupados no setor segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000). Esta concentração de empregos do setor na Grande BH (Belo Horizonte e

municípios conurbados do entorno) fica ainda mais evidente quando destacada a proporção de ocupados em serviços produtivos, como ilustrado na figura 15, extraído do mesmo estudo e apresentado a seguir.

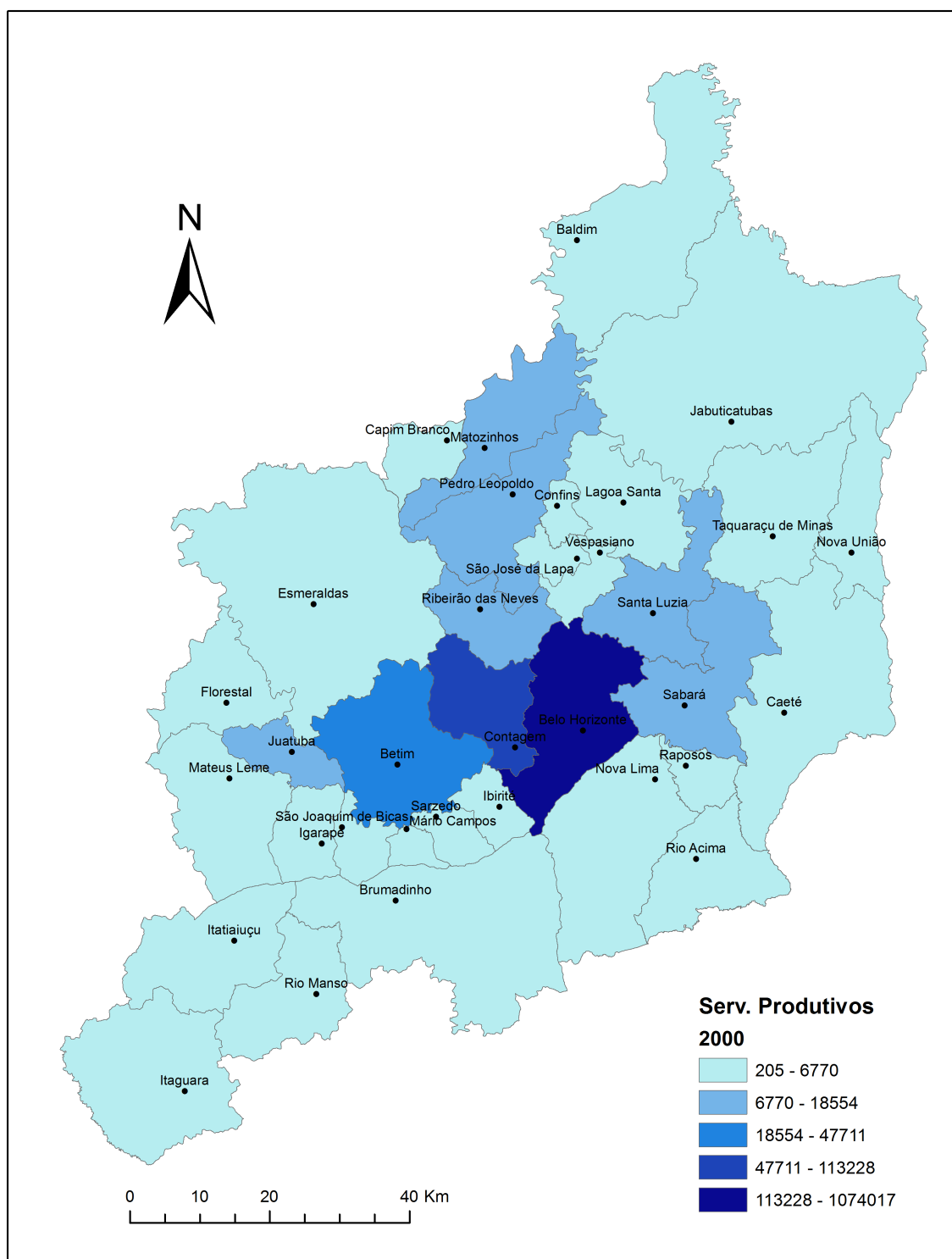
A espacialização dos dados mais recentes da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) publicadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2008 relativos ao emprego formal no setor de serviços para os municípios da RMBH confirma a permanência da liderança absoluta de Belo Horizonte com relação ao total de empregos no setor (Figura 16), com destaque também para os municípios de Contagem e Betim no que se refere ao emprego nos serviços distributivos (Figura 17), acrescidos de Nova Lima e Santa Luzia no que tange os serviços produtivos (Figura 18).

**Figura 15 - Proporção de ocupados em serviços produtivos na RMBH,
2000**



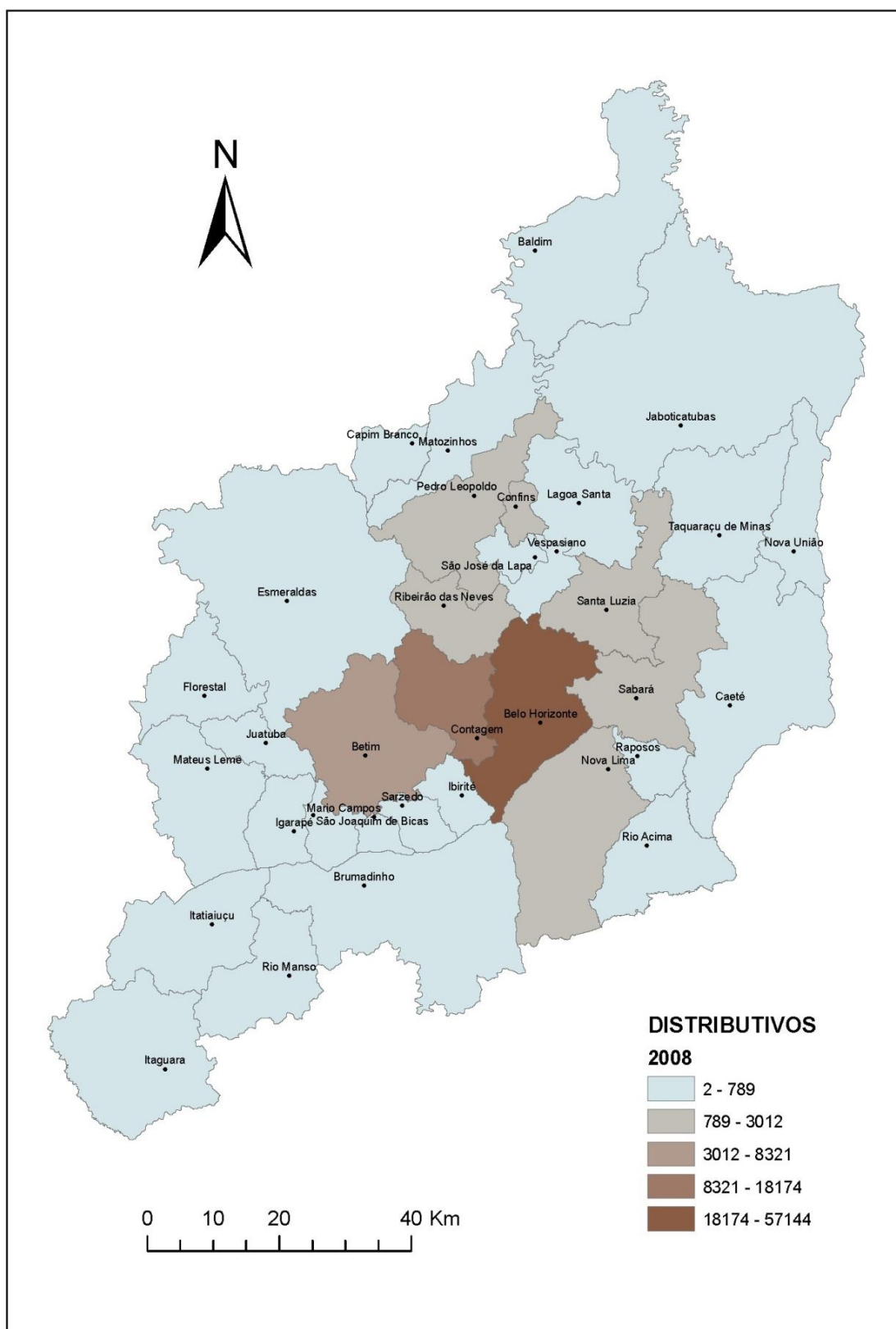
Fonte: Censo Demográfico, 2000

Figura 16 - Emprego formal total no setor de serviços na RMBH



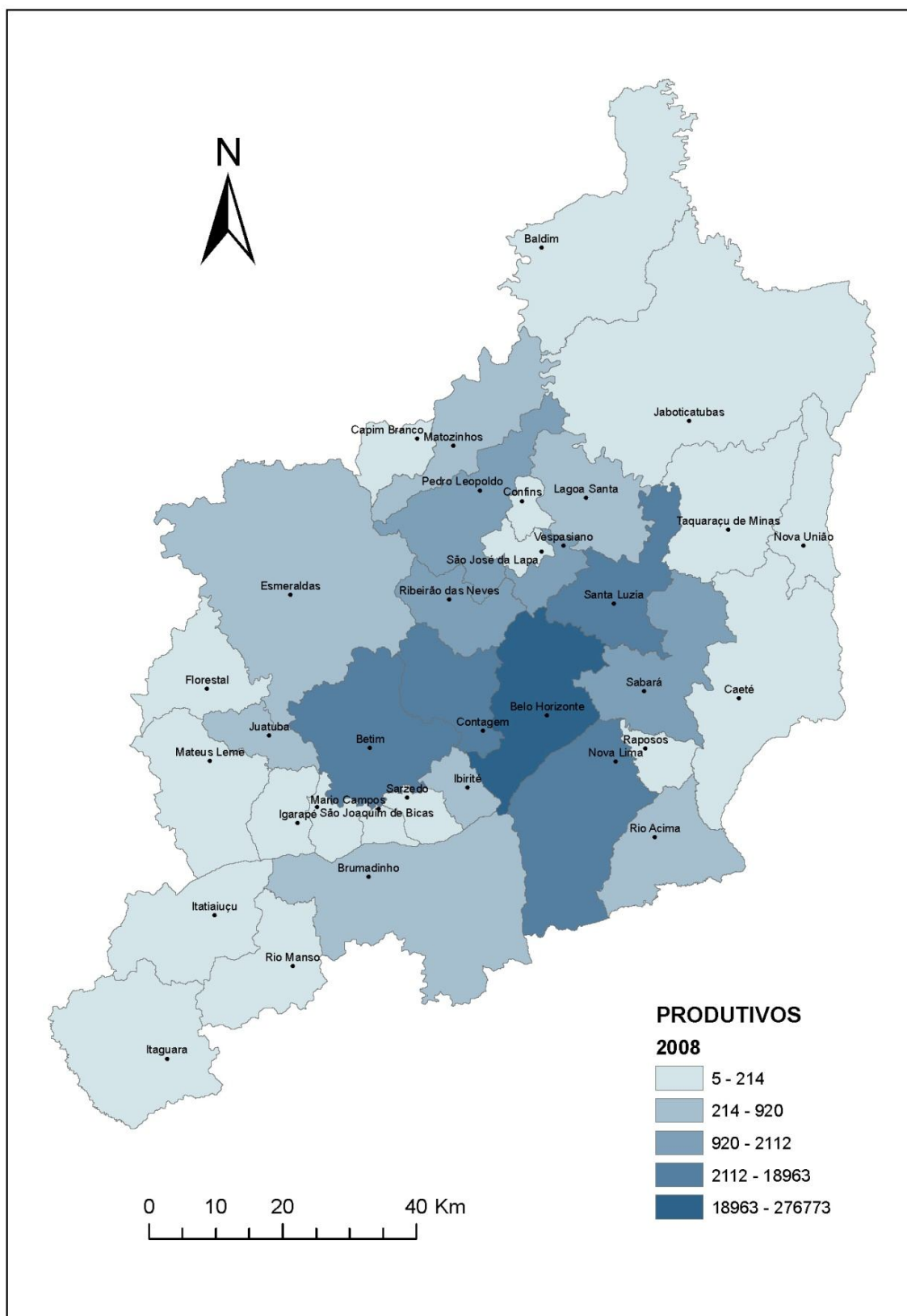
Fonte: MTE, RAIS, 2008.

Figura 17 - Emprego formal no setor de serviços distributivos na RMBH



Fonte: MTE, RAIS, 2008.

Figura 18 - Emprego formal no setor de serviços produtivos na RMBH



Fonte: MTE, RAIS, 2008.

A opção pelo setor de serviços como indicador do poder de polarização de um centro urbano advém do fato de que os serviços são fixos no espaço, não podendo ser transportados, o que faz com que a demanda tenha que se deslocar até a localidade onde se concentra a oferta de serviços (concentração que, por sua vez, se deve à complementaridade entre eles, e a necessidade de proximidade que os serviços têm uns dos outros), configurando aí uma centralidade com uma área de influência (e de demanda efetiva) respectiva.

Neste sentido, serviços de maior complexidade tendem a ser mais concentrados, por necessitarem de uma escala de demanda maior que sustentem sua oferta, e os serviços básicos são mais dispersos no território. Os serviços produtivos correspondem aos serviços de maior ordem de complexidade, e compreendem principalmente os serviços prestados às empresas – como serviços financeiros, jurídicos, contábeis, e serviços técnicos diversos de alta complexidade (de comunicação social, de arquitetura e engenharia, de consultoria empresarial etc.). Na RMBH, estes serviços estão altamente concentrados nas centralidades principais de Belo Horizonte, sobretudo no Hipercentro, na região dos Funcionários, e com alguns transbordamentos em bairros adjacentes da zona central (como o Santo Agostinho). Esta área vem se estendendo em direção à região das Seis Pistas em Nova Lima, também como resultado de uma estratégia deliberada por parte daquele município, de atrair parte do terciário avançado de Belo Horizonte através de zoneamento de usos e ocupação do solo permissivo e políticas tributárias vantajosas para as empresas.

Os serviços distributivos também são constituídos por serviços prestados principalmente às empresas, como os serviços de transportes e armazenamento, e apresentam uma relação distinta com as centralidades urbanas, no sentido de que estes serviços não atraem consumidores advindos de outras localidades, podendo se localizar em áreas vantajosas do ponto de vista da logística, e atendendo seus consumidores onde eles se encontrarem. Como são serviços prestados principalmente às indústrias, eles tendem a se localizar em áreas com maior adensamento industrial e que ao mesmo tempo tenham uma grande concentração de infraestrutura portuária, aeroportuária e rodo-ferroviária. Na RMBH, estes serviços têm crescido de forma significativa no município de Contagem, aproveitando tanto a proximidade de uma grande quantidade de indústrias, quanto da grande densidade de consumidores concentrados na capital, e da facilidade de acesso à infraestrutura rodo-ferroviária disponível.

Por último, os serviços pessoais – de atendimento ao consumo residencial básico, como o comércio e serviços diretos ao consumidor final – configuram centralidades de menor

nível hierárquico, e tendem a se localizar onde existe demanda, com algum nível de renda, para tal. Localidades com grande quantidade de moradores de baixa renda geram centralidades de serviços pessoais menos significativas que locais com menor quantidade de moradores de alta renda. A dinâmica intra-urbana do município da capital se caracterizou desde meados dos anos 90, por uma desconcentração dos serviços em geral, mas que ocorre de forma mais intensa em relação aos serviços pessoais, para diversas áreas do município, em função também de mudanças na legislação urbanística que torna mais permissiva a localização do uso não-residencial, anteriormente mais restrito aos corredores viários e mais centralizado, principalmente no hipercentro.

A maior concentração dos serviços de maior nível hierárquico está interligada à forte monocentralidade presente na RMBH, que cria uma altíssima dependência do entorno em relação à capital, que envolve uma grande necessidade de movimentos pendulares indesejáveis em diversos sentidos. Uma desconcentração das centralidades proveria a esfera produtiva uma maior facilidade de acesso aos serviços necessários para o desenvolvimento de suas atividades, e à população um maior nível de bem-estar, em função da menor necessidade de deslocamentos até o centro metropolitano principal para o atendimento de suas demandas.

Entretanto, um forte desafio se coloca à desconcentração desejável da rede de centralidades na escala da RMBH. Como os centros de serviços só se sustentam a partir de uma demanda distribuída em sua área de influência, a não ser que se criem condições de demanda para tal nos vetores de expansão metropolitana, a escala que sustenta uma oferta de serviços avançados tenderá sempre a reproduzir e reforçar a monocentralidade existente. Mesmo em relação ao comércio, a proximidade de Belo Horizonte faz com que grande parte da demanda efetiva localizada nos demais municípios se realize no centro metropolitano principal, devido à pequena distância (facilmente vencida para os grupos de maior poder aquisitivo) e aos menores preços praticados na capital (possibilitados pela maior escala de operação, de grandes redes de supermercado, por exemplo).

Deste modo, a proximidade de Belo Horizonte impede que a demanda efetiva localizada na região metropolitana crie centros de maior nível hierárquico nesta proximidade relativa da capital. É necessária uma distância mínima para que estes centros de nível intermediário possam se sustentar – justamente em função de uma distância relativamente maior – como é o caso de Sete Lagoas, Itaúna, Pará de Minas, Itabirito, Divinópolis, dentre outros. Surge, assim, um vácuo de centralidades nas áreas mais próximas a Belo Horizonte, criado pela própria proximidade da capital, que impede o fortalecimento de centros

intermediários nestas áreas, onde existe uma rede de centros de nível local, de oferta de serviços básicos. A exceção é o recente ganho de importância da centralidade do Eldorado em Contagem que, juntamente com a Cidade Industrial e o Barreiro, se sustenta a partir de uma maior renda disponível existente na área em função da presença da indústria, capaz de gerar uma oferta de serviços que conforma uma centralidade de nível hierárquico intermediário, que polariza municípios do vetor oeste, apesar da proximidade da capital.

Duas indicações podem ser pensadas a partir deste quadro. A primeira é que novas centralidades – neste sentido econômico aqui considerado – podem ser adensadas de forma análoga ao que ocorreu no eixo oeste, em função de um maior nível de geração de renda advindo da atividade industrial. O eventual aumento dos investimentos no vetor norte, por exemplo, tende a gerar este efeito naquela região, com a massa salarial e os transbordamentos setoriais diversos advindos da indústria sustentando um reforço do nível hierárquico nas centralidades ali situadas.

Uma segunda forma de se pensar uma rede de centralidades mais equilibrada parte de uma mudança na concepção de centralidade urbana, para além de seu sentido econômico, considerando configuração de uma espacialidade espaços públicos de alta qualidade urbanística, com forte presença do valor de uso e de elementos simbólicos de apropriação cotidiana ligados à noção geográfica de *lugar*. Neste sentido, as centralidades podem ser reforçadas na escala metropolitana através de uma melhor distribuição de serviços públicos e equipamentos de bem-estar social de atendimento direto à população, tanto na escala macrorregional quanto em termos locais.

Pensando na região como um todo, seria desejável uma desconcentração dos equipamentos e serviços, sobretudo na direção de áreas de grande concentração de população desprovida do acesso a estas amenidades, como é o caso das periferias, principalmente Esmeraldas e Ribeirão das Neves no vetor noroeste. À urbanização incompleta que caracteriza muitos dos bairros periféricos da RMBH, acrescenta-se a ausência de amenidades e equipamentos de interesse coletivo tais como espaços culturais, parques, praças, hospitais e universidades públicas, que permanecem muito distantes de áreas onde há grande quantidade de moradores. A ausência do Estado nestas áreas acaba por perpetuar a condição de *sub-cidadania* em que os moradores destas áreas periféricas se encontram em função da *cidade* ser um meio socioespacial alheio à sua realidade local e seu cotidiano. Prover determinada área de um maior grau de centralidade seria, neste sentido, promover a urbanidade e o direito de todos à *cidade*.

A leitura da estrutura espacial metropolitana proposta pelo extinto PLAMBEL em 1972 inaugurou uma forma de entender as articulações entre as diversas partes do território para além das atividades econômicas, segundo escalas de relações do espaço vivido, assim percebido através de vínculos de dependência e complementaridade dos usos, escassez e disponibilidade de infraestrutura, bens, serviços e emprego que, obviamente, não são restringidos por limites municipais.

Este desenho da estrutura espacial da RMBH, composto progressivamente da escala local para a metropolitana por áreas homogêneas, campos, sub-complexos diferenciados de campos, complexos diferenciados de campos e macro unidades tem sido, desde então, periodicamente utilizado pelas Pesquisas de Origem e Destino (1972, 1982, 1992 e 2002 pela Fundação João Pinheiro) para identificar níveis de atratividade entre tais unidades espaciais, proporcionando uma consistente abordagem para o entendimento da rede e das escalas de centralidades metropolitanas.

Segundo esta estrutura, as áreas homogêneas (AH) que compõem a RMBH foram definidas a partir da agregação de setores censitários dos censos demográficos do IBGE com o intuito de prover unidades de coleta e tratamento adequado de dados socioeconômicos. A delimitação das 1003 AHs que compõem a RMBH corresponde à existência de usos predominantes, condição socioeconômica semelhante dos moradores, barreiras que dificultam a comunicação e padrões construtivos das moradias, caracterizando certa homogeneidade. São espaços onde as funções metropolitanas se concretizam e se pretendem exclusivas (FAPEMIG, FJP, 2007, p. 16 V. I). São exemplos de áreas homogêneas os conjuntos habitacionais, complexos industriais, assentamentos precários de baixa renda, terminais de carga, campus universitário, condomínios fechados, área de expansão urbana de ocupação recente, etc.

A área homogênea facilita a compreensão das desigualdades no espaço metropolitano mas não o seu processo de formação e transformação (FAPEMIG, FJP, 2007, p. 23 V.I). Para tanto, faz-se necessário recorrer a outros níveis de desagregação espacial. Uma primeira importante agregação das áreas homogêneas é o Campo, concebido como unidade de vida urbana e reconhecido como principal categoria de apreensão da realidade metropolitana do ponto de vista dos moradores e dos desafios da vida cotidiana. No interior do campo, os moradores vivem uma parte da cidade como se fosse uma totalidade, confundindo-se muitas vezes com um bairro. Entretanto, *um bairro só é um campo quando constrói e mantém a identidade dos seus moradores e a impõe à vizinhança e aos visitantes* (FAPEMIG, FJP,

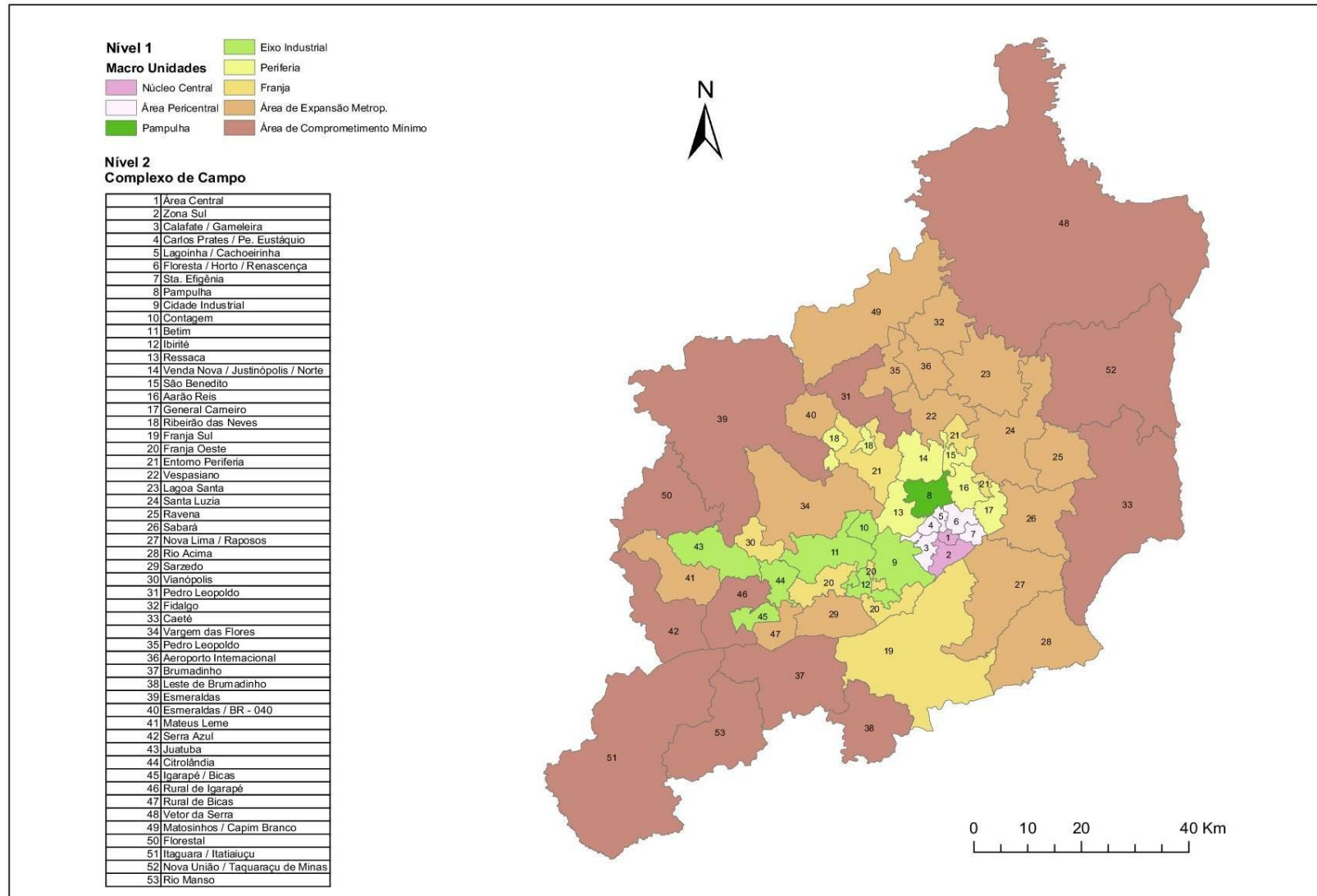
2007, pg. 23 V. I). O campo não se restringe ao conceito de moradia, o que implica usos múltiplos, conflitos e demais relações de urbanidade. Em 2001 a RMBH foi dividida em 256 campos agrupados em 92 sub-complexos e 53 complexos diferenciados de campos.

Sub-complexos e complexos de campos são unidades que agregam diferentes campos contíguos, explicitando identidades e relações com processos metropolitanos de natureza diferenciada. Podem também ser entendidos como desagregação das macrounidades, a partir da diferenciação do espaço no processo de formação da metrópole. Nesta escala de relações busca-se identificar também as principais funções e o caráter simbólico dos lugares que se expandiram para áreas contíguas, com histórias e vínculos diferenciados. O Núcleo central de Belo Horizonte, o Barreiro, o Eldorado, a região do Sarando e do Ressaca, Venda Nova, São Benedito, Aarão Reis e Pampulha são exemplos de sub-complexos diferenciados de campos correspondentes a nomes de bairros ou conjunto de bairros ancorados em centralidades ou lugares metropolitanos de forte identidade.

A figura 19 apresentada a seguir mostra a espacialização dos complexos diferenciados de campos no contexto das macrounidades que integram a RMBH segundo a estrutura espacial percebida em 2002. Na delimitação das macrounidades, são levados em consideração os processos e as forças que diferenciam o território quanto ao grau e a forma de comprometimento dos conjuntos de complexos de campo com o fenômeno da metropolização. Segundo a estrutura espacial adotada até 2002, a RMBH encontrava-se dividida em oito macrounidades: Núcleo Central, Área Pericentral, Pampulha, Periferias, Eixo Industrial, Franjas, Áreas de Expansão metropolitana e Áreas de Comprometimento Mínimo, conforme ilustrado na figura a seguir.²⁴

²⁴ Para descrição das principais características das macrounidades e demais unidades do Sistema de Unidades Espaciais da RMBH ver Gestão do Espaço Metropolitano: Homogeneidade e Desigualdade na RMBH, FAPEMIG/FJP, Volumes I e II, Belo Horizonte, 2007.

Figura 19 - Macrounidades e Complexos de Campo



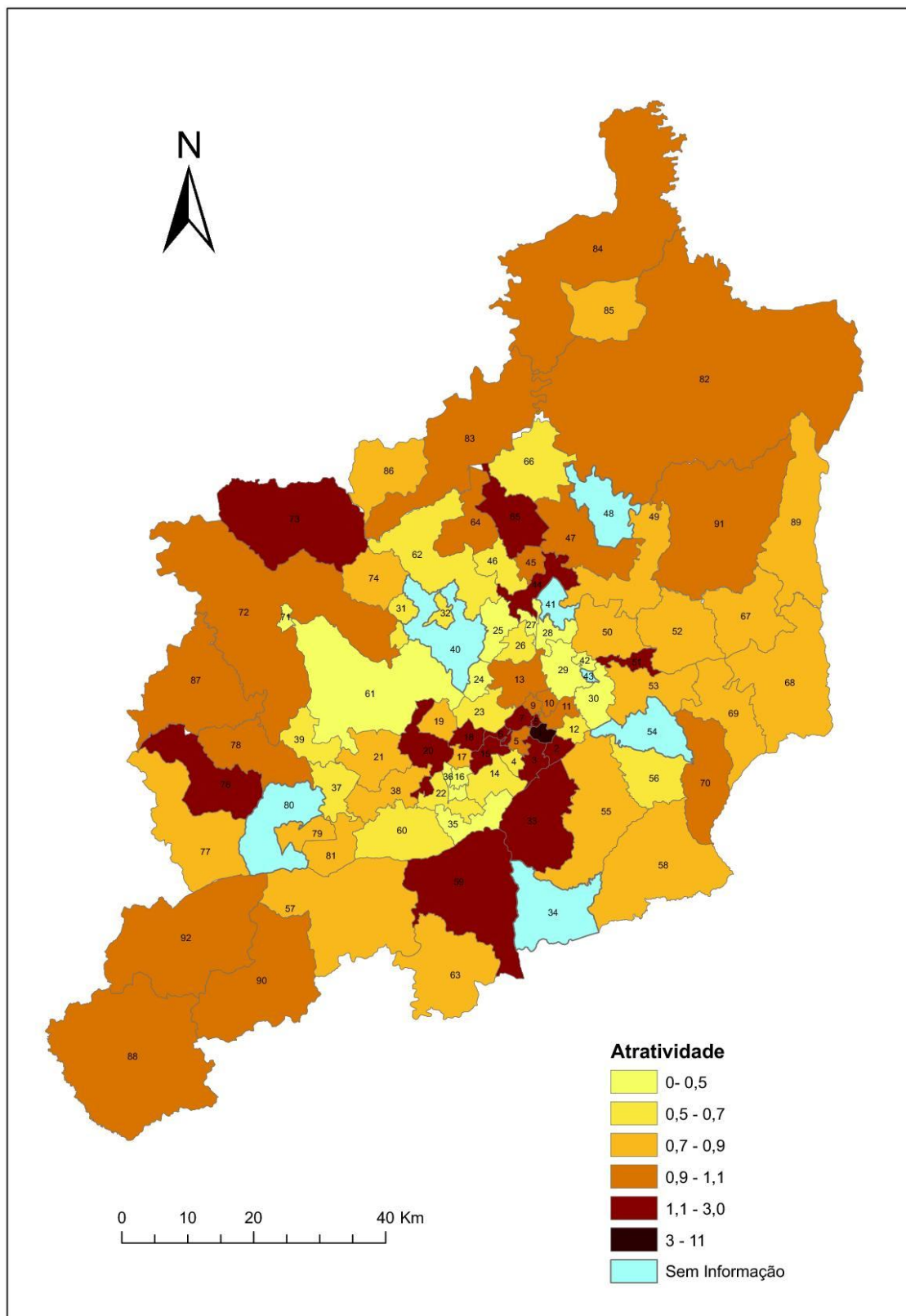
Um dos principais indicadores trabalhados pela pesquisa OD sobre esta estrutura espacial da RMBH é a atratividade ao trabalho, cujos resultados apresentados na figura 20 referem-se à situação dos sub-complexos de campo no ano de 2002. A atratividade em relação ao trabalho mede a capacidade de absorção de trabalhadores de uma dada unidade espacial. É calculada pela razão entre o número de trabalhadores empregados na unidade e o número total de trabalhadores residentes nela, fornecendo assim um quociente que indica superávit, déficit ou equilíbrio da relação geração/absorção de trabalhadores no contexto metropolitano.

No que se refere à tentativa de entender a rede de centralidades metropolitanas a partir de suas escalas e áreas de influência pela leitura da estrutura metropolitana, observa-se pela leitura da figura 20, o grande poder de atratividade do Sub-complexo da Área Central, correspondendo em 2002 aproximadamente a uma razão de dez trabalhadores ocupados por trabalhador residente. As periferias apresentam menor atratividade seguidas das áreas de Expansão Metropolitana e do Eixo Industrial. Chama também atenção a Área de Comprometimento Mínimo como macrounidade relativamente equilibrada, o que indica sua fraca interação com o processo de metropolização. Por ocasião da pesquisa, além da Área Central, mais quinze unidades apresentavam superávit de atratividade, totalizando dezesseis dos 92 sub-complexos de campo.

Ainda que o próprio relatório final dessa pesquisa já apontasse a necessidade de revisão dos limites das unidades espaciais utilizadas em função de dinâmicas de uso e ocupação do solo então detectadas e do surgimento de novos vetores de expansão e adensamento, a estrutura extremamente concentrada em torno do núcleo central, expandida através do sistema viário principal pela área pericentral e pelas regiões oeste e sul, permanece como a principal característica da estruturação do território metropolitano na RMBH.

Esta concentração exacerbada em torno de um único centro foi historicamente reforçada pelo sistema viário e de transportes predominantemente radial e pelos investimentos em infraestrutura que privilegiaram em grande medida as regiões centro-sul e oeste em Belo Horizonte até o eixo industrial em Contagem e Betim, em detrimento das outras porções da RMBH. Da mesma forma, a dinâmica imobiliária, excludente por natureza, tem perpetuado fortes desequilíbrios entre centros equipados e periferias carentes, ainda que assentamentos precários mais centrais tenham progressivamente se integrado à cidade formal e o centro histórico tradicional ou Hipercentro tenha progressivamente sofrido o impacto da perda de sua supremacia econômica.

Figura 20 - Atratividade por motivo de trabalho na RMBH por Sub-complexos de Campo



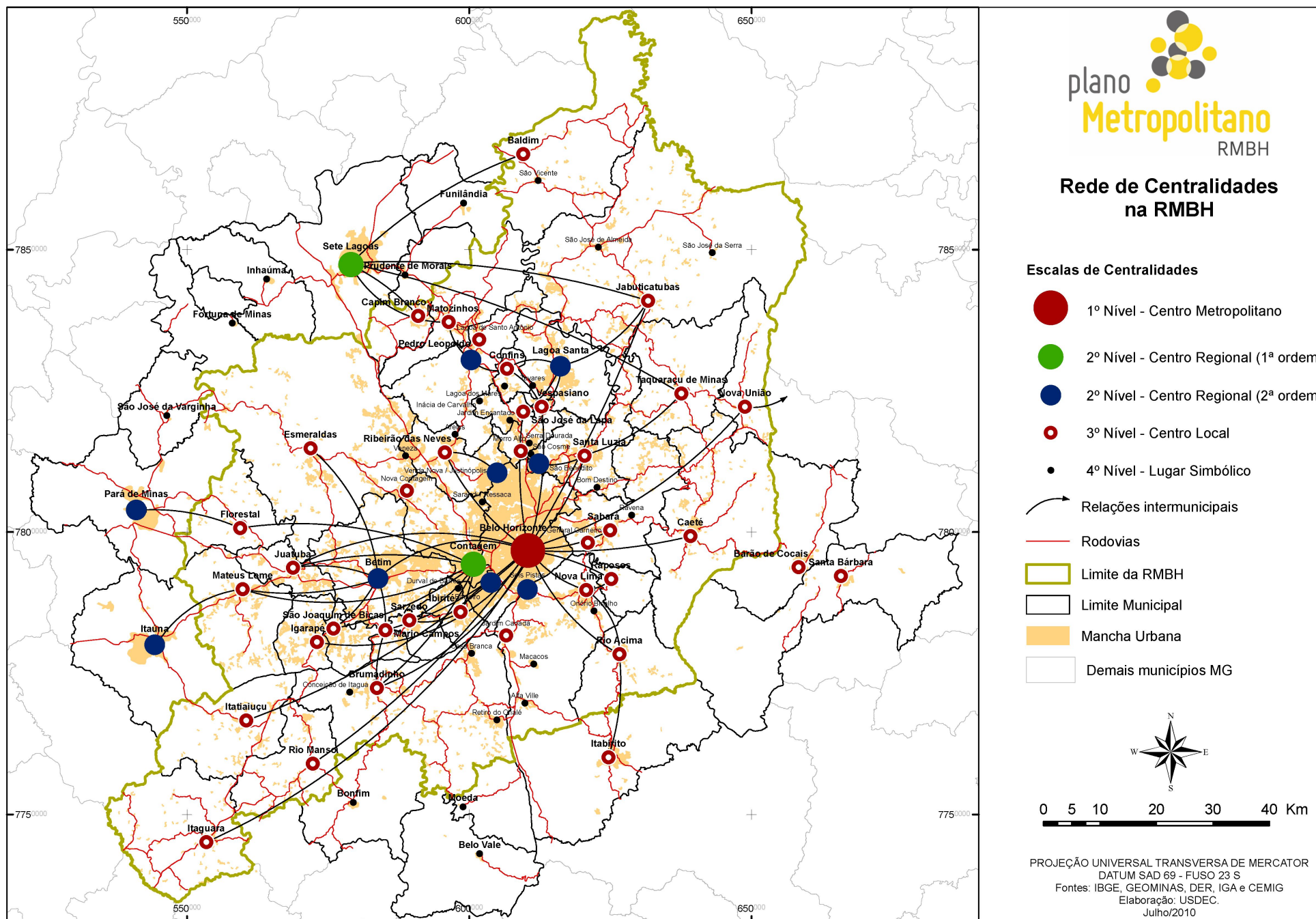
Fonte: Pesquisa Origem e Destino, 2002, Fundação João Pinheiro, 2002

O mapeamento da rede de centralidades metropolitanas elaborado a partir de entrevistas com agentes públicos municipais das 34 prefeituras visitadas durante os trabalhos de campo do PDDI (Figura 21) também revela uma estrutura percebida a partir de um único centro metropolitano de primeiro nível (Belo Horizonte) ao qual todos os demais municípios, em alguma medida, se referem. Contagem, representada pela região do Eldorado/Cidade Industrial e a sede do Município de Sete lagoas, já no colar metropolitano, aparecem como centralidades metropolitanas de segundo nível, enquanto centros de regiões como Barreiro, Venda Nova e São Benedito dividem importância com sedes municipais como Betim, Nova Lima, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo que também exercem influência sobre porções de outros municípios do entorno como centros regionais de segundo nível.

No restante do território, os demais centros locais permanecem restritos ao atendimento de serviços e bens de primeira necessidade da população e de funções públicas como sedes municipais, exercendo pouca atratividade sobre o próprio território como é o caso das sedes de Capim Branco, Baldim, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Nova União, Raposos, Itaguara, Itatiaiuçu e Rio Manso.

A partir entrevistas e oficinas participativas realizadas, percebe-se a importância de se entender a rede de centralidades também em sua dimensão simbólica que, juntamente com os demais aspectos da vida cotidiana, confere diversas identidades aos cidadãos metropolitanos. Identificam-se nesta escala muitas aglomerações que são reconhecidas pela população a partir de vínculos afetivos como lugares diferenciados, que devem ser reforçados através da requalificação dos espaços públicos e da localização estratégica de equipamentos de uso coletivo. São exemplos desses “lugares simbólicos” aglomerados tradicionais como as comunidades quilombolas dos Arturos em Contagem e Mangueiras na região do Isidoro em Belo Horizonte, assim como os povoados de São Sebastião das Águas Claras (Macacos) em Nova Lima, Fidalgo em Pedro Leopoldo, Quintas do Sumidouro em Lagoa Santa ou Ravena em Sabará, dentre outros. Da mesma forma destacam-se como lugares diferenciados centros de bairros ou regiões que são referenciais para a população do entorno pela presença de algum equipamento de uso coletivo ou atividades cotidianas de apoio às comunidades do entorno como Lagoa dos Mares em Confins, São José de Almeida em Jaboticatubas e Casa Branca em Brumadinho.

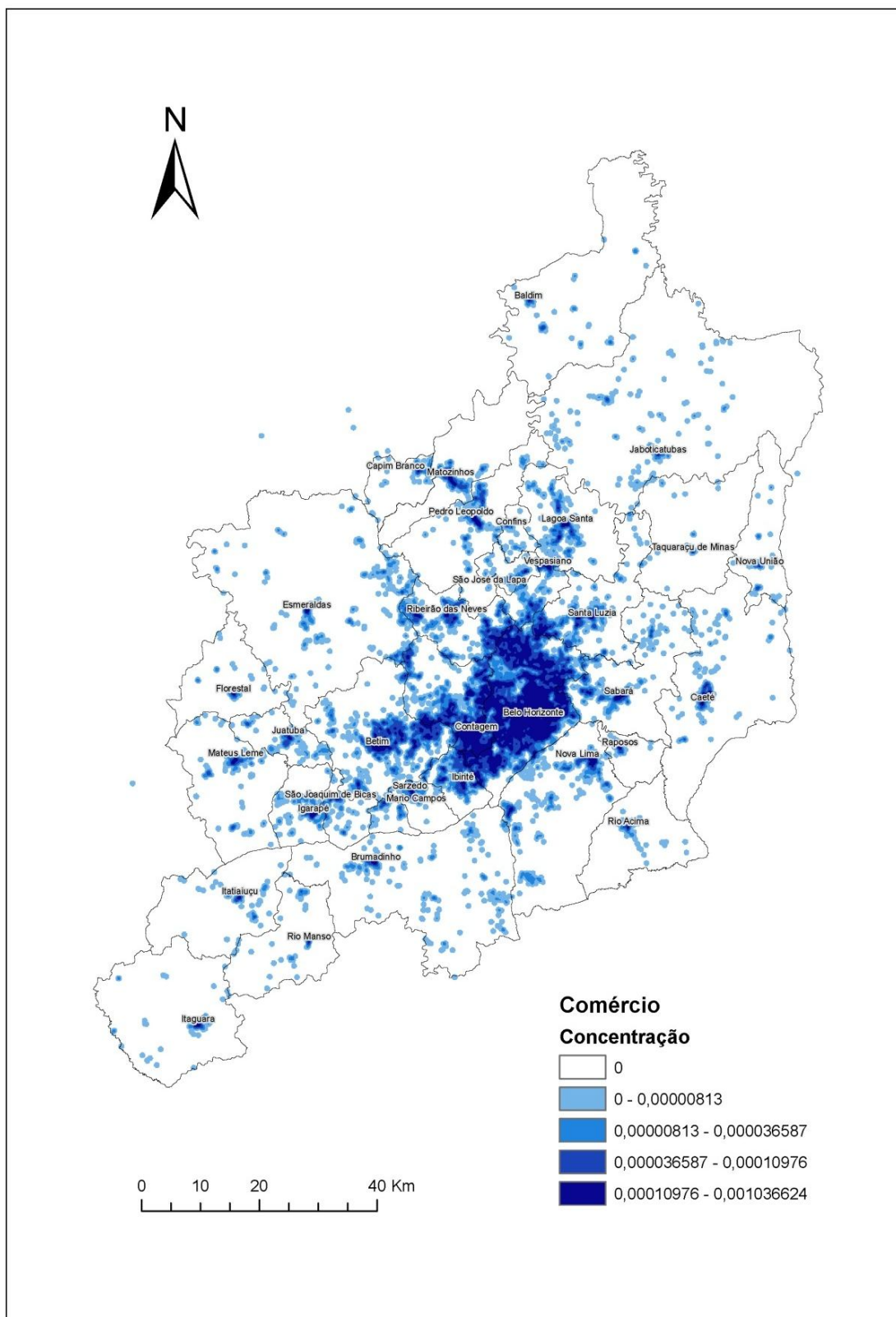
Figura 21 - Escala de centralidades e vínculos percebidos pelos agentes públicos locais entrevistados



A espacialização dos dados da CEMIG (2010), referentes à concentração de postes de distribuição de energia elétrica para estabelecimentos de comércio e serviços, representada pela figura 22 a seguir, também revela a estrutura concentrada da rede de centros sobre a mancha urbanizada da RMBH. Confirmando as configurações anteriores, observa-se uma estrutura caracterizada pelo núcleo central de Belo Horizonte que se estende ao longo das principais vias arteriais, rodovias e de áreas conurbadas pertencentes aos municípios do entorno. Além do município de Belo Horizonte e das sedes municipais, destacam-se como concentrações comerciais os eixos da BR 381 interligando Contagem e Betim; as conurbações do Barreiro com Durval de Barros em Ibirité a sudoeste com a Cidade Industrial/Eldorado em Contagem a oeste; de Venda Nova com Justinópolis a noroeste e do Serra Verde com São Benedito ao norte. Também apresentam concentrações comerciais significativas as áreas correspondentes a região do bairro Veneza no vetor da BR 040 que estende por áreas conurbadas de Ribeirão das Neves e Esmeraldas, a região de Nova Contagem na bacia de Vargem das Flores, as ocupações conurbadas entre Belo Horizonte e Sabará ao longo da BR 262 a leste e, no vetor sul, ao longo da BR 040, na altura do Jardim Canadá e do Vale do Sol.

De uma maneira geral, estes centros surgem e se desenvolvem em diversas escalas em função do adensamento populacional, de fatores locacionais e disponibilidade de infraestrutura, como locais de produção e consumo, mas permanecem freqüentemente caracterizados pela precariedade ou total ausência de espaços públicos que favoreçam a urbanidade e o convívio diversificado e democrático da população, e pelo privilégio do automóvel, em detrimento da segurança e conforto dos pedestres. Investimentos na implantação estratégica de equipamentos de uso coletivo, criação e requalificação dos espaços públicos podem, além da dotação de infraestrutura, atribuir urbanidade às centralidades, reforçando também a identidade dos lugares.

Figura 22 - Concentração de postes de distribuição de energia elétrica para estabelecimentos de comércio e serviços



Fonte: CEMIG, 2010

1.4 Conclusões

Diante das questões analisadas, os principais problemas relacionados à temática do uso do solo, dinâmica imobiliária e rede de centralidades referem-se aos seguintes aspectos:

- impactos da dinâmica imobiliária na segregação sócio espacial agravada pela escalada dos preços de imóveis na RMBH, com o município de Belo Horizonte se tornando cada vez mais elitizado, especialmente no que se refere ao acesso à terra para habitação de interesse social;
- grande estoque de lotes vagos em áreas periféricas mal dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, com destaque para os vetores oeste e noroeste;
- dispersão dos loteamentos de alta renda exclusivamente residenciais (condomínios fechados), dependentes de centralidades de comércio e serviços distantes e do uso automóvel, sobrecarregando o sistema viário e intensificando a formação de centralidades lineares sem previsão de espaços públicos ou infraestrutura compatível com os padrões de adensamento resultantes (eixo sul);
- adensamento e verticalização excessivos em áreas de maior valorização imobiliária com agravamento dos impactos no trânsito, dos conflitos de usos e das condições ambientais (impermeabilização do solo, insolação e ventilação) comprometimento da paisagem e das áreas de preservação;
- agravamento dos problemas provocados por usos do solo conflitantes como parcelamento do solo e usos rurais, mineração, habitação e preservação de mananciais, destinação final de resíduos sólidos, habitação e áreas de preservação permanentes.

No que se refere aos potenciais e oportunidades, destacam-se, dentre outros:

- a retomada do planejamento metropolitano como oportunidade de investimentos casados, visando a consolidação da estrutura metropolitana proposta e o controle integrado de conflitos de uso do solo, visando o desempenho adequado das funções públicas de interesse comum;
- o desenvolvimento de políticas integradas de controle urbanístico com maiores possibilidades de aplicação conjunta dos instrumentos do Estatuto da Cidade, com destaque para os mecanismos de captura da mais valia fundiária diante dos

- investimentos em infraestrutura urbana por projetos integrados e do superaquecimento da indústria da construção civil e do mercado imobiliário;
- investimentos previstos em infraestrutura e projetos estruturantes (Rodoanel, ampliação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, etc.) e em empreendimentos privados dos setores de extração mineral e industriais (Projeto Apolo e Serra Azul, pólo de microeletrônica em Lagoa Santa, ampliação da REGAP e da Fiat em Betim, pólo acrílico de Ibirité, pólo automotivo em Juatuba e Sarzedo, dentre outros) como potencial de contrapartidas de interesse público para desenvolvimento local.

1.5 Referências

- BONDUKI, N. A habitação por conta do trabalhador. In: BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna. Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p. 280-313.
- CHRISTALLER, W. **Central places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice Hall, 1966.
- COSTA, H.; COSTA, G.; MENDONÇA, J.; MONTE-MÓR, R. (orgs.). **Novas periferias metropolitanas – a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmicas e especificidades do eixo sul**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2006.
- FAPEMIG/FJP. **Gestão do espaço metropolitano: homogeneidade e desigualdade na RMBH**. – Relatório Final, Volumes I e II, Belo Horizonte, 2007.
- GUIGOU, J-L. **La rente foncière**. Paris: Economica, 1982.
- HALL, P (ed.). **Von Thünen's Isolated State** (1826), Glasgow: Pergamon Press, 1966.
- KOWARICK, L. **Autoconstrução de moradias e a espoliação urbana**. In: *Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 55-74.
- MAGALHÃES, F. Tendências recentes da economia urbana. In: MENDONÇA, J.; CARMO, L. (Org.). **Estudos Urbanos - Belo Horizonte 2008 - As Transformações Recentes na Estrutura Urbana**. Belo Horizonte: PBH, 2008.
- SCHWARTZMAN, J. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar / CETREDE - MINTER, 1977.

SOJA, E. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell, 2000.

RICARDO, E. L F. **Análise do programa aquisição de material de construção voltado para a população de baixa renda**. Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

SIMÕES, R. F. et. al. Rede urbana metropolitana. Uma análise da estrutura terciária de Belo Horizonte In. ANDRADE, L. T. et. al. (org.). **Metrópole, território, sociedade e política** - o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Editora PUCMinas, 2008.

2 MOBILIDADE URBANA, COMUNICAÇÕES, TRANSPORTES E SISTEMA VIÁRIO - MCT

2.1 Introdução

É consenso geral que a mobilidade na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) vem se reduzindo drasticamente, causando impactos negativos no desenvolvimento econômico e social da região. Múltiplos fatores têm sido identificados como causadores desse processo, destacando-se, entre eles, o aumento da densidade urbana sem o devido planejamento e o aumento acelerado da frota de veículos particulares, com visíveis efeitos sobre o sistema viário.

Por outro lado, a opção exclusiva pelo modo rodoviário para o serviço de transportes públicos tem se mostrado ineficiente, causando a migração deste modal para veículos privados, particularmente para motos e automóveis. Com efeito, a frota destes tipos de veículos vem crescendo de forma acelerada na região, com visíveis impactos nos principais corredores de transporte da RMBH.

Esse processo apresenta, ainda, outro fator de extrema importância, o qual não tem merecido resposta adequada por parte dos órgãos de administração pública, que é a desarticulação entre os diferentes níveis de gestão de sistemas de transporte público e trânsito operando na RMBH (municipal, estadual e federal). Como resultado, a RMBH tem apresentado distorções no sistema de transportes metropolitanos que afetam não somente a mobilidade de pessoas e mercadorias, como também gera perdas na acessibilidade geral.

A última Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino (OD/Domiciliar 2002) realizada na RMBH apontou um incremento das distâncias médias caminhadas pela população, bem como um aumento relativo na participação desse modo de transporte na matriz de deslocamentos intrametropolitanos, evidenciando a existência de um processo de exclusão social entre as populações de mais baixa renda da região.

Dessa forma, a equipe responsável pelas propostas referentes à mobilidade na RMBH pretende, a partir de um diagnóstico atualizado, apresentar um conjunto de estratégias que visem à solução desse problema em um horizonte de 20 anos. Com efeito, este conjunto de estratégias deverá conter propostas articuladas com outros setores do desenvolvimento urbano e metropolitano, as quais deverão englobar todos os aspectos citados anteriormente.

Por último, estas propostas deverão ser submetidas à apreciação popular, de modo a obterem o credenciamento necessário à legitimação de um plano estratégico de desenvolvimento de transportes.

2.2 Marco conceitual da mobilidade

Mobilidade é um conceito muito amplo, que deve ser entendido em função do contexto em que é aplicado. Assim, pode-se ter mobilidade espacial ou geográfica, mobilidade social, mobilidade no emprego etc. No entanto, de acordo com Balbim (2004), pode-se dizer que a mobilidade:

(...) supera a idéia de deslocamento, pois traz para a análise suas causas e conseqüências, ou seja, a mobilidade não se resume a uma ação.

Ao invés de separar o ato de deslocamento dos diversos comportamentos individuais e de grupo, presentes no cotidiano, o conceito de mobilidade tenta integrar a ação de se deslocar, quer seja uma ação física, virtual ou simbólica, ao conjunto de atividades do indivíduo e da sociedade.

Em parte a mobilidade está relacionada às determinações individuais: vontades ou motivações, esperanças, limitações, imposições etc.

Entretanto, sua lógica apenas se explica através da análise conjunta dessas determinações e das possibilidades reais e virtuais apresentadas pela sociedade e pelo lugar de vida para que ela se concretize, ou seja, levando em conta a organização do espaço, as condições econômicas, sociais e políticas, os modos de vida, o contexto simbólico, as características de acessibilidade, o desenvolvimento tecnológico.

Ou seja, de maneira extremamente sintética, mobilidade, nas ciências sociais, designa formas de movimento de homens, bens ou idéias, além de suas motivações, possibilidades e constrangimentos que influem, tanto na projeção, quanto na realização dos deslocamentos.

No que se refere à engenharia de transporte, a mobilidade é normalmente entendida como a capacidade de circulação de pessoas e bens em uma determinada área, sendo usualmente medida pelo número de viagens diárias de um indivíduo ou de um serviço. Por outro lado, o constrangimento à mobilidade é medido pelos aumentos nos tempos de viagem.

Neste contexto, é consenso geral que a mobilidade na RMBH vem se reduzindo drasticamente, causando impactos negativos no desenvolvimento econômico e social da região. Em que pese o fato de que os movimentos intramunicipais, principalmente em relação aos municípios mais periféricos da RMBH, se mantenham em um nível considerado adequado, a circulação de pessoas e bens nas áreas mais adensadas da região (principalmente no que diz respeito aos movimentos intermunicipais com direção a Belo Horizonte) tem sido muito comprometida nos últimos anos. Múltiplos fatores têm sido identificados como causadores desse processo, destacando-se, entre eles, o aumento da densidade urbana sem o devido planejamento e o aumento acelerado da frota de veículos particulares, com visíveis efeitos sobre o sistema viário.

Vale ressaltar que, dentre as funções públicas de interesse comum na RMBH, como abastecimento de água e energia, o transporte público e o sistema viário são também grandes indutores da ocupação e do uso do solo, bem como do desenvolvimento regional. Não obstante, nossa história recente mostra um descompasso entre o aumento da densidade urbana e a provisão de vias, o que limita as opções de circulação de pessoas e veículos, contribuindo para os congestionamentos diários, além de outros impactos negativos sobre o meio urbano.

Por outro lado, a opção exclusiva pelo modo rodoviário para o serviço de transportes públicos tem se mostrado ineficiente, causando a migração deste modal para veículos privados, particularmente para motos e automóveis. Com efeito, a frota destes tipos de veículos vem crescendo de forma acelerada na região, com visíveis impactos negativos nos principais corredores de transporte da RMBH.

Esses fatos remetem à discussão sobre a opção exclusiva pelo modo rodoviário nesta região e sua reconhecida ineficiência energética em um momento em que o combate à poluição do ar e ao aquecimento global figuram entre as metas de programas de

sustentabilidade em escala mundial. Dessa forma, é consenso entre a equipe técnica do PDDI a percepção de que é preciso examinar a possibilidade de implantação de sistemas de transporte de massa (principalmente de sistemas ferroviários), bem como de modos alternativos de transporte (como bicicletas, teleféricos e outros modos de propulsão elétrica ou a biocombustíveis) na RMBH, de modo a tornar o seu sistema de transporte mais eficiente.

Esse processo apresenta, ainda, outro fator de extrema importância, o qual não tem merecido resposta adequada por parte dos órgãos de administração pública, que é a desarticulação entre os diferentes níveis de gestão de sistemas de transporte público e trânsito operando na RMBH (municipal, estadual e federal). Como resultado, a RMBH tem apresentado distorções no sistema de transportes metropolitanos que afetam não somente a mobilidade de pessoas e mercadorias, como também gera perdas na acessibilidade geral.

As grandes cidades dos países em desenvolvimento apresentam, em geral, condições inadequadas de deslocamento de pessoas e mercadorias. Somadas às precariedades dos transportes públicos coletivos e aos elevados índices de acidentes de trânsito, têm resultado no agravamento dos problemas referentes a congestionamentos, poluição e queda na qualidade de vida urbana, fatores que impactam negativamente a vida das pessoas e as diversas atividades sociais e econômicas, indispensáveis à manutenção da dinâmica urbana.

No Brasil, assim como em outros países de industrialização tardia, o processo de desenvolvimento urbano ocorreu de forma desequilibrada, principalmente a partir da expansão econômica iniciada na década de 1950, fruto da implantação de indústrias tecnologicamente modernas no território brasileiro. Tais indústrias geraram um enorme volume de excedente, mantendo, concomitantemente, salários deteriorados e comprometendo o acesso mais ampliado ao consumo coletivo. Esse cenário fomentou a emergência de disputas sociais, sobretudo no espaço urbano, *locus* “privilegiado” da exclusão social – fenômeno que, paradoxalmente, manifesta a segregação, o abandono e até mesmo a negação de estratos sociais, que, em certa medida, sustentam a reprodução e a continuidade do processo de acumulação capitalista.

Situações de exclusão, resultantes das desigualdades sociais, podem ser agravadas pela manutenção de condições inadequadas de acesso aos meios e equipamentos de consumo coletivo, dentre os quais o sistema de transportes, na qualidade de um dos mais importantes instrumentos que influenciam as condições de mobilidade e acessibilidade

espaciais, figura como um componente-chave na ampliação ou na mitigação dessas situações (AXHAYSEN; SCHÖNFELDER, 2003).

A propósito, Jones (1981) relaciona acessibilidade com a oportunidade que um indivíduo possui para participar de uma atividade em um dado local, sendo tal potencialidade disponibilizada pelo sistema de transporte e pelo uso do solo, o que permitiria que diferentes tipos de pessoas desenvolvessem suas atividades. Ainda de acordo com o autor, o termo mobilidade refere-se à capacidade de um indivíduo de se deslocar e envolve dois componentes. O primeiro irá depender da performance do sistema de transporte, revelada pela capacidade deste interligar locais espacialmente distintos. Já o segundo depende das características do indivíduo, associadas ao seu grau de inserção perante o sistema de transporte, e das suas necessidades. Noutros termos, Sathisan e Srinivasan (1998) sinalizam que acessibilidade associa-se à capacidade de alcançar um determinado lugar, enquanto que mobilidade está relacionada com a facilidade com que o deslocamento pode ser realizado. Born et al. (s.d., *apud* Caldas *et al.*, 2008, p. 320), por sua vez, aprofundam não somente no entendimento do conceito de mobilidade, como ampliam a abrangência do seu alcance. Nesse contexto, alertam que a [...] mobilidade considera a pluralidade de formas de produção, de distribuição das atividades econômicas e, principalmente, os desejos e necessidades individuais e coletivos como ponto de partida da estruturação dos serviços de transporte e de seu planejamento e operação, com base nos seguintes princípios: universalização do acesso à cidade, controle da expansão urbana, qualidade ambiental, democratização dos espaços públicos e gestão compartilhada.

Desse modo, a suposta facilidade de realizar um deslocamento espacial, sugerida por Sathisan e Srinivasan (1998), deve estar associada, também, aos anseios e necessidades da população em “consumir” e “explorar” o espaço urbano. Assim, neste trabalho, utilizar-se-á a definição de mobilidade urbana proposta pela BHTRANS (2007, p. 21), que a considera como “o conjunto de deslocamentos de pessoas e bens, com base nos desejos e necessidades de acesso ao espaço urbano, por meio da utilização dos diversos modos de transporte”.

A última Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino realizada na RMBH, no ano de 2002, apresentou um incremento das distâncias médias caminhadas pela população, bem como um aumento relativo na participação desse modo de transporte na matriz de deslocamentos da região metropolitana, evidenciando a existência de um processo de exclusão social entre as populações de mais baixa renda da RMBH.

Dessa forma, a equipe responsável pelas propostas referentes à mobilidade na RMBH pretende contribuir, a partir de um diagnóstico atualizado, para o desenvolvimento de um conjunto de estratégias que visem à solução desse problema em um horizonte de 20 anos. Com efeito, este conjunto de estratégias deverá conter propostas articuladas com

outros setores do desenvolvimento urbano e metropolitano, as quais deverão englobar todos os aspectos previamente citados.

Por último, estas propostas deverão ser submetidas à apreciação popular, de modo a obterem o credenciamento necessário à legitimação de um plano estratégico de desenvolvimento de transportes na RMBH.

2.3 Planejamento de transportes: estudos, programas e projetos estruturantes na RMBH

A prática da política e planejamento de transporte vivenciada na RMBH – e, de resto, no país – ao longo dos últimos quarenta anos tem se caracterizado por prioridades decorrentes de opções do governo ou métodos de controle e regulamentação adotados, repercutindo de formas diversas sobre os usuários. De maneira sucinta, essas práticas podem ser agrupadas em certo número de fases discretas, caracterizadas como:

- período da “engenharia rodoviária”;
- período do “planejamento compreensivo”;
- período da “engenharia de transporte e trânsito”;
- administração de transporte e trânsito.

É claro que essas fases não correspondem a um desenvolvimento cronológico evolutivo, ocorrendo, inclusive, superposições e desenvolvimentos paralelos em alguns casos.

O período da engenharia rodoviária não resultou propriamente na formulação de uma política de transporte, mas na priorização da infraestrutura rodoviária, sem maiores aprofundamentos quanto a sua utilização modal, pelo menos de início. No entanto, o estágio seguinte de evolução implicou a consideração prioritária do tráfego motorizado com a quase total exclusão de outros fatores, tais como o meio ambiente e a acessibilidade para não usuários de veículos, que, de resto, acabou por se transformar num instrumento de privilégio da circulação, mormente de veículos privados.

Em essência, a aproximação metodológica consistiu na projeção do crescimento futuro

da demanda e na provisão de capacidade suficiente, de modo a permitir que o tráfego motorizado utilizasse as vias com um mínimo de impedância. Essa política pode ter sido adequada para um período com volumes moderados de tráfego, mas, anos mais tarde, provou-se totalmente inadequada, quando a propriedade de veículos foi ampliada e constatou-se a impossibilidade financeira de se atender à infindável demanda de recursos para suprimento de capacidade adicional.

Deve-se chamar atenção para o fato de que a demanda, neste contexto, não deve ser confundida com o sentido econômico de “demanda efetiva”, uma vez que nenhum sobrecusto ou tarifa era aplicado em decorrência do consumo individualizado. Assim, em vez de ser determinada por forças de mercado, a provisão das facilidades de transporte tornou-se um exercício mecânico baseado numa série de critérios de engenharia.

Objetivando implementar e aperfeiçoar a circulação de veículos, utilizou-se a segregação dos diversos tipos de tráfego. O tráfego de passagem de longa distância ensejou a via expressa urbana e anéis rodoviários de altos custos – não apenas econômicos e financeiros, mas, sobretudo, sociais e ambientais. A regulamentação impôs restrições discriminatórias aos diversos modos, independentemente de sua eficácia econômica no suprimento de transporte, tratando, principalmente, o transporte coletivo de passageiros e de mercadorias como um transtorno e inconveniência à livre circulação dos demais usuários das vias.

No período do planejamento compreensivo, a necessidade de aprofundar o conhecimento das interrelações envolvendo o fenômeno urbano torna-se imperativa. Constata-se que existe, realmente, um limite absoluto para o volume de tráfego que a cidade pode aceitar, dependendo de seu tamanho e de sua densidade. O grau de acessibilidade que se poderia ofertar dependeria da predisposição e da capacidade das comunidades de pagarem pelas transformações físicas necessárias.

A colocação básica deste período é fundamentalmente a busca de um reequilíbrio; isto é, se as formas de urbanização devessem continuar se desenvolvendo sem um excessivo comprometimento tanto do meio ambiente quanto do espaço viário, um cuidadoso planejamento fazia-se, então, imperioso. As demandas futuras deveriam ser projetadas, de modo a prover espaço viário suficiente para acomodar o tráfego e salvaguardar o meio ambiente. Em alguns casos, a acessibilidade passou a ser considerada como fator

secundário e a destinação de áreas para pedestrianização, que combinassem segurança e tranquilidade, mereceu atenção especial.

Embora, sob certos aspectos, este período padeça de algumas críticas – sobretudo no que se refere ao tecnicismo mecânico no trato de questões complexas, deixando-se, muitas vezes, de considerar aspectos econômicos e sociais –, possuiu grande influência sobre a política de transportes urbanos. Representou uma mudança instrumental, alterando a atitude dos planejadores e fazendo-os pensar não em termos de tráfego, mas em termos de cidade. De maneira particular, deu-se início a uma época de planejamento compreensivo (em lugar de um planejamento estético de justaposição de atividade no espaço e atuação pontual), através do qual, por exemplo, as implicações da redução do congestionamento em uma determinada área da cidade eram investigadas para se assegurar que a eliminação de um ponto de estrangulamento não estivesse, simplesmente, criando outro em outro local. A natureza dessa aproximação metodológica era essencialmente de longo prazo e exigia vultosos recursos, nem sempre disponíveis, o que levou a que se repensassem as políticas de transportes urbanos.

O período da engenharia de transporte e trânsito caracteriza-se pelo desenvolvimento de instrumentos ágeis para soluções de curto prazo, que possibilitem, sobretudo, o aproveitamento mais racional das facilidades já existentes, aumentando sua produtividade. Também nessa fase, adota-se uma posição mais clara quanto às distorções de prestígio do transporte individual em detrimento do transporte coletivo, que dominaram as fases anteriores. Caracteriza-se, no entanto, como uma fase de operação e preocupa-se particularmente com a gerência e o controle, mais do que com os investimentos de grande porte ou a expansão de infra-estruturas.

A lógica de atuação baseia-se em critérios de coordenação e administração de conflitos entre os diversos participantes do sistema de transporte, procedendo-se intervenções no contexto urbano, de modo a possibilitar a inclusão de custos econômicos e sociais nos cálculos e estudos de viabilidade das intervenções.

A abordagem não busca mais promover uma extensiva ampliação da rede viária para atender à crescente demanda de veículos privados, mas a racionalização do sistema e a produção de uma estrutura administrativa integrada, através da qual um agente único tivesse a responsabilidade sobre o planejamento, administração e operação do uso do solo, sistema viário, trânsito e transporte público.

Os principais aspectos dessa nova forma de se conduzir a política de transportes urbanos eram:

- a formulação de planos de transporte para toda a área conurbada e aglomerações urbanas de porte que levassem em consideração, a partir do planejamento do desenvolvimento local integrado (plano estratégico), o sistema viário, o transporte público e privado de mercadorias e pessoas, o estacionamento, a carga e descarga e demais facilidades de transportes, como terminais, centrais de fretes etc;
- a firme determinação, por parte das autoridades locais, de assumir e conduzir as soluções de seus próprios problemas;
- controles mais flexíveis do governo central, com alocação de fundos específicos para o setor (tanto para a dotação quanto para a ampliação das infra-estruturas).

Nesse contexto, diversas agências setoriais de administração, operação e controle dos transportes e trânsito urbanos foram instituídas nas principais cidades da RMBH.

Nesse estágio, no entanto, embora a viabilidade já contemplasse aspectos econômicos e sociais, referentes a custo, padecia-se ainda de uma quase ignorância ou da ausência de preocupação quanto aos custos de operação e manutenção, privilegiando-se a eficiência de curto prazo, mas não necessariamente a eficácia de médio e longo prazos. O resultado foi que, depois de decorrido o prazo de obsolescência das infra-estruturas, as ações mostraram-se altamente regressivas e insustentáveis, exigindo o aprimoramento mais profundo nas formas de gestão administrativa, operacional e econômico-financeira.

Por outro lado, os diversos órgãos setoriais destinados a gerir o sistema começaram a enfrentar problemas de jurisdição e competência, suscitando sérios conflitos na administração dos transportes urbanos e exigindo um aperfeiçoamento institucional, de modo que se obtivesse um sistema integrado e eficiente, compatível com as necessidades da população e equânime quanto aos custos impostos a cada segmento de usuários ou beneficiários diretos e indiretos.

O período da administração de transporte e trânsito constitui o que deveria ser o estágio de desenvolvimento mais avançado, onde se deve buscar concentrar esforços na implementação de nova estruturas administrativas, revendo-se as limitações de jurisdição e competência a nível municipal, estadual e federal, que, de certa forma, se processam à revelia

do desejo e das necessidades reais das comunidades a que devem servir.

De qualquer forma, esse período caracteriza-se pelo completo rompimento com a abordagem de engenharia *strictu sensu*, dos problemas de transportes urbanos, passando as questões a ser analisadas de forma mais ampla. Essa análise passa a envolver não apenas a dotação e a eficiência das infra-estruturas, mas também as interrelações modais decorrentes de sua utilização e seus respectivos impactos sobre o meio ambiente, o uso do solo, a economia urbana e a renda dos diversos segmentos de usuários, além da crescente necessidade de envolvimento e mobilização do setor privado e da sociedade civil, de um modo geral, nas questões que dizem respeito ao transporte.

Significa, também, olhar o problema de transporte urbano em termos das externalidades que os diversos segmentos de usuários produzem ou sofrem, das desigualdades na mobilidade individual ou coletiva – decorrentes do consumo privilegiado das infra-estruturas pelo veículo privado no atendimento ao transporte de pessoas e mercadorias. Levam-se em conta políticas que abordem a questão de forma mais ampla, envolvendo o custo generalizado de operação urbana, em que aspectos como meio ambiente e qualidade de vida são cotejados *vis-à-vis* a acessibilidade e a fluidez para o tráfego.

A implementação dessa política e sua forma de planejamento baseiam-se em medidas de administração de transporte e trânsito em que se busca:

- dar prioridade ao transporte coletivo;
- exercer efetivo controle e restringir o uso de veículos privados de passageiros e cargas;
- minimizar os custos dos deslocamentos;
- preservar o meio ambiente;
- reduzir os índices de severidade para motoristas e pedestres;
- contribuir para um menor custo operacional da cidade e do campo.

Dessa forma, amplia-se a abordagem do problema, em que uma gama de objetivos se inter-relacionam, exigindo, para seu correto equacionamento, a modernização organizacional e administrativa, além de adequadas formas de planejamento e operação.

As abordagens anteriores, apoiadas unicamente em soluções convencionais de engenharia, cedem lugar a sistemas mais complexos de gerência e controle de processos, nos

quais a política tarifária e de financiamento constitui mecanismo imprescindível para a consecução dos objetivos pretendidos.

A impossibilidade de se prover atendimento a todos os níveis de demanda de transporte sem a imposição de mecanismos que reflitam com justeza os custos a serem imputados aos diversos segmentos de usuários deixa clara a necessidade de se avaliarem os investimentos e medidas não só sob a ótica de engenharia, mas de se aprofundar o entendimento de seus impactos e implicações sobre a economia e a sociedade como um todo. Nessa medida, a própria abordagem da política tarifária passa a reclamar uma orientação mais profunda, segundo um posicionamento progressista, no sentido econômico do termo.

Objetivando conhecer essa trajetória na RMBH, investe-se, nesta seção, na organização das ações desenvolvidas cronologicamente, considerando quatro períodos:

- período I: 1970 a 1979;
- período II: 1980 a 1989;
- período III: 1990 a 1999;
- período IV: 2000 a 2009.

2.3.1 Período I: 1970 a 1979

Constituíram os principais trabalhos desenvolvidos nesse período:

- O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH (PDIES) - 1972 a 1974;
- O Plano Metropolitano de Transporte da RMBH - 1972 a 1974;
- Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado da RMBH / MOMTI - 1975 a 1979.

2.3.1.1 O Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH - 1972 a 1974

No contexto do PDIES, o planejamento de transporte se deu em duas frentes. Primeiro,

forneceu o suporte matemático para a modelagem da distribuição espacial das atividades econômicas, serviços e população, gerando cenários alternativos denominados Esquemas Metropolitanos de Estruturas (EME) (Figura 2.1). Além disso, estabeleceu os fundamentos estruturais para o desenvolvimento do Plano Metropolitano de Transporte da RMBH.

2.3.1.2 O Plano Metropolitano de Transporte da RMBH - 1972 a 1974

Primeira abordagem metropolitana do transporte, o Plano Metropolitano de Transporte da RMBH envolveu a execução de amplas pesquisas de demanda, transporte e trânsito, além de extensivo cadastro das infra-estruturas viárias.

Dentre os principais estudos e produtos, destacam-se:

- Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino (OD/Domiciliar);
- Plano de Classificação Viária (PCV);
- Normas e Critérios para Classificação Viária.

O referido processo de planejamento de transportes foi desenhado para desenvolver e avaliar continuamente planos viários e de transporte para curto, médio e longo prazos, sendo que suas observações caracterizaram as condições do ano-base (1974), as quais foram utilizadas para a previsão dos requisitos do sistema futuro. Por essa razão, os resultados do Plano Metropolitano de Transportes serviram como referencial para balizar a adoção de políticas metropolitanas de transporte posteriores, implantadas somente na década seguinte.

2.3.1.3 Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino da RMBH (OD/Domiciliar)

Essa pesquisa efetuou o levantamento amostral dos hábitos de deslocamento da população segundo motivo e modo de transporte, agregando, ainda, informações relativas ao perfil socioeconômico dos entrevistados, possibilitando a modelagem da demanda para os horizontes de médio e longo prazos.

Complementaram essa pesquisa:

- pesquisas na linha de contorno;
- pesquisas na linha de travessia;
- contagens classificadas de tráfego ao longo dos corredores.

2.3.1.4 Plano de Classificação Viária da RMBH (PCV/RMBH)

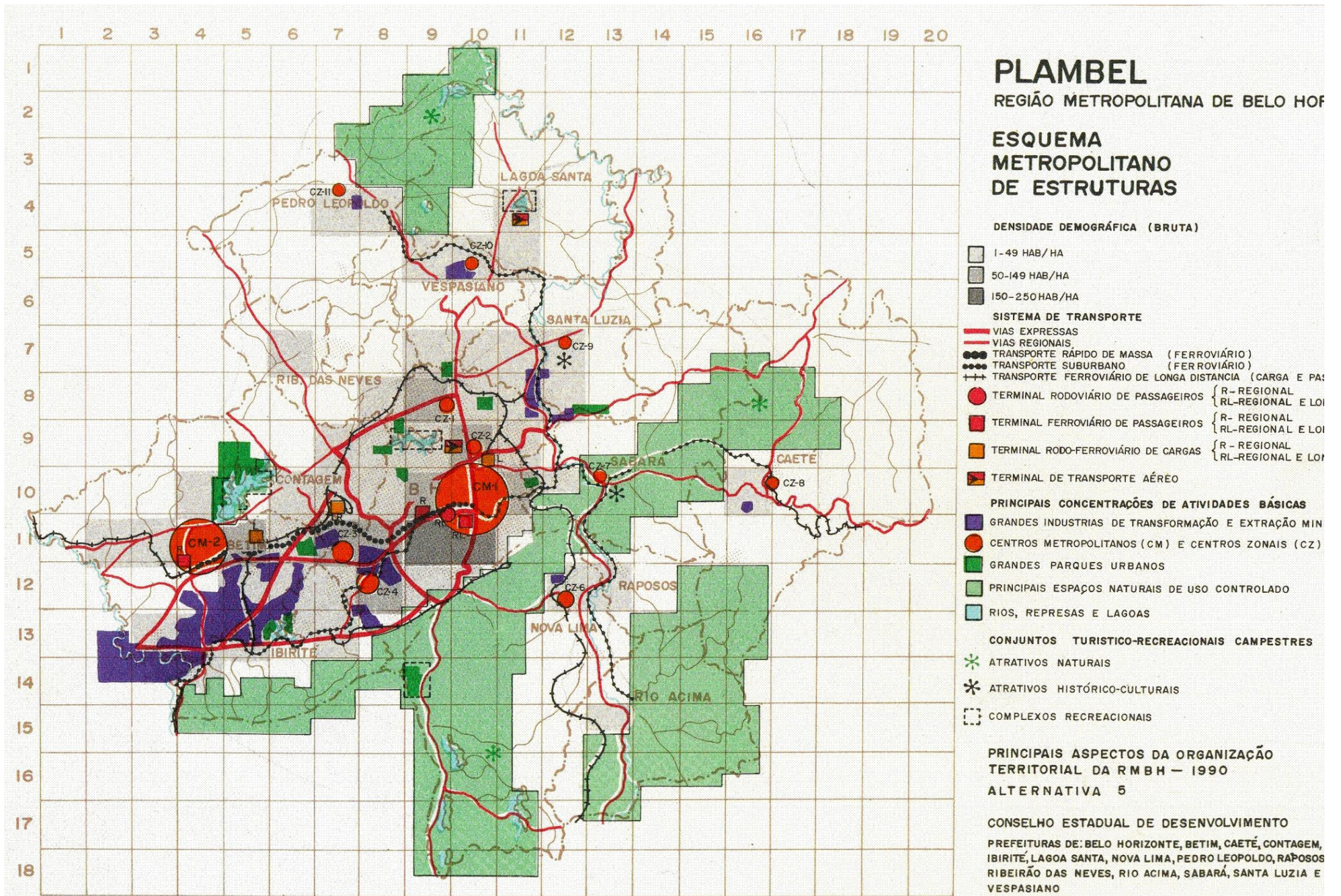
Definiu a hierarquia viária da RMBH e codificou todas as vias existentes e propostas, possibilitando a implementação de uma malha viária de âmbito metropolitano, aprovada posteriormente pelo Conselho Deliberativo da RMBH, através da Resolução No. 11 de 22 de outubro de 1979 (Figura 2.2).

Convém ressaltar que esse documento orientou a implantação dos principais corredores metropolitanos, como a Via Urbana Leste Oeste e a avenida Cristiano Machado, dentre outros.

2.3.1.5 Normas e Critérios para Classificação Viária

Complementar ao Plano de Classificação Viária da RMBH, esse documento estabeleceu parâmetros, características físicas e operacionais a serem adotados nos projetos, visando à implantação de novas vias ou à adequação de vias existentes, possibilitando, por exemplo, a implementação de recuos compulsórios para novas construções ou reformas em imóveis localizados em determinadas categorias de vias.

Figura 2.1 - Esquema Metropolitano de Estruturas (EME)



2.3.1.6 Modelo Metropolitano para o Transporte Integrado da RMBH (MOMTI) - 1975 a 1979

O MOMTI consolidou em programas e projetos as recomendações do Plano Metropolitano de Transporte de RMBH, através de instrumentos de ação programática, destacando-se:

- Programa de Implantação do Sistema Viário (PROVIA) (Figura 2.3);
- Sistema de Transporte de Alta Capacidade (STAC) (Figura 2.4);
- Sistema de Transporte de Capacidade Intermediária (STCI) (Figura 2.5);
- Programa para Implantação de Terminais e Centrais de Fretes (TERMITRAN);
- Programa de Monitoramento do Sistema de Transporte (MONITOR);
- Programa de Transporte Público por ônibus (PROBUS);
- Projeto da Área Central (PACE);
- Programa para Aumento da Capacidade Operacional de Transporte e Trânsito (PACOTT);
- Programa Ordinário de Pavimentação (POP);
- Programa de Emergencial de Sinalização do Sistema Arterial (PRESSA);
- Programa de Manutenção das Infra-estruturas de Transporte e Trânsito (MANITU).

2.3.2 Período 1980 a 1989

Esse período inicia-se com a criação da Companhia de Transportes Urbanos da RMBH (METROBEL), cuja missão principal foi implantar os programas e projetos desenvolvidos no período anterior, envolvendo, particularmente:

- Programa de Transporte Público por Ônibus (PROBUS);
- Projeto da Área Central (PACE) (Figura 2.6);
- Projeto de Controle Centralizado de Semáforos (PCCS) (Figura 2.7);

- Programa de Revitalização de Bairros (PROBAIRRO);
- Programa de Alocação de Táxi por Telefone (FONETÁXI);

Figura 2.2 - Plano de Classificação Viária da RMBH (PCV/RMBH)



Figura 2.3 - Programa de Implantação do Sistema Viário (PROVIA)

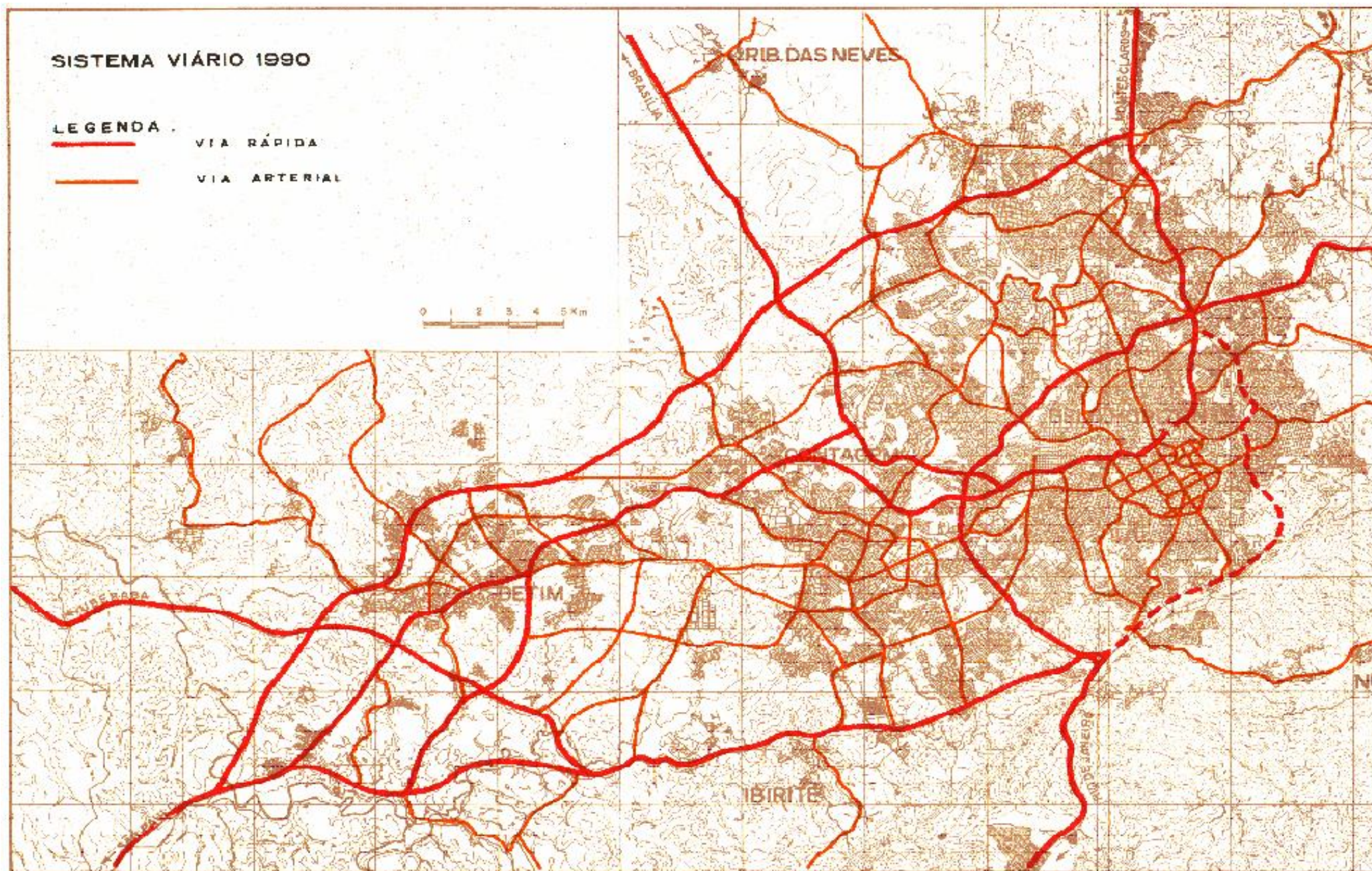


Figura 2.4 - Sistema de Transporte de Alta Capacidade (STAC)

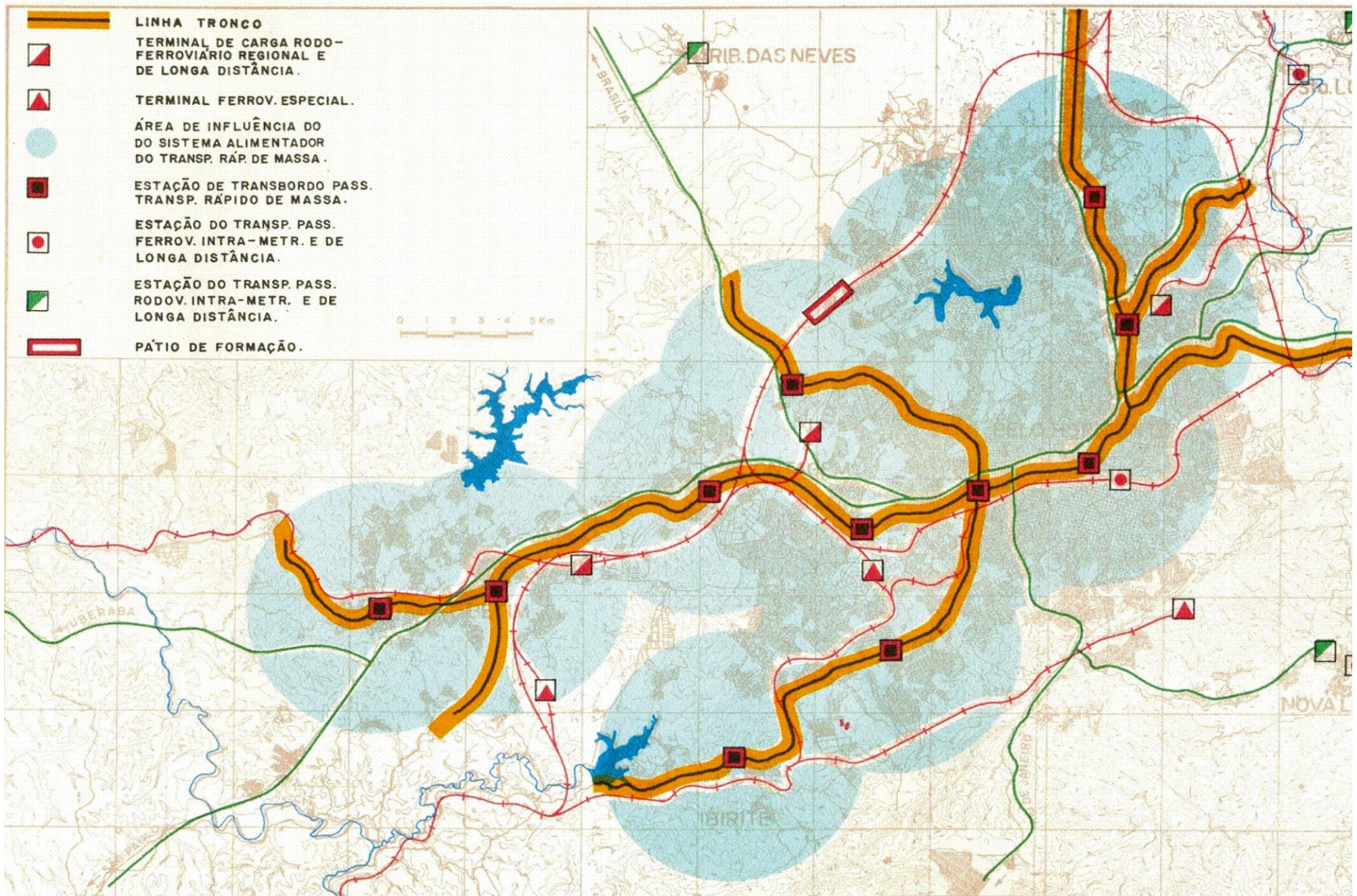
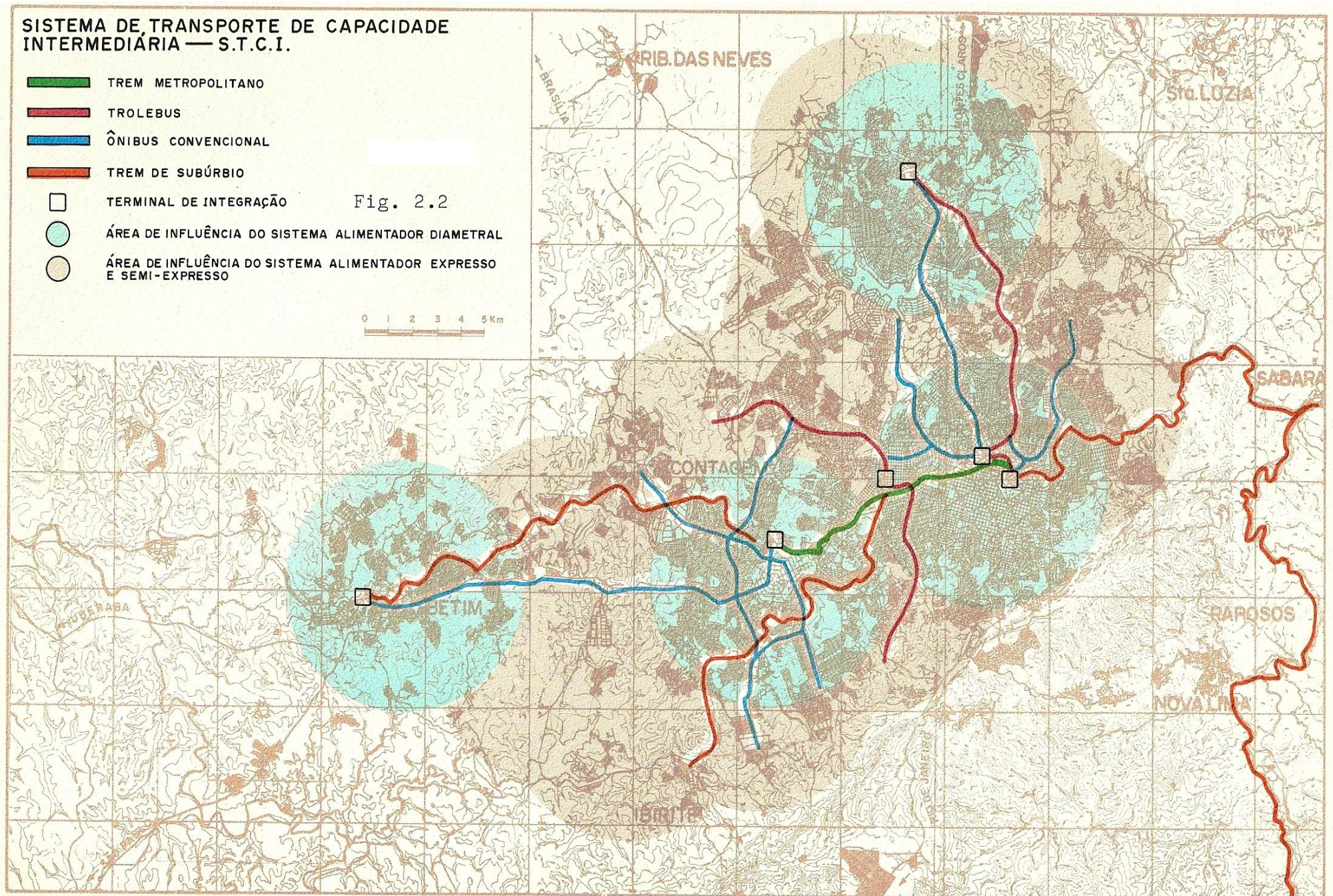


Figura 2.5 - Sistema de Transporte de Capacidade intermediária (STCI)



- Programa de Regulamentação e Controle de Estacionamento na Via Pública (FAIXAZUL);
- Programa de Desenvolvimento de Tecnologia de Transporte e Trânsito (PROTTEC);
- Sistema Tarifário e Câmara de Compensação Tarifária (SISTAR/CCT);
- Estrutura Tarifária do Sistema de Transporte da RMBH (ESTAR);
- Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino (OD/Domiciliar).

Merecem destaque, ainda, os seguintes programas:

- o Programa de Transporte Público por Ônibus (PROBUS), que reestruturou o transporte por ônibus, criando uma diversidade de serviços, incluindo:
 - ◆ Linhas Expressas;
 - ◆ Linhas Semiexpressas;
 - ◆ Linhas Radiais;
 - ◆ Linhas Diametrais;
 - ◆ Linhas Circulares;
 - ◆ Laços de Recobrimento no Hipercentro.

Essa nova estrutura permitiu uma melhor acessibilidade às diversas áreas da cidade, reduzindo a necessidade de transbordo na área central, e, com a implantação da tarifa única, ensejou a possibilidade de os usuários conhecerem outros bairros que não o seu e de efetuarem uma análise crítica que explicitava as desigualdades resultantes da estratificação e da segregação espacial da renda.

A gestão da METROBEL, de fato, tenta inaugurar um novo modelo de planejamento na cidade, pautado em amplas discussões e debates envolvendo diversos representantes da sociedade (incluindo lideranças comunitárias), com a finalidade de reestruturar o transporte e o tráfego da RMBH. Todavia, por ainda

Figura 2.6 - Projeto da Área Central (PACE) / Área Ambientais

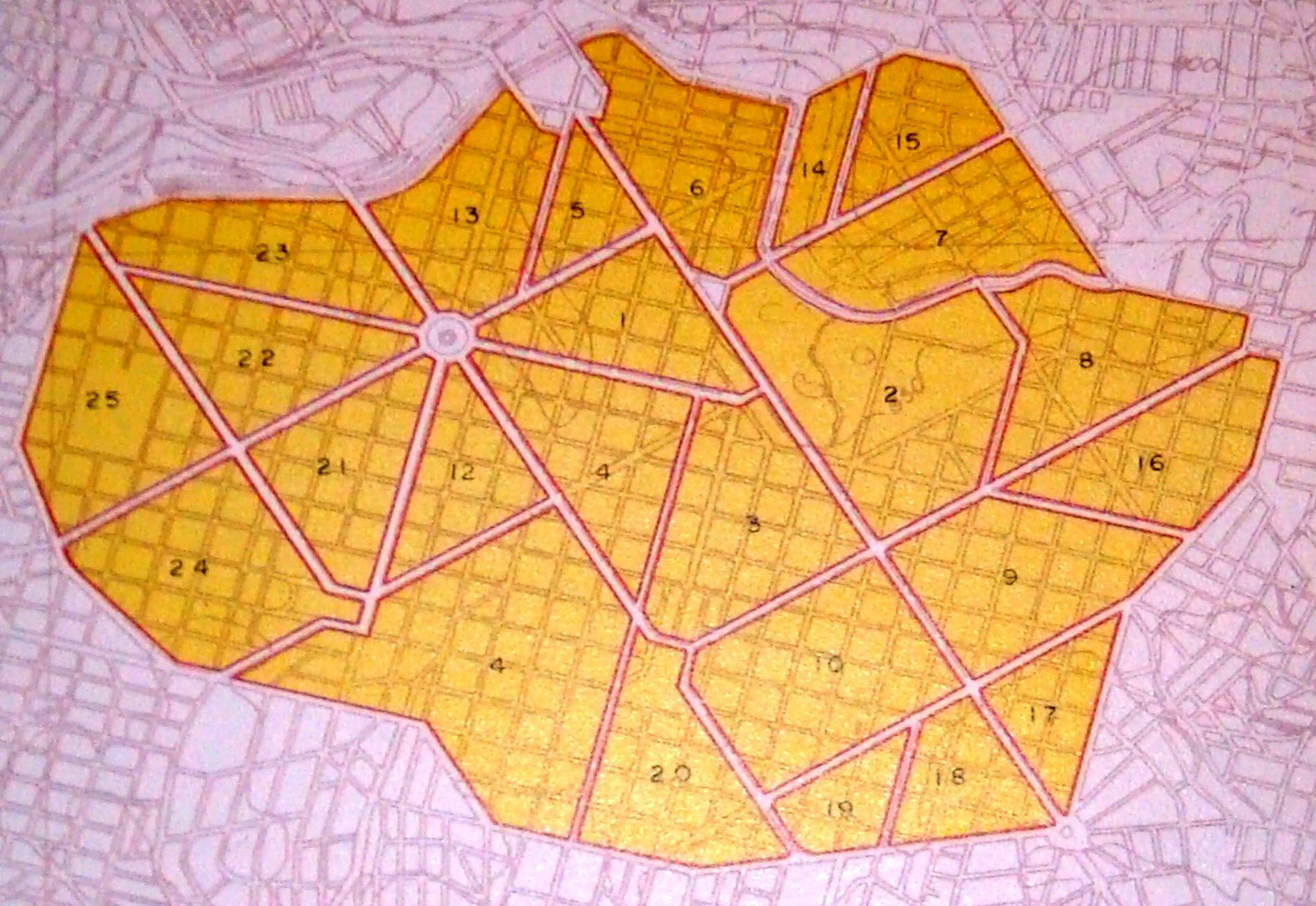
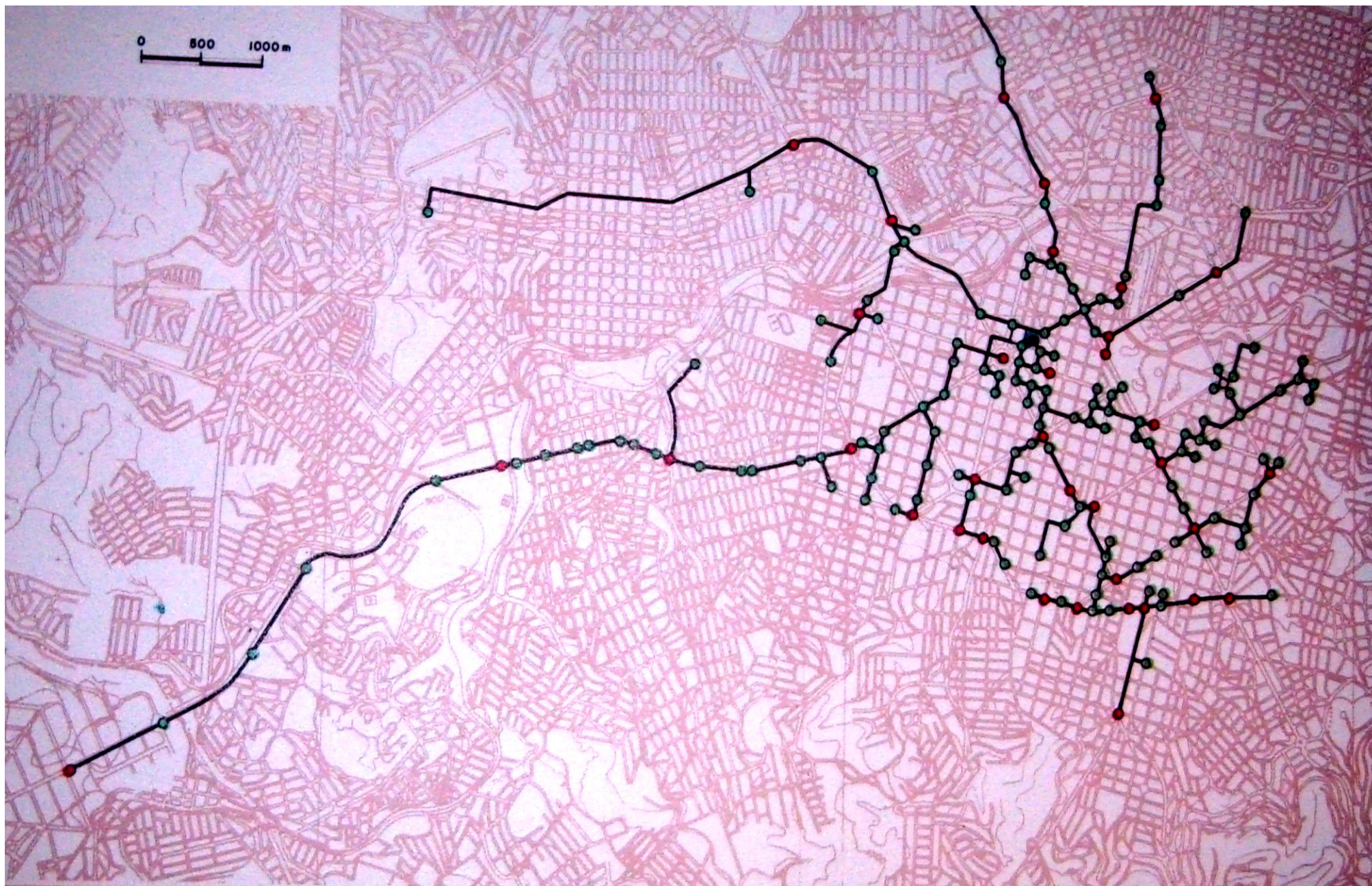


Figura 2.7 - Programa de Controle Centralizado de Semáforos (PCCS)



encontrar esteio num regime tecnocrático e autoritário – através do qual obtinha financiamento para seus projetos –, muitas das ações promovidas pela METROBEL não atendiam às principais reivindicações populares, mantendo um caráter eminentemente técnico.

As alterações verificadas nas linhas de ônibus da cidade em julho de 1982 figuram, talvez, como o maior exemplo dessa afirmação. Na oportunidade, houve uma significativa redução no número de linhas de ônibus, substituídas pelas chamadas linhas “expressas” e “semiexpressas” (que estabeleciam ligações entre os bairros e o centro de Belo Horizonte), bem como pelas linhas “diametrais” (que faziam conexões bairro a bairro). As mudanças também se processaram nas cores e numerações, alterando o padrão herdado dos anos 1960, fato que gerou confusões e transtornos aos usuários, desinformados quanto à natureza dessas modificações.

Tais reestruturações foram realizadas “de cima para baixo” e provocaram certa insatisfação popular, não obstante os avanços técnicos já mencionados. Cobradores e motoristas viram-se lançados ao desemprego, fruto da redução promovida no número de linhas. As associações de bairro, comunidades eclesiais de base, sindicatos e lojistas, dentre outros estratos populares, passaram a formar uma só voz no intuito de promover melhorias nas condições de transporte e mobilidade.

- O Trem Metropolitano.

Ao mesmo tempo em que se processavam tamanhas transformações no sistema de ônibus da cidade, estruturava-se uma nova modalidade de transporte coletivo: o Trem Metropolitano. Conhecido também como metrô de superfície, suas obras foram iniciadas em 1981, em meio a grandes dificuldades no que diz respeito à disponibilização de recursos, fato que quase comprometeu o início de suas operações em 1986. Inaugurado com aproximadamente um terço de seu itinerário previsto – estabelecendo, na época, ligação entre as estações Lagoinha e Eldorado –, o metrô ainda não atendia às expectativas de sanar os problemas de mobilidade da população belo-horizontina. Para tanto, deveria ser consolidada de maneira mais eficaz uma conexão intermodal, ou seja, uma maior integração entre os modais ônibus e metrô, sendo tal complementaridade inviabilizada pela carência

de recursos públicos de âmbito federal, quando a crise da dívida externa e a escassez de recursos financeiros de baixo custo tornavam-se uma realidade em meados dos anos 1980.

- O Projeto da Área Central (PACE), que buscou implantar o conceito de Áreas Ambientais através da concentração do tráfego de passagem nas avenidas e em algumas poucas ruas complementares, criando bolsões formados pelas quadras internas, aos quais apenas o tráfego de destino tinha acesso. Foram anexados cerca de 40.000 m² aos passeios, ocupados por restaurantes, bares, pequenas praças e áreas de estar, que motivaram uma nova animação no uso desses espaços e criaram as condições para a socialização dos moradores – que antes não havia –, tornando-os menos introspectivos e arredios, como era de costume. O índice de severidade caiu e a sinalização proporcionou o aumento da segurança para pedestres e o maior controle sobre o fluxo de veículos.
- O Programa de Revitalização de Bairros (PROBAIRRO), que desenvolveu uma ação de requalificação em áreas situadas fora do perímetro da área central.
- O Sistema Tarifário e Câmara de Compensação Tarifária (SISTAR/CCT), que introduz os conceitos de especificação, execução e medição de ressarcimento de custos, como ciclo virtuoso para se obter preços justos e tarifas adequadas a cada segmento de usuários dos sistemas de transporte, possibilitando subsídios cruzados entre usuários.
- A Estrutura Tarifária do Sistema de Transporte da RMBH (ESTAR), que conceitua o sistema de transporte de uma maneira bastante ampla, composta de canais, modos e serviços especiais.

Em seu aspecto infra-estrutural, o entendimento é de que se trata de um bem “*uti universi*” ou geral, isto é, aquele que a administração supre sem que haja usuários determinados, objetivando atender à coletividade no seu todo e satisfazendo indiscriminadamente exigências da população.

Em seu aspecto operacional e de consumo, o entendimento é de que se trata de um serviço “*uti singuli*” ou individual, possuindo usuários determinados e utilização particular, passível de ser mensurada para cada destinatário. Nessa medida, desde que implantadas as

infra-estruturas, sua utilização e consumo individual tornam-se facultativos e mensuráveis, pelo que devem ser remunerados por tarifas (preços públicos) e não por imposto ou taxa (tributos).

Significa dizer que a plena existência do sistema de transporte envolve a utilização das receitas fiscais (aqui denominadas de capital social) para a materialização de suas bases infra-estruturais e a imposição de tarifas para o ressarcimento adequado dos custos marginais privados, decorrentes de seu consumo ou utilização individualizados. A Figura 2.8 mostra, de maneira esquemática, a configuração desse processo.

2.3.3 Período 1990 a 1999

Este período marca a desarticulação dos sistemas metropolitanos de planejamento e gestão unificada de transporte e trânsito, que passam a ser considerados como função acessória e secundária pela administração estadual. Tal processo é decorrente da transferência do gerenciamento dos transportes urbanos, que passou a ser de responsabilidade exclusiva dos municípios².

De modo geral, as atividades desenvolvidas ocorrem de maneira dispersa e desconexa, resultando em iniciativas isoladas promovidas por agentes externos, via de regra, *ad hoc*.

As iniciativas dos municípios que compõem a RMBH reproduzem caricaturalmente os programas metropolitanos anteriormente implantados e, quase sempre, à guisa de atualizá-los, acabam distorcendo seus objetivos e comprometendo a qualidade de suas propostas iniciais.

Algumas agências remanescentes da estrutura metropolitana promovem estudos isolados, podendo ser citados:

- Pesquisa Domiciliar de Origem e Destino (OD/Domiciliar), sendo a edição de 1992 realizada pelo Núcleo de Transportes da Escola de Engenharia da UFMG

² De acordo com o inciso V do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, a saber: “... compete ao município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Figura 2.8 - Estrutura de custos e receitas no sistema de transporte

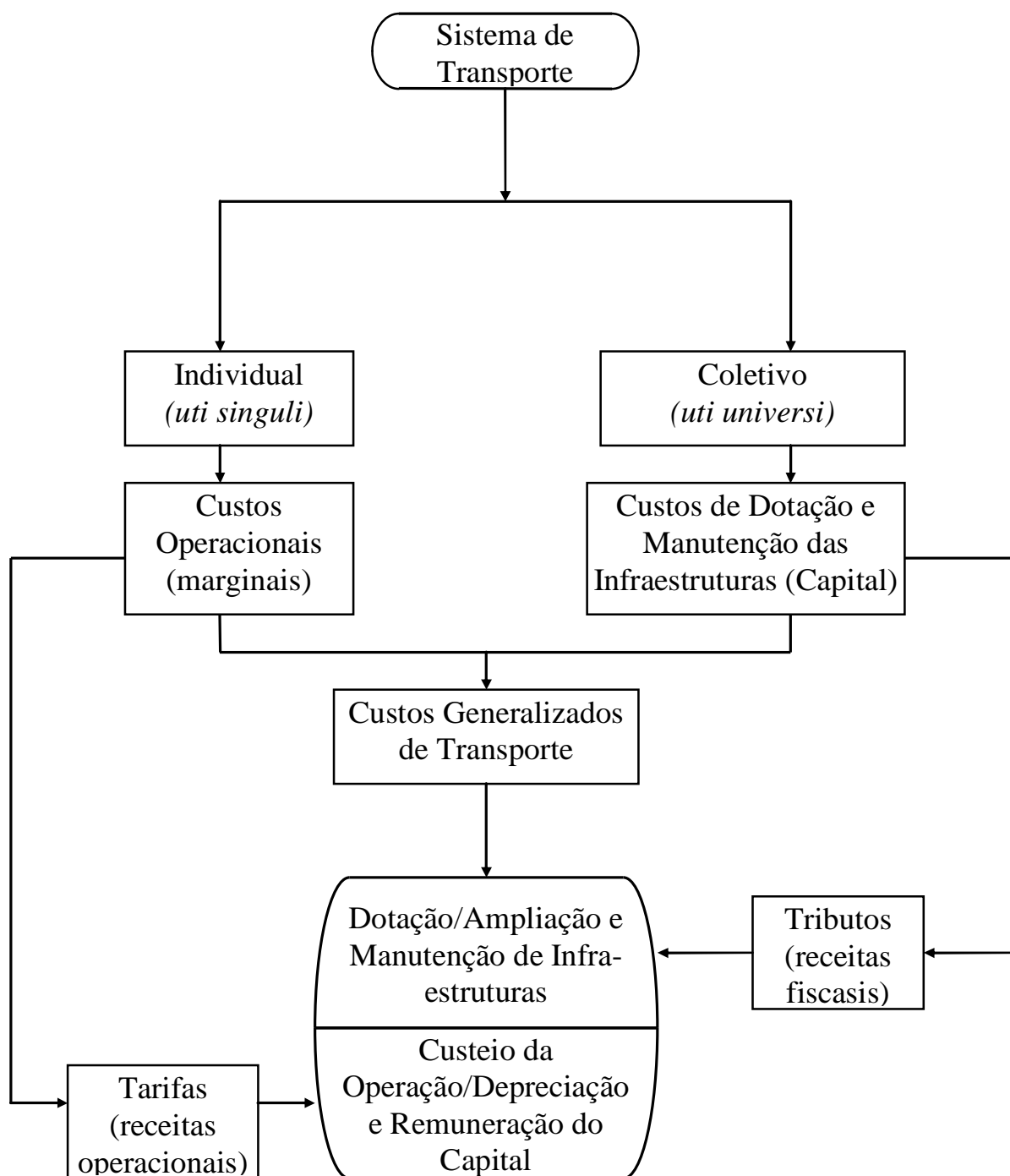


Figura 2.9 - Processo de geração de receitas e ressarcimento de custo

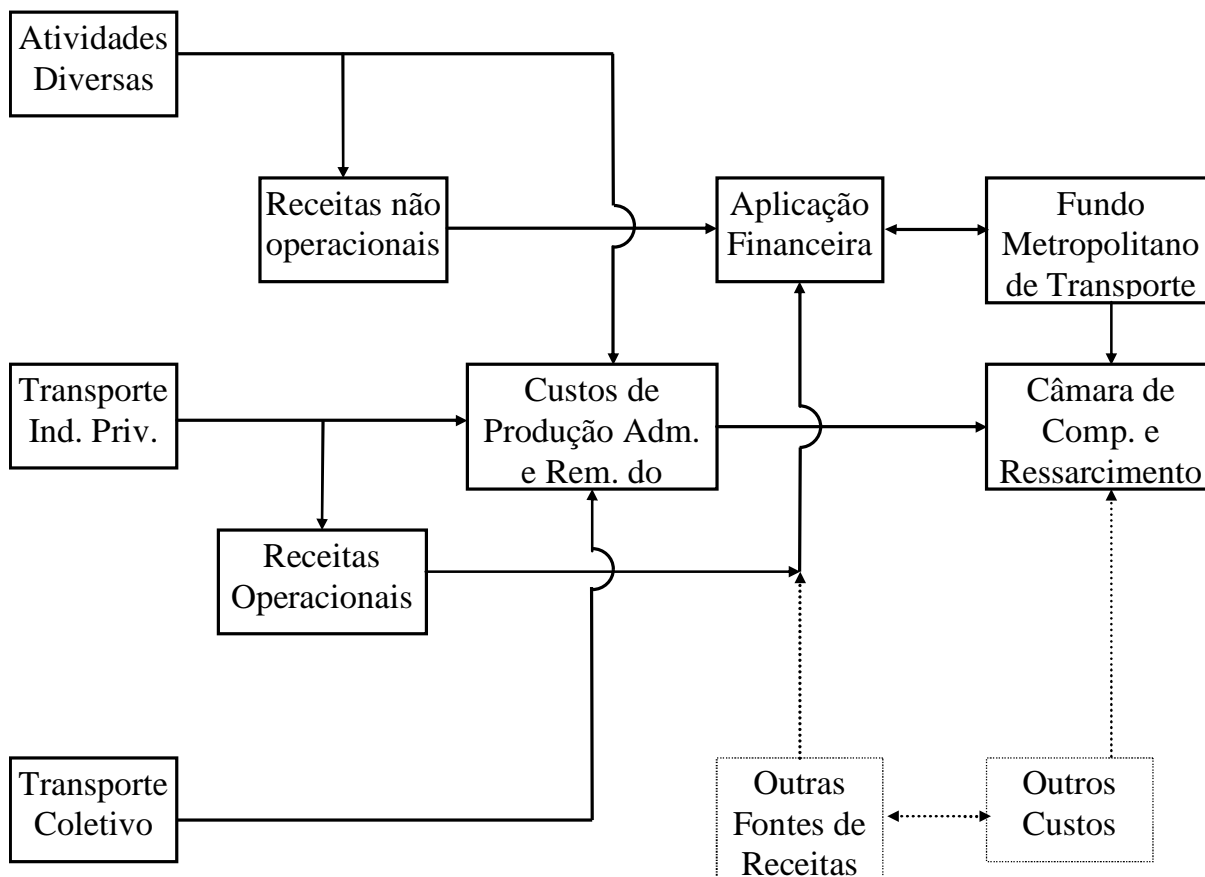
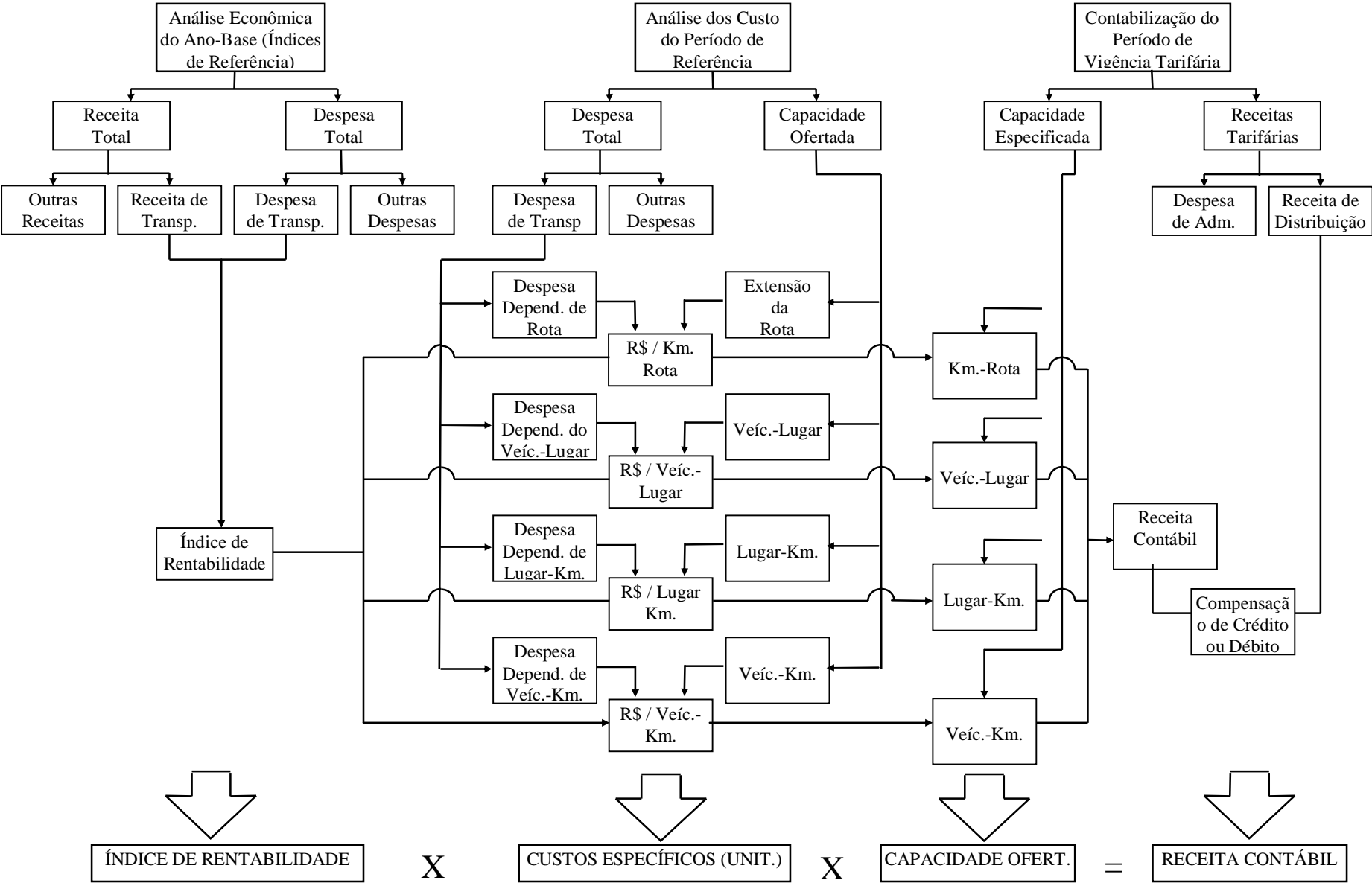


Figura 2.10 - Estrutura de distribuição de receitas



(NUCLETRANS) em parceria com a TRANSMETRO (Transportes Metropolitanos) e a de 2002 realizada pela Fundação João Pinheiro.

- Sistema Integrado de Transporte e Serviços Especiais (SINTTESE), patrocinado pelo Sindicato das Empresa de Transporte Público de Passageiros (SETRA-BH).
- Programa de Implantação da Plataforma Logística de Comércio Exterior do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Hub/Confins), realizado pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), através da MGI (Figura 2.11).

O Sistema Integrado de Transporte e Serviços Especiais (SINTTESE) da Região Metropolitana de Belo Horizonte propõe diretrizes institucionais, administrativas e operacionais visando à constituição de uma comunidade de transporte, em que o setor público (federal, estadual, municipais), juntamente como a iniciativa privada, se consorciou para exercer de forma unificada a operação do sistema e de maneira compartilhada a sua gestão.

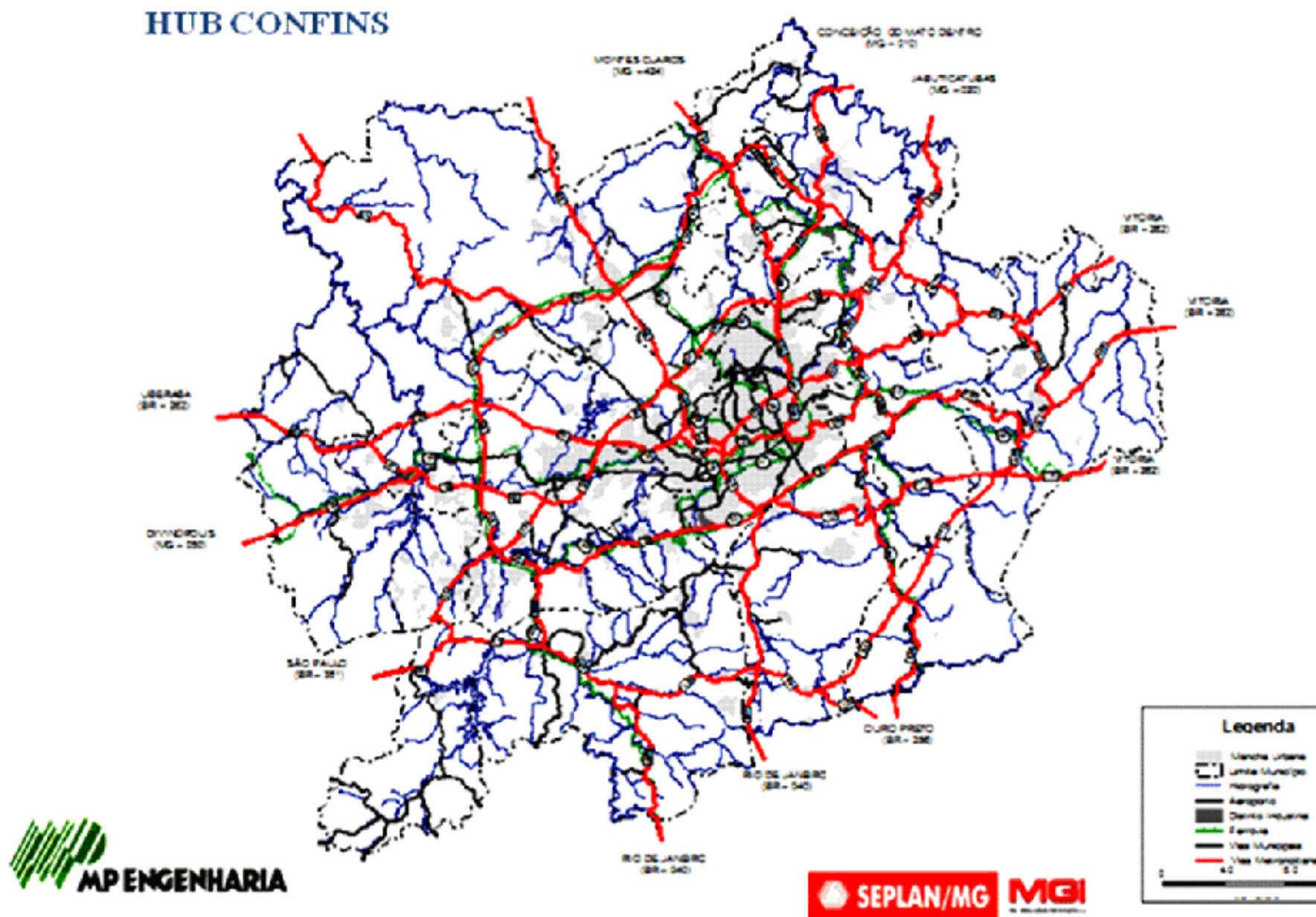
Basicamente, a proposta vê o Sistema de Transporte Metropolitano de uma forma global, integrada em um único contexto social, econômico e financeiro, no qual os usuários dos diversos modos e facilidades possam consumi-las sem restrições ou barreiras jurisdicionais.

O Programa de Implantação da Plataforma Logística de Comércio Exterior do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Hub/Confins) propõe uma nova estrutura física e espacial para o sistema viário estrutural no âmbito da RMBH e o resgate da abordagem multimodal no trato da questão viária, incluindo suas facilidades acessórias e de apoio logístico.

O ponto de partida adotado foi, por força de lei, o sistema viário homologado na deliberação 11/79 de outubro de 1979, do então Conselho Deliberativo da RMBH, chegando-se à configuração apresentada na Figura 2.11.

Apesar dos tímidos investimentos nos sistemas de transporte e trânsito em nível metropolitano, algumas intervenções de maior vulto (e, por essa razão, dignas de nota) foram retomadas a partir dos anos 1990. Diante da nova realidade referente às responsabilidades de

Figura 2.11 - Sistema Viário Metropolitano, para atualização da Resolução 11/79 do Conselho Deliberativo da RMBH.



gestão sobre o transporte e o trânsito, referendada pela Constituição Estadual de 1989³, foi criada, em 31 de julho de 1991, através da Lei Municipal n. 5953, a BHTRANS (Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte), que herdara basicamente as mesmas atribuições dos órgãos antecessores, mas restringindo-se à escala municipal, e não mais metropolitana.

O primeiro grande obstáculo enfrentado pela BHTRANS foi a falta de informações sobre o sistema de transporte coletivo da capital. Por questões meramente políticas, o estado, através da equipe da TRANSMETRO, sonegou diversas informações necessárias ao gerenciamento do transporte, desde dados mais simples, como os quadros de horários das linhas, até os mais elaborados, como as planilhas de cálculo da CCT (DIAS, 1996).

Os embates políticos envolvendo prefeitura e estado continuaram nos primeiros anos da gestão BHTRANS, só sendo minimizados a partir da completa extinção da TRANSMETRO (1994), momento em que suas atribuições referentes aos serviços intermunicipais foram repassadas para a diretoria metropolitana do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER/MG) (DIAS, 1996).

Em meio às dificuldades enfrentadas, a autonomia municipal na administração dos serviços de transporte e trânsito inaugurou um momento de reflexão sobre as gestões passadas, notadamente no que diz respeito aos equívocos cometidos, bem como o início de um processo de (re)planejamento dos serviços ligados à mobilidade na metrópole. Nesse sentido, toma corpo, em 1995, o Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo do Município de Belo Horizonte (BHBUS),

concebido no sentido de suprir as carências que o atual sistema apresenta para o atendimento das necessidades de transporte da população, de utilizar seu potencial de estruturador da vida da cidade e de indutor de sua expansão e da ocupação de seus espaços (SILVA, 1996, p.15).

Nesse contexto, foram adotadas algumas medidas de reestruturação de grande impacto sobre o sistema de transporte da metrópole, merecendo destaque a implantação de estações de ônibus em regiões periféricas e de grande demanda de passageiros. Estabelecem-se o Sistema Tronco-alimentador; a licitação do transporte público coletivo por ônibus; a implementação

³ Em seu artigo 170, definiu que a “organização e a prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluindo o transporte coletivo de passageiros, configuram competência privativa do município”.

do Sistema Interbairros, que promoveu a reorganização de cores e numerações das linhas de ônibus, as quais, por sua vez, tiveram seus itinerários racionalizados; dentre outras medidas (BHTRANS, 2000).

Tais ações, em grande medida, integravam-se ao Plano Diretor de Belo Horizonte, que determinou, como objetivo estratégico e orientação de desenvolvimento urbano, o policentrismo, a fim de minimizar a intensa concentração de tráfego na área central da capital (COSTA, 2001). As diretrizes para o sistema viário municipal, dispostas em seu artigo 18, são explícitas quando prevêm:

- I - reformular a atual estrutura viária radioconcêntrica, mediante interligações transversais que integrem os elementos estruturais do Município, por meio da complementação do sistema viário e das vias de ligação às áreas de adensamento preferencial e aos pólos de emprego;
- II- articular o sistema viário com as vias de integração metropolitanas e as rodovias estaduais e federais;
- III- reduzir o caráter da área central de principal articuladora do sistema viário;
- IV- melhorar a estruturação espacial, criando condições de articulação interna que consolidem centros;
- V- buscar uma melhor articulação das periferias, entre si e com os centros;
- VI- melhorar a acessibilidade da população aos locais de emprego, de serviços e de equipamentos de lazer;
- VII- implantar obras viárias de atendimento ao sistema de transporte coletivo e de complementação do sistema viário principal;
- VIII- tornar obrigatório o planejamento da integração entre o transporte coletivo e o sistema viário;
- IX- implantar pistas especiais para transporte de massa (BELO HORIZONTE, 1996).

Quanto ao processo de reestruturação do trânsito da capital, foi revigorado, ainda, o Plano da Área Central (PACE), com a realização de intervenções importantes, como as recuperações das avenidas Paraná e do Contorno, por exemplo, ambas realizadas no final dos anos 1990.

2.3.4 Período 2000 a 2009

Nesse período, praticamente inexitem ações de planejamento de transporte em nível metropolitano, a não ser aquelas de caráter compulsório, exigidas por lei, objetivando

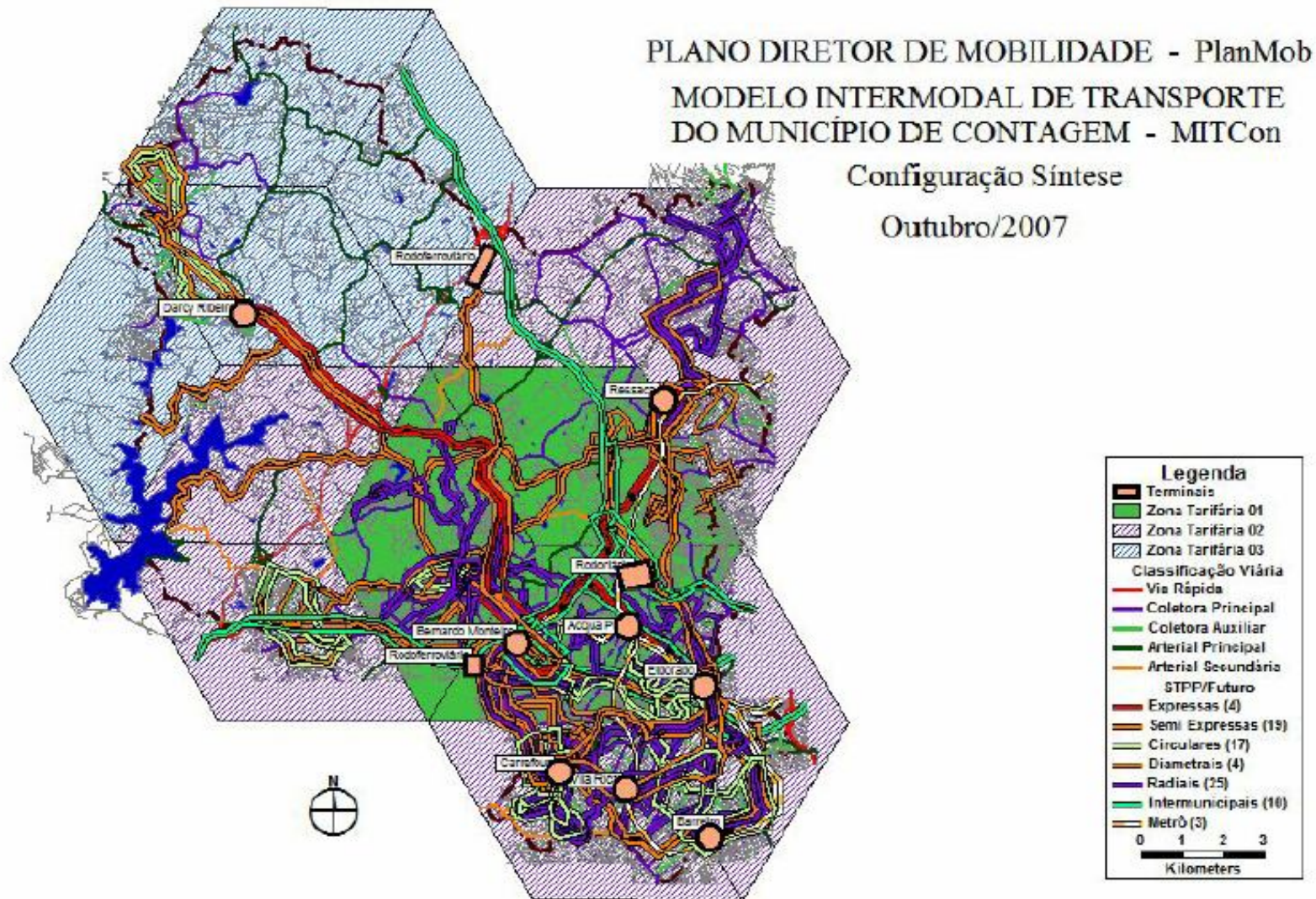
regularizar situações contratuais das operadoras dos serviços públicos de transporte de passageiros. O mesmo ocorre na maioria dos municípios da RMBH, exceção feita aos municípios de Contagem e Lagoa Santa, que promovem a elaboração de planos de transportes de maior alcance e abrangência. Nesse contexto, merecem nota os seguintes planos:

- Plano Diretor Municipal de Transporte Público de Passageiros - Betim;
- Plano Diretor de Mobilidade e Transporte Urbano de Contagem (PlanMob) e Modelo Intermodal de Transporte do Município de Contagem (MitCon) (Figura 2.12), os quais prevêem a priorização do transporte público e a busca da integração metropolitana a partir de investimentos nas seguintes ações:
 - ◆ reestruturar o Sistema de Transporte: integração com outros sistemas (sobre trilhos etc.);
 - ◆ construção do Terminal de Integração Geral - Rodoviária (Divisa Eldorado e Água Branca);
 - ◆ construção do Corredor Norte-Sul: Nova Contagem - MG-432 (Conexão Rodoanel - Região Conurbada Neves e Esmeraldas) - Avenida Maracanã - Avenida João César de Oliveira - Arrudas;
 - ◆ construção do Corredor Leste-Oeste: Via Expressa e metrô;
 - ◆ viabilizar o prolongamento da linha de metrô no trecho Eldorado/Bernardo Monteiro em Contagem;
- Plano Diretor Municipal de Transporte - Lagoa Santa;
- Plano Viário Estrutural de Nova Lima, que, no intuito de integrar o município indicando vetores de crescimento e continuidade da malha urbana, apóia-se nas seguintes propostas:
 - ◆ Via de Integração: estabelece a ligação da Sede do município à BR-040, a partir da transformação de uma estrada municipal denominada Estrada do Rio de Peixe em avenida;
 - ◆ Via Parque do Jambreiro: prevê articulação do Anel Rodoviário e da BR-356 ao centro de Nova Lima, representando uma alternativa à MG-030;
 - ◆ Duplicação da MG-030: prevê a expansão do trecho da MG-030 até Honório Bicalho e trincheira do Bairro Bela Fama.

Figura 5.12 - Modelo Intermodal de Transporte do Município de Contagem - MitCon



PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM ESTADO DE MINAS GERAIS



No caso belo-horizontino, novas e também importantes intervenções vêm sendo realizadas na cidade nos últimos anos, a exemplo da duplicação da avenida Antônio Carlos⁴ e da construção da Linha Verde⁵, ambas buscando aumentar os níveis de acessibilidade e mobilidade das populações residentes e/ou trabalhadoras no Vetor Norte da cidade, motivando, ainda, uma melhor articulação viária e de transporte da capital com Ribeirão das Neves, São José da Lapa, Santa Luzia, Pedro Leopoldo, Vespasiano e Lagoa Santa, dentre outros municípios.

Além dessas intervenções, a Prefeitura de Belo Horizonte, através da BHTRANS, desenvolveu o Programa VIURBS (Programa de Reestruturação Viária de Belo Horizonte), também conhecido como Corta Caminho, que se constitui de várias complementações viárias que promoverão a articulação dos anéis previstos no Plano Diretor da capital. O objetivo primordial é retirar o tráfego que cruza o centro desta região, criando alternativas de circulação. Dentre as prioridades de intervenção, destacam-se: a continuação da avenida Pedro II (em execução); a ligação entre as avenidas Américo Vespúcio e Bernardo Vasconcelos em desnível (já concluída, sendo integrante da obra de duplicação da avenida Antônio Carlos); a interseção da avenida Cristiano Machado com a avenida Silviano Brandão e a rua Jacuí (já concluída, sendo obra integrante da Linha Verde); a MG-20; a interseção entre a avenida Afonso Vaz de Melo e a rua Nélio Cerqueira; a interseção entre as avenidas Sarandi e Heráclito Mourão de Miranda; a interseção entre a avenida do Contorno e o viaduto Oeste; a avenida dos Navegantes (via 220); e a via 540.

No tocante às ações e perspectivas mais recentes em relação aos transportes públicos, a BHTRANS propõe a implantação de 50 km de Corredores Rápidos de Ônibus (CRO)⁶, garantindo a prioridade ao transporte coletivo em mais 10 km da área central da capital (além dos 3,5 km existentes), incluindo acessos exclusivos no Complexo da Lagoinha conforme

⁴ Principal ligação entre a região da Pampulha e a área central de Belo Horizonte, a avenida Antônio Carlos terá 3,9 km duplicados entre o bairro São Francisco e o Complexo da Lagoinha. O projeto prevê uma adequação viária no trecho compreendido entre o Complexo da Lagoinha e o Anel Rodoviário, com implantação de uma pista exclusiva para coletivos. As pistas para veículos terão quatro faixas em cada sentido e avenida terá uma largura de 52 metros.

⁵ Lançada em 24 de maio de 2005, trata-se do maior conjunto de obras viárias realizadas em Belo Horizonte e na Região Metropolitana nas últimas décadas. O empreendimento inclui intervenções nas avenidas Andradas e Cristiano Machado e na Rodovia MG-010. Uma via de trânsito rápido, com 35,4 km de extensão, irá ligar o centro de Belo Horizonte à Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves e ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves (recém-transformado no primeiro aeroporto industrial do país).

⁶ Também conhecidos como BRT (*Bus Rapid Transit*) ou TRO (Transporte Rápido por Ônibus).

Plano Diretor do Hipercentro, além da implantação de prioridade em mais 17 km de corredores viários. Em conjunto com uma possível expansão do Trem Metropolitano (Projeto do Metrô)⁷, através da incorporação de 24,6 km (trechos das Linhas 2 e 3)⁸ aos 28,2 km atuais da Linha 1, busca-se, a partir de então, passar dos atuais 48 km (metrô mais vias exclusivas atuais) para 155 km de uma rede estruturante (Tabela 2.1 e Figura 2.13), com o objetivo de tornar o transporte coletivo competitivo em relação ao automóvel nas principais ligações.

2.3.5 Outras propostas em andamento

2.3.5.1 Projeto Metroplan (Projeto de Reestruturação do Sistema de Transporte Metropolitano)

Esse estudo tem por objetivo a reestruturação das linhas intermunicipais da RMBH, gerenciadas pelo DER-MG, e assume como premissa a maior integração do metrô com o sistema de ônibus. Tal iniciativa, que pode contribuir para minorar alguns dos problemas relacionados ao transporte e ao tráfego urbano-metropolitanos, como a concorrência entre linhas de ônibus e entre estas e o Trem Metropolitano, a sobrecarga do sistema viário, dentre outros. Contando com financiamento do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Projeto partiu do reconhecimento da insuficiência e ineficiência do atual modelo de gestão no âmbito metropolitano, não obstante os esforços dos órgãos municipais em busca da racionalização da utilização de suas respectivas infra-estruturas de transporte. Cabe destacar que o DER/MG, que “herdou” as atribuições dos sucessivos organismos de gestão metropolitana, jamais pautou suas ações por um planejamento estratégico.

⁷ Espera-se dar seqüência ao processo de expansão do metrô a partir de investimentos provenientes do Governo Federal, através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), para a linha 2, e de recursos da Copa do Mundo de 2014 para a linha 3.

⁸ A Linha 2 prevê a ligação do Barreiro a Santa Tereza e a Linha 3, a ligação entre a Pampulha e a Savassi, tornando o nome Trem Metropolitano ainda injustificado.

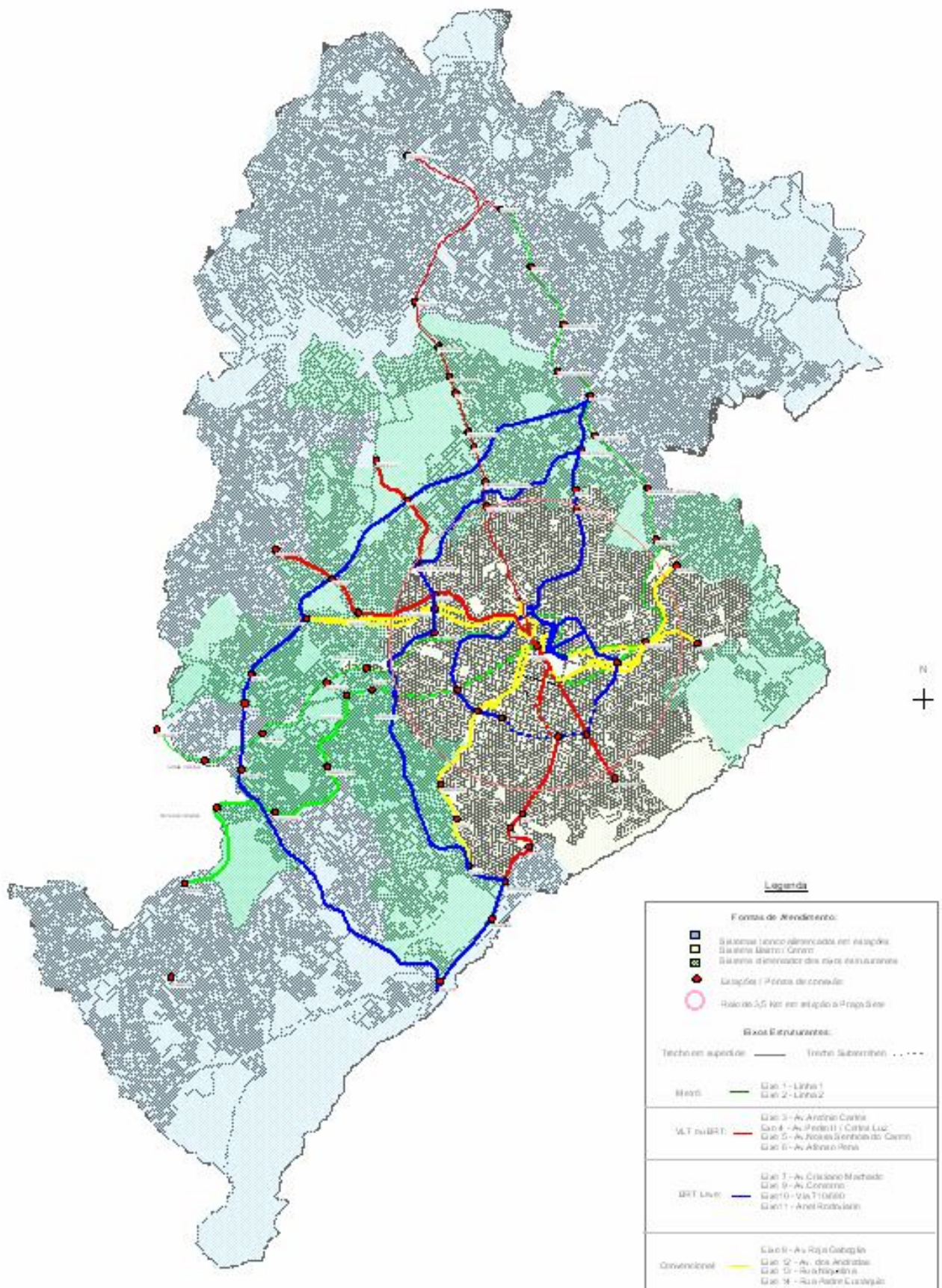
Tabela 2.1 - Rede estrutural de transporte (em estudo)

CORREDORES	SITUAÇÃO		
	Atual (km)	Curto Prazo (km)	Futura (km)
Linha 1 do metrô	28,20	28,20	28,20
Linha 2 do metrô			
Linha 3 do metrô			
Extensão parcial	28,20	28,20	28,20
CORREDORES TIPO BRT			
Av. Antônio Carlos/Av. D. Pedro I	3,91	11,35	11,35
Av. Cristiano Machado	5,57	11,08	11,08
Av. Amazonas	7,88	8,66	8,66
Av. Senhora do Carmo		6,75	6,75
Av. Pedro II		6,02	6,02
Av. Carlos Luz		3,91	3,91
Extensão parcial 2	17,36	47,77	47,77
CORREDORES COM PRIORIDADE			
Av. Tereza Cristina		9,23	9,23
Av. Waldir Soeiro E.		1,84	4,59
Av. Olinto Meirelles		1,87	1,87
Av. Afonso Vaz de Melo		1,19	1,19
Av. Vilarinho		2,98	2,98
Extensão parcial 3		17,11	19,86
PRIORIDADE EM NOVAS AVENIDAS			
AVENIDA METROPOLITANA - Anel Rodoviário/ BR 356		13,75	25,50
NOVA CONTORNO - Anel Intermediário		34,08	33,70
Extensão parcial 4		47,83	59,20

PRIORIDADE NA ÁREA CENTRAL (compatível com o Plano Diretor do Hipercentro)			
Av. Paraná	0,71	0,71	0,71
Av. Santos Dumont	0,62	0,62	0,62
Av. Alfredo Balena	0,55	0,55	0,55
<i>Boulevard</i> Arrudas	1,43	1,43	1,43
Av. Afonso Pena		2,42	2,42
Carandaí, Bahia, Espírito Santo, São Paulo, Curitiba, Oiapoque, Caetés, Tupinambás, Tamoios, Olegário Maciel		5,02	5,02
Viaduto B - Ramo Olegário Maciel e Ramo Caetés		0,92	0,92
Viaduto A - Ramo Curitiba e Ramo Oiapoque		0,68	0,68
Viaduto Leste /Túnel		1,22	1,22
Extensão parcial 5	3,31	13,57	13,57
Extensão Total	48,87	154,48	201,10

Fonte: BHTRANS, Diagnóstico Preliminar do Sistema de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte, 2007.

Figura 2.13 - Rede estrutural de transporte (em estudo)



2.3.5.2 Anel Viário do Contorno Norte de Belo Horizonte (Rodoanel Norte)

Representa uma grande intervenção viária que passará por oito cidades da RMBH, buscando melhorar o tráfego e o escoamento da produção na região, sobretudo a partir da retirada da travessia de transporte de carga de Belo Horizonte. A implementação da infraestrutura do Rodoanel é uma importante condição para que o ordenamento econômico no Vetor Norte da RMBH aconteça. O empreendimento, orçado em cerca de R\$ 800 milhões, está sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), devendo o seu planejamento ter sido finalizado em fevereiro de 2010. O estudo, que também compreende a área de impacto do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, está em curso desde dezembro de 2009. Será desenvolvido um plano estratégico para a criação de um corredor multimodal da área de influência do empreendimento (sobretudo no entorno do aeroporto), compreendendo uma área de 35 mil hectares.

2.3.5.3 Outras ações do Governo de Minas Gerais

- PROMG/DER - Recuperação de Rodovias - 347,1 km recuperados – previsão: 601,0 km;
- MG-010;
- Belo Horizonte - Santa Luzia (Duplicação de 5,3 km + OAEs);
- MG-050 - Betim - Juatuba (Recuperação de 10,5 km);
- Acesso Inhotim;
- LMG 806 - Duplicação do Trecho Ribeirão das Neves (Centro Industrial de Ribeirão das Neves - CIRIN) - Justinópolis;
- LMG 800 - Duplicação do Acesso Norte ao Aeroporto Tancredo Neves;
- Construção de Terminais Metropolitanos, listados no Quadro 2.1:

Quadro 2.1 - Terminais Metropolitanos

Município	Terminal	Situação atual
Sarzedo	Sarzedo	Em licitação
Contagem	Tancredo Neves	Em licitação
Contagem	Nova Contagem	Em licitação
Ibirité	Ibirité	Em licitação
Ribeirão das Neves	Justinópolis	Em licitação
Sabará	Alvorada	Em projeto
Nova Lima	Nova Lima	Definição de área
Betim	Betim	Definição de área com a Prefeitura
Vespasiano	Morro Alto	Em projeto

A construção dos terminais, do modo como o processo vem sendo conduzido pelo Governo do Estado, não considera o aproveitamento da infraestrutura ociosa, já existente, a exemplo da Estação Sabará, que poderá ser implantada a aproximadamente 2 km da Estação BHBUS José Cândido da Silveira (subutilizada). No caso dos municípios afetados diretamente pelo Rodoanel, é necessário pensar em integrá-los a essa estrutura. O projeto não deve considerar somente a integração motorizada, podendo representar uma oportunidade de investimento em redes de pedestres e ciclistas, além de modos de transporte de baixa e média capacidade. Ademais, a integração reforça a centralidade de Belo Horizonte, fazendo-se mister refletir sobre as possibilidades de esses equipamentos promoverem ou não a emergência de novas centralidades.

- Projeto Copa 2014:
 - ◆ MG-424: Acesso MG-010 até entroncamento de Confins;
 - ◆ LMG 800 - Contorno Norte AITN (4 km de duplicação);

- ◆ Municipal: Brumadinho (Final do Asfalto) - Piedade do Paraopeba - Entrada BR-040);
- ◆ MG-424:
 1. Caeté - Barão de Cocais e Contorno Barão de Cocais (implantação pavimentada);
 2. Contorno Matozinhos (implantação pavimentada);
 3. Acesso MG-010 - Confins até Sete Lagoas (restauração pista simples);
 4. Trincheira Praça da Liberdade (implantação).
- Jurong Consultants Cingapura:
 - ◆ “Plano Macroestrutural - Corredor Multimodal de Alta Tecnologia da RMBH”:
 1. Considera o Aeroporto Tancredo Neves como orientador do desenvolvimento;
 2. Propõe um novo macrozoneamento (alta densidade);
 3. Considera o Rodoanel como estruturador do crescimento da RMBH, tratando-o na condição de via urbana;
 - ◆ Transporte de Carga (Porto Seco);
 - ◆ Área reservada para Transporte Público de Alta Capacidade;
 - ◆ Estações de Integração (conectar a rede existente e a rede proposta – BRT etc.).

Cabe destacar que, não obstante os méritos das propostas da empresa de consultoria contratada pelo Governo do Estado (Jurong Consultants Cingapura), suas proposições desconsideram a realidade local (Planos Diretores, periferização da pobreza etc.), suas projeções de crescimento demográfico são incompatíveis com a dinâmica regional e, por fim, ao tratar o Rodoanel como uma via urbana, há a necessidade de se refletir sobre o transporte de carga, tendo em conta a possibilidade de reprodução da situação atual do Anel Rodoviário, que há muito deixou de ser uma via de atravessamento, sendo (indevidamente) incorporada ao tráfego urbano de Belo Horizonte.

2.3.5.4 Projeto Civita (Centro Vital de Tratamento Ambiental da Praça da Liberdade)

O projeto não busca tratar exclusivamente a Praça da Liberdade, mas seis outros pontos dentro da avenida do Contorno: praças Hugo Werneck, Benjamim Guimarães (ABC), Diogo de Vasconcelos, Carlos Chagas (Assembléia), Sete e Raul Soares. Apóia-se na utilização de uma linha de metrô circular que promoveria a articulação e serviria para o suprimento de serviços, com transferência de mercadorias fora do horário de atendimento ao público. Essa linha circular se articularia com a Linha 1 do metrô na avenida Barbacena, na confluência com a avenida do Contorno (Estação Carlos Prates). Há também a previsão de articulação com futuras linhas sob as avenidas Pedro II e Antônio Carlos.

A construção de uma linha subterrânea proposta para a área central seria uma forma de gerar centralidades no perímetro da avenida do Contorno, promovendo uma reestruturação do centro.

O projeto contempla uma estação do BHBUS, uma estação do metrô e, ainda, um Centro de Referência e Tradição do Povo Mineiro, criando uma esplanada de 36 mil m² – interligando os jardins do Palácio e os da Praça, dois níveis de estacionamento e os túneis viários que possibilitariam a transposição entre as avenidas Bias Fortes, Brasil, Cristóvão Colombo e João Pinheiro. O projeto não desfuncionalizará a praça e preserva a simbologia da governança do Estado.

2.3.5.5 Duplicação da BR-381 (Belo Horizonte - Governador Valadares)

Busca tornar o trecho mais seguro, tendo em conta a grande sinuosidade do percurso, o que tem contribuído para a ocorrência de constantes e numerosos acidentes. Além disso, tal intervenção, conduzida pelo DNIT, visa a melhorar o acesso à região nordeste da RMBH, estimulando a ocupação daquele espaço e possibilitando uma maior valorização do solo.

2.3.5.6 Duplicação da BR-262 (Duplicação BR-262 - Betim - Nova Serrana)

A intervenção, também a cargo do DNIT, tem como objetivo principal melhorar o acesso ao centro-oeste de Minas Gerais, estimulando a ocupação e a valorização do solo, a exemplo do que se espera com a duplicação da BR-381. Trata-se de um trecho que apresenta constantes congestionamentos em razão de receber grande movimentação, principalmente por parte do transporte de cargas.

2.3.5.7 Programa de Ações Estratégicas do Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte

A partir da constatação de uma situação de crise no Vetor Sul da RMBH, que abrange todo o município de Nova Lima e porções dos municípios limítrofes, articulados a ele pelo sistema formado pela BR-040, BR-356 e MG-030 (Belo Horizonte, Raposos, Rio Acima, Itabirito, Moeda, Brumadinho, Ibitiré, Sarzedo e Mário Campos), o Instituto Horizontes desenvolveu um diagnóstico da situação atual da região, concernente ao meio ambiente, à estrutura urbana e uso do solo, aos principais empreendimentos e ao sistema viário e de circulação.

Como ações estratégicas que possam abortar ou reduzir as ameaças que pairam sobre a área e aproveitar o potencial das oportunidades que se apresentam, recomenda-se (especificamente em relação às questões de mobilidade e acessibilidade): atualizar os Planos Diretores com revisão dos potenciais de verticalização e adensamento populacional, buscando controlar os fatores que estimulam o adensamento e o tráfego viário; estabelecer, para os futuros empreendimentos, contrapartidas e medidas compensatórias proporcionais aos impactos gerados, destinadas, obrigatoriamente, às áreas afetadas; fixar limites máximos de ocupação coerentes com a preservação ambiental e com a possibilidade de dotação de infraestrutura viária, de saneamento e de transporte público; fortalecer as centralidades com a geração de renda e emprego para a fixação das populações circunvizinhas e a redução do transporte pendular; dar ênfase urgente à execução da alça de acesso entre a BR-356 e a MG-030, Portal Sul, projeto 02 do VIURBS; aliviar o tráfego das avenidas Nossa Senhora do Carmo e Raja Gabaglia, priorizando, dentre os projetos do VIURBS, o projeto 04, referente à

avenida Parque da Serra, e o projeto 14, de interseção em desnível na avenida Raja Gabaglia; estudar as alternativas de acesso ao Vetor Sul através de uma via que, passando por minerações extintas de ambos os lados da Serra do Curral, possa ligar as regiões leste de Belo Horizonte e de Nova Lima, do aproveitamento da ferrovia desativada de Águas Claras para instalação de uma linha de transporte de massa a ser conectada ao metrô, no Barreiro, e de outras eventuais soluções que permitam evitar os gargalos por onde passam a BR-040, a BR-356 e a MG-030; criar alternativas de *bypass* para o tráfego rodoviário de longa distância que utiliza a centralidade linear da BR-040 e da BR-356; implantar um transporte público eficiente, que possa competir com o transporte individual, abrangendo a frota e o acesso aos pontos de embarque/desembarque, necessários ao bom desempenho do serviço; incluir ostensivamente o transporte público nas ligações intrarregionais, como a do Rio do Peixe, permitindo que oportunidades de trabalho sejam aproveitadas pelos residentes do Vetor; integrar os vários projetos através de desenho urbano que considere o emprego de obras de arte, elevados e outras estruturas que evitem agressões maiores ao meio ambiente; implementar as propostas de solução de tráfego de curto, médio e longo prazos, priorizando soluções coletivas; estabelecer faixas de congelamento de ocupação em áreas críticas e faixas de domínio de rodovias, exercendo controle eficiente.

2.4 Marcos regulatórios da mobilidade na RMBH

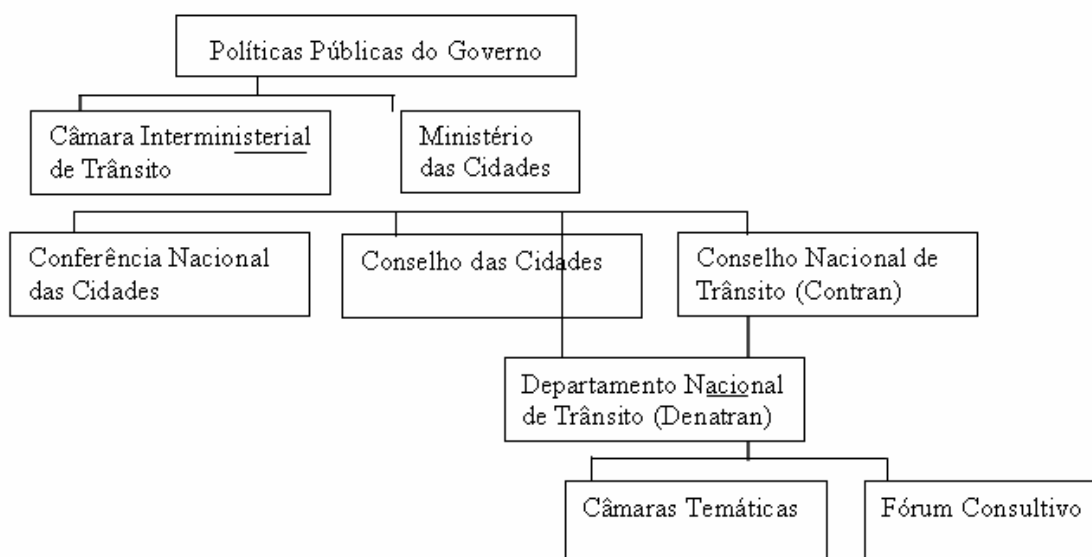
O primeiro grande marco regulatório referente à mobilidade na RMBH refere-se à Constituição brasileira de 1988, que garante o direito de ir e vir dos cidadãos, principalmente em seus artigos 21, 22, 30, 178, 227, 230, e 244.

Além disso, existem outros órgãos e respectivas legislações que tratam sobre a mobilidade, conforme descrito na sequência desta seção.

2.4.1 Gestão do trânsito brasileiro

A gestão do trânsito brasileiro é responsabilidade de um amplo conjunto de órgãos e entidades, devendo os mesmos estar em constante integração dentro da gestão federativa para efetiva aplicação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e cumprimento da Política Nacional de Trânsito (PNT) (Figura 2.14).

Figura 2.14 - Organograma da Gestão Federativa do Trânsito



Fonte: Ministério das Cidades, (2004).

O Ministério das Cidades tem como competências o saneamento ambiental, os programas urbanos, a habitação, o trânsito, o transporte e a mobilidade urbana. É o coordenador máximo do Sistema Nacional de Trânsito (SNT)⁹, bem como do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) e Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), além de

⁹ O SNT é o conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que estes últimos recebem a competência de execução da gestão. Seus objetivos são, além de estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Trânsito (PNT), o exercício das atividades de planejamento, administração, normatização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e reciclagem de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

presidir o Conselho das Cidades e ter participação na Câmara Interministerial. O Contran e o Denatran são, respectivamente, os órgãos normativo e executivo máximos da União com poderes exclusivos sobre a legislação de trânsito no país.

O Conselho das Cidades, que é um colegiado constituído por representantes do Estado em seus três níveis de governo e da sociedade civil, tem por objetivo estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com a participação social, enquanto a Câmara Interministerial de Trânsito visa a harmonizar o orçamento destinado às questões de trânsito. Este é composto por dez Ministérios, como o do Trabalho e o da Educação, dentre outros. A Conferência Nacional das Cidades, prevista no Estatuto das Cidades e realizada a cada dois anos, tem por objetivo propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a Política Nacional das Cidades. Já as Câmaras Temáticas são órgãos técnicos compostos por representantes do Estado e da sociedade civil e que têm a finalidade de estudar e oferecer sugestões e embasamento técnico para decisões do Contran. São seis Câmaras Temáticas, cada qual com treze membros titulares e seus respectivos suplentes. O Fórum Consultivo de Trânsito – colegiado constituído por 54 representantes (e igual número de suplentes) dos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito – tem por finalidade assessorar o Contran em suas decisões.

O SNT é composto pelo Contran; Conselhos Estaduais de Trânsito, órgãos executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Polícias Rodoviária Federal, Militares e das Juntas Administrativas de Recursos de Infrações, conforme o Quadro 2.2.

Quadro 2.2 - Sistema Nacional de Trânsito

Instância	Órgãos Deliberativos	Órgãos Executivos		Agentes de Fiscalização	Órgãos Julgadores
		Trânsito	Rodoviário		
Federal	Contran	Denatran	DNIT	Polícia Rodoviária e DNIT	Jari
Estadual	Cetran e Contrandife	Detran	DER	Polícia Militar e agentes dos Detrans e DER	Jari

Municipal	-	Órgão municipal de trânsito e rodoviários	Órgão municipal de trânsito e rodoviários	Polícia Militar e agentes dos órgãos municipais	Jari
------------------	---	---	---	---	------

Fonte: Ministério das Cidades (2004) Caderno MCidades – Trânsito, questão de cidadania. Brasília, DF

Observam-se, no nível federal, o Contran e o Denatran. No nível estadual, os Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran) são responsáveis pelos procedimentos de habilitação de condutores e licenciamento de veículos, sendo também responsáveis pela fiscalização das infrações referentes a essas áreas, enquanto os Departamentos de Estradas de Rodagem (DER) são responsáveis pelo planejamento, operação e fiscalização do trânsito nas rodovias sob sua jurisdição. No âmbito municipal, os municípios passam a ter participação legal, sendo responsáveis pelo planejamento, operação e fiscalização (de itens específicos) do seu trânsito.

O SNT tem a incumbência de propor as diretrizes da Política Nacional de Trânsito e o Contran é responsável por estabelecê-las de forma a harmonizá-las às políticas estabelecidas por outros Conselhos Nacionais, em especial pelo Conselho das Cidades, órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil e que tem por foco o desenvolvimento urbano e regional, a política fundiária e de habitação, o saneamento ambiental, o trânsito e o transporte e a mobilidade urbana, além do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Conselho Nacional da Saúde.

Há a descentralização política do país e a autonomia dos poderes, sendo o município parte integrante do Sistema Nacional de Trânsito e, para isto, as administrações municipais devem se organizar, estruturando os seus órgãos locais para a efetiva municipalização do trânsito. No entanto, é fundamental que haja o diálogo entre os órgãos de gerência de transporte e trânsito, municipais e metropolitanos, para permitir a gestão mais eficiente dos problemas urbanos. Torna-se necessário estabelecer convênios com os órgãos estaduais (Departamentos Estaduais de Trânsito e Polícias Militares) componentes do SNT.

Uma vez constituída essa organização, há uma hierarquização das atividades, ou seja, o órgão da instância estadual tem que estar de acordo com as resoluções praticadas em nível federal, e assim sucessivamente. Assim, quando se incorpora a instância metropolitana, o mesmo deve acontecer.

2.5. Agentes e arranjos institucionais

2.5.1. A gestão dos transportes na RMBH

Atualmente, o sistema de transporte da Região Metropolitana de Belo Horizonte é constituído por 13 agências municipais, duas estaduais e uma subordinada à esfera federal. O transporte intermunicipal metropolitano está a cargo da Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas (SETOP), que responde pelo planejamento operacional da rede de ônibus, e do DER/MG, responsável pelas atividades de fiscalização. A CBTU (Companhia Brasileira de Trens Urbanos), através de uma superintendência regional, continua gerenciando o Trem Metropolitano de Belo Horizonte. O Quadro 2.3 apresenta a relação das entidades municipais que, na atualidade, respondem pela gestão dos transportes e do tráfego urbano no âmbito da RMBH.

Quadro 2.3 - Entidades municipais de gestão do transporte e do trânsito na RMBH

Município	Agência
Belo Horizonte	Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS)
Betim	Empresa de Transporte e Trânsito de Betim (TRANSBETIM)
Brumadinho	Departamento de Serviço de Trânsito e Transporte (Secretaria Municipal de Obras)
Caeté	Departamento de Transportes (Secretaria de Educação)
Contagem	Autarquia Municipal de Trânsito e Transporte de Contagem (TRANSCON)
Ibirité	Departamento de Trânsito e Transporte (Secretaria do Meio Ambiente)
Lagoa Santa	Secretaria Municipal de Transportes
Nova Lima	Secretaria de Segurança, Trânsito e Transportes Públicos (SEMST)
Pedro Leopoldo	Departamento de Transportes (Secretaria Municipal de Serviços Públicos)
Ribeirão das Neves	Secretaria de Segurança, Trânsito e Transportes

Sabará	Gerência Municipal de Transporte
Santa Luzia	Diretoria Municipal de Trânsito (Secretaria de Segurança Pública)
Vespasiano	Empresa Municipal de Trânsito de Vespasiano

A ausência de quaisquer processos efetivos de planejamento integrado e de gestão colegiada, tendo em vista o já significativo número de agências municipais operando, na maior parte das vezes, de maneira isolada, segundo apenas uma lógica interna, é, talvez, o aspecto mais crítico para que o sistema de transporte público da RMBH seja, de fato, eficiente. Nesse sentido, um dos pontos centrais nas discussões em torno da questão metropolitana é justamente a desarticulação do sistema de transporte da RMBH — ponto intensamente debatido por acadêmicos, legisladores, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos. Em geral, a comunidade técnica e acadêmica reconhece que a inoperância dos transportes públicos na RMBH tende a gerar externalidades negativas também em outras políticas públicas estratégicas, como desenvolvimento urbano e qualidade ambiental.

No subsistema municipal de Belo Horizonte, gerenciado pela BHTRANS, e no subsistema intermunicipal metropolitano, gerenciado pelo governo do Estado, registram-se linhas de ônibus concorrentes entre si ou, o que é ainda pior, concorrentes com o Trem Metropolitano, fato que explica, em parte, a ainda limitada política de integração física e tarifária entre os subsistemas. Em função desse quadro de “irracionalidade” operacional, os resultados não poderiam ser outros, ou seja, aumento do volume de automóveis e motocicletas em circulação, contribuindo para o congestionamento do tráfego, disputa entre subsistemas por passageiros nos trechos viários de uso comum, *déficit* econômico etc. Os dois subsistemas, municipal de Belo Horizonte e intermunicipal metropolitano, respondem por 80% dos passageiros transportados em toda a RMBH. Contudo, do ponto de vista jurídico-institucional, os dois subsistemas apresentam grandes diferenças quanto à estrutura de gestão adotada.

2.5.2 A regionalização do Trem Metropolitano de Belo Horizonte

O Trem Metropolitano de Belo Horizonte é gerenciado e operado pela CBTU através de sua unidade local, a STU-DEMETRÔ (Superintendência de Trens Urbanos de Belo Horizonte), constituída através do Decreto Federal 89.396 de 1984.

A gestão do Trem Metropolitano de Belo Horizonte convive, desde 1993, com a expectativa de ser regionalizada. É fato que o Governo Federal, já em 1987, através do PRODEST (Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes), propunha, como diretriz de política setorial, que o sistema de trens urbanos buscase uma integração cada vez maior com os transportes urbanos locais, vislumbrando, como cenário de longo prazo, a delegação da operação dos sistemas às administrações estaduais e municipais.

Em 1991, o Governo Collor incluiu, entre suas principais diretrizes setoriais, a redistribuição de responsabilidades entre os diversos níveis de administração, transferindo para os Estados e municípios a gestão e a exploração de sistemas de transportes. As diretrizes estabelecidas especificamente para a CBTU recomendavam “buscar a racionalização e a eficiência de suas ações e a integração destas com as empreendidas pelos diversos setores das administrações municipais e estaduais”, e “realizar a estadualização progressiva dos sistemas sob seu controle, em função das peculiaridades regionais”¹⁰. No caso de Belo Horizonte, diferentemente do que ocorreu no resto do país, optou-se pela “regionalização” do trem e não pela “estadualização”.

Em decorrência das orientações de governo citadas e buscando viabilizar a conclusão de dois trechos da linha-tronco do Trem Metropolitano de Belo Horizonte, interligando os bairros Eldorado e São Paulo, a União, o estado de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte celebraram, ainda em 1991, um convênio visando a promover os atos administrativos, as alterações institucionais e organizacionais e a iniciativa para edição das medidas legais necessárias à efetivação da transferência, até 1993, da operação do trem para uma empresa a ser constituída conjuntamente pelo estado e pelo município. No entanto, essa transferência acabou não ocorrendo, naquela ocasião, devido, em parte, ao fato de o Governo Federal não ter cumprido no prazo previsto algumas metas sob sua responsabilidade.

¹⁰ Cf. CBTU, 1989.

No Governo Itamar Franco, o projeto inicial do metrô acabou sofrendo uma profunda reavaliação no âmbito do Governo Federal. Em função dos resultados de novas pesquisas, o plano original de estender o trem no sentido oeste foi abandonado e o trecho projetado para a região norte foi ampliado, direcionando-o para Venda Nova, zona de grande crescimento populacional e que apresentava um significativo número de deslocamentos para o centro de Belo Horizonte.

No caminho da regionalização, a Empresa METROMINAS (Trem Metropolitano de Belo Horizonte) foi formalmente constituída em 2001, com participação acionária do governo estadual (55%) e das Prefeituras Municipais de Belo Horizonte (35%) e de Contagem (10%). Contudo, apesar de o trem ter finalmente chegado a Venda Nova em setembro de 2002, a sua gestão continuou nas mãos da CBTU.

2.6 Conclusões

O presente diagnóstico foi elaborado de forma extensiva, abrangendo não somente um longo período de tempo, como também todos os segmentos do sistema de transporte metropolitano. Fica evidente, através do texto, que a mobilidade de pessoas e de mercadorias tem estado bastante comprometida nos últimos dez anos e que o cenário futuro aponta para um recrudescimento dos problemas detectados, se nada for realizado no sentido de mitigar tal situação. A solução para os problemas identificados poderia ser a implantação de centralidades na RMBH, de forma a reduzir os movimentos pendulares em direção ao centro de Belo Horizonte.

De forma resumida, as propostas do PDDI devem também contemplar ações que, em geral, modifiquem a matriz de transportes públicos da RMBH, implantando um modelo mais eficiente para seus usuários. Esse modelo deve contar, necessariamente, com vias prioritárias para o transporte coletivo, seja ele rodoviário e/ou ferroviário. Também devem contribuir para racionalizar o tráfego de veículos no seu sistema viário, ao ofertar transportes públicos de melhor qualidade e mais acessíveis para a população. Dessa forma, medidas de restrição aos veículos individuais em áreas críticas poderão ser implementadas.

Espera-se que, no conjunto de ações, seja definido um processo de gestão única para os sistemas de transporte da Região Metropolitana, possibilitando, também, uma adequada política tarifária para os transportes coletivos e para os estacionamentos públicos. Essa gestão parece ser possível apenas com a implantação de um sistema institucional moderno e eficiente.

2.7 Referências

AMBEL. **Relatório da 1ª Conferência das Cidades da RMBH**. Rio Acima: Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte, 2003. 39 p.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Seminário Legislativo Regiões Metropolitanas: as palestras e as propostas aprovadas na plenária final**. Belo Horizonte: ALMG, 2004. 141 p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS – ANTP. **Conclusões gerais do 5º Congresso Nacional de Transportes Públicos**: recomendações das comissões técnicas. Belo Horizonte, ANTP, 1985.

AXHAUSEN, K.W. e SCHÖNFELDER, S. Activity spaces: measures of social exclusion? **Transport Policy**, v. 10, Issue 4, October 2003, Pages 273-286.

AZEVEDO, S. e CASTRO, M.M.M. de. Política de transporte na região metropolitana de Belo Horizonte: o papel da Metrobel. **Revista de Administração Pública**. Belo Horizonte, v. 21, n. 3, jul./set. 1987.

AZEVEDO, S. e PRATES, A.A. **Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva**. In: Ciências sociais hoje. São Paulo: Vértice, 1991.

AZZONI, C.R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo, IPE/USP, 1986.

BALBIM, R. **Artigo baseado em palestra realizada na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo** CETESB, 2004.

BELO HORIZONTE. Observatório do Desenvolvimento dos Objetivos do Milênio de Belo Horizonte / 2006. **Relatório do Perfil ODM de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. Belo Horizonte: SMPL, 2006.

BELO HORIZONTE. **Relatório de acompanhamento objetivos de desenvolvimento do milênio** Belo Horizonte – 2008 / Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. Belo Horizonte: SMPL, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988. 168 p.

BRASIL. **Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973**. Dispõe sobre a criação das Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Diário Oficial, Brasília, jun/1973.

BROWNE, M.; ALLEN, J.; NEMOTO, T.; VISSER, J. Light Goods Vehicles in Urban Areas. In: **The 6rd International Conference on City Logistics**. Puerto Valarta, Mexico. 30jun – 02 jul 2009.

BROWNE, M.; ALLEN, J.; STEELE, S.; CHERRET, T.; McLEOD, F. Analysing the results of UK urban freight studies. In: **The 6rd International Conference on City Logistics**. Puerto Valarta, Mexico. 30jun – 02 jul 2009.

CALDAS, M.F.; MENDONÇA, J.G.; CARMO, L.N. (Coord.) **Estudos urbanos**: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2008. 513 p.

CARDOSO, L. **Transporte alternativo: riscos e possibilidades**; Reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, 2003 (Dissertação, Mestrado em Geografia).

CARDOSO, L. **Transporte público, acessibilidade urbana e desigualdades socioespaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, 2007 (Tese, Doutorado em Geografia).

CBTU — Companhia Brasileira de Trens Urbanos. **Projeto do Trem Metropolitano da RMBH**: investimentos, operação e sua interface como o transporte de carga. Belo Horizonte: STU/BH, 1989. 16 p.

COSTA, J.E.A. Operação urbana no transporte de passageiros em Belo Horizonte. As novas relações entre o Poder Público e o setor privado. CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO ANTP, 13, 2001. Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, outubro de 2001.

COSTA, J.E.A. e FREITAS, M.B. de. Repartição da receita financeira em sistemas integrados de transporte público. CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO ANTP, 13, 2001. Porto Alegre, **Anais...** Porto Alegre, outubro de 2001.

DABKANC, L. **Goods transport in large European cities**: Difficult to organize, difficult to modernize. Transportation Research Part A. Elsevier, 2006.

DANTAS FILHO, N.M. et al. Consistência estatística do índice de desempenho operacional proposto pela BHTRANS. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES ANPET, 13, 1999, São Carlos. **Anais...** São Carlos: Universidade de São Carlos, novembro/1999.

DETRAN-MG. **Site Institucional**. Disponível em: <https://www.detrannet.mg.gov.br/detran/index.asp>. Acesso em 15 jun 2009.

DEZI, G.; DONDI, G.; SANGIORGI, C. (2009) Urban Freight transport in Bologna: planning of commercial vehicle loading/unloading zones. In: **The 6rd International Conference on City Logistics**. Puerto Valarta, Mexico. 30jun – 02 jul 2009.

DIAS, J.L.S. Da Metrobel à BHTRANS: uma viagem com escalas! **Revista Trans 1-Caderno de Debates**, n. 1, ano 1, Belo Horizonte, agosto/1996.

DONAGHY, K. P. Modeling the Evolution of the Goods Movement Supply Chain and Associated Impacts on Metropolitan Areas: From Micro-foundations to System Effects. **National Urban Freight Conference**. Califórnia, 2006.

EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE – BHTRANS. **Ir e vir melhor**: PBH/BHTRANS – 1997-2000, dezembro/2000.

EMPRESA DE TRANSPORTES E TRÂNSITO DE BELO HORIZONTE – BHTRANS. **Diagnóstico Preliminar do Sistema de Mobilidade Urbana de Belo Horizonte**. PBH/BHTRANS, abril de 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Omnibus**: uma história dos transportes coletivos em Belo Horizonte. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1996.

GEIGER, P.P. Regionalização do espaço no Brasil. In: BARAT, Josef. **Política de desenvolvimento urbano**: aspectos metropolitanos e locais. 2 ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979.

GOMIDE, A.Á. **Transporte urbano e inclusão social**. Brasília: IPEA, 2003.

GOUVÊA, R.G.. Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil. EURE — **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago - Chile, vol. XXXV, n. 104, p. 47-76, abril 2009

GOUVÊA, R.G.. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005. 324 p.

GOUVÊA, R.G.. **A gestão dos transportes públicos em BH**: uma questão metropolitana. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, 1992 (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

GUIMARÃES, B.M.. As favelas como objeto de análise – desafios e perspectivas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIV, 2000, Caxambu: **Anais...**

IBGE (2005) **Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2005**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (19 de dezembro de 2007). Página visitada em 13 de novembro de 2009.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E INFORMAÇÃO EM TRANSPORTE / ITRANS. **Mobilidade e Pobreza**. Relatório Final. Brasília, 2003.

JONES, S.R. Accessibility measures: a literature review. **Transport and Road Research Laboratory**, Laboratory Report 967, 1981.

KAWAMURA, K; RASHIDI, L. H. Economic, Environmental, and Congestion Impacts of trucking. In: **The 6rd International Conference on City Logistics**. Puerto Valarta, Mexico. 30jun – 02 jul 2009.

LEIVA, G.C. et al. Compreendendo os problemas de circulação de bicicletas pela ótica do ciclista. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES ANPET, 18, 2004, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, novembro/2004.

LIMA JUNIOR, O. F. **A carga na cidade**: hoje a amanhã. Disponível em: <http://www.fec.unicamp.br/~lalt/>. 2003 Acesso em junho de 2009.

MAGALHÃES, D. J. A. V. Urban Freight Transport in a Metropolitan Context: The Belo Horizonte City Case Study. In: **The 6rd International Conference on City Logistics**. Puerto Valarta, Mexico. 30jun – 02 jul 2009.

MAGALHÃES, D.J.A.V. **Uma abordagem multinível sobre localização e mobilidade residenciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 2002 (Tese, Doutorado em Demografia).

MARES GUIA, VIRGÍNIA R. A gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte: avanços e limites. In: FERNANDES, E. (org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 107, de 12 de janeiro de 2009**. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH. Minas Gerais, Belo Horizonte, jan/2009.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 89, de 13 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Minas Gerais, Belo Horizonte, jan/2006.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 88, de 13 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de Região Metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Minas Gerais, Belo Horizonte, jan/2006.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional n. 65, de 25 de novembro de 2004**. Altera os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado. Minas Gerais, Belo Horizonte, nov/2004.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada n. 100, de 29 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais — DER — e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, jan/2003.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 49, de 23 de dezembro de 1997.** Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, dez/1997.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar n. 26, de 14 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da Região Metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da Assembléia Metropolitana da RMBH e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, jan/1993.

MINAS GERAIS. **Nova Constituição do Estado de Minas Gerais:** promulgada em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Del Rey, 1990. 197 p.

MINAS GERAIS. **Lei n. 9.527, de 29 de dezembro de 1987.** Dispõe sobre a administração da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, dez/1987.

MINAS GERAIS. **Lei n. 7.275, de 28 de junho de 1978.** Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia de Transportes Urbanos da RMBH — METROBEL — e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, jun/1978.

Ministério das Cidades (2004). **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável.** Disponível em <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/biblioteca/cadernos-do-ministerio-das-cidades/> Acesso em 22 mar 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno MCidades - Trânsito, questão de cidadania.** Brasília, DF, 2004.

MORAES, F.B.. **Gestão Metropolitana; Uma reflexão sobre sua trajetória e perspectivas a partir da experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, 1996 (Dissertação, Mestrado em Geografia).

MUNUZURI, J.; LARRANETA, J.; ONIEVA, L.; Cortés, P. (2005) Solutions applicable by local administrations for urban logistics improvement. **Cities**, v. 22, n.1, p. 15-28.

NEGRI, B. A Desconcentração Industrial no Brasil: características da industrialização brasileira. In: **Concentração e Desconcentração Industrial em SP (1880-1990).** Campinas: Ed. Unicamp, p. 137-165, 1996.

RAMOS NUNES, N. T.; **An Evaluation of the Role of Medium Capacity Transport Systems in Developing Countries: The Brazilian Case.** Ph. D. Thesis. Institute for Transportation Studies – The University of Leeds. UK, 1996.

RAMOS NUNES, N. T. e OLIVEIRA, L.K.; **Assessing Model for Adoption of New Logistical Services: An Application for Small Orders of Goods Distribution in Brazil.** Puerto Vallarta, México, 2009.

OLIVEIRA, L. K; BRAGA, A. S. (2009) Diagnóstico das atuais práticas e perspectivas para melhoria da logística urbana na região urbana de belo horizonte. In: **XXIII Congresso Nacional de Ensino e Pesquisa em Transportes.** Vitória, ES. 09-13 nov 2009.

PLAMBEL. **Sistema de gestão metropolitana**: proposta de reformulação diante da nova ordem constitucional. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1989. 100 p.

PLAMBEL. Fundação João Pinheiro. **Institucionalização do Sistema Metropolitano de Planejamento**. Belo Horizonte: FJP, 1974. 107 p.

RICCIARDI, N.; Crainic, T.G.; STORCHI, G. (2003) **Planning Models for City Logistics Operations**. Dipartimento di Statistica Probabilità e Statistiche Applicate.

SANCHES Junior, P. F. (2008) **Logística de Carga Urbana**: uma análise da realidade brasileira. Unicamp – Tese de Doutorado.

SATHISAN, S.K.; SRINIVASAN, N. Evaluation of accessibility of urban transportation networks. **Transportation Research Record**, n. 1617, 1998, p. 78-83.

SCHOEMAKER, J.; ALLEN, J.; HUSHEBECK, M.; MONIGL, J. (2006) **Quantification of Urban Freight Transport Effects**. BESTUFS.

SEDRO. **Síntese dos resultados das Oficinas Microrregionais realizadas na RMBH de outubro a dezembro/2006**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, 2007.

SILVA, R.C. Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo de Belo Horizonte. **Revista Trans 1- Caderno de Debates**, n. 1, ano 1, Belo Horizonte, agosto/1996.

TANIGUCHI, E.; THOMPSON, R.G.; YAMADA, T. (2003) Visions for City Logistics. In: **The 3rd International Conference on City Logistics**. Madeira, Portugal. 25-27 jun 2003.

TANIGUCHI, E.; THOMPSON, R.G.; YAMADA, T.; Duin, R.V. (2001) **City Logistics: Network Modeling and Intelligent Transport Systems**. Pergamon.

VASCONCELLOS, E. A. A cidade e o transporte. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS - ANTP. **Documentos Setoriais ANTP: O Transporte Clandestino no Brasil**. nº 1, São Paulo, 2000, p. 09-21.

WOUDSMA, C. (2001) Understanding the Movement of Goods, Not People: Issues, Evidence and Potential. **Urban Studies**, vol. 38, n. 13, p. 2439-2455.

3 HABITAÇÃO, VIDA COTIDIANA E QUALIDADE DE VIDA - HVQ

3.1 Introdução

Partimos do pressuposto de que o direito à cidade só se concretiza quando praticado pelos seus habitantes cotidianamente, na escala microlocal, por meio de discussões, decisões e ações concretas sobre a melhoria do espaço urbano vivenciado. Essa prática, possível no âmbito de uma vizinhança, de um quarteirão ou de um bairro e que ocorre em muitos lugares independentemente de especialistas, orientou as questões prioritárias apontadas por nossa equipe em relação ao espaço cotidiano público e privado. Em contraposição à produção heterônoma, entendemos que as ações solidárias de vizinhança e as negociações coletivas são capazes de articular soluções nessa escala. Uma vez potencializadas, podem interferir em estruturas sociais vigentes que acabam servindo mais à reprodução da força de trabalho e das relações de produção, do que à melhoria da vida dos habitantes. A ação autônoma e coletiva dos habitantes na produção do espaço é um fator necessário para que as diversas situações metropolitanas se sustentem socioambientalmente.

No lugar de um diagnóstico composto exclusivamente de dados quantitativos, o ponto de partida para a formulação de diretrizes foi a identificação de situações típicas, problemas e entraves encontrados na produção do espaço cotidiano. Os problemas, de um modo geral, estão relacionados à dinâmica de crescimento expansionista e excludente da cidade, onde o acesso à moradia e a espaços cotidianos bem inseridos na malha urbana se configura como privilégio para poucos. Em contraposição a essa dinâmica de segregação, investigamos instrumentos para a intensificação do uso do espaço urbano, ou seja, para o preenchimento dos locais providos de infraestrutura, por meio do uso de edificações e lotes ociosos, como também de áreas residuais para o uso cotidiano privado e público.

Entendemos que as informações sobre a realidade dos espaços cotidianos serão tanto mais precisas quanto mais recente a data de sua coleta e quanto mais próximas dessa realidade as pessoas que a fazem. Embora possa parecer óbvia, essa constatação tem conseqüências importantes para a abordagem do espaço cotidiano no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI). Ela reforça o entendimento de que “a

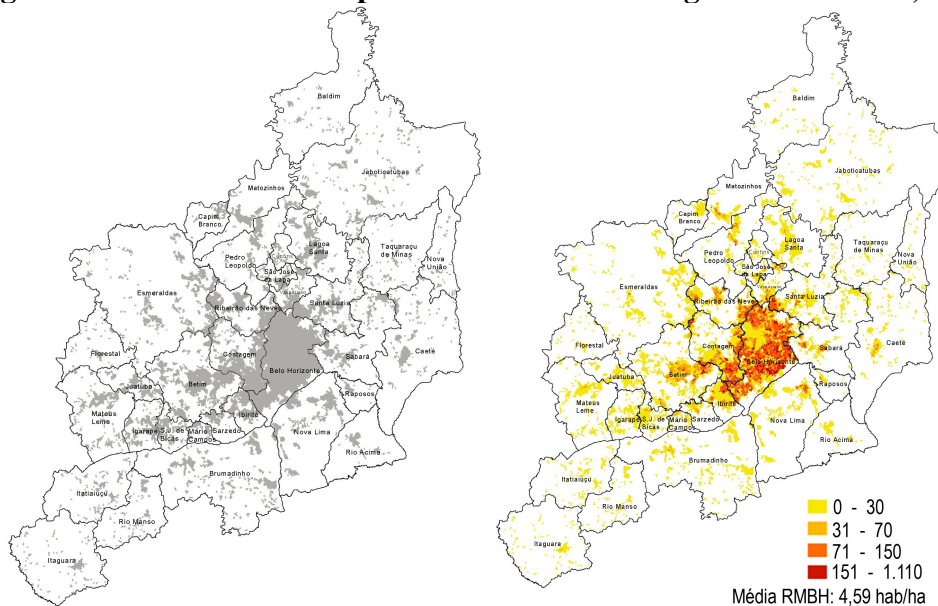
informação municipal, mesmo quando baseada em estimativas, costuma representar uma maior aproximação da realidade” (MCidades, 2009, p.265) do que a informação obtida em bases de dados muito abrangentes e atualizadas em períodos relativamente longos. Por isso, entendemos que nenhum Plano Metropolitano poderia substituir as ações das Prefeituras Municipais, definindo, como que de cima para baixo, uma solução de grande escala. Pelo contrário, sua tarefa seria auxiliar as Prefeituras e, como já dito, facilitar o seu trabalho dentro de determinadas premissas comuns, acordadas no âmbito metropolitano.

Avançando nesse raciocínio, é lícito supor que a defasagem entre informações nacionais e municipais equivale, *mutatis mutandis*, a uma defasagem entre informações municipais e microlocais. Da mesma maneira que técnicos e administradores de uma prefeitura costumam ter maior experiência e possibilidade de acesso a um assentamento do que, por exemplo, um pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os moradores costumam ter mais conhecimento acerca do sítio que habitam, das vantagens ou desvantagens de sua localização urbana, de suas carências habitacionais e das transformações recentes do que a administração pública municipal.

Porém, metodologias de planejamento consolidadas têm sido pouco permeáveis a esse tipo de “conhecimento vivido”. Para aumentar essa permeabilidade ao longo do tempo, faz-se necessário, num primeiro momento, utilizar dados disponíveis em escalas maiores sem perder de vista que podem apresentar um grau de imprecisão elevado e, num segundo momento, incrementar as possibilidades de sistematização das informações em escala microlocal, tanto para a própria população quanto para as administrações municipais e metropolitana.

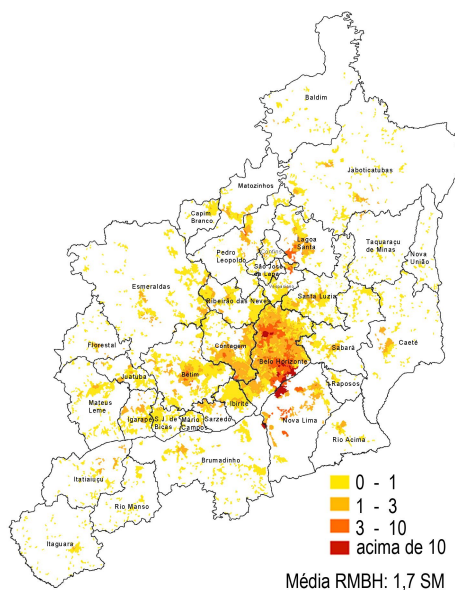
Como ponto de partida, utilizamos dados censitários fornecidos pelo IBGE (densidade populacional e renda dos chefes de família - Mapas 2 e 3) e estudos sobre o déficit habitacional no país, elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP). Nestes, além das necessidades habitacionais, pudemos obter quantitativos dos domicílios vagos existentes na RMBH. Para situar os dados nos mapas temáticos utilizamos como matriz a mancha ocupada (Mapa 1), que define lugares urbanos ou rurais com infraestrutura de energia (atendidos por postes da CEMIG). A utilização dessa máscara para a inserção dos dados é importante para que a proporção entre pessoas e território não seja abstraída, tendo em vista a ocupação difusa da região. É importante considerar que, apesar de sua generalidade e imprecisão, os dados evidenciam tendências importantes de serem consideradas.

Figuras 1 e 2 – Mancha Ocupada e Densidade Demográfica – RMBH, 2000



Fonte de dados: IBGE/ Censo 2000

Figura 3 – Renda do Chefe de Família – RMBH, 2000



Fonte de dados: IBGE/ Censo 2000

Para mapearmos o “conhecimento vivido” entrevistamos as 34 prefeituras da RMBH, entre março e maio de 2010, tendo como foco a produção do espaço na vida cotidiana. Foram abordadas as práticas com relação à habitação, o ambiente urbano e os lugares públicos. Buscou-se com isso entender como os temas são tratados em âmbito municipal e como as políticas federais e estaduais são recebidas e colocadas em prática pelos municípios. Às informações fornecidas pelas entrevistas se somaram os dados obtidos nas Oficinas do

Processo Participativo (Ciclo A), que além de confirmar muitos relatos apresentaram novos pontos de vista.

A análise das tendências evidenciadas pelos dados estatísticos e trabalhos acadêmicos sobre municípios da RMBH associada ao “conhecimento vivido” registrado pelas entrevistas e oficinas participativas consolida uma espécie de retrato de como vivem as pessoas na RMBH e como os espaços cotidianos, públicos e privados, são constituídos. A sistematização dessas informações originou uma espécie de banco de situações típicas acompanhado de apontamentos sobre suas implicações e possibilidades. Tal banco, aqui denominado “Tipologia do Espaço Cotidiano”, objetiva facilitar o reconhecimento dos problemas e das possíveis ações para sua reversão por parte do município. Desse modo, a lógica dos tipos proposta possibilita que as prefeituras ajam autonomamente e, a partir daí, estimula a autonomia individual e coletiva dos habitantes. Em síntese, a tipologia tem por intuito o aumento do poder de decisão sobre as situações típicas cotidianas e se viabiliza por meio do cruzamento de ações institucionais com as ações diretas da população. Seu desenho e detalhamento são contemplados a seguir.

3.2 Tipologia do Espaço Cotidiano

3.2.1 O Que é Tipologia

Uma tipologia é uma maneira de descrever um conjunto de fenômenos organizando-os em *tipos*, de acordo com suas características. A escolha dessas características define a tipologia, isto é, a lógica de articulação entre os tipos. Essa lógica é multifacetada e não hierárquica, embora as facetadas possam ter diferentes níveis de generalidade ou especificidade.

A tipologia aqui proposta consiste numa ferramenta conceitual para descrever e caracterizar diferentes *tipos de espaços cotidianos*. Trata-se de responder à pergunta: *Como moram os cidadãos da Região Metropolitana?* À cada situação típica de moradia e entorno urbano imediato corresponde um *tipo*, que se repete em diversos pontos da RMBH. Assim, a tipologia visa facilitar a compreensão desses espaços na escala microlocal para orientar políticas e programas públicos. Além disso, poderá facilitar a cooperação entre prefeituras e a

cooperação entre grupos de habitantes, já que idéias, soluções, procedimentos, programas ou propostas para um determinado lugar podem ser úteis para outro lugar de mesmo tipo.

Essa abordagem se contrapõe ao planejamento modernista-funcionalista com seu ideal de uma cidade inteiramente nova, organizada a partir de uma instância central. O que procuramos, pelo contrário, é uma abordagem que considere o aprendizado, os conhecimentos e também os equívocos coletivamente desenvolvidos pela população metropolitana e sedimentados nos seus espaços e práticas ao longo do tempo. A partir disso, poderão ser elaboradas propostas para alterar ou preservar tais espaços e práticas, conforme as potencialidades e dificuldades em cada lugar específico. Portanto, nosso foco não está apenas no produto espacial – sempre temporário ou provisório – mas, igualmente, nos processos socioespaciais.

No campo da arquitetura e do urbanismo, bem como na linguagem coloquial, o conceito de tipologia é mais comumente aplicado a edificações. Esse uso foi proposto por Quatremère de Quincy entre os séculos XVIII e XIX e retomado por Salvatore Muratori e Gian Luigi Caniggia em meados do século XX.¹ Para a descrição dos ambientes urbanos, Muratori e Caniggia utilizam, em vez da tipologia, uma *morfologia urbana*, isto é, uma classificação das formas urbanas. Em contrapartida, a proposta aqui é contemplar também processos e características invisíveis ou, dito de outro modo, processos e características que não se refletem necessariamente nas estruturas físicas da cidade. A taxa de vacância das edificações, os arranjos produtivos ou a irregularidade fundiária, por exemplo, são aspectos muitas vezes invisíveis que nos interessam diretamente. Por isso, a presente tipologia não deriva diretamente desses estudos clássicos.

3.2.2 A Lógica dos Tipos

Os espaços cotidianos da RMBH são imensamente variados e complexos. Uma tipologia que refletisse cada um de seus meandros seria inútil, porque teria a mesma complexidade. Inversamente, uma tipologia ordenada por alguns poucos critérios universalmente aplicados a quaisquer espaços também significaria reduzir a realidade. Por essa razão, procuramos extrair das informações coletadas nas pesquisas (como descrito no item 3.1) os critérios mais determinantes para cada caso, de modo que certo critério pode ser fundamental para um tipo e secundário ou até irrelevante para outro.

1 CATALDI, Giancarlo; MAFFEI, Gian Luigi; VACCARO, Paolo. Saverio Muratori and the Italian school of planning typology. *Urban Morphology*, 6 (1), 2002, p.3-14.

Há, no entanto, um aspecto elementar nos espaços cotidianos da RMBH, que se reflete em suas formas visíveis tanto quanto em seus processos de transformação e suas potencialidades. Trata-se do grau de autonomia ou heteronomia da população no que diz respeito às decisões mais relevantes para a produção do espaço. Esse aspecto define quatro grandes grupos, nos quais se enquadram os diferentes tipos. São eles:

- Situações em que as decisões mais relevantes são tomadas por uma instância única (o planejador, a equipe técnica, o empreendedor) num momento determinado, gerando **estrutura urbana e edificações planejadas em conjunto**;
- Situações em que parte das decisões é tomada por uma instância única num momento determinado, enquanto outra parte é tomada por muitos indivíduos ao longo do tempo, gerando **estrutura urbana planejada com parcelas e edificações independentes**;
- Situações em que todas as decisões mais relevantes são tomadas por muitos indivíduos ao longo do tempo, gerando **estrutura urbana orgânica com parcelas e edificações independentes**;
- Situações em que as decisões mais relevantes são tomadas por uma instância única ao longo do tempo, tal como ocorre nas **moradias rurais**.

Esses quatro grupos servem a uma ordenação geral dos tipos, ao mesmo tempo em que evitam algumas redundâncias nas descrições, pois todas as características de um grupo se aplicam a todos os tipos nele incluídos. Para cada um dos grupos, elegemos então um critério de diferenciação entre tipos, derivado não de uma lógica abstrata, mas dos dados coletados acerca das características concretas dos espaços da RMBH. Tais critérios são:

- Para **estrutura urbana e edificações planejadas em conjunto**, o principal critério de diferenciação é a faixa de renda do público ao qual o espaço se destina, originando os tipos *Conjunto de interesse social*, *Conjunto popular* e *Conjunto de classe média a alta*;
- Para **estrutura urbana planejada com parcelas e edificações independentes**, o principal critério de diferenciação é o tamanho das parcelas, originando os tipos *Parcelamento com lotes pequenos*, *Parcelamento com lotes médios*, *Parcelamento com lotes grandes*, *Parcelamento vago* e *Gleba remanescente*;

- Para **estrutura urbana orgânica com parcelas e edificações independentes**, o principal critério de diferenciação é o grau de consolidação, originando os tipos *Aglomerado histórico*, *Aglomerado consolidado* e *Aglomerado frágil*;
- Para **moradias rurais**, o principal critério de diferenciação é a relação entre a moradia e o trabalho na terra, originando os tipos *Unidade agrária familiar*, *Unidade agrária empregadora*, *Unidade rural não produtiva*.

Finalmente, consideramos que alguns dos tipos apresentam variações particularmente importantes para a compreensão das situações reais que abarcam. Essas variações podem formar inúmeros subtipos, a serem definidos caso a caso. Eles são comentados depois da caracterização dos tipos de cada grupo, juntamente com alguns apontamentos para as etapas seguintes do trabalho. Têm-se, assim, os grupos e tipos resumidos no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia dos espaços cotidianos da RMBH

Grupo		Tipo
Estrutura urbana e edificações planejadas em conjunto	1	Conjunto de interesse social
	2	Conjunto popular
	3	Conjunto de classe média a alta
Estrutura urbana planejada com parcelas e edificações independentes	4	Parcelamento com lotes grandes
	5	Parcelamento com lotes médios
	6	Parcelamento com lotes pequenos
	7	Parcelamento vago
	8	Gleba remanescente
Estrutura urbana orgânica com parcelas e edificações independentes	9	Aglomerado histórico
	10	Aglomerado consolidado
	11	Aglomerado frágil
Moradias rurais	12	Unidade agrária familiar
	13	Unidade agrária empregadora
	14	Unidade rural não produtiva

Antes de passarmos ao detalhamento dos tipos, cabe um esclarecimento acerca dos termos aqui empregados para caracterizar as formas básicas de produção do espaço cotidiano e da habitação na descrição dos tipos. Todas elas se aplicam tanto ao ambiente urbano quanto às edificações.

Autoprodução designa uma produção própria (*auto*) sem normas (*nomos*). Os moradores gerem os recursos e definem os espaços, sem a intervenção do poder público, mas também sem acesso a informações, suporte técnico e financiamento. É bastante recorrente em grande parte das cidades da região metropolitana. Estima-se que seja responsável pela produção de cerca de 70% de todas as habitações no Brasil. É importante observar que autoprodução não é o mesmo que **autoconstrução**. Entendemos por autoconstrução o trabalho material de canteiro de obras realizado pelos moradores de uma unidade habitacional ou de uma vizinhança. O conceito indica, apenas e precisamente, que quem mora também constrói. Pode haver autoconstrução em situações de total informalidade, em empreendimentos de gestão pública nos quais os beneficiários participam do trabalho de canteiro ou em quaisquer outros modelos de organização da produção. Inversamente, muito da autoprodução atual não é autoconstruída, mas realizada mediante a contratação, geralmente informal, de mão de obra.

Produção heterônoma é uma produção de “outros” (*heteros*) com normas (*nomos*). Na produção heterônoma, a gestão dos recursos e a tomada de decisões sobre os espaços são feitas por terceiros, e não pelos moradores. Há acesso a informações, suporte técnico e financiamento, seguindo diretrizes, leis e normas gerais, bem como requisitos decorrentes de necessidades e interesses do respectivo agente. Esse agente da produção heterônoma pode ser uma empresa privada (**produção heterônoma privada**) ou o poder público (**produção heterônoma pública**). É muito frequente a combinação de ambos, já que o poder público contrata as empresas para executar os empreendimentos por ele geridos.

Produção autônoma é uma produção própria (*auto*) com normas (*nomos*). O conceito designa a situação em que os moradores tomam as decisões e gerem os recursos e, ao mesmo tempo, têm acesso a informações, suporte técnico e financiamento, obedecendo a normas urbanísticas e ambientais, bem como a normas definidas coletivamente para um empreendimento específico ou para uma vizinhança. Não existe nenhuma relação direta ou necessária entre a produção autônoma e a autoconstrução.

A **autogestão** não constitui uma quarta forma de produção, mas designa uma modalidade instituída de gestão, ao lado da gestão pública e da chamada co-gestão. Na autogestão, os recursos financeiros são destinados diretamente às famílias, organizadas em associações. Intervenção pública e assistência técnica estão presentes e, ao menos na maioria das experiências concretas, acabam dominando o processo, tornando-o heterônimo.

3.2.3 Estrutura Urbana e Edificações Planejadas em Conjunto

Este grupo inclui as situações em que um planejamento centralizado define arruamento, parcelamento, espaços e equipamentos públicos ou coletivos e edificações, numa única operação ou em operações conjugadas. O empreendimento assim planejado e construído define, por si só, um ambiente urbano, uma vizinhança específica ou, enfim, um certo espaço cotidiano. Portanto, trata-se de um espaço que não resulta de um processo histórico ou orgânico de produção, mas de deliberações feitas principalmente no momento do planejamento com o pressuposto de que, uma vez construído, o empreendimento estará “pronto” e não precisará ser modificado. Os empreendimentos desse grupo, encontrados na RMBH, apresentam as características gerais relacionadas abaixo.

- Como os empreendimentos desse grupo são grandes (alguns com 5 mil habitantes ou mais), não ocorrem em áreas centrais, porque não há terreno para isso. Podem estar em centralidades em razão de um processo posterior à sua implantação.
- Não ocorrem em áreas de risco, mas podem ocorrer em áreas ambientalmente frágeis.
- Os empreendimentos são destinados a um público numa faixa de renda específica, nunca a um público heterogêneo, por isso reforçam a segregação no espaço urbano.
- São promovidos pelo poder público ou pelo capital privado, nunca pelos futuros moradores; ou seja, tanto a produção do espaço urbano quanto a produção do espaço privado são heterônomas. As iniciativas dos moradores – particulares ou coletivas – de produção do espaço se restringem a adaptações na unidade habitacional, geralmente com pouca flexibilidade. Quando ocorrem adequações mais substanciais, são vistas pelas instâncias de planejamento como transgressões.
- As formas da urbanização e das edificações tendem a ser homogêneas e por vezes até monótonas. Existem conjuntos de casas e de prédios em todas as faixas de renda; as misturas, com casas e prédios no mesmo conjunto são mais raras e recentes.

- Tanto espaços urbanos quanto espaços coletivos e privados são altamente funcionalizados (para cada parte existe a previsão de um uso determinado).
- Os empreendimentos estão regularizados ou apresentam irregularidades de solução relativamente simples, já que a infraestrutura urbana existe.

Como já dito, essas características se aplicam aos três tipos incluídos no grupo: *Conjunto de interesse social, Conjunto popular e Conjunto de classe média a alta.*

Note-se que esse último tipo implica uma diferenciação entre duas situações igualmente chamadas de “condomínios” no jargão comercial: o *Conjunto de classe média a alta* (Tipo 3) propriamente dito, onde as unidades de casas ou apartamentos são vendidas prontas, e o *Parcelamento de lotes grandes* (Tipo 4, apresentado no item 3.2.5) cercado ou fechado, onde os proprietários individuais constroem as unidades. Há também empreendimentos híbridos, em que parte das unidades é construída pelo empreendedor e outra parte pelos proprietários individuais (como no Alphaville e no Vale dos Cristais, ambos em Nova Lima) que se enquadram nos dois tipos. Contudo, podem ser considerados como *Conjuntos de classe média e alta*, pois o regulamento interno de ocupação das parcelas é tão prescritivo que o espaço cotidiano fica definido de antemão.

(1) Conjunto de interesse social

- Ocorre em áreas de terrenos mais baratos, distantes das centralidades; a existência ou inexistência de uma boa articulação urbana é um dos aspectos mais decisivos para caracterizar o espaço cotidiano desse tipo (vide abaixo).
- Destina-se a atender famílias com renda de até 5 salários mínimos, aproximadamente.
- O agente determinante é sempre o poder público (federal, estadual ou municipal), mesmo quando são contratadas empresas privadas para a construção ou quando a iniciativa parte do capital privado no âmbito de um programa público (como o Programa de Arrendamento Residencial, por exemplo). Isso vale também para os poucos exemplos de conjuntos autogestionários; na RMBH, seus espaços sempre foram mais definidos pelas regras dos programas do que pelas decisões dos moradores.

- A monotonia formal é especialmente acentuada, com repetições a perder de vista (que se tenta amenizar por variações na pintura); os moradores tendem a quebrar essa uniformidade com o tempo.
- A diferença entre casas e prédios é um dos aspectos mais decisivos para caracterizar o espaço cotidiano desse tipo (vide abaixo).
- Invariavelmente, o uso previsto é apenas residencial, porque os requisitos dos programas de financiamento exigem isso. Os moradores costumam acrescentar outros usos ao longo do tempo.
- Áreas ou equipamentos de lazer são raros e concebidos para um alto grau de controle.
- As unidades podem variar entre si, mas as variações são pequenas (2 ou 3 quartos, por exemplo).
- Os conjuntos geram ou agravam conflitos sociais, sobretudo quando reúnem moradores sem nenhuma (auto)organização prévia. Exigem investimentos em trabalho social para funcionarem.
- Problemas de regularização são: ausência de escritura ou registro (muito comum), alterações feitas pelos moradores e vendas informais de unidades.
- Pode haver alguma vacância de unidades, bem como re-ocupação espontânea; por definição, não há vacância de lotes.

(2) Conjunto popular

- Dificilmente ocorre em locais desarticulados, porque os moradores têm alguma possibilidade de escolha.
- Destina-se a atender famílias com renda entre 5 e 10 salários mínimos, aproximadamente, ou famílias cujo chefe tem emprego fixo (categorias profissionais ou empregados de uma única empresa).
- O agente promotor pode ser o poder público ou o capital privado, seja imobiliário, seja com outros fins (como no caso das vilas operárias).

- Há uma variedade um pouco maior do que no tipo anterior e, em alguns casos, até certos cuidados arquitetônicos. Encontramos apenas um exemplo de conjunto que combina casas e prédios (Conjunto Califórnia em **Belo Horizonte**).
- Como no tipo anterior, a diferença entre casas e prédios é um dos aspectos mais decisivos para caracterizar o espaço cotidiano desse tipo (vide abaixo).
- Seu planejamento pode incluir algum comércio, externo ao conjunto ou eventualmente até interno.
- Inclui áreas de lazer condominiais.
- As unidades podem variar entre si, mas as variações são pequenas (2, 3 ou 4 quartos, por exemplo); conjuntos mais antigos tendem a apresentar mais variedade do que os mais recentes.
- Problemas de regularização estão relacionados a falta de escritura ou registro, alterações feitas pelos moradores ou vendas informais de unidades.
- Como no Tipo 1, pode haver vacância de unidades, mas não há vacância de lotes.

(3) Conjunto de classe média a alta

- Está em locais com bom acesso, mas não necessariamente bem articulados por transporte público, já que os moradores usam carro particular.
- Frequentemente está em áreas ambientalmente frágeis, com o pressuposto (questionável) de que contribuem para a sua preservação.
- Destina-se a atender famílias com renda acima de 10 salários mínimos.
- O agente promotor é sempre o capital privado, via de regra, grandes empresas.
- Existe uma preocupação em reproduzir aspectos da variedade morfológica de cidades produzidas “naturalmente”, mas eliminando-se qualquer negatividade, seja ela a precariedade da cidade pequena, seja o “caos” da cidade grande.
- Os conjuntos desse tipo existentes na RMBH são em sua maioria de casas unifamiliares, mas começam a surgir empreendimentos de prédios; no entanto, essa característica não parece alterar substancialmente as características de espaços cotidianos desse tipo.

- Frequentemente inclui espaços destinados a comércio e serviços, mas interdita a instalação desses usos nas unidades habitacionais.
- As áreas de lazer são um “diferencial” e tanto mais abundantes quanto mais caras as unidades.
- Há relativa variedade entre as unidades e oferta de flexibilidade ou individualização; em alguns casos, os moradores são responsáveis pela construção de casas, mas dentro de limitações e regras tão rigorosas que o resultado é inteiramente previsível.
- Estatutos internos definem de antemão muitos aspectos da convivência entre os moradores; manutenção é regular porque os moradores arcam com taxas condominiais.
- Algumas vezes é realizado irregularmente em áreas rurais; fecha o espaço urbano com muros e guaritas, segregando-o ilicitamente e por vezes incorporando áreas de preservação públicas.
- Pode apresentar taxas de vacância elevadas, já que suas unidades são muitas vezes usadas para entesouramento (como investimento de poupanças ou como reserva de valor).

3.2.4 Variações e Apontamentos Sobre os Conjuntos

3.2.4.1 Localização e Articulação Urbanas

Quando os *Conjuntos de interesse social* (Tipo 1) estão em locais distantes e falta articulação urbana, também falta acesso a oportunidades de trabalho e renda. Como o espaço é rigidamente definido, as possibilidades de criação de trabalho e renda por iniciativa dos próprios moradores são restritas. Por isso, conjuntos desse tipo em locais urbanos desarticulados tendem a se degradar rapidamente. O desenvolvimento sócio-econômico se dá principalmente por iniciativa externa, que, via de regra, precisa ser realizada ou estimulada pelo poder público. Exemplos nesse sentido são alguns dos empreendimentos no Granja de Freitas em **Belo Horizonte**.

Nos *Conjuntos de interesse social* implantados em locais bem articulados, com transporte de boa qualidade e acesso a oportunidades, facilidades e amenidades urbanas, esses problemas tendem a ser menores. Contudo, cabe observar que muitos locais desarticulados no

momento da implantação se tornaram articulados mais tarde em razão da expansão da malha urbana; o que implica também uma ameaça de nova expulsão da população mais pobre. Exemplo disso são conjuntos nas proximidades da Cidade Administrativa, em **Belo Horizonte, Santa Luzia, Vespasiano e Ribeirão das Neves**.

Nos *Conjuntos de classe média a alta* (Tipo 3), a questão da localização urbana se apresenta de modo inverso. Dada a exigência de terrenos grandes, eles frequentemente abrem novas frentes de expansão, inclusive externas ao perímetro urbano previsto nos Planos Diretores dos municípios, em áreas rurais ou áreas de preservação ambiental. Nesses casos, tendem a gerar novos *Aglomerados frágeis* (Tipo 11) em suas proximidades, já que raramente preveem moradias ou serviços para os trabalhadores dos quais dependem. O provimento de equipamentos de serviços, como escolas e postos de saúde, é problemático para as prefeituras (como nos foi relatado em **Nova Lima**, por exemplo). Outro aspecto problemático é a suposição de que esses conjuntos garantiriam a preservação ambiental, já que a tendência é de criação de reservas restritas e isoladas, ao lado de uma transformação radical de toda a área ocupada (por exemplo, com vegetação exótica, impermeabilização excessiva etc.). Esses problemas são tanto mais acentuados quanto mais alta a renda do público alvo; conjuntos de classe média, como o Village Royale em **Nova Lima**, tendem a se instalar nas bordas da malha urbana.

3.2.4.2 Verticalização

Conjuntos de interesse social ou populares (Tipos 1 e 2) cujas unidades têm acesso direto ao exterior e áreas externas privativas (na RMBH só existem na forma de casas isoladas, geminadas ou em fita, mas podem ter outras configurações, tais como a disposição em múltiplos pavimentos adaptados a encostas) oferecem mais possibilidades de melhoria e expansão da moradia ao longo do tempo. Em alguns casos são tão alterados pelos moradores que a homogeneidade inicial desaparece, assim como o caráter monofuncional (surgem instalações de comércio e serviços). Um exemplo antigo, já irreconhecível, é o Conjunto Jaraguá em **Belo Horizonte** (Tipo 2). Um exemplo recente é o Bairro Jardim Santa Rosa em **Sarzedo** (há uma unidade a venda com o anúncio “espaço para construção de loja, gerando assim uma boa renda mensal”). Porém, sendo muito pequena a porção de terreno por unidade, as expansões costumam gerar espaços de pouca iluminação e ventilação e eliminar completamente as áreas permeáveis. Exemplos dessa situação são os conjuntos da COHAB-

MG em **Brumadinho, Betim, Contagem, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, Nova Lima e Sarzedo.**

Nos *Conjuntos de interesse social* verticalizados, em que as unidades não têm acesso direto ou áreas externas privativas (os prédios de apartamentos), os maiores problemas ocorrem justamente nas áreas condominiais, incluindo corredores, fachadas e espaços residuais em torno das edificações. A manutenção fica a cargo dos moradores, mas como as áreas são excessivamente estruturadas e regradas, dificultam iniciativas locais que raramente acontecem. Em geral só há manutenção quando há novas intervenções do poder público. Exemplos dessa situação são os conjuntos de prédios do Programa Vila Viva, no Aglomerado da Serra, em **Belo Horizonte**. Nesse caso, pode haver até mesmo um desmantelamento de laços de solidariedade existentes antes da intervenção. Os moradores perdem certa autonomia que tinham quando podiam decidir sobre seu próprio espaço. Por outro lado, *Conjuntos populares* de prédios de apartamentos tendem a ter manutenção melhor do que os de interesse social, porque os moradores podem pagar taxas condominiais com mais facilidade. Exemplo é o Conjunto Estrela D'alva, em **Belo Horizonte**.

Na prefeitura de Brumadinho, os entrevistados explicitaram uma opinião recorrente a esse respeito: para os *Conjuntos de interesse social* preferem a construção de casas à de prédios, porque a despesa mensal para as famílias é menor (não há taxa de condomínio) e “as pessoas não estão acostumadas” ao convívio em prédios. Outros municípios que informaram empreendimentos de conjunto horizontais em andamento são: **Juatuba** (180 casas), **Itaguara** (311 casas), **Lagoa Santa, Mário Campos** (12 casas), **Mateus Leme** (104 casas), **Esmeraldas** (16 casas), **Nova Lima** (110 casas).

Quanto aos *Conjuntos de classe média e alta* (Tipo 3), cabe observar que se iniciou uma tendência de verticalização nas bordas urbanas e nas áreas de expansão, como demonstram os conjuntos de prédios no Vale dos Cristais em **Nova Lima**. Em **Betim** foi mencionado um projeto de 900 apartamentos distribuídos em sete torres de 25 andares para famílias com renda entre 25 e 30 salários mínimos (Novo Guarujá). O Città Giardino em Contagem combina casas de 3 e 4 quartos com prédios de apartamentos. Empreendimentos verticais estão em andamento também nas proximidades do BH Shopping e da Serra do Rola Moça. Em Pedro Leopoldo existem planos para a construção de um novo Alphaville.

3.2.4.3 Meu Apartamento Minha Vida

Tanto os *Conjuntos de interesse social* quanto os *Conjuntos populares* podem ser financiados no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Nesse caso, são propostos por empreendedores privados ou executados por eles a partir da mediação de um órgão público (como a COHAB-MG). Dado que suas rotinas de produção são mais lucrativas quando repetidas em grande escala, os empreendedores e construtores pressionam as prefeituras para acatar empreendimentos em terrenos extensos, para 500 unidades ou mais, preferencialmente de prédios de apartamentos. Esse pressuposto é conflitante com a estrutura do espaço urbano de muitos municípios, onde lotes vagos providos de infraestrutura estão pulverizados pela malha urbana e a verticalização contrasta agressivamente com as construções existentes e com os hábitos da população.

As prefeituras se vêem impotentes frente ao impasse, pois as propostas lhes chegam como que em pacotes fechados e os técnicos desconhecem alternativas de arranjos produtivos que envolvam a comunidade e viabilizem pequenos empreendimentos sem lucro, mas com remuneração do trabalho (para os quais o MCMV não está estruturado). Resta-lhes a implantação dos conjuntos em novas áreas, mesmo quando a malha urbana existente comportaria moradias em número suficiente. **Mateus Leme**, um município que tem mais lotes vagos do que habitantes, recebeu a proposta de ampliar a área de expansão prevista em seu Plano Diretor para viabilizar um empreendimento do MCMV de 900 apartamentos.

Há conjuntos verticais de interesse social ou populares previstos em quase todos os municípios da Região Metropolitana, mesmo onde a população é fortemente resistente à verticalização, como em **São José da Lapa, Itaguara, Mário Campos, São Joaquim de Bicas, Lagoa Santa, Rio Acima e Sabará**. A quantidade de empreendimentos verticalizados futuros citados somente nas entrevistas em **Betim, Brumadinho, Contagem, Lagoa Santa, Mateus Leme, Pedro Leopoldo, Esmeraldas, Santa Luzia, Ribeirão das Neves, Sarzedo, Matozinhos e Nova Lima** soma mais de 16 mil unidades.

No Vetor Norte, essa tendência de verticalização forçada pelas construtoras é particularmente problemática porque a região cárstica não suporta um elevado grau de adensamento. Além disso, existe uma resistência das prefeituras ao aumento da população de renda mais baixa. Assim, o MCMV tem tido empreendimentos de *Conjuntos populares* nessa região, tanto verticais (como o Città Liberdade em **Vespasiano**, com 400 apartamentos)

quanto horizontais (como o *Città Savaju's* em **Ribeirão das Neves**), mas não de *Conjuntos de interesse social*.

3.2.4.4 Agentes Públicos, Agentes Privados e Autogestão

Os *Conjuntos populares* começaram a ser produzidos na RMBH por ação do poder público: em **Belo Horizonte**, a primeira experiência foi o Conjunto IAPI da Lagoinha. No período do BNH houve alguma expansão nesse tipo, como por exemplo o Conjunto Helena Antipoff, construído na década de 70 na região da Pampulha, e o Conjunto Cercadinho (conhecido como Estrela D'alva), construído no fim dos anos 70 e considerado uma exceção nesse tipo pela baixa taxa de ocupação (9%). Só no Estrela D'alva moram atualmente cerca de 10 mil pessoas em 1381 apartamentos de dois e três quartos numa área de 230 mil m². Paralelamente à produção via BNH há também a expansão pelo capital privado na forma de vilas operárias. Apenas nos últimos 20 anos incorporadoras como Tenda e MRV começaram a produzir esse tipo de empreendimento, inicialmente com linhas de crédito próprias. Hoje, os dois agentes tendem a se confundir: a administração municipal depende dos empreendedores privados para ter acesso aos programas de financiamento de nível federal e, inversamente, as empresas financiam suas vendas por meio de subsídios públicos (a incorporadora MRV lançou o *slogan* “Minha casa meu MRV”). Esse grau de dependência implica um poder cada vez maior do capital privado sobre o espaço urbano, incluindo, por exemplo, a formação de amplos bancos de terra (como ocorre em **Contagem**), além de uma forte pressão para o adensamento e a verticalização em quaisquer regiões, como já mencionado anteriormente.

À medida que aumenta essa “sinergia” entre capital privado e programas públicos perde importância a ideia da autogestão dos empreendimentos de interesse social pelos futuros moradores. Muitas prefeituras parecem conhecer apenas a participação da população em mutirões geridos pelo poder público: em **Florestal**, foi mencionado um conjunto de casas cuja obra se deu em regime de mutirão, mas a participação da população visava apenas a reduzir custos; em **Ribeirão da Neves, Rio Acima** e outros municípios, as prefeituras doam materiais de construção. Em **Belo Horizonte**, houve empreendimentos autogestionários promovidos pela Prefeitura (tais como os Conjuntos Vila Régia e Urucuia) e, mais tarde, pelo Programa de Crédito Solidário, mas não há previsão concreta de continuidade dessa prática. Ela tem esbarrado num alto nível de burocratização e controle, e é considerada de difícil execução pela Secretária Municipal de Habitação, embora seus resultados sociais sejam assumidamente mais positivos do que os da gestão pública.

3.2.4.5 Registro metropolitano de grandes empreendimentos habitacionais

Ainda que o EIA-RIMA do Centro Administrativo de Minas Gerais (CAMG) tenha feito um registro abrangente dos conjuntos habitacionais públicos realizados nas imediações, incluindo os Conjuntos Palmital e Cristina em Santa Luzia, Morro Alto em Vespasiano, entre outros, não há registro sistemático e intermunicipal dos grandes empreendimentos habitacionais na RMBH, sejam eles conjuntos de interesse social, populares ou de classe média a alta. Consideramos que tal registro seria especialmente relevante para os conjuntos (mais do que para os tipos de outros grupos), porque eles não só criam novos espaços urbanos, como também fixam seu uso e sua ocupação de maneira muito pouco flexível a mudanças posteriores. O registro sistemático seria um primeiro passo para direcionar ou interditar tais empreendimentos de acordo com diretrizes municipais e metropolitanas mais amplas.

3.2.5 Estrutura Urbana Planejada com Parcelas e Edificações Independentes

Este é o grupo mais comum na malha urbana da RMBH, com o maior número de variações. Sua principal característica está no fato de a estrutura urbana e as parcelas com suas respectivas edificações serem decididas por instâncias diferentes e em tempos diferentes. A estrutura urbana é fruto de um planejamento – mais ou menos completo – realizado por técnicos e encomendado pelo poder público, por um loteador privado ou até pelos próprios (futuros) moradores. Já a parcela é uma porção da terra urbana sobre a qual o proprietário ou usuário dispõe com certa autonomia. Dentro das limitações postas pela legislação – mais ou menos efetiva – ou pela vizinhança, as edificações nas parcelas estão a cargo de inúmeras iniciativas e decisões individuais, que se fazem ao longo do tempo.

Essa lógica promove uma diversidade de proprietários, usos e interesses e, ao mesmo tempo, significa certa inércia em relação a novas ações planejadas pelo poder público e em relação à produção capitalista do espaço. É mais difícil alterar parâmetros urbanísticos, arruamentos ou espaços públicos em áreas parceladas do que em áreas de expansão, pois as alterações na estrutura urbana implicam acordos com muitos proprietários diferentes. A ocupação das parcelas, pelo contrário, tem relativa flexibilidade, especialmente as de dimensões médias (entre 360m² e 1000m²): há mudanças de usuários e usos, alteração e substituição das edificações e até alterações na morfologia das parcelas, com subdivisão ou remembramento de lotes. Assim, as parcelas absorvem, acomodam ou pelo menos amortecem

mudanças condicionadas pela dinâmica urbana mais ampla (o que se reflete em preços de venda e aluguel, grau de ocupação ou vacância, construção de barracos de fundos, novas instalações comerciais, reformas ou degradação nas unidades etc.), enquanto a estrutura urbana tende a permanecer por muito mais tempo (largura das ruas, capacidade dos sistemas de água e esgoto, áreas públicas disponíveis etc.). Os espaços desse grupo, encontrados na RMBH, apresentam as características gerais relacionadas abaixo.

- Arruamento e parcelamento têm traçado geométrico relativamente homogêneo; não encontramos casos em que houvesse variações significativas do tamanho das parcelas numa mesma área. A conjunção de dinâmicas amplas, absorvidas por transformações nas parcelas, e inércia da estrutura urbana local, pode gerar incongruências, tais como o adensamento excessivo para o porte das vias (a legislação não define esse porte de acordo com o tamanho dos lotes).
- Ocorrem em ambientes dos mais diversos, mas a urbanização costuma obedecer mais à exigência de divisão geométrica das parcelas do que às características do sítio. Podem ocorrer em áreas ambientalmente frágeis ou até áreas de risco, o que resulta em imensos problemas, já que as iniciativas particulares de construção nos lotes se fazem muitas vezes sem conhecimento dessa fragilidade e a legislação urbana é quase sempre inespecífica a esse respeito.
- Abrangem todas as faixas de renda, inclusive a população mais pobre.
- A estrutura urbana é produzida heteronomamente, pelo poder público, pelo capital privado ou, em alguns poucos casos, por solicitação dos (futuros) moradores. A ocupação das parcelas se dá sob todas as formas de produção.
- Há problemas de regularização fundiária de toda espécie, das edificações ao próprio parcelamento.

Entendemos que as características mais marcantes na diferenciação desse grupo de espaços cotidianos estão no tamanho das parcelas e na sua inserção na dinâmica urbana (sobretudo imobiliária). Por isso, elegemos esses critérios para definir os tipos aqui incluídos. Espaços cotidianos que participam dessa dinâmica são divididos em *Parcelamentos com lotes grandes, médios e pequenos*. Espaços nos quais houve o parcelamento, mas com pouca ou nenhuma ocupação posterior, definem o tipo *Parcelamentos vagos*. Embora possa parecer ilógico não descrever essa última situação apenas como uma variação ou um subtipo dos tipos

anteriores, ela é tão abundante na RMBH que cabe tratá-la à parte. Finalmente, estão incluídas neste grupo as *Glebas remanescentes*, isto é, espaços em meio à malha urbana que, contrariando a dinâmica urbana e imobiliária ou reforçando seu caráter especulativo com reserva de terras, não foram parcelados.

Não adotamos a distinção primária de parcelamentos (ou loteamentos) regulares e irregulares porque entre a situação de plena regularidade e a de total irregularidade os matizes são inúmeros. Para citar apenas um exemplo, existem na RMBH muitos loteamentos sem registro e escritura promovidos pelo próprio poder público. Também não utilizamos a distinção primária por bairros populares, médios, de alto padrão e de luxo, como o faz a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD) no monitoramento do mercado imobiliário de Belo Horizonte. Como essa classificação se baseia na renda média dos chefes de família, não registra o grau de heterogeneidade na renda da população residente, o que, a nosso ver, é o principal indício de integração ou segregação sócio-espacial.

Cabe observar, finalmente, que estamos incluindo em *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipo 6) aqueles iniciados pela própria população, tais como as ocupações Dandara e Camilo Torres, em **Belo Horizonte**, partes do Taquaril, entre **Belo Horizonte** e **Sabará**, ou o bairro Confisco, entre **Belo Horizonte** e **Contagem**. Ao contrário da favela ou de outros aglomerados consolidados (Tipo 10), as ocupações por movimentos sociais organizados têm reproduzido a lógica de parcelamentos adotada pelo poder público ou por loteadores privados: as decisões são tomadas em um único momento e segundo um plano geral, que define lotes individuais de propriedade privada. Nas favelas, pelo contrário, a fluidez espacial e as possibilidades de negociação são maiores; pedaços do terreno de um vizinho podem ser usados como passagem, ventilação ou depósito, assim como eventualmente comprados ou alugados. O lote privado tem seus limites rigorosamente definidos apenas com a ação externa de regularização. Já nas ocupações organizadas, cujo processo político se dá de forma diferente do que ocorre nas favelas, o parcelamento se faz nos moldes da cidade formal, inclusive com a perspectiva de formalização posterior; apenas os lotes são menores (na ocupação Dandara, 128 m²).

(4) *Parcelamento com lotes grandes*

- As parcelas (lotes) são de 1000 m² ou mais, com casas unifamiliares.

- Assim como o Tipo 3, ocorre em locais com bom acesso, mas não necessariamente bem articulados por transporte público, já que os moradores usam carro particular. Ocorre em centralidade apenas quando há atrativos específicos (as lagoas, por exemplo).
- Assim como o Tipo 3, é muito comum em áreas ambientalmente frágeis, áreas de preservação ou áreas de interesse turístico, porque se associa a esse tipo uma ocupação mais cuidadosa (o que nem sempre é verdade).
- É produzido para classe média alta e dificilmente ocupado por população mais heterogênea. Não encontramos, na RMBH, parcelamentos desse tipo para o público de renda baixa a média-baixa.
- É promovido pelo capital privado (produção heterônoma); edificações são também promovidas pelo morador com maior ou menor autonomia; autoprodução (iniciativa própria com recursos precários) e autoconstrução são raros.
- Quando regular, tem parâmetros urbanísticos relativamente restritos (coeficiente de aproveitamento baixo, afastamentos grandes, limitações de altura); quando irregular segue padrão semelhante, controlado pela própria vizinhança. Não encontramos, na RMBH, parcelamentos desse tipo para uso residencial com previsão de alta densidade construtiva.
- O tipo surgiu na RMBH com uso predominantemente de lazer (casa de fim de semana), mas é cada vez mais usado como moradia permanente. A instalação de outros usos, sobretudo comerciais, também é controlada pela vizinhança e ocorre de modo relativamente restrito.
- Pode incluir áreas de lazer coletivas, fechadas ao público em geral. É comumente denominado “condomínio”, embora isso não corresponda a nenhuma figura jurídica específica; é usual a instalação (ilícita) de guaritas e a segregação do espaço urbano.
- Unidades habitacionais individualizadas.
- Os moradores compõem-se de grupos relativamente bem articulados, capazes de fazer seus interesses prevalecerem até mesmo em instâncias municipais.
- Ocorre com ou sem aprovação prévia pelas prefeituras municipais. No entanto, sua irregularidade fundiária não tem sido relevante para a configuração espacial, já que

comparece em pequeno número, nem tampouco para as políticas públicas, tendo sido objeto de polêmica quando foi inserido na lei Federal 11.977/2009 um dispositivo de regularização de “interesse específico” dos inúmeros casos de informalidade urbana envolvendo grupos privilegiados, juntamente aos dois dispositivos de regularização de interesse social, fazendo com que o conjunto dos dispositivos fosse vetado pelo Presidente da República.

- Taxas de vacância são altas, em razão de entesouramento e ociosidade. Obsolescência não ocorre, porque o uso é quase exclusivamente residencial.

(5) Parcelamento com lotes médios

- As parcelas são de 360 m² a 1000 m², com edificações muito heterogêneas, dependendo dos parâmetros urbanísticos; a heterogeneidade tende a ser tanto maior quanto mais antigo o parcelamento.
- Ocorre em todas as regiões e localizações urbanas da RMBH, de áreas centrais a periferias; especialmente o lote de 360 m² (12 m x 30 m) é onipresente. Pode gerar novas centralidades com mais facilidade do que outros tipos, pela possibilidade de mudança paulatina de uso e ocupação do solo e articulação com a malha urbana.
- Ocorre em todos os ambientes, inclusive os frágeis, com o agravante de que o tamanho das parcelas leva a uma taxa de ocupação (porcentagem do solo ocupado por construção) mais elevada do que no tipo anterior, mesmo quando o coeficiente de aproveitamento (área construída permitida) é baixo.
- Abrange todas as faixas de renda e, principalmente, gera espaços cotidianos com população mais heterogênea do que os demais tipos.
- O parcelamento é promovido pelo capital privado ou pelo poder público (produção heterônoma); nas edificações prevalecem a produção heterônoma pelo capital privado e a autoprodução (que, no entanto, não significa autoconstrução).
- É o tipo mais dinâmico de todos, no qual também as alterações dos parâmetros urbanísticos são mais relevantes. A subdivisão de lotes e a construção de edículas para aluguel são frequentes. Dinâmicas urbanas mais amplas se refletem, paulatinamente, na alteração de uso das edificações, na alteração ou substituição das próprias edificações, na reconfiguração dos lotes (subdivisão ou remembramento) e na

alteração dos parâmetros urbanísticos que, historicamente, tem sido no sentido de maior adensamento e verticalização. Esse é um dos aspectos mais relevantes para caracterizar espaços cotidianos desse tipo (vide abaixo).

- Usos e edificações heterogêneos e relativamente flexíveis.
- As ruas estruturam o espaço; a proximidade das principais vias (de acesso ou passagem) gera diferenças importantes na ocupação e no uso das parcelas, concentrando comércio, serviços e equipamentos públicos. A arborização é quase sempre acanhada, porque é geralmente restrita ao espaço da rua. Outros espaços públicos podem existir ou não.
- O controle sobre o uso e a ocupação das parcelas se faz pela própria vizinhança ou, de modo mais ou menos efetivo, por meio de parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e permeabilidade, afastamentos das divisas, limitações de altura, quota de terreno por unidade habitacional).
- O grau de engajamento e organização da população tende a ser maior onde há interesses semelhantes (moradores, comerciantes etc.). Essa coesão não costuma ser suficiente para impedir os processos de expulsão sistemática da população mais pobre de locais sob maior pressão imobiliária.
- Há irregularidade de toda espécie, incluindo desde irregularidade documental do loteamento como um todo ou das suas parcelas, até irregularidade das edificações e irregularidade urbanística (falta de infraestrutura de água, esgoto, drenagem etc.). Esse aspecto é decisivo para caracterizar o espaço cotidiano desse tipo (vide abaixo).
- Vacância é frequente, seja de lotes ou de edificações. Nessa última ocorre tanto na forma de simples ociosidade (a edificação continua adequada a usos atuais) como na forma da obsolescência (a edificação se tornou inadequada a usos atuais). A vacância pode estar pulverizada ou concentrada.

(6) Parcelamento com lotes pequenos

- As parcelas são menores que 360 m², predominantemente com uma ou mais edificações horizontais.
- Não ocorre em áreas centrais e dificilmente se tornam centralidades.

- Ocorre em todos os ambientes, inclusive os frágeis e de risco.
- É ocupado predominantemente por famílias de renda baixa e média-baixa.
- Há parcelamentos desse tipo na RMBH produzidos por prefeituras, loteadores privados e pela própria população.
- Ocorre apenas no limite viável por autoprodução.
- Unifamiliar, multifamiliar e comercial de pequeno porte.
- As ruas estruturam o espaço; a proximidade das principais vias (de acesso ou passagem) gera diferenças importantes na ocupação e no uso das parcelas, concentrando comércio e serviços. A arborização é quase sempre acanhada. Raramente há outros espaços públicos.
- Os parâmetros urbanísticos, quando existem, não são fiscalizados. Os limites das edificações são postos pelos vizinhos e pelas negociações locais.
- A mobilização da população é decisiva para a melhoria.
- Pode ser aprovado ou clandestino e até mesmo de ocupações organizadas, isto é, ocupações cuja população decide pela realização de um plano de arruamento e parcelamento (exemplo: ocupação Dandara em **Belo Horizonte**). Prevalece a irregularidade; raramente há infraestrutura completa.
- Em muitos casos, há alta taxa de vacância de lotes.

(7) Parcelamento vago

Embora possam ser considerados variações dos três tipos anteriores, incluímos um tipo específico para os parcelamentos vagos, porque são quantitativamente tão expressivos na RMBH que devem ser objeto prioritário de políticas públicas futuras. Diferentemente da vacância de domicílios, a vacância de lotes não aparece nos dados censitários ou em qualquer outra pesquisa quantitativa abrangente, mas é visível no território e reconhecida, ainda que sem precisão, pelos técnicos das prefeituras da maioria dos municípios. Caberá a cada município precisar essa vacância (com auxílio do mapeamento inicial que disponibilizaremos) e avaliar, caso a caso, sua origem, suas características específicas, as razões da vacância e sua destinação futura, seja de desapropriação ou de estímulo à ocupação. Fato é que representam um entrave a qualquer plano de uso sustentável do território.

Grande parte desses parcelamentos foi produzida por loteadores privados entre as décadas de 1970 e 1990, mas muitos deles são também frutos de políticas públicas. Em fins dos anos 70, com a regulamentação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de **Belo Horizonte**, a prática de produção indiscriminada de loteamentos por empreendedores privados se reduziu drasticamente na capital e migrou para municípios vizinhos. Para controlar essa tendência, as prefeituras de **Igarapé** e **Mateus Leme** (que na época ainda incluía **Juatuba**) promoveram o parcelamento sistemático das áreas remanescentes dentro de seus perímetros urbanos, a partir de leis próprias de parcelamento e outros mecanismos de incentivo. A maior parte dos loteamentos assim produzidos permanece vazia até hoje, embora sejam regulares e providos de infraestrutura urbana. Em **Mateus Leme** são cerca de 50 loteamentos com apenas 20% de ocupação, somando em torno de 40 mil lotes vagos para uma população estimada de menos de 27.000 habitantes em 2009. **Juatuba**, emancipada de **Mateus Leme** em 1992, apresenta números semelhantes. **Igarapé** tem 68% dos seus lotes aprovados vazios. Diversos parcelamentos com lotes de 200 m² próximos a **Santa Luzia** foram produzidos há mais de 20 anos pela prefeitura e até hoje quase não há ocupação; em **Confins**, a mesma situação existe em loteamentos aprovado há 40 anos. Em **Ribeirão das Neves**, um terço dos lotes aprovados e com infraestrutura urbana estão vagos. Segundo os técnicos da prefeitura, não por razões especulativas, mas porque não existe “demanda” para ocupá-los, isto é, os proprietários não têm recursos para construir ou perderam o interesse em fazê-lo. A vacância se repete em vários outros municípios, segundo avaliação dos entrevistados: em **Esmeraldas**, os lotes vagos somam cerca de 40% do total; em **Sarzedo**, cinco a seis mil; em **São Joaquim de Bicas**, 20 mil; em **Betim** e **Nova Lima**, 40 mil cada; e em **Jaboticatubas**, a estimativa é de 70 mil. Em **Confins** há loteamentos lançados há 40 anos e ainda vagos. Em **Brumadinho**, os entrevistados relataram que vários loteamentos vagos estão à espera de valorização, impulsionada pelo Instituto Cultural Inhotim e pela Vale do Rio Doce. No caso específico de **Brumadinho**, devido à recente e crescente expectativa de valorização da terra, esse tipo deve merecer especial atenção da prefeitura visando verificar se os lotes vagos estão sendo efetivamente comercializados pelo loteador ou incorporador e se continuam vagos, pois isto pode influir na política de intensificação do uso do espaço urbano, caso seja adotada.

(8) *Gleba remanescente*

Se os parcelamentos vagos são porções de uma (pseudo) cidade no meio rural devido à expansão urbana, as glebas remanescentes são porções de um (pesudo) campo no meio urbano. Ou seja, glebas remanescentes são áreas outrora rurais, hoje alcançadas ou até cercadas pela malha urbana, que poderiam ter sido parceladas em algum momento, mas permanecem íntegras.

Tais glebas têm origens diversas. Em **Itaguara** e **Ibirité**, por exemplo, há áreas de propriedade particular de pessoas físicas que simplesmente não têm interesse em se desfazer de um padrão de moradia rural, mesmo pagando altas taxas de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). Como nenhum cidadão é obrigado a vender sua propriedade, essas glebas permanecem por certo tempo como que subtraídas da dinâmica urbana e da disputa dos capitais pelo uso do solo. Em outros casos, essas glebas remanescentes são maiores e acabam tendo caráter mais especulativo. Em **Raposos** e **Nova Lima**, por exemplo, grande parte das terras pertence à antiga mineradora Morro Velho (incorporada pela Anglogold Ashanti) e vem sendo atualmente parcelada com altíssima rentabilidade.

Dado que glebas remanescentes podem representar importantes áreas verdes nas cidades, caberá a cada município identificá-las e avaliar as possibilidades de aplicação de instrumentos legais para garantir sua função social conforme seu contexto urbano. Um desses instrumentos é a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), instituída pela Lei Federal 9.985/2000². Na RPPN, o proprietário se responsabiliza pela preservação mediante isenção do IPTU ou do ITR, conforme o caso. Pode haver moradia nessas áreas, inclusive contribuindo para a sua manutenção e controle, mas com baixíssimo adensamento construtivo.

3.2.6 *Variações e apontamentos sobre os parcelamentos*

3.2.6.1 *Inserção urbana dos parcelamentos de lotes grandes*

Muitos municípios têm adotado políticas para favorecer novos *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 4), entendendo que o público de renda alta gerará empregos, comércio e impostos, evitará a ocupação dos terrenos pela população mais pobre e contribuirá para “preservar o verde” (em **Igarapé**, **Juatuba**, **Betim**, **Caeté**, **Capim Branco**, **Sarzedo** e **Rio Manso** isso foi enfaticamente mencionado nas entrevistas). Em várias prefeituras ouvimos a

² Não incluímos no tipo gleba remanescente outras modalidades de áreas de preservação, tais como a da Universidade Federal de Viçosa, em Florestal, ou da Serra Azul, em Igarapé, ou da Copasa, em Rio Manso.

expressão “não queremos ser Neves”, que equivale a dizer que não querem arcar com os custos sociais de uma população pobre cujo trabalho, ainda por cima, se concentra em outros municípios. Cidade-dormitório para ricos, sim, para pobres, não.

Por outro lado, prefeitura e habitantes também estão cientes de que há desvantagens. Os *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 4) são implantados em áreas impróprias com a perspectiva de uma regularização posterior, facilitada pela situação econômica e pela influência política dos moradores (uma prática mais comum em municípios de pequeno e médio porte próximos a Belo Horizonte, como **Rio Acima**, **Brumadinho** e **Pedro Leopoldo**, mas que ocorre também em locais mais distantes, como **Jaboticatubas**); eles inflacionam o preço da terra nas áreas centrais (em **Mário Campos** e **São Joaquim de Bicas** esse aspecto foi enfatizado) e direcionam obras de infraestrutura que seriam mais urgentes em outros locais. Na oficina participativa da Região Sudoeste, em março de 2010, um participante de **São Joaquim de Bicas** mencionou que “o povo local continua na miséria, alguns loteamentos a 1km do centro não tem nem abastecimento de água da COPASA, nem esgoto – tem que ir caminhão pipa”. Muitos participantes concordaram que as vantagens dos municípios pequenos são tranquilidade, paz, (“o índice de violência não é tão inflamado”), muito verde e custo de vida mais baixo. Em contrapartida, “Belo Horizonte não tem mais lugar”, então “ficam vindo ocupar nossas cidades para viver melhor”. Além disso, os *Parcelamentos de lotes grandes* distantes das áreas centrais, assim como os *Conjuntos de classe média a alta*, dependem de mão-de-obra externa e não costumam prever parcelas para moradia e serviços que atendam essa população, gerando assim novos aglomerados frágeis. Um exemplo dessa situação é o Condomínio Retiro do Chalé em **Brumadinho**, que originou a chamada Rua do Sabão. Em **Rio Acima**, os técnicos explicitaram a intenção de coibir novos parcelamentos desse tipo por essa razão.

Em suma, tem-se uma situação em que porções urbanas ou semi-urbanas são deliberadamente subtraídas da dinâmica e das necessidades do município em que se localizam, para estabelecer uma relação unilateral e, em muitos casos, predatória. A natureza específica dessa relação deve ser analisada em cada caso, para orientar as políticas dos municípios. Isso é tanto mais necessário, quanto mais os parcelamentos desse tipo se generalizam na RMBH: se na década de 1970 estavam concentrados na região de **Nova Lima** e **Brumadinho**, hoje existem em quase toda parte, incluindo **Pedro Leopoldo**, **Esmeraldas**, **Lagoa Santa**, **Mário Campos**, **Vespasiano**, **Matozinhos**, **Ribeirão das Neves**, **Rio Acima**,

Sarzedo, Sabará, Juatuba, Rio Manso. Até mesmo em **Nova União** e **Capim Branco** há condomínios com lotes de 1000m² em fase de aprovação.³

3.2.6.2 *Verticalização dos Parcelamentos de Lotes Médios*

Se os *Parcelamentos com lotes grandes* (Tipo 4) têm proliferado na RMBH, novos *Parcelamentos com lotes pequenos* (Tipo 6) são rejeitados e *Parcelamentos com lotes médios* (Tipos 5) têm sido relativamente raros (como na expansão do bairro Belvedere em **Belo Horizonte**, com parcelas de 900m², ou no Vila da Serra em **Nova Lima**, com parcelas a partir de 600m²). Mais comum é o adensamento paulatino dos já existentes. As transformações são impulsionadas por investimentos públicos e privados nas proximidades, crescimento demográfico, indução do poder público e pressão do capital imobiliário. Assim, áreas mais antigas, que passaram por vários estágios de transformação, tendem a ser as mais heterogêneas: convivem ali prédios de diferentes idades com casas e estabelecimentos comerciais, como, por exemplo, no bairro Padre Eustáquio em **Belo Horizonte**. O processo estaciona num ponto de saturação, mais determinado pelo descompasso entre estrutura urbana e o volume de pessoas e atividades do que pelo esgotamento dos coeficientes de aproveitamento previstos. Muitos bairros, especialmente de **Belo Horizonte**, não comportariam a situação de plena utilização desses coeficientes.

Então, por que o desenvolvimento de uma região é tão comumente identificado com seu adensamento construtivo via verticalização das edificações? Hoje, edifícios multifamiliares verticais estão presentes em quase todas as cidades da região metropolitana, mesmo onde há altas taxas de vacância de lotes. A tendência é impulsionada pelo interesse das construtoras e incorporadoras, para as quais é mais lucrativo produzir um empreendimento relativamente grande em um único canteiro de obras do que uma série de empreendimentos menores em diversos canteiros. Isso só é possível nos conjuntos (Tipos 1, 2 e 3) ou em parcelamentos que possam ser verticalizados. É evidente, portanto, que as manifestações do capital privado junto a prefeituras, em conselhos e outras instâncias públicas sempre se dão no sentido da verticalização (como aliás, já comentado no contexto do programa MCMV).

³ Cabe notar que os parcelamentos comercializados no formato condomínio fechado já não se restringem a parcelamentos de lotes grandes. Em Vespasiano, por exemplo, o empreendimento Rosa dos Ventos, cujos lotes são de 360m², tem esse mesmo formato. E mesmo loteamentos para casas de fim de semana têm ocorrido em parcelamentos com lotes médios (Tipo 5), como em Esmeraldas, Igarapé, Caeté, São Joaquim de Bicas, Ibirité, Sarzedo e Juatuba.

O resultado tem sido áreas urbanas com edifícios verticais, preços da terra artificialmente elevados pelo potencial construtivo e, ao mesmo tempo, elevadas taxas de vacância de lotes. A verticalização usualmente implica um maior distanciamento dos moradores em relação à rua, os preços elevados expulsam moradores de menor poder aquisitivo e os lotes vagos, embora formem como que “respiros” verdes em meio aos prédios, são interditados a usos cotidianos pelos habitantes locais e, conforme constatado em várias prefeituras, têm manutenção quase sempre precária, sendo usados como depósitos de lixo e esconderijos. E quando finalmente são ocupados por mais edificações verticais, a qualidade de vida da região raramente aumenta.

Em contraposição a essa tendência, existem possibilidades de desenvolvimento e intensificação de uso da infraestrutura urbana que não implicam necessariamente a verticalização excessiva, nem geram os espaços residuais e a vacância que caracterizam muitos bairros de edifícios multifamiliares verticais. Cabe avaliar, para cada situação microlocal, a vacância, os indícios de adensamento (frequentemente irregular, como no caso da subdivisão de lotes), a infraestrutura urbana, o suporte natural e a articulação urbana e metropolitana mais ampla para determinar o limite de saturação e a verticalização coerente para atingi-lo sem a vacância de lotes. Esse limite não é dado simplesmente pela quantidade de espaço disponível e pela pressão que empreendedores imobiliários exercem sobre esse espaço, mas pelas suas condições reais de suportar o adensamento e seu potencial real de intensificação do uso do espaço urbano.

3.2.6.3 Carência dos Parcelamentos de Lotes Pequenos

Aos *Parcelamentos de lotes pequenos* (Tipo 6) aplicam-se as mesmas ponderações já feitas em relação aos conjuntos de interesse social (Tipo 1): quando estão em locais distantes e falta articulação urbana, sobretudo na forma de transporte público, também falta acesso a oportunidades de trabalho e renda. A diferença é que os proprietários de lotes, ao contrário de beneficiários de conjuntos de interesse social, tendem, nesses casos, a não realizar a construção e não ocupar os lotes (como ocorreu em **Santa Luzia**, em loteamentos próximos à sede, mas sem oportunidades de trabalho, ou em **Ribeirão das Neves**). Inversamente, os lotes em localizações favoráveis permitem que os moradores criem novas oportunidades de trabalho e renda por iniciativa própria e assim os lotes são ocupados.

Se no critério da localização urbana os parcelamentos de lotes pequenos se assemelham aos conjuntos de interesse social (Tipo 1), no critério regularidade fundiária e

infraestrutura suas características são semelhantes às dos parcelamentos de lotes médios (Tipo 5). A irregularidade documental tende a coincidir com a urbanística (carência de infraestrutura), definindo diferenças importantes no espaço cotidiano e nas possibilidades de sua melhoria. Loteamentos irregulares e irregularmente ocupados foram mencionados em muitas entrevistas. Vários deles são doações das próprias prefeituras, como aconteceu em **Belo Horizonte, Betim, Lagoa Santa, Mateus Leme e Rio Acima**. Em **Betim**, a situação mais recorrente é de loteamentos aprovados, com infraestrutura, mas ocupados irregularmente e sem titulação. Em **Brumadinho e Jaboticatubas**, a ocupação mais expressiva é de habitações precárias. Em **Santa Luzia**, as áreas loteadas clandestinamente para a população de baixa renda estão distantes da malha urbana e há dificuldade para supri-las de infraestrutura. Em **Ibirité**, a prefeitura se queixa do fato de os moradores de loteamentos clandestinos a procurarem para exigir a instalação de infraestrutura sem ter ciência de que sua situação é irregular; nesses casos, a prefeitura não atende às solicitações. Em **Pedro Leopoldo**, há pelo menos 43 loteamentos irregulares, parte dos quais em condições muito precárias. Finalmente, muitos parcelamentos de lotes médios na RMBH carecem de infraestrutura básica mesmo estando em áreas centrais; **Igarapé, Rio Manso e Sabará**, por exemplo, não têm rede de esgoto no centro da cidade.

3.2.6.4 Legislação Urbana e Espaço Cotidiano

A legislação urbana e os parâmetros urbanísticos são os instrumentos mais importantes para disciplinar a constituição do espaço urbano nos parcelamentos ao longo do tempo. No entanto, os mecanismos legais de aprovação e fiscalização praticados na RMBH, embora muito variados em seu grau de formalidade e burocratização, têm algumas características comuns que não favorecem sua eficácia. Eles são centralizados nas prefeituras, não prevendo aprovação, veto ou controle pelas vizinhanças; eles pressupõem que planejamento, construção e uso ocorram em etapas rigidamente apartadas entre si; e eles tomam a aprovação *a posteriori* como exceção, quando, na prática, ela é a regra. Esses pressupostos se pautam na lógica de um espaço-mercadoria (uma mercadoria precisa ser produzida para depois ser comercializada e usada) e na exigência de lhe impor certos limites (a aprovação da mercadoria deve acontecer antes de sua produção), mas contraria a lógica de produção social do espaço com suas atividades e interações em contínua transformação.

Assim, não surpreende que espaços produzidos pelo grande capital imobiliário tendam a ser mais facilmente regularizados do que espaços em que os próprios moradores são os

agentes mais relevantes. Nesses casos, a irregularidade é imensa, mesmo em loteamentos aprovados, e entre outras coisas interdita o acesso da população aos programas de financiamento para construção e melhoria de moradias. Faltam mecanismos legais que façam jus à dinâmica de autoprodução e produção autônoma, dando aos moradores maior flexibilidade de ação e possibilidade de controle.

Tome-se como exemplo uma prática comum em boa parte das cidades da RMBH: a subdivisão de lotes com construção de edículas ou casas então alugadas, vendidas ou cedidas para parentes. Ela atende a necessidades que, por falta de solvabilidade, nunca se manifestam no mercado imobiliário como “demandas”. Em **Florestal**, por exemplo, os lotes são divididos em duas ou quatro partes, com casas de aluguel para estudantes do recém-inaugurado campus da Universidade Federal de Viçosa. Em **Itatiaiuçu**, a prática decorre do preço de lotes e aluguéis, inflacionado pelo poder de compra dos funcionários da Arcelor-Mittal. Em outras palavras, uma porção significativa do déficit habitacional caracterizado como coabitação consiste, na prática, na subdivisão de um lote previsto para uso unifamiliar. Os espaços resultantes são irregulares, mas não necessariamente inadequados: muitos preservam sua qualidade ambiental, têm quintal, área verde e até hortas coletivas. As pessoas acabam criando regras próprias, baseadas na sua experiência cotidiana, que limitam e definem o uso da terra e estratégias de ocupação dos espaços. Os municípios têm reagido a essa realidade de formas diferentes. Na maioria deles prevalece a venda informal do “meio-lote”, já que a averbação de uma escritura por mais de um proprietário não é permitida. Apenas em **Itaguara** foi explicitada essa possibilidade, juntamente com a aprovação da construção de mais de uma unidade habitacional.

Como discutiremos mais detalhadamente adiante, diretrizes como a melhoria das edificações existentes são cruciais para o atendimento de novas demandas num contexto de maior sustentabilidade; a subdivisão de lotes e a construção de edículas para aluguel, hoje apenas toleradas ou penalizadas, podem ser bem conduzidas; e empreendimentos de menor porte e mais pulverizados podem ser desenvolvidos mediante outras formas de organização do trabalho. Algumas prefeituras têm iniciativas tímidas nesse sentido, como o programa “Projeto Econômico” de **Ribeirão das Neves**, que oferece projeto técnico-padrão já aprovado pela prefeitura, alvará de licença para construir e certidão de número, que é a numeração oficial do lote e permite a ligação de luz e água do imóvel. Mas o apoio à produção autônoma – não necessariamente associada à autoconstrução – deve ser ampliado substancialmente.

3.2.7 Estrutura Urbana Orgânica com Parcelas e Edificações Independentes

À diferença do grupo anterior – de estrutura urbana planejada com edificações independentes – têm-se aqui situações em que a estrutura urbana apresenta um grau de flexibilidade mais próximo ao de suas parcelas (em muitos casos não formalizadas como lotes). Isso inclui as cidades históricas, tanto quanto as ocupações mais recentes que não tiveram planejamento técnico prévio. Os tipos incluídos nesse grupo, encontrados na RMBH, se caracterizam principalmente pelos aspectos relacionados abaixo.

- Arruamento e parcelamento relativamente irregulares; edificações muito diversificadas.
- Ocorrem em todos os ambientes externos ao mercado imobiliário formal.
- Usos muitos heterogêneos, combinando habitação e atividades produtivas ou comerciais de pequeno porte.
- Coesão social e mobilização coletiva são mais relevantes para a produção do espaço do que nos outros grupos; a existência de uma história comum pode criar laços de solidariedade importantes.
- Irregularidade fundiária e urbanística é generalizada, em alguns casos remediada.

(9) Aglomerado histórico

- São sedes municipais, distritos e povoados consolidados antes do século XX e que ainda guardam as respectivas características urbanas, independentemente de incluírem ou não núcleos históricos tombados por instituições municipais, estaduais ou federais.
- Baixo adensamento construtivo; áreas públicas significativas; exemplares arquitetônicos de interesse histórico.
- Áreas centrais.
- População heterogênea.
- Enquanto na constituição histórica predominaram autoprodução e produção autônoma individual ou coletiva, as intervenções atuais são frequentemente realizadas ou controladas pelo poder público.
- Usos heterogêneos, atividades turísticas.

- Irregularidade fundiária e urbanística é generalizada, em alguns casos remediada.

(10) Aglomerado consolidado

- São áreas de ocupação paulatina e suficientemente antiga para consolidar uma estrutura urbana com infraestrutura total ou parcial.
- Adensamento construtivo crescente, áreas públicas escassas, edificações muito heterogêneas e inventivas, embora de padrão simples e por vezes inadequadas.
- Áreas de ocupação difícil ou inóspitas, mas não de risco.
- Predomina a população de baixa renda.
- Estrutura e infraestrutura urbanas produzidas pela população e, mais recentemente, pelo poder público; edificações autoproduzidas com ou sem autoconstrução.
- Usos muito heterogêneos, combinando habitação e atividades produtivas ou comerciais de pequeno porte.
- Coesão social e mobilização coletiva são mais relevantes para a produção do espaço do que nos outros tipos; a existência de uma história comum pode criar laços de solidariedade importantes.
- Irregularidade fundiária e urbanística é generalizada, em alguns casos remediada.

(11) Aglomerado frágil

- Ocupação quase sempre mais recente do que o tipo anterior.
- Construções predominantemente provisórias ou inadequadas.
- Áreas de risco ou áreas não consolidáveis (faixas de domínio, linhas de transmissão, beira de cursos d'água).
- População de baixa renda.
- Estrutura urbana e edificações autoproduzidas e muitas vezes autoconstruídas.
- Usos heterogêneos, combinando habitação e atividades produtivas ou comerciais diretamente relacionadas à localização urbana.
- Coesão social e mobilização coletiva relevantes para a produção do espaço.

- Irregularidade fundiária e urbanística é generalizada.

3.2.8 Variações e Apontamentos Sobre os Aglomerados

3.2.8.1 Qualidades de um Planejamento Coletivo Contínuo

Os aglomerados de todos os tipos se caracterizam, não tanto pela ausência total de planejamento, mas pelo planejamento aberto, coletivo e contínuo. Um dos maiores atrativos das cidades históricas está justamente na diversidade de seus espaços urbanos, nas surpresas que proporcionam, na identidade peculiar de cada uma de suas pequenas porções. Em lugar de malhas geométricas regulares e cursos d'água retificados, tem-se, por exemplo, traçados surgidos em função do relevo e dos percursos. Em lugar de um espaço público indiferente aos usos de seus lotes, tem-se espaços públicos que reagem a esses usos.

As vilas e favelas da RMBH apresentam, em muitos casos, qualidades semelhantes. A grande diferença entre os apreciados núcleos históricos e as depreciadas ocupações informais mais recentes é a disponibilidade de tempo, recursos e conhecimento na constituição de sua estrutura urbana. Núcleos históricos, mesmo quando surgidos com características de urbanidade moderna, isto é, como centros de produção, distribuição e reprodução da atividade mineradora (MONTE-MÓR, 2001), puderam dispor de grande parte dos conhecimentos e recursos disponíveis no período de seu desenvolvimento e tiveram um ritmo de crescimento mais compatível com decisões, negociações e ajustes feitos ao longo do tempo.

Na RMBH do século XX, pelo contrário, esse desenvolvimento paulatino e sem planejamento centralizado ficou reservado aos pobres e exposto a toda espécie de cataclismas, enquanto os recursos para a urbanização se concentraram em instâncias que operam via planejamento técnico centralizado, tais como o poder público e o grande capital privado. Embora muitas das ocupações informais mencionadas nas entrevistas já tenham se consolidado como bairros de população de renda baixa e média (como o PTB, Teresópolis e Citrolândia, em **Betim**), isso não significou necessariamente a eliminação de suas precariedades.

Cabe perguntar se, no século XXI, daremos continuidade a esse padrão ou se há outros procedimentos possíveis, capazes de mobilizar a inteligência das cidades e seus recursos para

além de um processo técnico convencional. Isso significaria proteger os contextos microlocais do “atropelamento” pela dinâmica urbana mais abrangente e, ao mesmo tempo, seria o oposto da preservação inerte do patrimônio histórico, que desemboca facilmente em congelamento e supressão dos processos múltiplos de desenvolvimento microlocal. Em lugar de congelar a cidade histórica, podemos procurar maneiras para que se gere ou regenere hoje a diversidade e a imprevisibilidade que a caracteriza.

O programa MCMV, assim como outros que o antecederam, têm feito justamente o oposto, atendendo aos interesses de sistematização e padronização dos empreendedores, como já discutido anteriormente. Por outro lado, os *Aglomerados históricos* são objetos - efetivos ou potenciais - do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, que foi iniciado em municípios como **Sabará, Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia e Ribeirão das Neves**. É verdade que o Programa não se destina apenas à preservação do patrimônio histórico, mas, sobretudo ao fortalecimento de áreas dos municípios reconhecidas pela população como centralidades, incentivando sua (re)ocupação habitacional e sua apropriação cotidiana. Talvez se possa, na RMBH, conceber esse e outros programas semelhantes com atenção especial à preservação e ao fortalecimento, não de determinados produtos históricos, mas de determinados processos sociais vocacionados para uma produção efetivamente democrática do espaço.

3.2.8.2 Irregularidade e Precariedade

Ações e programas públicos para a melhoria de *Aglomerados consolidados* e a consolidação ou eliminação de *Aglomerados frágeis* têm sido reunidos sob a epígrafe da regularização fundiária, que também abrange loteamentos irregulares e conjuntos degradados. A escolha dessa epígrafe tem a vantagem de retirar as ações de um contexto ideológico assistencialista. Não se trata de “ajudar os pobres”, mas de tentar remediar um processo histórico de supressão dos direitos de grande parte da população. No entanto, a noção de regularização também dá margem a um entendimento por vezes formalista e burocratizado dos problemas reais. Irregularidade, enquanto situação jurídica, não é o problema mais importante, nem é exclusividade dos pobres, como já constatado em relação aos *Parcelamentos de lotes grandes* (Tipo 4). Mais importante é sua conjunção com a precariedade urbana, a inadequação habitacional, a falta de infraestrutura, o risco e a

vulnerabilidade social. Como mostram os Planos de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS) já elaborados na RMBH⁴, trata-se de uma conjunção recorrente.

Em **Raposos**, um município de cerca de 15.000 habitantes, o PRFS aponta mais de 3.500 casos de irregularidade. A área urbana é quase toda irregular, com loteamentos clandestinos, autoconstrução, ocupação de encostas e áreas de risco geológico e ambiental e subdivisão de lotes. Já a área rural é objeto de conflito entre uma mineradora, que alega posse de grande parte da área do município, e a prefeitura, que não dispõe de terras para expansão urbana, reassentamento de famílias em áreas de risco e implantação de programas habitacionais. **Brumadinho** e **Esmeraldas**, municípios de grande extensão territorial, têm ainda mais dificuldade para controlar a propagação de aglomerados frágeis, especialmente em áreas de proteção ambiental. Em **Rio Acima**, há 30 assentamentos precários, somando 2.440 habitações. Em **Pedro Leopoldo**, são quase nove mil habitações irregulares; em **Lagoa Santa**, sete mil; em **Confins**, mais de duas mil. Em **Caeté**, boa parte das mais de cinco mil moradias irregulares ocupa as margens da linha férrea desativada. Em **Ribeirão das Neves**, 44 mil famílias (45% da população) vivem em domicílios irregulares e assentamentos carentes de infraestrutura, quando, ao mesmo tempo, há altas taxas de vacância de lotes com infraestrutura, como já constatado acima. As ocupações ocorrem em áreas públicas e áreas de proteção ambiental, mas quase nunca em terrenos de propriedade privada. Em **São Joaquim de Bicas** novas ocupações proliferam nas proximidades da penitenciária estadual, o que tanto os técnicos da prefeitura quanto os membros da comunidade consideram um problema grave. A movimentação de cerca de 10 mil pessoas gerada pelas famílias dos presos sobrecarrega o sistema de saúde ("não tem remédio que chegue"), aumenta a criminalidade e o tráfico de drogas e gera uma quantidade de lixo que o município não está apto a manejar.

Também é notório que, nos últimos anos, os espaços desse tipo têm sofrido um processo de adensamento e aquecimento do mercado imobiliário informal com respectivo aumento de preços, não só nas áreas mais centrais. Parte desse processo se deve às obras do

4 Em março de 2010 estavam concluídos 14 Planos: Caeté, Confins, Ibitité, Lagoa Santa, Mario Campos, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Santa Luzia, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. Outros 15 estão em elaboração e serão concluídos até meados de 2010: Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mateus Leme, Matozinhos, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e São José da Lapa. Grande parte está a cargo da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), com execução por empresas terceirizadas. Apenas Belo Horizonte, Betim, Contagem, Nova Lima e Sabará estão elaborando seus planos sem auxílio da SEDRU. Os dois primeiros ainda não elaboraram PRFS, mas atuam na área. Betim tem um convênio com o Instituto Brasileiro de Administração e recursos já disponíveis para regularizar suas 20 mil moradias irregulares. Em Belo Horizonte há programas de regularização fundiária desde a década de 1980, e atualmente o Vila Viva é o maior programa de remoção, urbanização e emissão individual de títulos em áreas precárias.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, ao remover famílias de um local, acaba inflacionando outros, mesmo que muito distantes do primeiro. Eis o que tem sido constatado, por exemplo, em **Ribeirão da Neves** e **Esmeraldas**. Em **Juatuba**, há novas ocupações nos bairros Jardim das Alterosas e Francelinos, de pessoas vindas de Betim e de Mateus Leme. Os novos aglomerados frágeis estão distantes da sede, mais próximos aos municípios vizinhos de onde se origina o “transbordamento” da população, dificultando ainda mais as ações das prefeituras, que ainda não trabalham de forma integrada.

3.2.8.3 Planos e Instrumentos

Para responder a essas situações, os PRFS da RMBH⁵ adotam como princípios fundamentais a *garantia da função social da propriedade e o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas*. Remoções são recomendadas apenas em casos de risco geológico ou ambiental, ocupações sob linhas de transmissão ou em faixas de domínio, ou quando há necessidade de desadensamento, abertura ou alargamento de vias e implantação de infraestrutura. Teoricamente, as famílias removidas devem ser reassentadas em áreas próximas, embora se saiba que isso nem sempre é possível e que a própria noção de “necessidade” de remoção também dá margem a ações autoritárias.

Para a permanência da população nas ocupações e a eventual disponibilização de áreas para o reassentamento, os PRFS propõem “cardápios” de instrumentos diversos do Estatuto da Cidade, de modo que há abertura para que, no momento da aplicação, o corpo técnico-administrativo (raramente a população) discuta as opções mais viáveis para cada assentamento. Delimitação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), transferência de título pela aplicação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), doação da terra e Usucapião comparecem frequentemente. Também estão previstas medidas mais comuns, como aprovação e registro de áreas reparceladas ou legalização individual por emissão de título com ônus para o proprietário (conforme Artigo 41 da Lei 6766/79). Operações Urbanas Consorciadas comparecem apenas em casos específicos, sobretudo para *parcelamentos de lotes grandes* não legalizados. Para citar apenas alguns exemplos das medidas mais comuns: **Lagoa Santa** e **Confins** preveem usucapião, remoção, parcelamento e

⁵ Os PRFS seguem um padrão metodológico que inclui cinco produtos. Desses, consultamos, sobretudo, o Produto 4 (Diretrizes e Propostas), no qual os assentamentos precários são mapeados e especificados quanto aos seus aspectos urbanístico-ambiental (infraestrutura, precariedade habitacional, risco ambiental e geológico), socioeconômico (renda, porte do assentamento e presença de ONGs ou associações comunitárias) e jurídico-legal (propriedade da área, restrições legais, data de surgimento e condição legal atual). O Produto 4 também inclui as medidas a serem adotadas em cada caso para a regularização.

registro individual, mas não desapropriação nem desafetação (o equivalente à desapropriação quando se trata de terra pública). A desapropriação também não comparece nos PRFS de **Caeté, Taquaraçu de Minas, Mário Campos e Sarzedo**. Em **Taquaraçu**, a medida preferida é o parcelamento com registro individual de lotes, havendo também usucapião e doações. Já **Sarzedo** enfatiza a CDRU e a Complementação de Urbanização como medidas aplicáveis às 17 ocupações mapeadas no município.

No entanto, a enunciação apenas genérica desses instrumentos nos PRFS e nos Planos Diretores, sem regulamentação por outras leis municipais, torna remota a execução dos avanços propostos. As entrevistas nas prefeituras, embora ainda insuficientes para uma compreensão plena dos problemas cotidianos vivenciados pela população e pelas administrações municipais, apontam questões concretas nesse sentido. Quando perguntamos quais dos instrumentos do Estatuto da Cidade presentes no respectivo Plano Diretor são utilizados de fato, as respostas foram quase sempre evasivas. Muitos técnicos municipais estão convencidos de que quaisquer instrumentos que atacam o direito de propriedade privada são inviáveis na prática. Assim, o Direito de Superfície e a Outorga Onerosa, por exemplo, são considerados aplicáveis, mas medidas como o IPTU progressivo e outras que alterariam a reprodução de gentrificação e irregularidade nos territórios municipais são descartadas. Segundo os técnicos, gerariam conflitos políticos e econômicos que as administrações não estão dispostas a enfrentar. Ao mesmo tempo, faltam experiências próximas que inspirem ações mais incisivas e aumentem a confiança na aplicabilidade de instrumentos jurídicos para além das alternativas conservadoras. Para vencer tais dificuldades e possibilitar uma execução justa dos PRFS seria necessário um processo de conscientização que incluísse a população interessada. Sua própria avaliação dos benefícios e prejuízos de cada instrumento do Estatuto da Cidade e as reivindicações feitas a partir disso seriam cruciais para modificar as práticas políticas e administrativas.

3.2.8.4 Programas Federais e Realidades Municipais

Outra questão muito evidenciada nas entrevistas é o descompasso entre programas federais, com suas agendas e pré-requisitos para a captação de recursos, e os problemas enfrentados pelas prefeituras no dia-a-dia. Em muitas delas não existe órgão especificamente

responsável pela habitação ou suficientemente estruturado nesse sentido.⁶ As secretarias de assistência social, meio ambiente, obras e planejamento urbano dividem as atribuições para possibilitar algum acesso a programas federais e para atender às demandas e reivindicações pontuais da população. Esse atendimento se dá muitas vezes pela solução imediata de casos de risco ou precariedade habitacional sem o acionamento de programas específicos e de uma maneira que até reforça e perpetua situações irregulares. De modo análogo, falta pessoal para a fiscalização de loteamentos e obras. Em muitos municípios os técnicos da prefeitura só vão a campo quando solicitados pelo setor de obras ou planejamento ou pela vizinhança.

Essas situações podem ser vistas como uma maneira assistencialista de enfrentar os problemas urbanos, mas, por outro lado, indicam que os planos e programas federais, cuja estrutura é fundamentalmente a mesma para municípios de quaisquer tamanhos, não correspondem à realidade administrativa e financeira dos municípios menores. Muitos problemas são, de fato, resolvidos com maior eficácia fora dessas estruturas. Caberia então pensar, no nível metropolitano, instrumentos, mecanismos e programas que possam responder com sistematicidade às demandas locais imediatas e oferecer meios para facilitar suas soluções pelas prefeituras e pela população dos municípios menores.

3.2.9 Moradias Rurais

A relativa dispersão espacial das moradias rurais faz com que as decisões de um indivíduo ou uma família acerca do espaço privado e seu entorno imediato pouco ou nada afetem seus vizinhos. Por isso, as compreendemos como situações em que uma instância única (a família ou um grupo pequeno) produz o espaço ao longo do tempo. A forma como se dá essa produção está diretamente vinculada à própria relação entre a moradia e o trabalho rural – mais do que ao tamanho da unidade rural em que a moradia está implantada. Programas e ações públicas para os habitantes das áreas rurais da RMBH deverão fazer jus a tais formas de produção.

(12) Unidade agrária familiar

Este tipo inclui minifúndios e empreendimentos individuais ou coletivos de pequeno porte com atividade agropecuária, extrativista e agroindustrial de base familiar. Trata-se de

⁶ Os municípios sem uma secretaria ou departamento específico são Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, São José da Lapa, Rio Acima, Lagoa Santa, Juatuba, Ibirité, Ribeirão das Neves, Florestal e Pedro Leopoldo.

assentamentos da reforma agrária, acampamentos, vilas rurais, quilombos rurais, comunidades organizadas em cooperativas rurais, comunidades de colonos originadas em fazendas antigas etc. (A opção pelo adjetivo “familiar” deriva do seu uso corrente para indicar situações em que os próprios moradores constituem a principal força de trabalho).

Pode se tratar de produtores que trabalham de modo inteiramente autônomo, ainda que em situação de vulnerabilidade (como proprietários, posseiros ou comodatários), ou de produtores que, de uma forma ou outra, remuneram um proprietário da terra (meeiros, arrendatários ou parceiros⁷). Em muitos casos, um ou mais membros da família trabalham também fora da unidade, tanto nas áreas rurais (como empregados de fazendas ou caseiros de sítios de lazer, por exemplo), quanto nas áreas urbanas.

(13) Unidade agrária empregadora

Trata-se de empreendimentos produtivos, via de regra, de médio ou grande porte, isto é, maiores do que quatro módulos fiscais ou 28ha⁸. Essa extensão implica necessariamente o emprego de trabalhadores externos, boa parte dos quais também mora nas unidades, constituindo uma população rural que não trabalha para si, mas para um outro proprietário.

(14) Unidade rural não produtiva

Inclui desde latifúndios improdutivos, até fazendas, sítios e chácaras utilizados prioritariamente para lazer, com pouca ou nenhuma atividade produtiva. Inclui também áreas ambientalmente frágeis ou de preservação em que a atividade agropecuária não é prevista ou recomendada.

7 Parceiro é aquele que tem contrato de parceria com o proprietário da terra, dividindo os lucros, conforme um contrato. Meeiro é aquele que divide com o proprietário, meio a meio, as despesas e os rendimentos obtidos. Arrendatário é aquele que utiliza a terra mediante pagamento de aluguel ao seu proprietário. Comodatário é aquele que utiliza a terra gratuitamente com consentimento contratual do proprietário. Posseiro é aquele que utiliza a terra gratuitamente sem consentimento contratual do proprietário (isso inclui os assentamentos da reforma agrária antes da formalização do título de propriedade).

8 O módulo fiscal classifica a unidade como minifúndio, pequena, média ou grande propriedade. No entanto, a área do módulo fiscal não é a mesma em todos os municípios. Na RMBH, há 22 municípios com módulo fiscal de 7 ha, 10 municípios com módulo fiscal de 20ha, um município com módulo fiscal de 30ha e um município (Belo Horizonte) com módulo fiscal de 5ha.

3.2.10 Apontamentos Sobre as Moradias Rurais

Os dados que obtivemos nas prefeituras acerca das moradias rurais são muito mais escassos do que os dados acerca das moradias urbanas. Por isso, os apontamentos que seguem deverão ser complementados com novas informações nas etapas subsequentes do trabalho.

Muitos municípios da RMBH preservam tradições rurais. Em **Florestal** e **Itatiaiuçu**, antigas fazendas não foram loteadas, mas apenas divididas entre herdeiros de uma mesma família, resultando em sítios de final de semana, com características bem diferentes dos chacreamentos típicos para alta renda: as glebas são maiores e têm mais área verde e pequenas plantações. A zona urbana dessas cidades tem características típicas de cidades pequenas, interioranas, onde os habitantes zelam, eles mesmos, pela qualidade do espaço cotidiano e organizam-se coletivamente com mais facilidade do que nas grandes cidades. Em **Florestal**, se alguém não tem lugar para morar, a população, juntamente com a prefeitura, se mobiliza e, por meio de doações, consegue iniciar a construção da nova moradia. Outros municípios com características semelhantes são **Rio Manso**, **Itaguara** e **Mário Campos**. Esse último tem utilizado justamente essa tradição como atrativo turístico.

Contudo, entendemos que a questão da moradia rural vai muito além de uma preservação de tradições antigas, romantizadas em hotéis-fazenda. Trata-se, na verdade, de possibilitar a criação de novas relações entre campo e cidade na RMBH, como, aliás, já vem ocorrendo em alguns municípios. Os Projetos de Assentamento em **Brumadinho**, **Betim**, e **Nova União**, assim como os acampamentos nesses últimos dois municípios e em **Esmeraldas** ou os projetos “rururbanos” das Brigadas Populares, apontam interações entre o rural e urbano de caráter emancipatório. Como constata Silva (2008), é patente a intenção de um “retorno ao campo”, ou seja, a adoção de modos de vida e práticas associadas ao campo, por parte da população que em décadas passadas foi forçada a migrar para os centros urbanos.

A dureza da exploração do trabalho, certamente, deixou marcas nestas pessoas. O desejo de autonomia e liberdade em relação ao próprio corpo, trabalho e na administração do seu próprio tempo parece ser a motivação mais forte entre os entrevistados [nos Projetos de Assentamento]. Num tempo, onde o desejo de um emprego fixo virou uma obsessão dos trabalhadores de países do capitalismo periférico como o Brasil (e objeto de chantagem desse mesmo sistema), não deixa de ser no mínimo curioso e interessante, a luta dessas pessoas por autonomia e controle sobre seu próprio trabalho. (SILVA, 2008, p.19).

Evidentemente, essa população, que passou pela experiência urbana, não se restringirá a reproduzir antigas tradições rurais, mas poderá constituir novos modos de vida e, portanto, também novas formas de moradia. O planejamento futuro da RMBH deve contemplar essas possibilidades. As 519 grandes propriedades improdutivas da região,

passíveis de desapropriação, somadas aos inúmeros parcelamentos vagos e às imensas reservas de terra de empresas mineradoras, deverão ser incluídas em tal planejamento.

3.3 Dinâmica de Crescimento

3.3.1 O Processo de Crescimento da RMBH: Ponto de Vista da Dinâmica Demográfica

O crescimento da RMBH é descrito como “processo de expansão urbana” em diversas teses, dissertações e artigos, a partir de observações e análises de dados estatísticos⁹ e de outras pesquisas, principalmente as demográficas. Conforme alguns estudos, tal fenômeno é fortemente marcado pelas migrações internas (intraestaduais), o que contribui para a compreensão do processo de metropolização em Minas Gerais. A partir dos anos 1970, o padrão migratório em Minas Gerais sofre mudanças consideráveis: primeiro a mudança do tipo de migração de rural-urbano para urbano-urbano, seguida do aumento do número de imigrantes e da redução do número de emigrantes interestaduais, considerando-se também o aumento dos movimentos intraestaduais de curta distância. Isso significa que diferentemente das décadas de 1950, 1960 e 1970, quando predominava no estado um alto saldo migratório negativo, nos anos 1980 a população deixa não só de emigrar para outros estados como começa a mover-se entre seus próprios municípios. Outro fenômeno interessante é que Minas começa a receber um grande número de imigrantes de outros estados¹⁰. A RMBH destaca-se como área de atração populacional, mesmo nos períodos em que o saldo migratório de Minas era negativo.

Segundo Joseane de Souza e Fausto Brito (2008), “pode-se afirmar que o processo de expansão urbana da RMBH tem sido fortemente alimentado pelas migrações internas: entre 1986-1991, a RMBH recebeu um total de 229.037 imigrantes interestaduais e intraestaduais, tendo esse número aumentado para 244.268 indivíduos, no período 1995-2000.” Contudo, é a migração intrametropolitana a grande determinante para o processo de expansão urbana.

9 Ver Maria Helena Godinho, 2004; Fausto Brito, 1997; Fausto Brito e Joseane Souza, 1998; Heloisa Costa 2003a; Heloisa Costa, 2003b; Heloisa Costa, 2004; Rosana Baeninger, 2000; Joseane de Souza e Fausto Brito, 2008; e Renata de Souza e Fausto Brito, 2006.

10 Ver Rosana Baeninger, 2000; Joseane de Souza e Fausto Brito, 2008; e Renata de Souza e Fausto Brito, 2006.

Se por um lado Belo Horizonte tornou-se uma área de expulsão populacional, responsável pela origem de cerca de 60% da migração intrametropolitana, por outro, tem recebido em torno de 50% dos imigrantes que chegam à RMBH. Ainda assim, é interessante notar que há uma redução nessa imigração para Belo Horizonte. Entre 1986 e 1991 estima-se que 54,41% dos imigrantes que chegavam à região eram atraídos para Belo Horizonte. Entre 1995 e 2000 essa porcentagem cai para 49,31% (Souza e Brito, 2008; Souza e Brito, 2006).

A RMBH atrai pessoas que desejam aumentar seu nível de escolaridade, sendo que os pobres com baixos níveis de escolaridade são a grande maioria. Ainda que a primeira tentativa de fixação de residência dessas pessoas seja em Belo Horizonte, a segregação socioeconômica e cultural a que são expostos acaba induzindo uma nova migração para municípios menos seletivos. A mesma segregação que acontece internamente no município de Belo Horizonte é reproduzida na RMBH. Ainda que o processo de valorização da terra seja cada vez mais complexo, genericamente pode-se dizer que a expulsão dos pobres acontece internamente numa primeira instância, de bairros mais nobres para os periféricos, e depois da sede da metrópole para os municípios periféricos, por meio dos vetores de expansão.

Souza e Brito (2008) dividem o espaço metropolitano em sete vetores de expansão descrevendo seus processos de formação:

- Belo Horizonte, o núcleo da RMBH.
- Oeste: Considerado a primeira frente de expansão da RMBH, teve origem nos anos 40, tendo sido seu processo de ocupação influenciado pela abertura da Avenida Amazonas e pela criação e efetiva ocupação da Cidade Industrial Juventino Dias, no município de Contagem.
- Norte Central: se consolida como importante vetor de expansão metropolitana, nos anos 60. Seu processo de ocupação e crescimento está relacionado à abertura das avenidas Antônio Carlos e Cristiano Machado, à realização de investimentos industriais em Santa Luzia e Vespasiano e, sobretudo, ao mercado imobiliário de Ribeirão das Neves, que tem priorizado a população de baixa renda, com o lançamento de loteamentos caracterizados por infraestrutura precária e completa ausência de áreas destinadas a uso institucional e coletivo.
- Norte: formado pelos municípios localizados ao norte do vetor Norte Central. Sua formação também está associada à abertura das avenidas Antônio Carlos e Cristiano Machado e, também, à instalação, em 1985, do Aeroporto Internacional Tancredo

Neves. Deve-se ressaltar, ainda, o papel fundamental exercido pelo mercado imobiliário de Lagoa Santa, com o lançamento de loteamentos para a população de classe média e alta.

- Leste: formado pelos municípios de Sabará e Caeté, teve sua expansão orientada pela abertura da Avenida Cristiano Machado e pelo lançamento de loteamentos para a população de baixo nível de renda.
- Sul: Expansão impulsionada pela construção do BH Shopping e pela valorização da região com o lançamento de loteamentos para a população de alto nível de renda.
- Sudoeste: vetor de expansão de formação relativamente recente, cujo processo de ocupação e expansão tem sido fortemente influenciado pelo lançamento de loteamentos populares nos municípios de Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme, incorporados à RMBH apenas nos anos 1990.

A Tabela 1 mostra os indicadores migratórios intrametropolitanos segundo os vetores de expansão nos períodos entre 1986 e 1991 e entre 1995 e 2000.

Tabela 1 – BH e vetores de Expansão Metropolitana – Indicadores da Migração Intrametropolitana (1986-1991 e 1995-2000).

BH e Vetores de expansão	1986-1991					1995-2000				
	I	E	SM	TLM	I/E	I	E	SM	TLM	I/E
BH	8.832	120.920	-112.088	-5,55	0,07	17.228	141.138	-123.910	-5,54	0,12
Oeste	79.871	26.418	53.453	7,49	3,02	89.339	49.855	39.484	3,93	1,79
Norte Central	55.209	7.302	47.907	14,23	7,56	66.600	14.807	51.793	9,90	4,50
Norte	6.721	4.926	1.795	1,37	1,36	11.574	5.469	6.105	3,69	2,12
Leste	6.770	3.255	3.515	2,86	2,08	9.667	4.970	4.697	3,10	1,95
Sul	4.533	4.100	433	0,37	1,11	8.217	4.942	3.275	2,38	1,66
Sudoeste	8.637	3.652	4.985	5,95	2,37	22.662	4.106	18.556	13,62	5,52
RMBH	170.573	170.573	0			225.287	225.287	0		

Fonte: IBGE – Censos Demográficos de 1991 e 2000 – Souza e Brito, 2008

A mobilidade residencial na região metropolitana caracterizava-se, na década de 1990, principalmente por dois fenômenos. Por um lado (e em maioria), pela expulsão da população com níveis baixos de renda e escolaridade, de Belo Horizonte para os municípios periféricos nos vetores de expansão Norte Central, Sudoeste, Oeste e Leste, onde predominam loteamentos de baixa renda. Por outro lado, também há um fluxo migratório dos mais ricos para os municípios nos vetores Sul e Norte, destacando-se os municípios de Nova Lima, Brumadinho e Lagoa Santa. Cabe observar, como mostram Costa e Mendonça (2003a), que já é possível identificar um fluxo migratório de famílias de mais baixa renda acompanhando o

processo de *periferização da riqueza*. A mobilidade residencial tende a ocorrer conforme padrões socioeconômicos, ainda que aspectos estruturais sejam muitas vezes determinantes. Interessa notar que “indivíduos com padrões socioeconômicos semelhantes tendem a tomar decisões similares em relação a algumas questões, dentre elas em relação à escolha do lugar de residência” (SOUZA, 2008, p. 96).

Souza e Brito (2008) concluem que há grande mobilidade residencial intrametropolitana. Grande parte da população pobre reemigra por não conseguir manter-se nas áreas centrais (seja da capital ou da RMBH), por pressão socioeconômica. O intenso movimento de reemigração da população mais pobre deve-se ao fato de que para muitos residir na periferia, seja da Capital ou da RMBH, representa a única chance de manter o vínculo com as oportunidades de trabalho na RMBH.

Segundo Souza e Brito (2006), a pressão socioeconômica que gera o movimento migratório dos mais pobres pode ser resumida pela elevação do preço da terra urbana em Belo Horizonte expulsando esses grupos para outros municípios metropolitanos onde o preço da terra é mais acessível. Contudo, os loteamentos de baixa renda (de Tipo 5 e 6) implantados no destino geralmente não contam com infraestrutura, mas acenam com a possibilidade da aquisição da casa própria. *Essa é a periferização da pobreza*. Por outro lado, as classes mais abastadas também contribuem para o movimento migratório, buscando locais seguros com melhor qualidade de vida fora dos centros urbanos conurbados. *Essa é a periferização da riqueza*. Interessante notar que a ocupação de casas de final de semana e sítios de recreio não é capturada pelos dados migratórios, mas eventualmente pelo censo que registra domicílios particulares não ocupados com uso ocasional.

Além do movimento migratório, há também o movimento pendular, que algumas vezes acontece em consequência do primeiro. Segundo Souza e Brito (2006, p.4),

[...] a mobilidade pendular, que se diferencia da migração por não haver mudança de residência, é constituída por deslocamentos realizados com grande frequência semanal, quase diariamente, entre o município de residência e um outro município, no caso, metropolitano. Tal mobilidade ocorre, principalmente, por motivos de estudo e trabalho, mas também em busca de serviços de saúde, comércio, lazer e outros.

Na RMBH esse movimento pendular, característico da expansão urbana, acontece tanto nas camadas mais pobres quanto nas mais ricas. Alguns municípios pobres, por serem pequenos, não oferecem à população opções de serviços de educação, saúde e lazer, sendo que alguns se tornam cidades-dormitório e fornecem mão de obra para os mais ricos, enquanto municípios ricos fornecem mão de obra especializada para os mais pobres. O

movimento pendular também é gerado pela já mencionada *periferização da riqueza*. Nesse caso os mais ricos moram (ou têm suas casas de fim de semana) em municípios mais pobres, em condomínios fechados ou chacreamentos, e trabalham, estudam, tratam da saúde, fazem compras e algumas atividades de lazer nos municípios mais ricos.

Ainda que os processos de migração descritos por Souza e Brito (2008) e mais especificamente o processo de *periferização da riqueza* discutido por Souza e Brito (2006), evidenciem a ocupação do espaço intrametropolitano, precisam ser complementados por um melhor entendimento da natureza da periferização dos ricos e dos pobres. Isso pode ser feito via análise da dinâmica imobiliária na RMBH, que está detalhada no “diagnóstico” da equipe USDEC, e pelo “conhecimento vivido”, que será descrito no próximo item.

3.3.2 O Processo de Crescimento na RMBH a Partir do Conhecimento VIVIDO

Os processos descritos acima a partir de leitura de alguns trabalhos acadêmicos sobre a dinâmica demográfica da expansão urbana na RMBH podem ser caracterizados mais de perto, a partir do que chamamos “conhecimento vivido”. Como mencionado, a principal fonte da nossa pesquisa foram as entrevistas nas prefeituras dos 34 municípios da RMBH que nos possibilitaram, entre outras coisas, organizar um diagrama abstrato da dinâmica de crescimento da região. Tal diagrama, embora não contradiga o exposto no item 3.1, permite um entendimento mais vivo (e vivido) dos espaços cotidianos.

A dinâmica de crescimento da RMBH é fortemente marcada por dois fenômenos predominantes: *a expansão propriamente dita e a substituição*. Em raros casos há também a recuperação de imóveis e áreas degradadas (obsoletos ou ociosos) para novos usos. Esses fenômenos podem ser explicados pela dinâmica imobiliária, detalhada no “diagnóstico da dinâmica imobiliária” feito pela equipe USDEC. Eles vêm criando novos movimentos no território, promovidos pelo aquecimento do mercado imobiliário com a especulação do preço da terra e a construção de novas unidades habitacionais e de novos empreendimentos complexos articulando residência, comércio, serviços variados e atividades produtivas, de turismo e de lazer. Mas se, por um lado, as populações de renda mais baixa começam a ter condições de adquirir imóveis, por outro, o aumento do preço da terra e das unidades habitacionais, principalmente pelo aumento da demanda solvável, acaba fazendo com que essa população adquira imóveis afastados dos centros urbanos. A dinâmica imobiliária é nova em escala e velocidade, mas reproduz velhas desigualdades, com vetores de expansão distintos por classes sociais. Em outras palavras, fenômenos como a periferização da pobreza

e da riqueza não são novidade, contudo acontecem com maior velocidade e maior impacto no mercado imobiliário dos municípios mais distantes da sede metropolitana. Para São Joaquim de Bicas, por exemplo, é um problema o fato de um terreno em área central do município ter sido adquirido por R\$ 160.000,00 para fim residencial de uma família metropolitana fugindo das condições ambientais desfavoráveis de Belo Horizonte. Vale dizer que esse tipo de “invasão” das classes com maior poder aquisitivo acaba inflacionando o preço dos imóveis e expulsando os moradores locais para áreas mais remotas, e muitas vezes precárias em infraestrutura (Tipos 1, 6, 7 e 11). Esse fenômeno, facilmente apropriável pela dinâmica imobiliária, pode levar à verticalização e ao adensamento excessivo (Tipo 5). Estão em jogo tanto expansão quanto substituição.

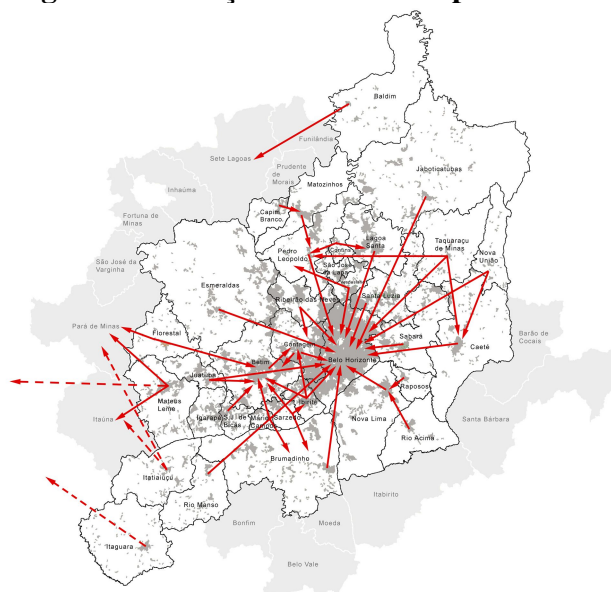
Os processos de expansão e substituição devem ser entendidos em conjunto. Ainda que o capital imobiliário continuamente incorpore novos espaços à sua área de atuação abrindo novas frentes de expansão para acomodar as classes média e alta (como por exemplo acontece no Vila da Serra e no Vale dos Cristais em Nova Lima), a expansão da área urbana ocorre também para acomodar os pobres, enquanto as áreas centrais se adensam com a substituição e verticalização das edificações. Por fim, as áreas centrais perdem qualidade ambiental, se esvaziam e continuam inacessíveis para os pobres. A população de renda média e alta deixa os centros adensados e busca ambientes mais agradáveis e, assim, acaba desencadeando um processo que leva mais uma vez os pobres a serem expulsos das periferias imediatas. Pelo que pudemos constatar nas prefeituras, o que impulsiona essa migração é primordialmente a pressão da indústria imobiliária. Os empresários que atuam na construção civil pressionam as prefeituras a aumentar o potencial construtivo, dando origem ao processo de substituição pela verticalização nas áreas consolidadas ou adjacentes a elas. Com a degradação ambiental assim provocada nas áreas centrais e a migração da população de maior poder aquisitivo para as periferias imediatas, essas passam a ser novo objeto do mesmo processo de aumento do potencial construtivo. A Figura 4 ilustra essa dinâmica.

Figura 4 – Verticalização de bairros/ Novas Centralidades



Tal dinâmica não é homogênea na RMBH. A mancha urbana que se estende a partir de Belo Horizonte integra uma série de municípios que participam diretamente do crescimento descrito acima. Contudo, alguns municípios mais distantes, que não sofrem impacto direto do mercado imobiliário da Capital, ainda têm uma lógica de crescimento organizada econômica, política, cultural e socialmente na escala local. As entrevistas nas prefeituras apontaram essas relações intermunicipais na escala metropolitana, que auxiliam o entendimento de sua inserção na dinâmica de crescimento. Ressalva-se que tal dinâmica não é constante; qualquer mudança nos fatores que aceleram a transformação territorial pode alterar significativamente as relações mostradas na Figura 5.

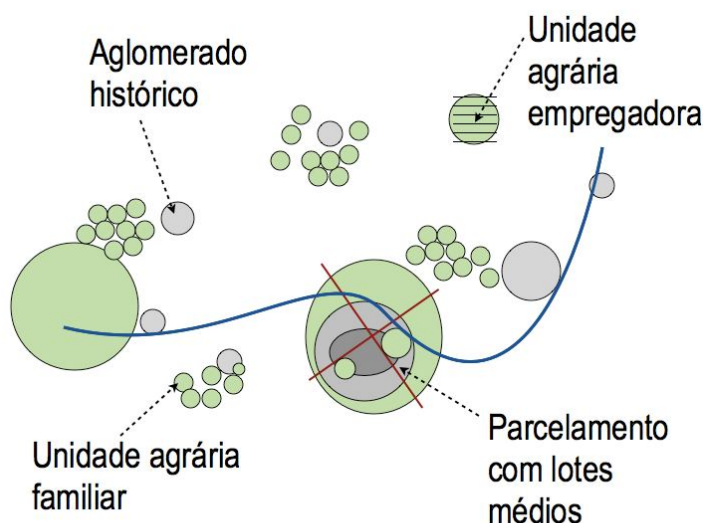
Figura 5 – Relações Intermunicipais RMBH



O fenômeno do crescimento metropolitano impacta (em maior ou menor escala) todos os municípios da RMBH. No entanto, a maioria dos técnicos municipais não parece estar ciente da necessidade de pensar a dinâmica de crescimento da RMBH em seu conjunto; eles apenas esperam que seu município se torne “centro”, sem considerar que isso implica que algum outro município será “periferia”. Em outras palavras, os pobres não são bem vindos na maioria dos municípios. Por isso, o movimento migratório tende a continuar acontecendo e as áreas tendem a continuar se expandindo, criando novas centralidades e novas migrações. Ainda que novas centralidades possam ser positivas, ficou claro nas entrevistas que todos os municípios tem muito espaço ocioso a ser ocupado, sendo desnecessária a expansão, que pode e deve ser evitada para viabilizar um melhor aproveitamento da infraestrutura urbana instalada visando a sustentabilidade socioeconômica.

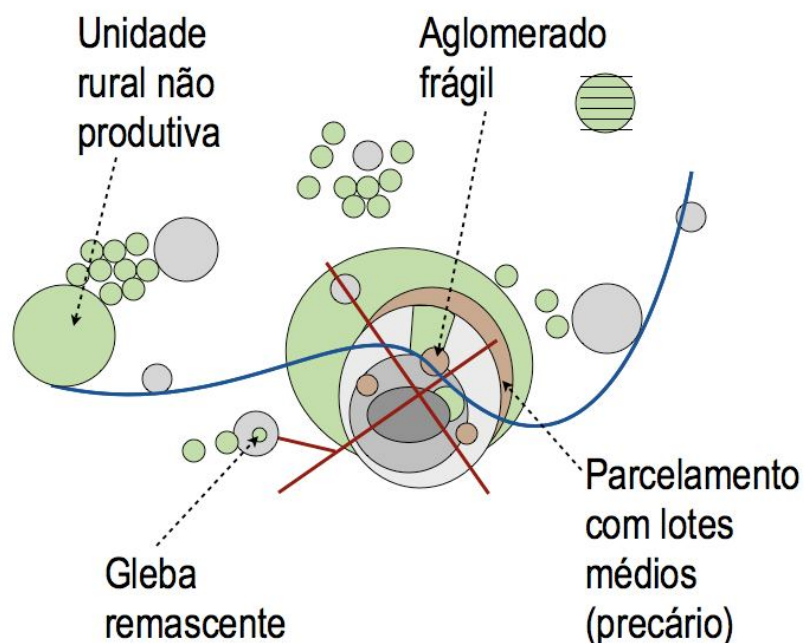
No intuito de vislumbrar um possível planejamento regional metropolitano para a dinâmica de crescimento e movimentos migratórios e pendulares na RMBH resumimos como esse crescimento vem acontecendo num diagrama em etapas. Esse diagrama foi sistematizado a partir das situações típicas diagnosticadas nos 34 municípios.

Figura 6 – Dinâmica de Crescimento - RMBH



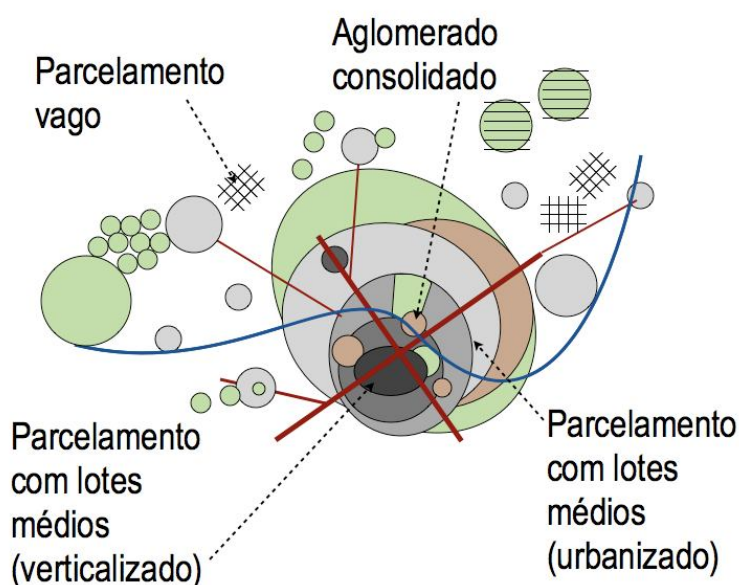
Aglomerados históricos (Tipo 9) e unidades agrárias familiares ou empregadoras (Tipos 12 e 13) formam os tipos de espaços cotidianos mais antigos da atual RMBH. Quando a capital surge como cidade planejada, desmanchando um aglomerado e lhe sobrepondo parcelamentos de lotes médios (Tipo 5), os aglomerados históricos (Tipo 9) e as unidades agrárias (Tipos 12 e 13) dos municípios distantes ajudam a manter uma certa independência da dinâmica imobiliária que se estende a partir do centro de Belo Horizonte, preservando suas áreas centrais sem adensamento e verticalização (Figura 6).

Figura 7 – Dinâmica de Crescimento - RMBH



Antes mesmo de a área central de Belo Horizonte se adensar, aumentam os parcelamentos periféricos e muitas vezes precários em infraestrutura. Aparecem aglomerados frágeis (Tipo 11); as unidades agrárias familiares diminuem; as unidades rurais não produtivas (Tipo 14) persistem e até aumentam. Quando as áreas centrais, tanto da capital quanto dos pequenos municípios, começam a crescer, por substituição (adensando por verticalização) e expansão (adensando por avanço territorial), áreas verdes acabam cedendo lugar para novos parcelamentos, muitas vezes situados longe dos centros e sem infraestrutura adequada. Algumas áreas rurais deixam rastros na malha urbana, tanto dos pequenos quanto dos grandes municípios (Figura 7); são as chamadas glebas remanescentes (Tipo 8).

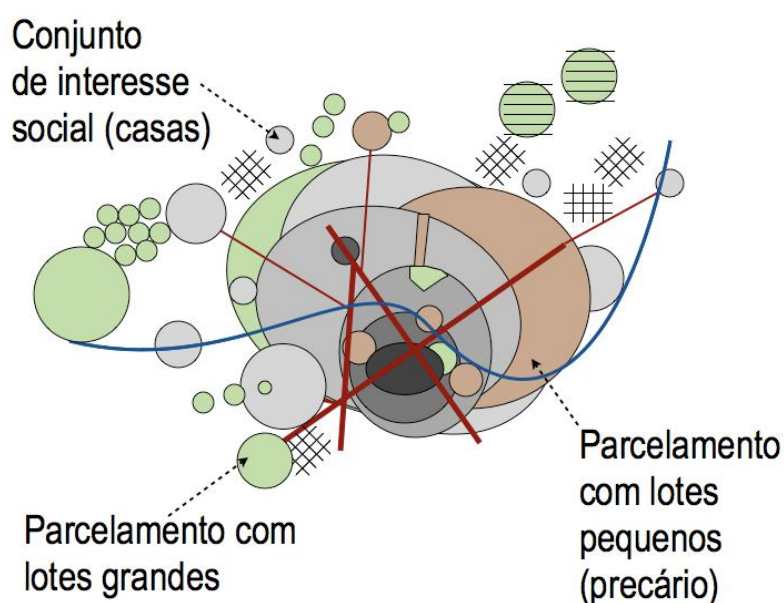
Figura 8 – Dinâmica de Crescimento - RMBH



Como mostrado na Figura 8, o crescimento urbano acontece em duas frentes, por um lado o parcelamento e adensamento das áreas centrais, e por outro, a expansão, e com ela o parcelamento do solo, gerando grandes loteamentos periféricos. Os parcelamentos geralmente absorvem a pressão de crescimento: os mais centrais têm seus parâmetros urbanísticos alterados e levam à verticalização, enquanto outros se adensam com ocupação e subdivisão de lotes. Com isso, os aglomerados frágeis aumentam e se consolidam (Tipo 10) enquanto surgem parcelamentos novos, primeiro na capital, depois nos demais municípios. Um parcelamento com lotes pequenos (Tipo 6) na periferia de uma área de expansão atrai a população de baixa renda, mas também promove a implantação de infraestrutura no interstício, principalmente acesso viário. Nesse vetor de expansão desenvolvem-se outros parcelamentos, muitas vezes com lotes médios (Tipo 5), que por representarem

essencialmente processos de produção do espaço de caráter especulativo e falta de capacidade financeira dos que realmente precisam de casa, acabam ficando vagos (Tipo 7). Há ainda um fenômeno que explica a quantidade de imensos parcelamentos vagos ou esparsamente ocupados em muitos municípios. Trata-se da regulação do parcelamento do solo que levou ao loteamento de grande parte das áreas de expansão dos municípios sem de fato haver demanda para isso. É o caso de Mateus Leme, Juatuba, Igarapé, dentre outros mencionados na descrição do Tipo 7. Apesar de vagos, tais lotes não são acessíveis a todos.

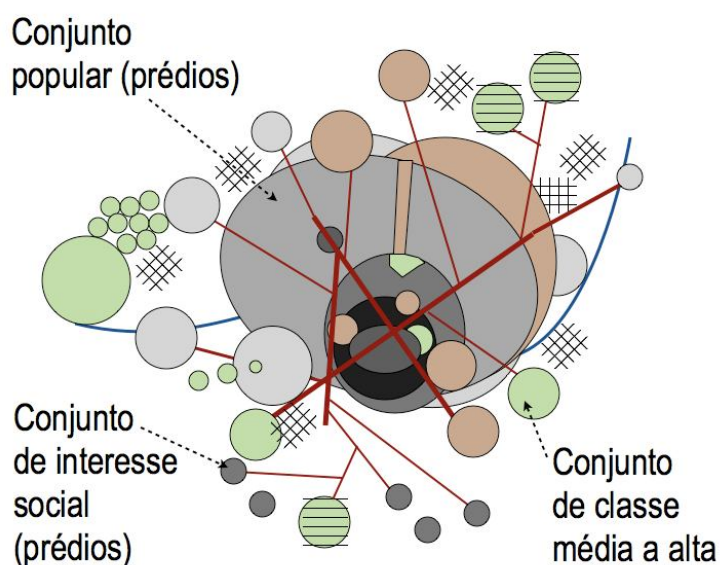
Figura 9 – Dinâmica de Crescimento - RMBH



A mancha urbana avança ainda mais sobre as áreas rurais. Por um lado, a população pobre migra para lugares sempre mais distantes e desarticulados, sejam conjuntos de interesse social (Tipo 1), sejam parcelamentos com lotes pequenos (Tipo 4) e infraestrutura precária. Por outro lado, surgem cada vez mais parcelamentos de lotes grandes (Tipo 6), que se fecham em condomínios. Enquanto isso, as áreas centrais sofrem adensamento construtivo, mas também altas taxas de vacância: os mais ricos não querem ficar, os mais pobres não podem (Figura 5). A falta de acesso à terra em locais bem providos de oportunidades urbanas gera tipos oriundos de processos distintos, como aglomerados frágeis (Tipo 11) situados sob linhas de transmissão ou em outras áreas de risco, assim como a subdivisão de lotes e os já mencionados conjuntos de interesse social (Tipo 1). Ainda que os pobres vivam em aglomerados consolidados, não estão livres da vulnerabilidade, que geralmente se manifesta com a implantação de algum empreendimento, como atividade mineradora ou linha férrea,

impactando a qualidade de vida na escala microlocal, seja pela poluição do ar, da água, sonora, seja por colocar a vida dos habitantes em risco. Outros empreendimentos, como a Cidade Administrativa, por exemplo, causam uma supervalorização da terra no seu entorno e põem a população pobre em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Mais uma vez os pobres tendem a ser expulsos, ainda que estejam em aglomerados consolidados.

Figura 10 – Dinâmica de Crescimento - RMBH



Os grandes conjuntos de interesse social (Tipo 1), populares (Tipo 2) e de classe média a alta (Tipo 3) são os fenômenos mais recentes e cada vez mais frequentes de crescimento da malha urbana, atendendo a uma indústria imobiliária para a qual tais empreendimentos são vantajosos (Figura 6). Ao mesmo tempo, o movimento de expulsão da população mais pobre para a periferia é cada vez mais acentuado e está associado ao adensamento construtivo, à verticalização e à vacância das áreas mais antigas. Como dito acima, os mais ricos abandonam o centro e mudam-se para outros municípios, onde sua demanda se torna justificativa para o aumento do potencial construtivo e um novo processo de verticalização em áreas centrais. Paralelamente, começa a surgir a verticalização de conjuntos de classe alta (Tipo 3), contradizendo o próprio ideal bucólico de moradia em área afastada do centro, em grandes terrenos com baixa densidade construtiva e preservação da natureza. Contudo, a verticalização não é privilégio dos ricos, como já constatado nos apontamentos sobre os conjuntos (item 3.2.4). Bairros inteiros verticalizados fora das “velhas centralidades” são fenômenos recentes, frutos de uma indústria imobiliária aquecida que “atropela” o espaço cotidiano. A pequena escala é arrastada pela grande escala, as negociações entre vizinhos e

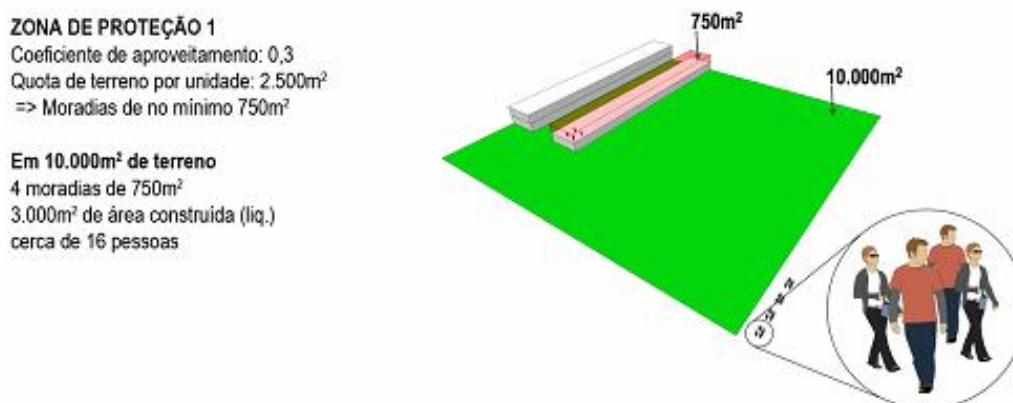
pequenos grupos são praticamente extintas, e a ideia de cidades cada vez mais segregadas e menos habitáveis é naturalizada.

Todo o exposto sobre o crescimento da RMBH parece desanimador e sem perspectiva de melhoria do ponto de vista da vida cotidiana na escala microlocal. No entanto, a análise dos tipos recorrentes permite vislumbrar possibilidades de intensificação do uso do espaço urbano e formas de intervenção do estado no planejamento do crescimento que não reproduzem os usuais problemas de legislações prescritivas como a maioria dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo.

3.3.3 A Intensificação do Uso do Espaço Urbano como Diretriz Geral para o Planejamento do Crescimento da RMBH

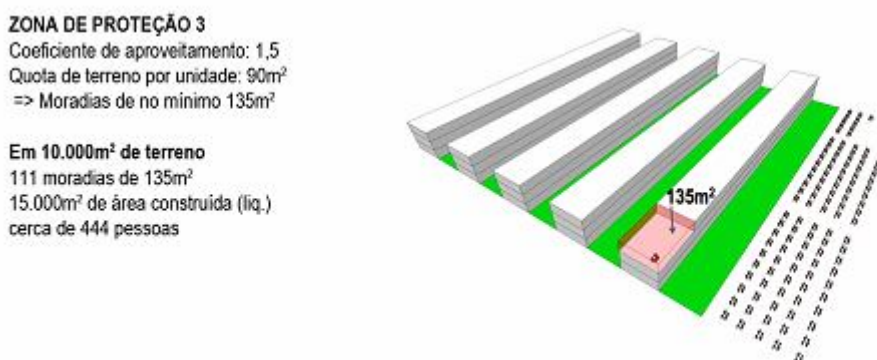
Apesar de a maioria dos municípios da RMBH ter um Plano Diretor aprovado, são poucos os que regulamentaram o uso e a ocupação do solo. Muitas vezes essa regulamentação se dá pelo zoneamento de usos (residencial, comercial, serviços, institucional, misto), comprovadamente segregacionista e excessivamente determinista das relações cotidianas na cidade. Outro critério possível de zoneamento é o adensamento, mais eficaz em municípios que já têm grande parte de seu território ocupado e precisam evitar a saturação, como o caso de Belo Horizonte, cuja lei anterior se baseava no zoneamento por uso e atualmente tem como critério o adensamento por meio da quota de terreno por unidade. Contudo, esse critério pode acentuar a segregação socioespacial, dependendo do que se entende por adensamento: densidade demográfica (número de habitantes por hectare) e habitacional (número de domicílios por hectare) ou densidade construtiva (área construída por hectare). Alguns esquemas pautados na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPOUS) de Belo Horizonte ilustram essa diferença.

Figura 11 – Habitantes e construções – ZP1/Belo Horizonte



A Zona de Proteção 1 da supracitada Lei (Figura 11) permite uma área construída equivalente a 30% do terreno (coeficiente de aproveitamento de 0,3). Ao mesmo tempo, ela restringe a densidade habitacional por meio da chamada “quota de terreno por unidade” - no caso, igual a 2.500 m². Isso significa que, para cada família, deve existir um terreno ou uma fração ideal de 2.500 m². Significa também que, se todo o potencial construtivo desse terreno for utilizado, essa família terá uma moradia de 2.500 m² x 0,3, isto é, 750 m². Assim, pouquíssimas pessoas ocupam espaços construídos enormes. O mesmo espaço poderia ser ocupado por 13 moradias de 50 m². Nada indica que sua ocupação seria mais predatória do que a primeira, que muitos municípios a adotam como única forma de preservar áreas verdes.

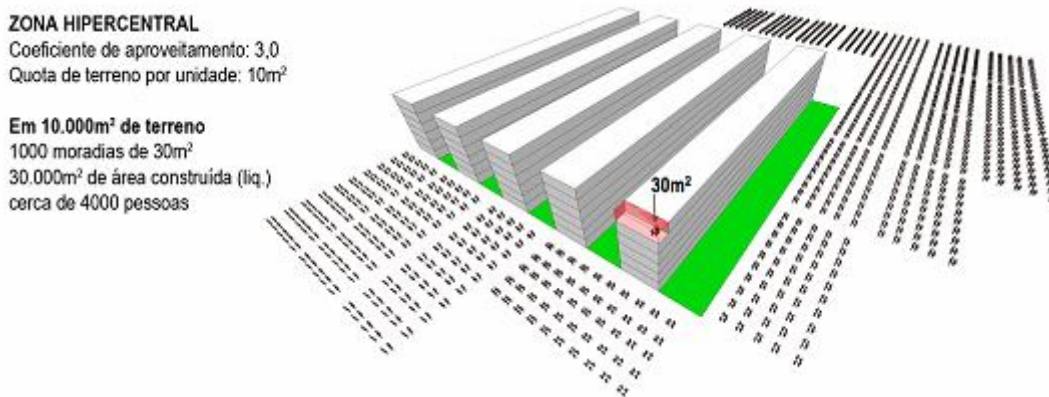
Figura 12 – Habitantes e construções – ZP3/ Belo Horizonte



Já a Zona de Proteção 3 da LPOUS de Belo Horizonte (Figura 12) permite uma área construída 1,5 vezes a área do terreno e limita parcialmente a densidade habitacional com uma quota de terreno por unidade de 90 m²; o que resulta em moradias de 135 m² quando o

potencial construtivo é plenamente aproveitado. Permanece o caráter elitista da ocupação sem nenhuma premissa de preservação ambiental.

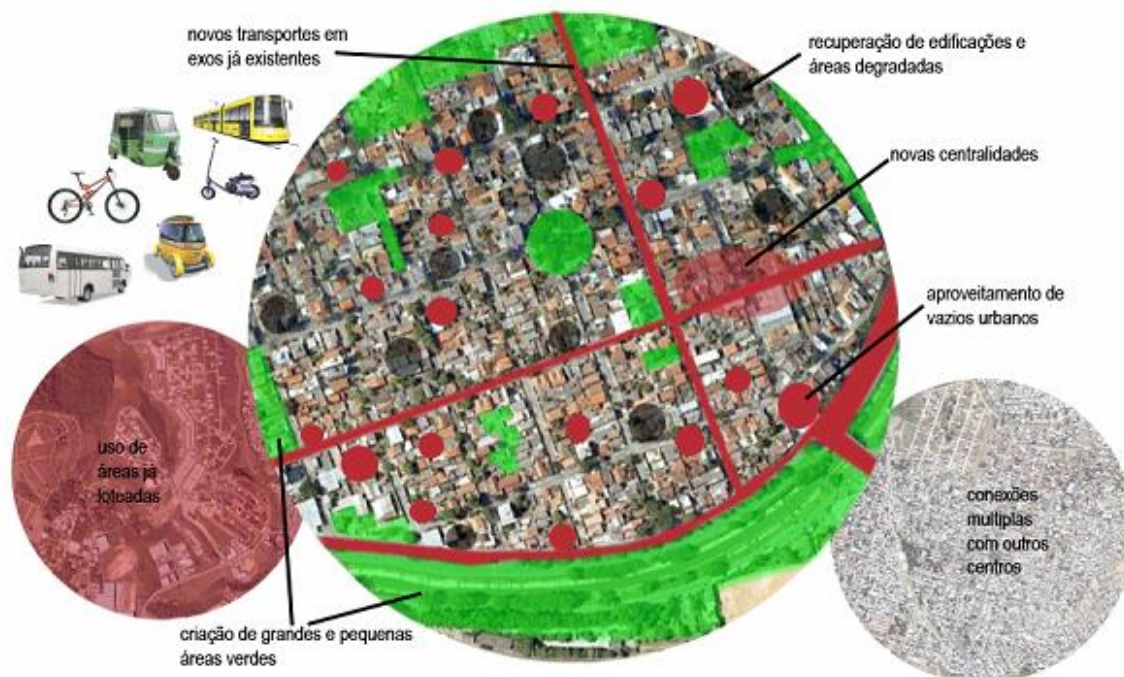
Figura 13 – Habitantes e construções – ZH/ Belo Horizonte



Em contrapartida, na Zona Hipercentral de Belo Horizonte é permitida uma área construída três vezes maior do que o terreno (coeficiente de aproveitamento de 3,0), enquanto a quota de terreno por unidade é de 10 m², o que torna possível implantar moradias de apenas 30 m². A Figura 13 mostra a densidade de pessoas, domicílios e volume construído nessa situação.

Os exemplos mostram que a elevada quota de terreno por unidade habitacional, associada ao potencial construtivo (coeficiente de aproveitamento), induz a ocupação dos terrenos com unidades de mesma metragem quadrada e, conseqüentemente, para uma mesma faixa de renda, levando à homogeneidade e à segregação por zoneamentos. Esse tipo de legislação, favorável aos interesses do capital, mas não ao atendimento das necessidades da população, estimula a reserva de terras e edificações para entesouramento, e leva ao esvaziamento ou manutenção da vacância de lotes e imóveis das áreas muito adensadas, como já explicado. Os municípios da RMBH apresentam altas taxas de vacância tanto de terrenos quanto de unidades habitacionais, como será mais detalhadamente tratado no item 3.4.

Figura 14 – Intensificação do uso do espaço urbano



Hoje, todos os municípios da RMBH podem acomodar mais habitantes sem expandir sua área urbana e sem aumentar seus potenciais construtivos. No intuito de combater a vacância de lotes e edificações, a construção desnecessária de novas unidades habitacionais e a expansão igualmente desnecessária da malha urbana, propomos, como diretriz para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado a intensificação do uso do espaço urbano (Figura 14). Ela não significa adensamento construtivo exagerado, mas a intensificação do uso de estruturas urbanas já disponíveis, criando novas centralidades, recuperando edificações e áreas degradadas, aproveitando vazios urbanos e parcelamentos vagos, criando grandes e pequenas áreas verdes e espaços de uso público e promovendo conexões por meio de novos meios de transportes em eixos existentes. A intervenção da administração pública municipal e metropolitana é fundamental para viabilizar a intensificação do uso do espaço urbano.

Apesar dos diferentes tipos que se conformam na atual dinâmica de crescimento (discutidos no item 3.2) e da heterogeneidade resultante, a presença do estado não vem sendo suficiente para promover habitação de interesse social. Houve, sem dúvida, algum aumento do poder aquisitivo da população e uma ampliação do acesso a financiamentos habitacionais, de modo que a demanda solvável no mercado popular cresceu. Contudo, tal demanda ainda não tem acesso à grande maioria dos imóveis vagos disponíveis. Faz-se urgente a intervenção do Estado (que pode começar no PDDI-RMBH) para, antes de tudo, mobilizar a rede de

vacância e disponibilizar parte do estoque para a habitação de interesse social. Uma aplicação efetiva e sistemática dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (direito de preempção, IPTU progressivo no tempo, ZEIS e AEIS, por exemplo) possibilita esse primeiro passo. Simultaneamente, será importante criar instrumentos para manter esse estoque reservado às classes mais baixas (CDRU coletivo, por exemplo).

Ainda que a dinâmica imobiliária explique alguns fenômenos, não se pode esquecer que o espaço da cidade é produzido por duas lógicas que não se equilibram porque não estão nem sequer na mesma balança. Pelo lado da periferização da riqueza, há não só o poder aquisitivo como também a influência direta nas instâncias de poder. Pelo lado da periferização da pobreza, há a necessidade e a falta de renda que, conjugadas, levam à aquisição de “o que” e “onde” for possível. Não se trata de um mercado “livre”, onde os agentes diferem em poder aquisitivo, mas disputam em igualdade de condições. Pelo contrário, trata-se de um mercado em que apenas um dos lados tem feito as regras do jogo.

Atualmente assistimos impotentes a aprovação de mais um empreendimento de classe média alta, na região do Isidoro, que ocupa grande parte de uma área de proteção ambiental permanente. Sua justificativa seria, supostamente, a contrapartida em infraestrutura e a própria produção de 75 mil moradias. Mas cabe perguntar pela real necessidade da grande maioria dessas moradias para as classes de maior renda, uma vez que por um lado a vacância na RMBH caracteriza-se precisamente pelo rastro deixado por elas, e por outro cerca de 90% do déficit concentra-se na classe baixa. Cabe ao Estado uma ação mais incisiva nesse quadro do que a tímida promoção de empreendimentos como os propostos no programa MCMV; uma ação que promova a moradia também para famílias de renda inferior a três salários mínimos, que mobilize o estoque vago, possibilite novos arranjos produtivos e amplie espaços públicos para uso cotidiano.

3.4 Vacância

3.4.1 A Mobilização dos Imóveis Ociosos para Promoção Habitacional – Fundamentos

A crise da habitação no Brasil é marcada por uma grande contradição. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP), 6.272.645 famílias permanecem morando em estruturas improvisadas, compartilhando a mesma habitação ou vivendo em moradias rústicas,

impróprias ao uso. Em contrapartida, 7.051.262 domicílios permanecem vazios, apesar de apresentarem condições de ocupação. Se todos eles fossem ocupados pelas famílias que compõem o déficit habitacional, ainda teríamos um saldo de 778.617 domicílios vagos.

Os cálculos evidenciam que sobram condições materiais para responder às demandas existentes por habitação no país. Na maioria dos casos, entretanto, os domicílios ociosos não se tornam acessíveis às famílias que deles necessitam. Para entender a dinâmica da rede de vacância e os motivos de sua interrupção, faz-se necessário investigar tanto os fatores que contribuem para que ela seja ativada quanto os que mantêm os imóveis vagos e inacessíveis para a população de renda baixa. Se, por um lado, tal investigação é crucial para que seja possível coibir o aumento de imóveis vagos (ou seja, restabelecer uma “rede” de vacância), por outro, a caracterização do estoque vago existente é fundamental para a atuação das políticas públicas de Habitação de Interesse Social diante do cenário contraditório que se apresenta entre imóveis vagos e déficit habitacional.

Segundo a FJP, a RMBH possui 145.042 domicílios vagos e 129.404 famílias morando em condições que caracterizam o déficit habitacional. Para este estudo, além do exercício de compreensão dos dados fornecidos pela FJP em 2005 e 2007, foram também analisados os marcos legais regulatórios, planos e projetos estruturantes. Buscou-se com isso verificar o comparecimento de propostas para mobilização dos imóveis ociosos e sua destinação para a habitação de interesse social nas políticas públicas.

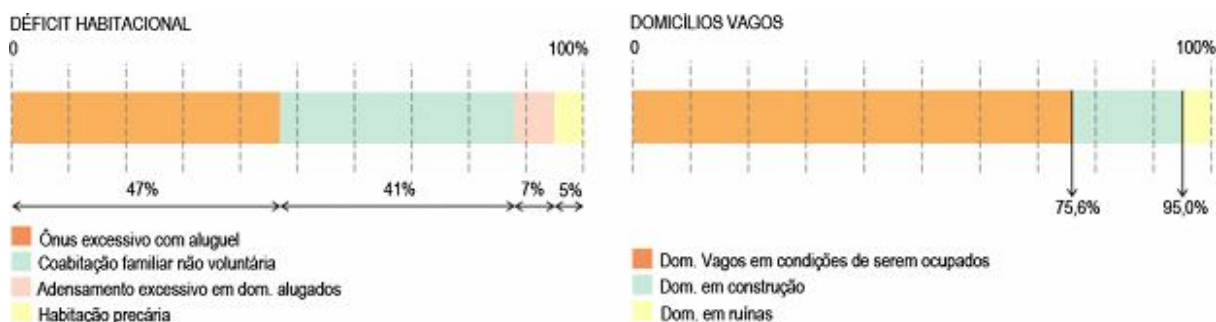
A possibilidade de ocupação dos imóveis vazios (públicos e privados) em áreas consolidadas ganha visibilidade no Brasil a partir da década de 1970 pela ação de movimentos organizados da sociedade civil. Mais que o objetivo de pressionar o poder público para a mobilização do estoque ocioso e sua destinação às famílias de baixa renda, as ações evidenciam a demanda reprimida por moradia e a opção inicial das pessoas pelas áreas centrais e construídas, com condições de apropriação imediata ou em um curto período de tempo. Neuwirth (2006) chama atenção para o fato de existirem em todo globo cerca de um bilhão de pessoas vivendo em ocupações de espaços e edifícios abandonados. Isso se traduz na média de uma pessoa a cada sete do planeta que habita lugares sem o pagamento de tributos, aluguéis e permissões de uso. Ações como essa são denominadas por Holston (1996) como “formas insurgentes do social”. Para o autor, seu poder subversor é potente, por romper com agendas do estado, desintegrar categorias sociais normativas e introduzir práticas urbanas novas e perturbadoras do *status quo*.

Contudo, as apropriações coletivas do espaço não se fazem sem repressão. Tais intervenções perturbam a iniciativa privada. Edifícios e terrenos abandonados há décadas, após serem ocupados, tornam-se visíveis ao poder público e aos capitais que sentem seus direitos de propriedade transgredidos. Ocupações recentes em imóveis de Belo Horizonte chamam a atenção para os vazios que não cumprem a função social da propriedade. Essa evidência torna-se ainda mais contundente após a retirada das famílias dos imóveis ocupados: passados os confrontos, os espaços permanecem vazios garantindo a soberania dos capitais sobre a vida cotidiana. No entanto, ainda com Holston, é a repressão que indica a invenção. Apesar do curto período de existência de muitas ocupações, suas ações (e repressões que mais ainda as evidenciam) demonstram que o déficit habitacional não acontece por falta de vagas. Ou, nas palavras de Engels (1872, p.19), que “a produção da nossa sociedade moderna é suficiente para que todos os seus membros tenham bastante para comer e que existem muitas habitações para oferecer às massas trabalhadoras um abrigo espaçoso e saudável”¹¹.

Como já exposto, os estudos desenvolvidos pela FJP evidenciam a existência de um número de unidades vagas (Figura 16) na RMBH (145.042 domicílios) superior ao seu déficit habitacional (Figura 15), que corresponde a 129.404 unidades. Isso quer dizer que se todas as unidades vagas fossem mobilizadas para suprir as necessidades de reposição e incremento do estoque, ainda assim, restaria um saldo de 15.638 domicílios vazios. Cabe destacar que este número pode tornar-se ainda maior. A categoria “ônus excessivo com aluguel”, incluída pela FJP como necessidade de incremento de estoque, representa cerca de 47% do déficit habitacional da região e se sobrepõe às demais categorias. Desse modo, caso todas as moradias que se encontram nessa condição fossem desocupadas, cerca de 60 mil unidades seriam somadas ao estoque ocioso já existente. A inserção desse componente no cálculo do déficit habitacional torna-se, portanto, questionável.

11 “I am satisfied if I can prove that the production of our modern society is sufficient to provide all its members with enough to eat, and that there are houses enough in existence to provide the working masses for the time being with roomy and healthy living accommodation”. (ENGELS, 1872, p.19).

Figuras 15 e 16 – RMBH – Déficit Habitacional e Domicílios Vagos

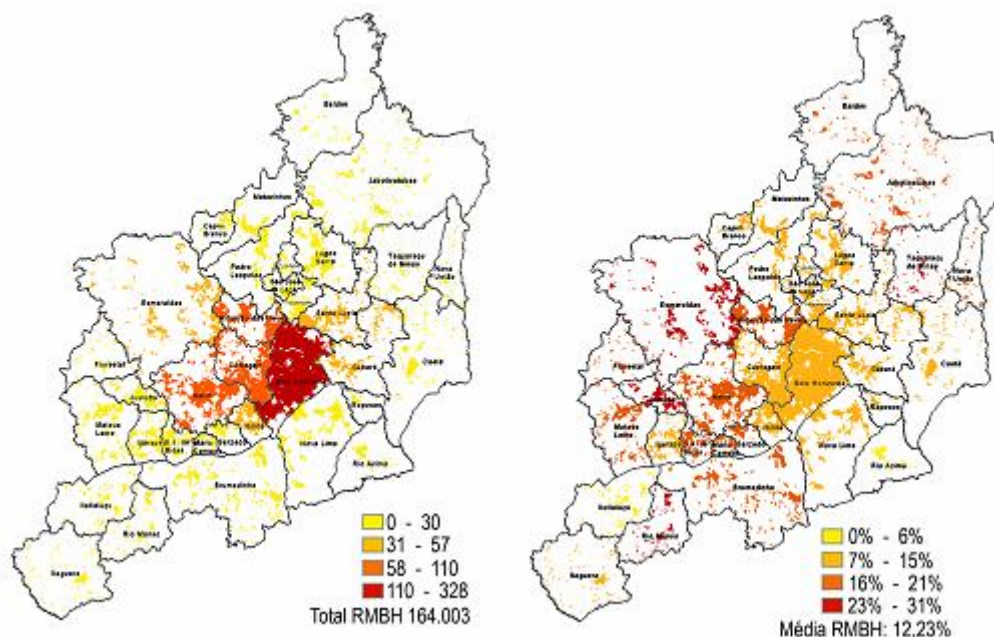


Fonte de Dados: FJP/ Déficit Habitacional no Brasil – 2005

3.4.2 Panorama da vacância na RMBH

É necessário entender como os grupos carentes de habitação e também as moradias desocupadas se distribuem, em termos relativos e absolutos, na mancha ocupada da RMBH.

Figuras 17 e 18 – RMBH – Domicílios Vagos – números absolutos e percentual de vacância

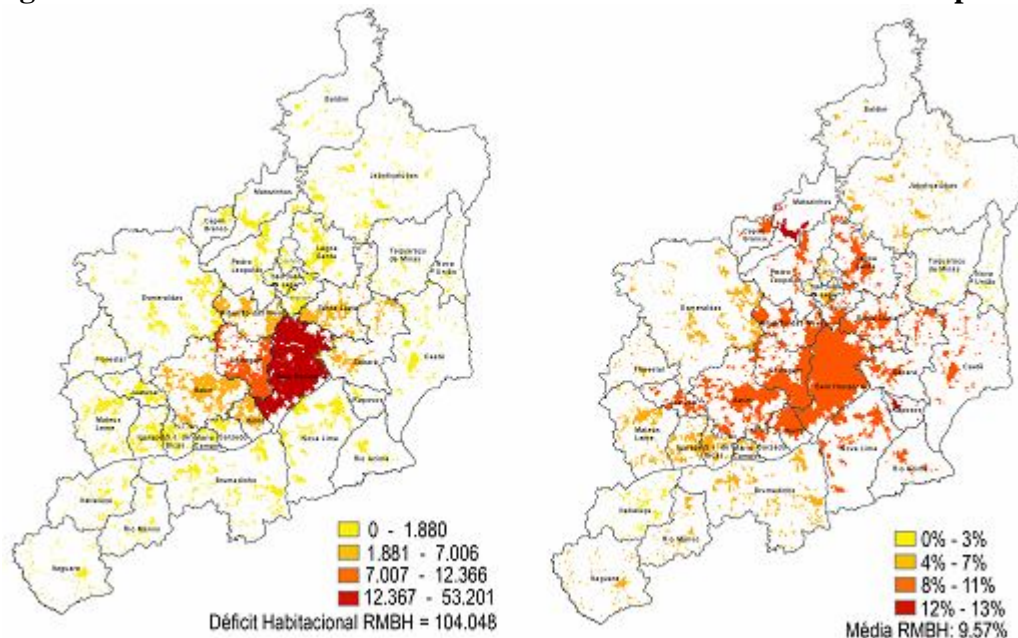


Fonte de Dados: FJP/ Déficit Habitacional no Brasil – 2005

A Figura 17 demonstra que a maior concentração de unidades vagas ocorre nos municípios mais populosos: Belo Horizonte, Contagem, Betim e Ribeirão das Neves. No entanto, quando relacionada ao quantitativo total de domicílios, a concentração se dissolve e as cores se invertem: Juatuba, Esmeraldas, Taquaruçu de Minas e Rio Manso são os

municípios que apresentam os maiores percentuais de vacância da região, entre 23 e 31%, conforme mostra a Figura 18.

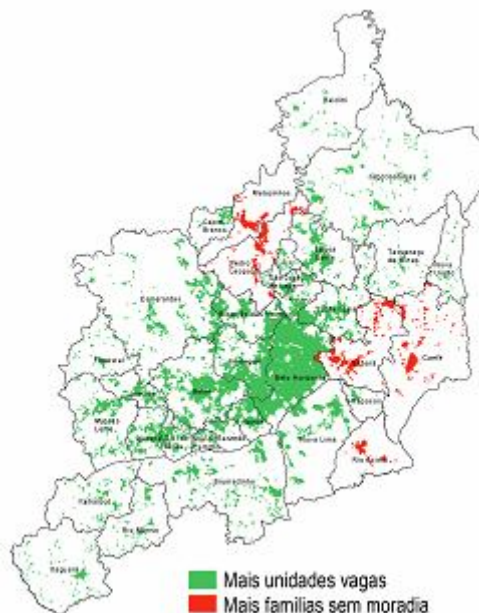
Figuras 19 e 20 – RMBH – Déficit Habitacional – números absolutos e percentual



Fonte de Dados: FJP/ Déficit Habitacional no Brasil – 2005

Concentração similar a do número de unidades vagas ocorre também com a quantidade absoluta de famílias sem casa (Figura 19). São as cidades mais populosas – Belo Horizonte e Contagem – as que mais se destacam. Todavia o déficit de moradias relativizado assume uma mancha mais uniforme que destaca os municípios de Matozinhos e Raposos. Apesar de corresponderem a números absolutos pequenos – respectivamente, 1.064 e 466 famílias sem casa – nesses municípios, o déficit habitacional atinge entre 12 e 13% da população (Figura 20).

Figura 21 - RMBH – Saldo de Vacância



Fonte de Dados: FJP/ Déficit Habitacional no Brasil – 2005

Conforme demonstrado, o saldo de imóveis vagos da RMBH corresponde a 15.638 domicílios vazios. Quando a mesma equação é feita cidade a cidade, o resultado obtido mostra que Matozinhos, Pedro Leopoldo, Sabará, Caeté e Rio Acima são os únicos municípios onde existe uma necessidade real de novas construções, em todos os demais, sobram moradias desocupadas (Figura 21). É claro que a conta não é tão simples assim, mas ela indica um problema que não deve ser ignorado: mesmo que sobrem moradias, elas não são acessíveis para as famílias que precisam delas. A falta de correspondência entre a oferta e a demanda no mercado habitacional evidencia que “ociosidade e déficit, ou estoque positivo e negativo, parecem independem um do outro, sem possibilidades de intercâmbio, porque são gerados e sustentados por mecanismos diferentes de mercado” (SANTIAGO, 2005, p.22).

Apesar de todo o exposto, relatos de gestores da RMBH explicitam o desconhecimento das Prefeituras sobre o assunto. Poucos possuem informações sobre a existência de moradias ociosas em números compatíveis aos do déficit habitacional em seus municípios. Apenas em Belo Horizonte, Contagem, Caeté, Pedro Leopoldo e Sarzedo os gestores demonstram conhecimento sobre a questão.

O oposto acontece com a percepção dos lotes ociosos (Ver Tipo 7: Parcelamento Vago). Relatos sobre o grande montante de terras vazias em áreas providas de infraestrutura são quase uma constante nos municípios da RMBH, que apresentam índices de vacância variando em torno de 15 a 40%, segundo avaliação dos gestores entrevistados. Merece

destaque Igarapé onde, segundo seus gestores, quase 70% dos lotes com infraestrutura permanecem sem utilização. Apesar disso, de acordo com os entrevistados não há muitos lotes disponíveis no mercado imobiliário (para compra e/ou para edificação). A manutenção do estoque ocioso de terras é justificada por várias razões: propriedades familiares; terras pertencentes a mineradoras e especulação imobiliária são algumas delas.

Apesar da diferença de percepção, a ociosidade de lotes e edificações permanece como um problema a ser mais bem investigado. Mesmo assim, algumas ações do poder público já apontam para uma tentativa de reversão do quadro que vagarosamente resulta nas novas legislações e políticas públicas a serem aqui analisadas.

3.4.3 Imóveis Ociosos no Marco Legal Regulatório, Planos e Projetos Estruturantes

A recuperação e melhor utilização do estoque de imóveis vagos em áreas centrais e consolidadas está presente nas ações de duas secretarias do Ministério das Cidades (MCidades): Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Notemos que a dupla preocupação – SNH e SNPU – em relação ao estoque de imóveis ociosos demonstra que este tem seu lugar demarcado na agenda do poder público, sendo reconhecido em sua também dupla condição: como problema, pelo não cumprimento da função social da propriedade; e potencialidade, como alternativa para solução do déficit habitacional no país.

A atuação da SNPU é dividida em quatro áreas: apoio à elaboração de Planos Diretores (PD), regularização fundiária, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários e reabilitação de áreas centrais; esta última, encabeçada pelo Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais (PRAUC) (MCIDADES, 200-).

O PRAUC é criado em 2003 com o intuito de integrar, na esfera federal, ações pontuais de reabilitação que vinham sendo praticadas em vários locais do país¹². De acordo com a SNPU o estoque imobiliário subutilizado deve ter destinação prioritária a programas de habitação de interesse social. É importante observar, entretanto, a preocupação com uma definição mais precisa acerca das reais possibilidades que esses imóveis vazios podem oferecer como alternativa para redução do déficit habitacional:

12 Seus principais antecessores são os programas: Monumenta-BID (1), uma parceria entre Ministério da Cultura e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Programa Urbis (2), promovido pelo Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e o Programa de Reabilitação de Sítios Históricos (PRSH) (3), implementado pela Caixa Econômica Federal.

Existem dois fatores principais que devem ser levados em consideração no momento da decisão da destinação e priorização dos investimentos públicos e que, devido à cultura urbana brasileira, não vêm sendo avaliados na maior parte das cidades. O primeiro é *o potencial do estoque imobiliário subutilizado em relação ao déficit habitacional que marca nossas cidades. Ou seja, definir qual é a capacidade de utilizar os imóveis ociosos e vazios no sentido de reduzir o déficit de habitação.* O segundo é o custo da infraestrutura para que se promovam novas urbanizações em áreas de expansão em relação ao custo de implantação de atividades nas áreas centrais nas quais essas infraestruturas já se encontram presentes e, muitas vezes, também subutilizadas. Considerados esses dois fatores, chega-se facilmente a uma justificativa dos motivos que fazem da reabilitação um bom investimento e, sobretudo, uma excelente política pública, de inclusão, de diversidade e de cidadania. (BRASIL, 2008a, p.143, *grifos nossos*).

Além da necessidade de um trabalho para caracterização e definição das potencialidades do estoque, há o reconhecimento de que o uso da infraestrutura existente deve ser incrementado por meio de processos de recuperação que acenam para a estratégia de intensificação do uso do espaço urbano já mencionada e indicada como diretriz geral para o planejamento do crescimento da RMBH (item 3.3.3).

Atualmente o PRAUC tem sido o canal de atuação da SNPU no PAC Cidades Históricas, lançado em outubro de 2009 pelo Ministério da Cultura (MinC) em parceria com o IPHAN. A promoção de habitação de interesse social é um dos pressupostos que constam nos objetivos do programa, que tem como alvo específico as 173 cidades¹³ do país que possuem patrimônio protegido. Segundo a divulgação do programa, um de seus grandes objetivos é o “Reposicionamento da imagem do Brasil no cenário internacional, com destaque para a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016” (BRASIL, 2009a, p.24). Também é mencionado que: “O reconhecimento das cidades históricas brasileiras favorecerá o desenvolvimento nacional além de reposicionar o país no cenário mundial do entretenimento, lazer, turismo e cultura” (BRASIL, 2009a, p.14). Em razão de premissas como essas, cabe refletir se o tom propagandístico e publicizado do PAC Cidades Históricas e sua restrição ao atendimento exclusivo de sítios históricos protegidos poderão representar um retrocesso na plataforma do PRAUC no momento de sua consolidação.

A SNH é responsável pela PNH (criada em 2004) e sua articulação com as demais políticas públicas. A PNH destaca o papel estratégico da Política Fundiária como garantia do insumo fundamental para a realização dos programas habitacionais: a terra. Cabe destacar que segundo a PNH, a Política Fundiária deve considerar o uso de terrenos e imóveis de

13 Fazem parte desse montante: Todas as capitais estaduais e Brasília/DF; nove cidades Patrimônio Cultural da Humanidade; todas as cidades sedes da Copa de 2014; 30% das cidades integrantes do Programa Territórios da Cidadania; 40 cidades consideradas destinos indutores do desenvolvimento turístico e 18 cidades integrantes dos Projetos de Revitalização e de Integração da Bacia do Rio São Francisco.

propriedade do poder público (União, Estados e Municípios) na promoção habitacional. Para concretização desse objetivo os municípios devem receber apoio nas seguintes ações (BRASIL, 2004, p. 49): criação de um sistema de informações e gestão de imóveis públicos; adequações na legislação para facilitar acesso a imóveis pelos programas; montagem de órgãos gestores de imóveis públicos e particulares; capacitação para gestão fundiária; formação de estoques como proteção contra possíveis valorizações; criação de políticas voltadas à redução de domicílios vazios através de mecanismos de estímulo à ocupação, como financiamento para reformas, fomento à demanda, como “bolsas-aluguel” e penalização, em casos de especulação imobiliária e; por fim, na elaboração de planos municipais para utilização dos imóveis e terrenos vazios. As disposições da Lei Federal 11.481/ 2007 que objetiva simplificar o acesso a imóveis da União para regularização fundiária de interesse social são um importante apoio para a mobilização desse estoque.

Um importante instrumento para a implantação da PNH é o PlanHab, instituído pela Lei Federal 11.124/2005. As ações propostas pelo plano são agrupadas em quatro Linhas Programáticas de Atendimento, que possuem Programas e Subprogramas próprios. São elas: LPA1 – Integração Urbana de Assentamentos Precários e Informais; LPA2 – Apoio à Melhoria da Unidade Habitacional; LPA3 – Produção da Habitação e LPA4 – Desenvolvimento Institucional. Dois programas da LPA3 contemplam a mobilização do estoque de imóveis vagos e encontram-se destacados no Quadro 2.

Quadro 2 – Programas e Subprogramas LPA3 – Produção da Habitação – PlanHab

PROGRAMA	SUBPROGRAMA
P 3A - Promoção de Novas Unidades Habitacionais Urbanas	SP 3A1 – Promoção Pública de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A2 – Promoção Privada de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A3 – Promoção por Autogestão de Unidades Habitacionais Urbanas Prontas
	SP 3A4 – Promoção de Unidades Habitacionais Urbanas para Arrendamento
P 3B - Promoção de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais	SP 3B1 – Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Áreas Urbanas Centrais para Aquisição
	SP 3B2 – Promoção de Locação Social de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Consolidadas
P 3C – Programa para a Promoção de Loteamentos Urbanos com Oferta de Materiais de Construção e Assistência Técnica	
P 3D – Programa para a Promoção Pública ou por Autogestão de Unidades Habitacionais Rurais	

Destaque para as ações relacionadas à mobilização do estoque de imóveis vagos para a promoção habitacional.
Fonte de dados: BRASIL, 2007b.

Às Linhas Programáticas de Atendimento, Programas e Subprogramas do PlanHab, correspondem programas de financiamento posteriores e anteriores ao Plano; que se relacionam à sua categorização, baseada nas diferentes necessidades habitacionais. Merecem destaque sete ações/ programas que contemplam a produção de habitação de interesse social via mobilização do estoque imobiliário vago: (1) Ação de Apoio à Produção Social de Moradia; (2) Carta de Crédito Associativo; (3) Programa Crédito Solidário; (4) Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); (5) Apoio à Produção de Habitações; (6) Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e (7) Ação de Apoio à Provisão de Habitação de Interesse Social.

3.4.4 A Mobilização dos Imóveis Ociosos nos Planos Municipais - RMBH

É na escala municipal que as intenções das políticas encontram sua possibilidade de concretização ou inversamente, também podem ser corrompidas. A revisão dos marcos legais e regulatórios, existentes nos âmbitos federal e estadual, torna evidente que a perspectiva do aproveitamento de estruturas ociosas (lotes e edificações) dentro da malha urbana é uma preocupação existente e claramente demarcada. No entanto, as rotinas executivas dentro das Prefeituras nem sempre conseguem acompanhar o mesmo passo ao tentar incorporar as boas intenções registradas pelas políticas, planos e leis, à prática de seus municípios. Visitas às cidades que compõem a RMBH e conversas com seus técnicos e administradores, responsáveis pela habitação e planejamento urbano, evidenciam que as raízes desse descompasso podem estar fundamentadas sob aspectos distintos, como: a baixa capacidade institucional; quadro de funcionários restrito; disputas político-partidárias; expedientes burocráticos impostos verticalmente pelas políticas e; até mesmo, os próprios esquemas e protocolos de trabalho já instituídos pelos setores das Prefeituras. Soma-se a isso, a já mencionada invisibilidade da vacância de edificações quando comparada à ociosidade de lotes em áreas consolidadas, esta última, claramente percebida pelos gestores locais. Como visto, as estatísticas fornecidas pela FJP estimam que cerca de 12,23% dos domicílios da RMBH estejam vagos. Mesmo assim, os relatos dos gestores municipais demonstram uma desinformação generalizada do problema por parte das Prefeituras.

Apesar disso, é justamente no âmbito municipal que se encontra a principal potência de ação. São os técnicos e administradores locais os maiores detentores do conhecimento sobre a real situação e dinâmicas de seus municípios. Como já falado, trata-se de um virtuoso “conhecimento vivido” que se motivado à percepção de novas alternativas para a solução de

velhos problemas – como a mobilização do estoque imobiliário vago para a promoção de habitação de interesse social – tornar-se-á capaz, por exemplo, de conferir maior densidade aos números estatísticos fornecidos, como a mensuração das necessidades habitacionais e o quantitativo das unidades vagas existentes. Ações como essas poderão motivar a adoção e criação de novos instrumentos e políticas que tornem visíveis os problemas que as Prefeituras ainda não conseguem perceber.

Por tudo isso, é importante entender onde estão as pontes quebradas entre as intenções abstratas, definidas pelas políticas, e sua colocação em prática, por parte dos municípios. Dentre o emaranhado de planos¹⁴ que recaem sob a responsabilidade das Prefeituras foram destacados três em especial: Plano Diretor; Plano Local de Habitação de Interesse Social e o Plano de Reabilitação de Áreas Centrais. Através de sua leitura espera-se uma maior aproximação do que está por trás do mencionado descompasso.

3.4.4.1 Planos Diretores

A campanha pelo Plano Diretor Participativo, em 2004, marca o início da política fundiária do MCidades. O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) é a caixa de ferramentas utilizada pelos planos que incorporam seus objetivos básicos e princípios, fundamentados no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. No entanto, sua produção a toque de caixa e o entendimento de que se tratava de apenas mais um expediente burocrático para ser delegado a terceiros, fizeram de muitos Planos Diretores uma letra morta, desconectada das realidades municipais das quais deveriam cuidar. Soma-se a isso, a reprodução genérica dos instrumentos do Estatuto sem regulamentação posterior, e a ausência de qualquer tipo de seleção que elegeisse as ferramentas mais condizentes com a realidade de cada lugar. Planos vagos demais, mapas errados e a ausência da demarcação de ZEIS são bastante comuns e os municípios continuam crescendo sem seguir as diretrizes fixadas pelos planos. Essa é a situação relatada por Jaboticatubas e Santa Luzia, por exemplo. Há casos também como o de Capim Branco, onde qualquer mudança no plano pode ser feita pelo prefeito de acordo com as necessidades constatadas por ele e sem consultas prévias à comunidade. Por outro lado, há também municípios como Itaguara, que não conseguiu ter seu PD – mesmo que apenas burocrático – aprovado pela Câmara de Vereadores em função de

14 Outros planos que recaem sob a responsabilidade dos municípios podem ser: Plano de Regularização Fundiária Sustentável, Plano de recuperação das APPs urbanas, Plano Municipal de Redução de Risco, Plano Municipal de Saneamento Básico, Plano de Preservação do Patrimônio Histórico, Planos de gestão de Bacias Hidrográficas, etc.

disputas políticas. Em casos como esse, a inexistência do Plano é uma barreira para o município conseguir acessar projetos e investimentos de todo tipo junto aos órgãos estaduais e federais.

Muitos PDs apresentam uma delimitação detalhada das ZEIS. No entanto, além de Belo Horizonte, somente Santa Luzia possui as zonas devidamente regulamentadas e delimitadas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), nos demais prevalecem apenas intenções genéricas e sem aplicação prática ou pactuação com a comunidade, tornando inócuo grande parte do trabalho. Além da ausência de regulamentação há, de modo geral, uma falta de entendimento sobre a aplicação prática do instrumento. O PD de Confins, por exemplo, estabelece área e testada mínimas para os lotes de, respectivamente, 300 m² e 10 m, equivalentes ao mínimo estipulado para um terreno de condomínio fechado no município, ou seja, fora dos padrões populares de ocupação. Há também casos como Sarzedo, onde segundo os gestores do município, as ZEIS não serão fixadas previamente, mas de acordo com a necessidade e avaliação. Capim Branco, por sua vez, define a regularização fundiária como instrumento a ser utilizado em várias zonas urbanas, o que tornaria desnecessária a delimitação de zonas específicas para a regularização. Também cabe destacar que, a despeito da distinção entre ZEIS vazias (destinadas a habitação de interesse social) e de regularização proposta por vários planos, poucos realmente consideram a primeira opção. Seu caráter estratégico de reserva e formação de um estoque de terras¹⁵ para o município contraria a ação e os interesses do capital imobiliário. Todo exposto revela a falta de compreensão sobre o instrumento e, ainda, a dificuldade dos poderes locais de enfrentar politicamente os proprietários privados de terras e estabelecer um zoneamento compatível com o interesse popular.

A dificuldade de enfrentamento político é, sem dúvida um entrave crucial para todos os PDs. A força do embate do capital privado (como evidenciado no item 3.3) ou mesmo, sua própria inserção dentro do poder público acaba por favorecer estratos já privilegiados da sociedade e reforçar a lógica segregacionista que o uso dos instrumentos deveria reverter. O relato dos gestores de Ibirité ilustra bem o fato: o PD do município está passando por um processo de revisão que, segundo os técnicos da prefeitura, contemplará todos os instrumentos previstos pelo Estatuto. No entanto, ao serem questionados sobre a viabilidade de sua

15 A necessidade de formação de banco de terras (10) é explicitada pelos PDs de Betim, Esmeraldas e Jaboticatubas, sendo que esse último município prevê também a criação de bancos de materiais de construção.

aplicação, os gestores afirmaram que os instrumentos que estabelecem um embate direto à propriedade privada, não conseguirão ser de fato regulamentados.

Ao mesmo tempo, instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas, que promovem parcerias com o setor privado para a implementação de programas habitacionais são enfatizadas pelos PDs¹⁶ que trazem alternativas concretas para facilitar sua viabilização, como a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo. A ênfase dada à parceria público-privada demonstra que, apesar do fomento a cooperativas e associações similares constar em muitos PDs¹⁷, essa alternativa, mais tática e pulverizada que os grandes empreendimentos privados, ainda não se tornou uma possibilidade concreta para os municípios. Em Betim, por exemplo, foi proposta uma flexibilização de parâmetros urbanísticos para o programa MCMV que, ao desconsiderar os custos reais e impactos negativos a serem gerados sobre a cidade, terá provavelmente como principal benefício, o grande incremento no lucro das empresas de construção civil.

A mesma lógica de beneficiamento do capital ocorre com relação à cobrança de tributos pelos municípios. Em Matozinhos, os gestores alegam que a implantação do IPTU Progressivo não é nem mesmo cogitada, pois os grandes proprietários de lotes e edificações da cidade exercem grande influência sobre as decisões políticas. Situação similar ocorre em Betim e Contagem, onde administrações do passado decretaram a isenção do pagamento de IPTU residencial, como uma estratégia populista para angariar votos. O oposto, no entanto, vem ocorrendo em Esmeraldas. O município está promovendo o recadastramento imobiliário, pois grande parte de sua arrecadação depende do recolhimento do IPTU.

Com relação à ocupação de lotes vagos em áreas consolidadas, destacam-se as propostas dos PDs de Belo Horizonte, Betim e Brumadinho, que prevêem a utilização preferencial de pequenas áreas inseridas na malha urbana, dotadas de infraestrutura e equipamentos, numa tentativa de reversão da lógica de ocupação de áreas distantes da mancha urbana consolidada. É importante lembrar que a existência de lotes ociosos é quase uma constante nos municípios da RMBH, que apresentam índices de ociosidade variando em torno de 15 a 40%¹⁸. A presença de estratégias para reversão desse quadro em apenas três PDs da região demonstram a fragilidade do instrumento e sua desconexão com a realidade dos

16 Belo Horizonte, Betim, Capim Branco, Contagem, Esmeraldas, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Mateus Leme, Pedro Leopoldo, Santa Luzia.

17 Belo Horizonte, Betim, Esmeraldas, Igarapé, Jaboticatubas, Mateus Leme, Pedro Leopoldo e São José da Lapa.

18 Segundo relatos dos gestores municipais.

municípios. Essa omissão conduz a situações como a de Sarzedo. Na cidade, onde existem cerca de 6 mil lotes ociosos em áreas consolidadas, a administração municipal se propôs à doação de terrenos mais centrais para a promoção de unidades do programa MCMV. No entanto, por um desestímulo da Caixa Econômica Federal, habituada aos esquemas já instituídos pela indústria da construção, a prefeitura desistiu da proposta que beneficiaria pequenos produtores, e foi em busca de empreiteiras maiores que dispensaram a contrapartida de terras públicas.

A previsão de uso de edifícios vagos ou subutilizados para a promoção de habitação de interesse social é prevista por Contagem, Capim Branco e Esmeraldas. Contraditoriamente, os gestores das duas últimas cidades afirmam desconhecer a existência de tal estoque nos municípios; em Esmeraldas fala-se inclusive, da pouca oferta de imóveis para a venda e aluguel. Em Contagem a secretária de habitação demonstrou estar ciente da presença da proposta no PD do município. Sua ocorrência é justificada como uma influência da tendência de reocupação dos centros propagada por São Paulo, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000. Apesar do município não ter feito progressos com relação à proposta, a gestora considera a utilização de edifícios ociosos uma alternativa bastante interessante. Segundo ela, em Contagem há vários galpões nessa situação que são “problemas de herança” ou objeto de especulação imobiliária. Por outro lado, a ocorrência da mesma proposição nos PDs de cidades que não registram a ociosidade de edificações como um problema – Capim Branco e Esmeraldas – evidencia uma prática bastante comum entre os municípios da RMBH: ao elaborarem seus PDs, muitas cidades menores tomam por base o plano de municípios mais consolidados e produzem uma cópia pouco refletida dos mesmos, que nada tem de sua própria realidade.

Todo o exposto evidencia que os instrumentos presentes nos PDs carecem ainda do peso necessário para a concretização dos objetivos demarcados pelo Estatuto. A falta de uma autoaplicação dos planos e sua pouca correspondência com a realidade dos municípios são decorrentes de elaborações corridas, muitas vezes sem o devido envolvimento da gestão municipal. Por outro lado, alguns municípios costumam ressaltar que o processo de elaboração do plano propiciou momentos importantes de discussão nas cidades. Tal fato não impede entretanto que possa haver grande descolamento entre as instâncias de debate, as propostas efetivadas no plano e as possibilidades de sua aplicação. De acordo com o MCidades:

Delegar à gestão municipal a implementação dos instrumentos tem conseqüências positivas e negativas. Positivas porque joga para a esfera local a mediação do

conflito entre o direito privado e o interesse público, permitindo as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país e garantindo que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser eficientemente participativa. O aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa, como já dito essencialmente política, no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. (BRASIL, 2009b, p. 23).

A estratégia do MCidades, no entanto, oscila entre a autonomia conferida aos municípios e a submissão imposta pelo cumprimento de prazos e formatos prescritos. É justamente dessa ambiguidade que trata a discussão a seguir.

3.4.4.2 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Como visto, o PLHIS é uma exigência do MCidades para adesão ao SNHIS. Seu formato básico é estabelecido pelo Ministério e fixado em três etapas distintas: metodologia, diagnóstico e estratégias de ação. Dentre as diretrizes constantes nas diversas etapas, cabe destacar duas em especial: o dimensionamento da quantidade de terras necessárias para o provimento habitacional e o levantamento de imóveis e terrenos ociosos da Prefeitura. A primeira diretriz é uma demanda obrigatória para aprovação do Plano. Seu destaque é dado em razão de ser ela uma base importante para a efetiva demarcação de reservas de terra para habitação de interesse social, por intermédio de ZEIS, por exemplo. O levantamento de imóveis e terrenos ociosos da Prefeitura é uma diretriz que se relaciona diretamente com o aproveitamento de imóveis vazios em áreas consolidadas. Além disso, vai ao encontro das ações federais, regulamentadas pela Lei 11.481/2007, que dispõe sobre a utilização de imóveis da União para fins habitacionais.

Ações como essa evidenciam que o PLHIS pode ser uma oportunidade importante para que o problema da ociosidade do estoque de imóveis passe a ser de fato percebido e ganhe densidade em âmbito municipal. É na escala da cidade que estatísticas como a da FJP, que indicam uma taxa de vacância representativa para a RMBH, poderão ser mais bem esmiuçadas. Além disso, o Plano abre espaço para que temáticas mais relevantes em cada município sejam priorizadas. Desse modo, se o diagnóstico assim o indicar, a questão fundiária e a mobilização do estoque ocioso podem tornar-se centrais, confirmando os dados fornecidos pela FJP.

Ações federais e estaduais – Curso de Ensino à Distância para auxiliar na elaboração dos Planos Locais (EAD-PLHIS) e Sistema Estadual de Capacitação e Acompanhamento dos Planos Locais de Habitação (SECA-PLHIS) – têm sido promovidas com o objetivo de

capacitar os municípios para a elaboração dos Planos. Essas iniciativas defendem que o processo de elaboração é tão importante quanto o produto final, pois pretende agregar capacidade institucional à Prefeitura Municipal, muitas vezes desarticulada. Por esse ponto de vista, a elaboração do PLHIS serve não somente para viabilizar a mencionada adesão ao sistema nacional, mas também para tornar o ente federativo ciente de suas necessidades habitacionais e das possibilidades de que dispõe para resolvê-las – é nisso que apostam as duas diretrizes destacadas. Há o entendimento de que ao integrar o Sistema, o município passa a contar com a capacidade de planejamento e gestão da União, mas sem abrir mão de sua autonomia federativa “deixando de apenas participar – de forma acrítica – das ações padronizadas que compõem os sistemas nacionais”. (MINAS GERAIS, 2009, p. 12).

No entanto, na maioria dos casos o pressuposto de autonomia dos municípios não tem se feito cumprir. O formato dos planos proposto pelo MCidades é engessado e não considera a escala dos municípios. Isto significa dizer que a prefeitura de uma cidade com 20 mil habitantes deverá passar pelas mesmas etapas e elaborar os mesmos produtos que terão de ser feitos por um município com um milhão de pessoas, por exemplo. Definições como essa dificultam e burocratizam o processo de elaboração dos planos, que acabam se tornando apenas mais um protocolo para ser cumprido pelas prefeituras¹⁹, assim como o ocorrido com os PDs. Desse modo, passa-se à reprodução sem reflexão das diretrizes nacionais, reduz-se a autonomia dos municípios, e planos heterônomos, que dificilmente sairão do papel, são produzidos por equipes técnicas.

Um fator que, segundo a Superintendência de Habitação de Interesse Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SHIS/SEDRU), contribui para o agravamento da situação é a definição do MCidades, que estabelece o emprego de 80% dos recursos destinados aos municípios na contratação de equipes técnicas – os termos de referência para o contrato das consultorias são objeto de curso específico ministrado pela Caixa Econômica Federal, agente operador e financeiro do FNHIS. Outro dado importante é que para liberação dos recursos etapa a etapa, a Caixa Econômica Federal não examina conteúdo, mas sim o formato dos produtos entregues, o que faz com que retornemos ao problema anterior: não há diferenciação de planos de acordo com a escala e capacidade institucional dos municípios, todos devem cumprir, impreterivelmente, as mesmas etapas prescritas.

¹⁹ O prazo máximo para a entrega dos PLHIS ao MCidades é 31 de dezembro de 2010.

Pelo formato dificultoso, pela destinação dos recursos estabelecida pelo MCidades e também pelo incentivo manifesto pela Caixa Econômica Federal, as prefeituras se sentem estimuladas a terceirizarem por completo seus planos. No entanto, cabe refletir, que parte desse problema pode vir de um cômodo erro de interpretação. Não é de se estranhar que grande parte dos recursos para elaboração dos planos sejam destinados a consultorias, afinal, os técnicos das prefeituras já recebem pelo trabalho que deverão desempenhar. Isso não soluciona a questão do engessamento dos planos, mas evidencia que talvez muitos municípios tenham se acomodado em sua inércia, pela ausência de cultura de planejamento ou mesmo por falta de funcionários disponíveis para se dedicarem exclusivamente à questão. Motivos como esses podem levar as prefeituras a entregarem a elaboração completa de seus planos às consultorias, ao invés de estabelecerem um contrato colaborativo, mais dificultoso certamente, mas mais fiel às realidades de cada lugar.

Isso é o que ocorre com muitos municípios da RMBH. Apesar de 14 deles²⁰ se encontrarem, segundo o MCidades, em situação regular quanto à adesão ao SNHIS, conversas com seus gestores demonstram que foram cumpridos apenas procedimentos burocráticos, sem qualquer atitude mais engajada por parte das Prefeituras. Muitos planos já foram entregues a consultorias e os Conselhos e Fundos permanecem apenas no papel. Exceção à regra é o município de Jaboticatubas, que elaborou um pré-projeto do Plano e está no aguardo do recebimento da verba para a contratação de uma consultoria que auxilie nos expedientes burocráticos e na coleta de dados, sem assumir o processo por completo.

Outro desafio para a elaboração dos PLHIS é sua articulação com os PDs. A integração da política de habitação à política urbana é um dos eixos da PNH. Desse modo, o MCidades coloca como fundamental que o PLHIS seja desenvolvido de forma articulada ao PD, de forma a possibilitar a ampliação do acesso à terra urbanizada às classes de menor renda. É indiscutível que esse seja um diálogo indispensável, no entanto, representa um grande desafio quando lembramos das condições dos PDs existentes – muitos feitos rapidamente e desconectados das realidades municipais. Considerando os motivos já expostos, é possível que a elaboração dos PLHIS caminhe no mesmo sentido. Isso faria com que tivéssemos, ao final, um diálogo pouco provável, por não haver condições para uma comunicação efetiva.

20 Em documento expedido em março de 2010, o MCidades informa que 14 municípios da RMBH estão em situação regular frente ao SNHIS quanto a exigência das leis municipais que criam o Fundo Local de Habitação e seu Conselho Gestor. São eles: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Florestal, Jaboticatubas, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Sarzedo e Vespaziano.

3.4.4.3 Planos de Reabilitação em Áreas Urbanas Centrais

Cinco municípios da RMBH possuem Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais em andamento: Sabará, Santa Luzia, Confins, Ribeirão das Neves e Lagoa Santa. Como visto, a estratégia de reabilitação do PRAUC está centrada na disponibilização do estoque imobiliário subutilizado com ênfase na promoção de habitação de interesse social. No entanto, este não é o mote dos Planos que estão sendo elaborados. De acordo com os técnicos responsáveis por sua elaboração, a demanda manifesta pelos municípios trata de espaços coletivos e, apesar da ausência de unidades habitacionais, políticas para a manutenção das populações nos lugares de origem deverão ser implementadas.

Em 2005, Belo Horizonte também foi contemplada com ações vinculadas ao PRAUC, com o objetivo de reverter o quadro de esvaziamento populacional registrado no centro da cidade. Dois anos depois, é elaborado o Plano de Reabilitação para o hipercentro que inclui, dentre outras propostas a “recuperação estratégica de imóveis vazios ou subutilizados” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.36) para usos residencial e não residencial. Um importante ponto levantado pelo Plano são os entraves do Código de Obras e da LPUOS para a utilização dos vazios construídos: “qualquer mudança de uso em imóveis vazios de grande porte são enquadradas como empreendimentos de impacto implicando exigências, custos e tempo de implementação adicionais” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.13). Para correção do empecilho são propostas adequações na legislação urbanística, nos procedimentos administrativos e demais instrumentos de gestão “promovendo a articulação entre agentes públicos e privados para o cumprimento das diretrizes e implementação das propostas” (PBH-PRÁXIS, 2007, p.16).

A Lei Municipal 9.329/2007, elaborada no mesmo ano do Plano concretizou suas intenções de adequação dos marcos regulatórios. A nova legislação específica flexibiliza os parâmetros urbanísticos e edifícios para possibilitar a reforma de imóveis comerciais ou mistos e sua transformação para uso habitacional (ver item 3.3). Elaborada pelo Grupo Gerencial do Hipercentro, a nova norma é guiada pelo pressuposto da viabilização de moradias populares e habitação de interesse social, uma estratégia para evitar o enobrecimento da área valorizada por intervenções. Também são propostas, alterações no PD como a demarcação de novas ZEIS na área central. Outros instrumentos como o Direito de Preempção já se encontravam presentes no PD e poderiam ser mais bem articulados como indutores da ocupação de vazios construídos.

Todo o esforço tem como meta romper com a tendência de segregação expressa pela legislação urbanística, que induz a promover habitação de interesse social somente em áreas desvalorizadas e periféricas da cidade. No entanto, práticas posteriores demonstram que, a flexibilização da legislação urbanística, na contramão da proposta inicial, serviu apenas ao favorecimento de estratos já privilegiados da sociedade, reforçando a lógica segregacionista que buscava reverter. Hoje, construtoras da cidade – comandadas inclusive por antigos membros do Grupo Gerencial do Hipercentro – promovem nas antigas edificações vazias, “condomínios residenciais de padrão sofisticado”²¹ que nada têm de popular. De modo perverso, a nova legislação mais condescendente transformou o hipercentro numa nova fronteira de expansão do capital, ainda que por enquanto sejam poucos os empreendimentos desta natureza.

Por todo o exposto, cabe refletir sobre a interação entre os pressupostos assinalados pelas políticas e a produção concreta do espaço. A própria atenção voltada para a mobilização do estoque ocioso e também a inclusão dos movimentos sociais como agentes da política habitacional, demonstram uma leitura mais próxima dos espaços reais e uma valorização das práticas sociais. No entanto, a tradução de tais percepções em planos, programas e projetos pode ter-se tornado demasiado abstrata em função de uma tendência natural das instituições públicas à burocratização. Isso é evidenciado na crítica aos formatos engessados dos planos. Muitas vezes, esses instrumentos são elaborados pelos municípios apenas para cumprimento de um expediente burocrático e não como o resultado de uma reflexão mais profunda sobre as cidades e sua dinâmica cotidiana de vida. Mesmo repleta de boas intenções, a produção do espaço concreto pode tornar-se apenas objeto de um protocolo, cumprido pela grande maioria dos municípios no país.

A vacância de edificações e de lotes (vacância imobiliária) contribui com a expansão da mancha urbana nas cidades e periferização da população de menor renda. Os dados evidenciam que todos os municípios da RMBH poderiam acomodar um número maior de pessoas sem expandir sua área urbana. Para isso, seria importante que edificações ociosas fossem mobilizadas e que as redes de vacância por elas ativadas se tornassem mais abrangentes, alcançando toda a cidade. Também é crucial o aproveitamento de vazios urbanos em áreas consolidadas. Esses lotes, geralmente menores e pulverizados pela mancha urbana, são potentes para a promoção de habitação de interesse social, pois garantem a inserção das famílias na vida das cidades e um acesso facilitado a equipamentos e serviços. Outra

21 Disponível em: <<http://www.dinizcamargos.com.br/transformacao.html>>. Acesso em: maio/ 2010.

possibilidade a ser considerada é uma maior flexibilização das estruturas construídas. Ao oferecerem melhores condições para transformações e mudanças de uso, estruturas tornadas ao longo do tempo obsoletas, têm suas possibilidades de utilização ampliadas, diminuindo o risco de permanecerem ociosas, e incrementarem os percentuais de vacância. Alternativas como essa devem ser mais bem estudadas e divulgadas, pois constituem uma medida preventiva. Nesse sentido, cabe ressaltar o papel das universidades como importantes difusoras de novos conhecimentos.

As propostas expostas fazem parte da estratégia de intensificação do uso do espaço urbano que visa minimizar a expansão das cidades e atrair as pessoas de menor renda para as áreas centrais em vez de expulsá-las. É importante frisar que, para que tal intensificação ocorra é necessário que as ociosidades e obsolescências sejam combatidas. Como já mencionado, além do atendimento às necessidades habitacionais, isso implica potencializar o uso de áreas com infraestrutura urbana criando grandes e pequenas áreas verdes e espaços de uso público. São esses lugares de uso coletivo que serão abordados a seguir.

3.5 Espaços Públicos Cotidianos

3.5.1 Espaços Públicos de Uso Cotidiano

Como a proposta da intensificação do uso do espaço urbano diz respeito ao uso dos espaços não utilizados e não ao adensamento construtivo, ela implica, além da utilização das edificações vagas como moradia, o uso público dos espaços residuais e lotes vagos. A qualidade ambiental da escala microlocal depende da melhoria dos espaços de convívio fora da esfera doméstica e da apropriação não só das praças e parques, como também das calçadas, ruas, canteiros centrais de avenida e áreas residuais. Por isso é importante diferenciar o espaço público institucionalizado – reconhecido e delimitado como tal em uma escala regional – do espaço público cotidiano, aquele que sobra do loteamento privado e de outras áreas de acesso limitado em uma cidade, compreendido na escala local. No lugar do espaço público que surge concentrado no meio urbano, como os parques, providos pontualmente em meio à infraestrutura, o espaço público cotidiano encontra-se imediatamente do outro lado do muro de qualquer moradia. Eles comparecem nas calçadas, nas ruas, nos largos, nos canteiros

centrais de avenidas, nas pequenas praças de bairro, nos resíduos de implantação dos edifícios e em outros espaços livres que podem ser ocupados de diversas formas para o encontro entre pessoas, adição de equipamentos, brincadeira ou o ócio.

3.5.2 Os Espaços Públicos nos Planos e Programas

Uma das leituras dos Planos Diretores dos municípios da RMBH foi feita com o objetivo de entender como os espaços públicos são abordados e se existem pontos de diálogo entre a estrutura do planejamento e as ações diretas da população na escala microlocal. Foi visto que, de um modo geral, os espaços públicos são compreendidos como aglomeradores de atividades de lazer concentrados espacialmente, tratados na escala do município sem que seja feita uma aproximação da escala microlocal. Promover, criar, implantar, revitalizar, conservar, recuperar, manter e distribuir são diretrizes recorrentes em relação ao assunto e surgem nos planos como parte das políticas relacionadas à cultura, esportes e lazer, patrimônio histórico, meio ambiente e revitalização urbana, variando de acordo com o município. Há tanto o incentivo à manutenção dos espaços existentes quanto à produção de novos parques, praças e edificações que abriguem atividades de esporte, lazer e cultura.

A reserva de espaço livre para uso público depende do percentual cedido aos municípios pelos novos loteamentos, dos quais não são cobrados aspectos sobre a qualidade desse espaço, no sentido do uso público ser de fato fomentado. O espaço público é considerado uma das categorias do logradouro público que, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro, é o espaço livre destinado à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques e áreas de lazer²². A funcionalização do logradouro público separa atividades espacialmente fazendo com que a circulação a pé aconteça independentemente do tráfego de carros e o descanso em praças. Essa separação, necessária em alguns locais da cidade cujo tráfego de veículos é intenso, quando feitas na escala da vizinhança de bairros residenciais torna os espaços estanques, ignorando a possibilidade dos moradores estabelecerem outros tipos de organização.

Em todos os planos diretores faltam diretrizes que se refiram à melhoria dos espaços públicos em áreas mais carentes e adensadas, sendo os planos de Betim, Contagem e São José da Lapa, os únicos que definem diretrizes para bairros consolidados. De um modo geral essa aproximação não acontece e os espaços públicos são tratados como um item dentre outros

22 Informações do Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.pedestre.org.br/downloads/pedestre_novoCTBcompleto.pdf> Acesso em: 15 abr. 2010.

serviços públicos, sem que sejam discriminados os instrumentos e orientações que viabilizem que os interesses da população local sobre esses espaços sejam postos em prática. A participação desta população é citada²³, mas parece ser simbólica no processo – que não é iniciado por demanda da população, mas por ações do executivo municipal.

Quando relacionadas às políticas de patrimônio²⁴, as intervenções no espaço público estão ligadas à revitalização de áreas centrais consideradas importantes sob o ponto de vista histórico. O resultado dessas intervenções são espaços usados com maior frequência em dias de grandes eventos, sendo pouco utilizados no dia a dia pela população. Em Sarzedo, por exemplo, a área central lindeira à linha de trem foi revitalizada e conta com amplos espaços livres sem sombreamento. Enquanto isso, áreas mais adensadas e consolidadas, não-centrais, apresentam demandas locais de espaços de convívio microlocal.

As áreas verdes são citadas nos planos, mas não necessariamente se configuram como espaços de uso público, podendo ser privadas²⁵. O uso público ou coletivo das áreas de proteção ambiental, principalmente quando se trata de moradia de baixa renda não é conjugado com a possibilidade de preservação, elitizando o uso dessas áreas que são acessadas apenas por famílias de alta renda. Nas áreas reservadas para habitação de interesse social, ocorre a ênfase nos espaços privados e na infraestrutura básica urbana, como água, luz, esgotamento e pavimentação. As políticas de habitação não estabelecem diretrizes a respeito do uso público dos espaços não-privados resultantes da implantação das moradias, não garantindo nem o espaço nem a sua qualidade.

Alguns planos, tais como os de São José da Lapa, Capim Branco, Igarapé, Itaguara, Mateus Leme, Belo Horizonte e Nova Lima apontam como diretriz o incentivo à produção de hortas comunitárias²⁶ e o fortalecimento das centralidades comunitárias. No entanto, isso é apresentado sem que haja o esclarecimento sobre os instrumentos possíveis que garantiriam a qualidade ou a existência desses espaços. Somente no caso do município de Igarapé o Direito

23 Como no caso de Jaboticatubas, no capítulo sobre requalificação e reabilitação dos espaços públicos: “Os espaços públicos serão objeto de tratamento para sua recuperação e/ou requalificação, através de projetos específicos elaborados com a participação da comunidade, escolhidos através de concurso público (...)”.

24 É o caso de Capim Branco, Itaguara e Nova Lima, por exemplo. O exerto a seguir é do plano de Capim Branco: “Preservar, conservar e revitalizar espaços públicos urbanos e áreas especiais de interesse cultural no centro histórico da cidade”.

25 No plano de Capim Branco, “o Sistema Municipal de Áreas Verdes é constituído pelo conjunto de espaços significativos ajardinados e arborizados, de propriedade pública ou privada, necessários à manutenção da qualidade ambiental, tendo por objetivo a preservação, proteção, recuperação e ampliação desses espaços”.

26 No Plano Diretor de Belo Horizonte, como parte da Política de Abastecimento Familiar, é apontada a diretriz: “a promoção da implantação de hortas comunitárias, principalmente em regiões nas quais possam representar suplementação da renda familiar”

de Superfície é mencionado para viabilizar a “*instalação de hortas comunitárias e estruturas de apoio a iniciativas coletivas da população para projetos que visem a melhoria da qualidade de vida das famílias e a geração de renda*”. Na maioria dos planos, Direito de Preempção e Operações Urbanas Consorciadas²⁷ são citados como instrumentos relacionados à questão dos espaços públicos.

Alguns planos discorrem sobre a possibilidade de gestão compartilhada – entre setor público e privado – das áreas públicas. O plano de Sabará aponta a necessidade de instalação de equipamentos de lazer voltados para as comunidades, estimulando a conscientização ambiental e a responsabilidade dos habitantes quanto à proteção dos espaços públicos. No caso de Jaboticatubas, há considerações sobre a participação das comunidades locais e sobre a “*intervenção organizada das comunidades locais sobre a organização e manutenção dos espaços públicos*”. Nesses planos parece haver a preocupação de tornar a vida cotidiana nas periferias mais sustentável localmente e de fazer com que as reivindicações da população que habita áreas distantes das centralidades sejam atendidas.

Em todos os planos, as diretrizes relacionadas aos espaços públicos refletem preocupações sobre como aumentá-los em quantidade na cidade como um todo, mas quando se trata de intervenções urbanas em bairros ou vilas, esses espaços são compreendidos como toques finais e não como elementos essenciais. As diretrizes são reproduzidas nos planos e a abordagem dos espaços públicos é formal e simbólica, não ficando claro como serão ampliados e implantados tantos espaços livres, uma vez que não existe a garantia concreta de reserva desses espaços. Além disso, não é enfatizada a importância dessas ações na escala microlocal, nos espaços livres remanescentes do loteamento privado como as calçadas, as ruas, os canteiros centrais e outros que estão entre a casa e a praça.

O Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incentivado pelo Programa federal homônimo do Ministério das Cidades, é voltado para o preenchimento das áreas centrais consolidadas, reabilitando seus espaços e utilizando o estoque ocioso de edificações para uso habitacional de baixa renda. (ROLNIK, 2004). Um dos pontos abordados pelo plano é a requalificação dos espaços públicos nessas áreas consolidadas, – em Belo Horizonte, por exemplo, o foco do Projeto de Reabilitação do Hipercentro²⁸ foram os espaços não-privados – podendo ser feitos diversos arranjos dos instrumentos do Estatuto da Cidade para efetivá-la. O

27 É o caso, por exemplo, de Caeté, Capim Branco, Jaboticatubas, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia e Mateus Leme.

28 Desenvolvido pelo Núcleo de Planejamento Urbano da SMURBE, criado em 2006.

processo é participativo, mas funciona de maneira induzida pelos diagnósticos da prefeitura, ou seja, as demandas da população nem sempre são contempladas. Os critérios usados para a definição das centralidades podem dificultar que alguns locais vençam na votação e em alguns municípios, como Sabará e Santa Luzia, pode haver divergências entre as escolhas da população e da prefeitura.

Inicialmente o plano se restringe às áreas centrais, mas a ideia, em longo prazo, é que ele seja aplicado por toda a cidade, fortalecendo outras centralidades. Entretanto, o modo como as centralidades vêm sendo abordadas considera prioritariamente os lugares já consolidados e equipados, o que faz com que outras possíveis centralidades não saiam do estágio embrionário por falta de incentivo. No caso de municípios menores, a única centralidade dentro dos moldes do plano é o centro da cidade. Em áreas muito adensadas seria necessário fazer o uso de instrumentos como o Direito de Preempção – que na maior parte dos lugares não chegou a ser regulamentado – para um remanejamento de lotes privados, já que não existe área livre remanescente além das ruas e calçadas.

Em relação aos programas voltados para os espaços públicos, no caso de Belo Horizonte, existe um ensaio de descentralização da sua gestão. O programa *Adote o Verde*, implantado em 2004 pelo executivo municipal, consiste em uma parceria entre o poder público municipal e a população – pessoas físicas ou jurídicas – para a implantação e manutenção de praças, parques, canteiros, jardins, dentre outras áreas verdes. Este programa caminhou no sentido do compartilhamento da responsabilidade com a população, funcionando satisfatoriamente em alguns lugares. Existe a expectativa, por parte da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE), de uma expansão do programa, já que ele atende melhor ao que a comunidade deseja, retirando da prefeitura toda a responsabilidade sobre a implantação e a manutenção do espaço.

A partir do que foi exposto anteriormente, seria cabível imaginar o programa *Adote o Verde* sendo utilizado em todos os espaços públicos, não só para canteiros, jardins e algumas praças, como também para áreas residuais da cidade. E, no lugar de servir como *outdoor* para empresas – é preciso ponderar sobre as nuances entre privatizar e deixar nas mãos do poder público – o programa pode respaldar a ação dos moradores engajados na produção do espaço cotidiano. Contudo, é necessário que o processo de adoção seja desburocratizado, já que boa parte das pessoas desiste da adoção diante das exigências da prefeitura sobre o adotante, o que desencoraja a oficialização da ação.

Quando os programas públicos são direcionados para as áreas mais carentes dos municípios, é comum que a prática das grandes intervenções seja reproduzida. Foi lançado recentemente pelo governo federal o segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que será implementado entre 2011 e 2014, incorporando projetos relacionados à cultura. São propostas de complexos culturais que abrigam uma programação diversificada, contando com cineteatros, bibliotecas, telecentros, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), pistas de skate, equipamentos de ginástica, ginásios poliesportivos, espaços para crianças, pistas de caminhada, quadras etc. A produção dos espaços é tratada de forma centralizada e corre o risco de ser definida sem relação suficiente com as práticas locais da população, como no caso das intervenções do Vila Viva, no Aglomerado da Serra. Mesmo que a população tenha participado das discussões do Plano Global Específico (PGE), as etapas de projeto foram regidas pelas definições da URBEL e dos escritórios. Ou seja, a fase de levantamentos e concepções gerais é participativa, mas os projetos acabam adotando diretrizes que não são discutidas diretamente com a população.

A faceta cultural do PAC 2 apresenta diretrizes para a construção de novos espaços, o que possibilita o contato e formação de novas redes por parte das pessoas, mas que, por outro lado, tem como pressuposto a necessidade de rearranjar as suas práticas cotidianas. Poucas diretrizes são voltadas para pequenas intervenções e melhoria dos espaços públicos existentes com usos consolidados. O acesso à cultura é posto como algo tão importante quanto saneamento básico, habitação e rodovias, o que indica afinidade com os argumentos aqui expostos. No entanto, esse acesso à cultura é tratado como combate à violência e promotor do desenvolvimento humano, com a ambiguidade já mencionada anteriormente: há uma necessidade de manter as pessoas ocupadas, de modo que um dos papéis do programa é o controle social, entendendo-se o ócio como motivador da criminalidade. Se existissem formas de estabelecer demandas que partem da população e não do órgão responsável pela gestão das obras, o recurso poderia ser mais bem aplicado, beneficiando prioritariamente a população no lugar dos agentes externos e fomentando agenciamentos coletivos no interior dessas comunidades. A escala microlocal não é contemplada diretamente por programas como o PAC, apesar de eles se consolidarem nessa escala.

Em qualquer lugar da cidade, os espaços próximos às moradias ou ao pequeno comércio são os de maior potencial de apropriação na escala microlocal. Para esses espaços poderiam existir aberturas para decisões e ações diretas da população. O código de posturas é um instrumento ligado diretamente à essa escala e às ações da população sobre o espaço

público. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, existem algumas normas no caso de modificações ou construção de mobiliário nos passeios. De acordo com a Cartilha do Código de Posturas de Belo Horizonte (2003), a instalação de qualquer mobiliário urbano depende de um processo burocrático que conta com licenciamento prévio e documentos complementares. A manutenção do mobiliário é de responsabilidade de quem o implantou, no entanto são os órgãos responsáveis pelas gestões urbanas, ambientais, culturais e de trânsito, que definem os tipos e padrões do mobiliário urbano de acordo com os critérios: dimensão, formato, cor, material, tempo de permanência, horário de instalação, substituição ou remoção, posicionamento no logradouro público. Ou seja, é impossível a população decidir essas características dos equipamentos e não fica claro quem tem permissão para dispor mobiliário no logradouro público, já que o código de posturas cita somente as edificações utilizadas para fins comerciais.

3.5.3 Os Espaços Públicos no dia-a-dia das Prefeituras da RMBH

A partir das entrevistas com os técnicos das prefeituras municipais (foram entrevistados, de acordo com a disponibilidade, funcionários das secretarias de obras, planejamento, habitação e de assistência social) ficou claro que nem todos os Planos Diretores têm relação com as necessidades administrativas e com a dinâmica social dos municípios. Muitos foram feitos de acordo com o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº10.257/2001 – incorporando questões como a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável. Em alguns municípios pequenos, como Capim Branco, o Plano está totalmente defasado em relação à realidade social e à estrutura administrativa. Ou seja, em muitos municípios o Plano Diretor não passa de um papel que se consulta de maneira fraca.

Nas prefeituras de municípios menores, as prioridades para as áreas carentes mencionadas pelos entrevistados ainda são básicas, como implantação de rede de esgoto ou pavimentação. Nesses mesmos municípios, é comum a existência de grandes áreas livres em estado de abandono, sem equipamentos ou qualquer infraestrutura para uso público. Muitos entrevistados não souberam responder as perguntas relacionadas ao engajamento da população nos espaços públicos de convívio nos bairros; outros, como o técnico da Secretaria de Planejamento de Matozinhos, disseram que “as pessoas esperam que a prefeitura faça tudo”, não cuidando nem mesmo da calçada em frente à moradia.

Em Belo Horizonte existe um canal de diálogo entre a população e a administração pública: o Orçamento Participativo (OP), instrumento implantado em 1993, por meio do qual

os investimentos em cada uma das regiões administrativas da cidade são definidos. O processo do OP contribui para descentralizar recursos e obras que antes eram concentrados em obras de médio e grande porte. As obras são escolhidas por voto direto a cada dois anos em reuniões nos bairros e assembleias regionais. Atualmente, os bairros são cobertos pelas regionais, que têm pesos diferentes em termos de decisão, já que dependem do número de pessoas envolvidas que comparecem às reuniões e do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que define a distribuição dos recursos para as regionais. Esses aspectos fazem com que o acesso à prefeitura seja diferenciado e que a sua ação seja mais lenta nos lugares com pouca representatividade. As regionais têm certa autonomia, mas, na prática, dependem de ações maiores da Prefeitura.

Em vilas e favelas, que são áreas urbanas autoproduzidas, a inclusão de uma obra no Orçamento Participativo tem por pressuposto a existência de um Plano Global Específico no qual essa obra tenha sido definida e priorizada. Isso engessa possíveis articulações da população. Além da autoprodução urbana – na qual o espaço vai se conformando de acordo com a ocupação mais ou menos aleatória –, podem existir nesses locais práticas de produção autônoma do espaço – que seguem uma lógica interna de produção – apresentando um potencial de autorregulação ao longo do tempo a ser considerado.

O Núcleo de Planejamento Urbano da SMURBE, em Belo Horizonte, tem o anseio de trabalhar diretamente com as demandas dos bairros, mas acaba se empenhando em demandas que atingem a cidade como um todo (como a requalificação da área central) e, assim, as questões da escala local não chegam até ele. Em entrevista com os técnicos do Núcleo, em março de 2010, foi relatado que existe a necessidade de um canal de participação ativa, para que haja comunicação com as demandas locais, ou um núcleo intermediário, que faça a mediação entre a população e a Prefeitura e insira as propostas da população nos projetos em andamento. Alternativamente, as administrações regionais poderiam ter maior poder de planejamento e decisão sobre questões locais em vez de serem apenas braços executivos das políticas decididas centralmente. No caso da autoprodução de espaços de convívio, podem ocorrer problemas de compatibilização com os padrões de outros órgãos que atuam no espaço público, já que são intervenções que demandam alguma infraestrutura, por exemplo, de iluminação, para o seu funcionamento permanente. Nesse caso, a CEMIG só fornece iluminação nos postes protocolados por elas, dificultando o suporte para essa autoprodução.

Em prefeituras menores, essa relação direta com a demanda da população acontece com maior frequência. Em Sabará, por exemplo, essa prática faz parte do cotidiano das

pequenas obras feitas pelo executivo municipal. A população vai até a Prefeitura com uma reivindicação ou uma ideia de projeto e a Secretaria de Obras busca atender às demandas de pequeno porte, obras simples de melhorias nos espaços de convívio públicos. No entanto, essa prática não é sistematizada e nesses mesmos municípios, quando se trata de obras do PAC, de financiamento federal, é necessário priorizar o básico, como obras de pavimentação e contenção de encostas.

Ficou claro, por meio das entrevistas nas prefeituras, que muito do que está no papel não se viabiliza nas práticas administrativas e que os espaços públicos constituem um assunto em segundo plano. Em nenhum dos Planos Diretores o espaço da rua contíguo às residências chega a ser discutido como objeto de melhoria ou apropriação. É necessário que haja a desburocratização da gestão compartilhada desses espaços pelo poder público e cidadãos, de modo que as questões sobre a qualidade do ambiente urbano possam ser experimentadas concretamente. Diante de uma cidade composta de áreas ora adensadas, ora desarticuladas dos centros – resultantes do processo de expansão – é descabido esperar que o poder público se responsabilize pela melhoria da qualidade dos espaços públicos na escala microlocal, sendo interessante conjugar as suas ações com as iniciativas que partem da própria população. No lugar de grandes intervenções e da construção de complexos de lazer e cultura que partem da produção heterônoma, o trabalho colaborativo pode ser decisivo no envolvimento das comunidades em torno da implementação de pequenas melhorias aos espaços potenciais para o convívio.

3.6 Arranjos Produtivos para a Autonomia

3.6.1 Políticas Públicas para a Participação, a Organização Coletiva e a Autonomia

Para viabilizar soluções que relacionem o déficit habitacional com a vacância de unidades e lotes discutida anteriormente, é preciso colocar em prática arranjos produtivos que favoreçam empreendimentos em pequena escala, admitindo reformas e adequações de moradias existentes, novas construções e melhorias no ambiente urbano microlocal. Essas intervenções em pequena escala não são lucrativas para a indústria da construção nos seus arranjos convencionais, mas podem favorecer arranjos novos, fundamentados numa economia

do trabalho, assim como podem incrementar a autonomia das pessoas como agentes na transformação do espaço cotidiano.

Cooperativas e associações são formas de desenvolvimento nesse sentido. Elas abrem possibilidades para relações de trabalho mais justas, vizinhanças mais integradas e um maior poder de decisão sobre o espaço por parte dos seus habitantes. Isso implica melhorias gerais nas condições de habitabilidade dos espaços cotidianos, como também a potencialização de reordenações locais e regionais, capazes de intervir na dinâmica de expansão e suas práticas excludentes de uso e ocupação do solo metropolitano.

As políticas públicas reconhecem as cooperativas habitacionais e associações comunitárias como formas autênticas para o desenvolvimento urbano inclusivo, participativo e autônomo, capaz de potencializar e beneficiar a ascensão sócio-econômica popular. Desde a promulgação do Estatuto da Cidade há um expressivo incentivo do governo federal brasileiro no planejamento territorial e na autogestão urbana.

Associações comunitárias e cooperativas habitacionais estão presentes nas principais políticas públicas federais, incluindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Lei Federal nº10.257/2001 - Estatuto da Cidade), a Política Nacional de Habitação (Lei Federal nº11.124/2005), o Sistema Financeiro da Habitação (Lei Federal nº 4380/64) e a Assistência Técnica destinada a famílias de baixa renda para projetos e construções de interesse social (Lei Federal nº11.888/2008). A Lei nº. 11.124/2005 estabelece as associações e cooperativas como agentes promotores no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e instrui órgãos públicos estaduais e municipais a convidá-las para a execução dos contratos celebrados entre o Ministério das Cidades, estados e municípios. Isso significa reconhecer o cooperativismo autogestionário como prática competente e apta à execução das propostas públicas, em paridade com a iniciativa privada.

Além de inúmeras outras referências a associações e cooperativas em resoluções normativas, manuais e portarias do Conselho das Cidades referentes aos programas habitacionais, vale enfatizar as recentes alterações no programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº11.977/2009), que incentivam a participação das sociedades cooperativas habitacionais de interesse social. Amplia-se de 200 para 500, o número de unidades habitacionais por sociedade cooperativa, podendo a cooperativa habitacional apresentar até três propostas junto à Caixa Econômica Federal, em vez de uma única, como regulamentado anteriormente. Além disso, foi introduzida a possibilidade de solicitação de recursos iniciais

para a elaboração de projetos como um tipo de fomento dirigido ao setor cooperativista e aos movimentos sociais.

Seguindo tais encaminhamentos das políticas públicas federais, alguns municípios da RMBH destacam o incentivo à criação de cooperativas, associações e sindicatos habitacionais autogestionários como uma alternativa sustentável para a produção habitacional de interesse social. A maioria dos Planos Diretores dos municípios da RMBH foi elaborada ou revisada após a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e, em tese, adere aos seus objetivos e princípios, tais como o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a reordenação de uso e ocupação do solo, a garantia da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a participação popular e o desenvolvimento sustentável.

No entanto, a elaboração ou revisão dos Planos Diretores se fez em muitos casos por uma obrigação administrativa e não em resposta à mobilização popular ou mesmo à realidade de cada município. Assim, ao mesmo tempo em que há incentivo ao cooperativismo e à organização comunitária nos Planos Diretores, as parcerias com o setor privado para a implementação de programas habitacionais são amplamente estimuladas e facilitadas por meio da flexibilização de parâmetros urbanísticos e da promoção de Operações Urbanas Consorciadas. Essa ênfase na parceria público-privada indica que, apesar de cooperativas e associações similares figurarem em muitos Planos, ainda não se tornaram uma possibilidade concreta para ampliar o alcance social das políticas públicas dos municípios.

3.6.2 Sistema Cooperativista e Arranjos Produtivos Não-Capitalistas

Uma associação tem por finalidade a promoção, a educação e a assistência social de um determinado grupo ou comunidade socialmente organizada. A cooperativa, por sua vez, tem os mesmos objetivos associativos, porém sua finalidade é viabilizar um processo produtivo sem fins lucrativos, ou seja, colocar em prática ações que retornam, para os próprios trabalhadores associados, o valor criado pelo trabalho. Atuando no terceiro setor da economia, o cooperativismo nasce da possibilidade da ajuda mútua e da solidariedade como princípios capazes de superar as distorções sócio-econômicas advindas da produção orientada exclusivamente para a extração e acumulação de mais-valia.

A constituição de uma cooperativa como sociedade simples, instituída no Código Civil Brasileiro (Lei Federal nº10406/2002, artigo 982) implica atividades econômicas e exigências

formais regulamentadas pela Lei Federal nº5.764/71, a chamada lei do Cooperativismo.²⁹ Seus princípios organizativos incluem, segundo Singer (2000): a posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que os utilizam para produzir; a gestão democrática da empresa por participação direta, quando há poucos cooperadores, ou por representação, quando em maior número; a repartição da receita líquida e do excedente anual entre os cooperadores ou por critérios por eles acertados. O trabalho cooperativo torna-se, assim, a unidade típica da economia solidária.

Como forma de produção socialmente sustentável, integradora e impulsionadora de outra ordenação social, baseada em práticas econômicas não-capitalistas, a cooperativa tem por objetivo distribuir equitativamente os ganhos econômicos e sociais, e não auferir lucro individual ou privilégios. Uma organização cooperativa opera, idealmente, sem hierarquias e autoridades, com participação democrática e igualitária dos membros cooperados, disponibilizando informações táticas e estratégias para as definições coletivas de suas ações.

As sociedades cooperativas brasileiras organizam-se, necessariamente, como sociedades simples de cunho civil e comercial, cujos objetivos econômicos principais estão voltados para os ramos da produção, do consumo, do crédito, do trabalho, habitacional e sociais³⁰. Os cinco ramos principais são assim definidos pela Organização das Cooperativas Brasileiras:

- **Ramo da produção** compreende cooperativas dedicadas à produção de um ou mais tipos de bens e produtos, quando detenham os meios de produção.
- **Ramo do consumo** compreende cooperativas dedicadas à compra fechada em comum de artigos de consumo para os próprios cooperados ou abertos a não-cooperados.
- **Ramo do crédito** compreende cooperativas destinadas a promover a poupança e a financiar necessidades, projetos ou empreendimentos dos seus cooperados.

29 Para instituir uma sociedade cooperativa no Brasil, deve ser realizada uma Assembléia Geral de Constituição com no mínimo 20 pessoas, que tenham atividades econômicas e interesses comuns. Em assembléia, o grupo de associados aprova o Estatuto Social da entidade e o registra em ata de constituição da cooperativa. O Estatuto Social constitui as regras, normas, objetivo social e define ainda a área de atuação da cooperativa; os direitos e deveres dos cooperados; suas condições de admissão, exclusão; o capital social e valor mínimo das quotas-partes; formas de devolução das sobras líquidas e rateio de despesas; além de normas para administração e a fiscalização da cooperativa. O registro definitivo da Sociedade Cooperativa passa pela Organização das Cooperativas Estaduais, pela Junta comercial do estado e pela Receita Federal que inscreve a entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ. (Ver SILVA, 2009).

30 A OCB agrupa as diversas cooperativas brasileiras em treze ramos econômicos distintos: Consumo, Crédito, Educacional, Especial, Habitacional, Infraestrutura, Mineral, Produção, Saúde, Trabalho, Transporte e Turismo e Lazer.

- **Ramo do trabalho** compreende cooperativas de trabalho constituídas por pessoas ligadas a uma determinada ocupação profissional, com a finalidade de melhorar a remuneração e as condições de trabalho, de forma autônoma no âmbito dos serviços.
- **Ramo habitacional** compreende cooperativas destinadas à construção, manutenção e administração de conjuntos habitacionais para seu próprio quadro social.

Todos esses ramos, e não apenas o ramo habitacional, interessam diretamente à viabilização da proposta de intensificação do uso do espaço urbano discutida no item 3.3 e podem contribuir para a formação de redes de produção baseadas em premissas diferentes das adotadas pelas empresas construtoras e incorporadoras, hoje dominantes no mercado formal urbano e definidoras das dinâmicas de crescimento.

3.6.3 Diretrizes para o Desenvolvimento Urbano Inclusivo e Sustentável

O cooperativismo brasileiro é bastante amplo e dinâmico em vários ramos econômicos, como o da produção agropecuária e de laticínios, mas muito incipiente no âmbito da construção civil. Em especial, o ramo habitacional tem sua atuação restrita a cooperativas habitacionais que envolvem autoconstrução de moradias para os próprios cooperados. No entanto, é problemático pressupor que a habitação de interesse social ou popular devam, necessariamente, ser autoconstruídas. Embora essa prática tenha tido um papel importante nos anos 1990, dando origem aos mutirões autogeridos e a um envolvimento direto dos moradores em pelo menos parte das decisões de empreendimentos subsidiados, o trabalho compulsório no canteiro, mesmo que remunerado, não é desejável nem congruente. Por essa razão, cabe pensar a relação entre cooperativismo e produção do espaço cotidiano de modo mais amplo e diversificado. Produção e consumo podem ser organizados na lógica do comércio justo, com planejamento de demanda e compra direta com os produtores cooperados em redes sociais, evitando atravessadores.

Um ponto crucial nesse novo arranjo seria a criação de cooperativas de trabalho ou de produção, especificamente dedicadas à construção civil. Sua função é estabelecer formas alternativas de organização do trabalho de construção, com foco na obtenção de ganhos sociais. Assim, uma cooperativa habitacional engajada na produção de moradias para seus cooperados, não precisa realizar o trabalho de construção, mas pode contratar uma cooperativa de construção, que, por sua vez, pode prestar serviço a várias outras cooperativas habitacionais e a clientes públicos ou privados quaisquer. Ambas, tanto a cooperativa de

construção quanto a de habitação, seriam parte integrante do desenvolvimento urbano e da transformação da relações sociais entre trabalho e capital. Trata-se de uma produção da moradia baseada na autonomia, em contraposição à maciça heteronomia da construção civil convencionalmente considerada legítima.

Outro aspecto favorável às cooperativas de construção é o fato de as carências habitacionais e urbanas atuais não implicarem prioritariamente a construção de novas unidades e a intervenção em grande escala. Para melhorar a qualidade de vida nas cidades, não basta promover crescimento e gerar empregos (notoriamente mal remunerados) por meio de novas construções e grandes intervenções. É necessário reorganizar trabalho e produção na construção civil como um todo, de uma maneira condizente com as demandas da escala microlocal. Medidas urgentes como a recuperação de áreas degradadas e a melhoria de edificações existentes são intervenções locais, pulverizadas pelo território, que cooperativas de construção podem realizar mediante contratação com recursos públicos. Nesse sentido, as cooperativas de construção, organizações civis de sociedades simples, podem ser competitivas e concorrer com empresas de capital privado. Por terem natureza associativa e sem fins lucrativos, podem fazer um trabalho diferenciado na produção do espaço, muito mais adequado para atender grande parte da recuperação urbana, base da estratégia de intensificação do uso do espaço urbano.

Para suas diferentes finalidades o homem carece de muitas diferentes estruturas, tanto grandes quanto pequenas, algumas exclusivas e outras abrangentes. Hoje, sofremos de uma quase universal idolatria do gigantismo. É necessário, por isso, insistir nas virtudes da pequenez – onde esta cabe. A questão de escala pode ser posta sob outra forma [...]. Para cada atividade há uma certa escada apropriada, e quanto mais ativa e íntima a atividade, menor o número de pessoas que podem participar e maior o número de tais arranjos de relacionamento que têm que ser estabelecidos. (SCHUMACHER, 1981, p. 56-57).

O trabalho das cooperativas deve ocorrer com ampla participação popular, na escala microlocal, por meio de ações de pequeno porte que envolvam participação direta de trabalhadores e usuários finais e revertam a tendência de padronização e homogeneização. Ao mesmo tempo, a participação ativa na produção do espaço pode constituir redes de relacionamento social que reposicionem o lugar marginalizado e estigmatizado do sujeito popular, incluindo-o no mundo do trabalho a partir de outro tipo de prática.

Em suma, trabalho solidário, cooperação e autonomia visam o bem-estar comum. Isso pode ser, de fato, um desenvolvimento responsável, econômica e socialmente.

3.7 Conclusão

Os municípios têm autonomia legal, e devem mantê-la, para lidar com suas situações internas. A articulação intermunicipal é necessária para algumas ações em conjunto, contudo, muitos problemas internos aos municípios são fruto do crescimento metropolitano, como vimos no item 3. Por outro lado, autonomia significa a capacidade de criar norma própria (*auto – nomos*), e para isso é imprescindível que os municípios tenham acesso à informação e meios. Ou seja, é necessário que as prefeituras tenham o entendimento claro das situações que se apresentam, além de serem capazes de trabalhar com instrumentos e recursos. A maioria dos municípios, por exemplo, não sabe da vacância de edificações que, como mostrado no item 3.4, é bastante expressiva em toda RMBH. Além de ter acesso a essas informações “invisíveis” no território, os municípios devem também ser capazes de sistematizar as informações que não aparecem nas estatísticas, que dizem respeito às situações cotidianas que não são conhecidas senão pela vivência.

Para que tal autonomia seja realmente possível, o PDDI-RMBH deve propor instrumentos que informem os municípios das implicações de algumas situações típicas e alertem-nos sobre as usuais intervenções do estado (municípios). Tais intervenções se dão geralmente através da legislação (Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, além de Código de Obras). O Plano Diretor, mais genérico, é responsável por definir as áreas de expansão, assim como as áreas especiais de interesse social (ZEIS ou AEIS), e pode também apontar os adensamentos ideais nas diversas regiões do município. A Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamenta as ações propostas no PD e deve ser aprovada pela câmara dos vereadores do município, que geralmente dificulta a regulamentação das ZEIS e AEIS propostas nos PDs – já que não são áreas atraentes para a indústria da construção. O Código de Obras define aspectos diretamente relacionados com as construções visando garantir ventilação, iluminação, tamanho mínimo dos cômodos etc. Esses três instrumentos regulatórios deveriam sempre ser genéricos, tratando do que interfere na vida de muitos e deixando em aberto o que diz respeito à esfera individual ou de um pequeno grupo. A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, por exemplo, proíbe que dois imóveis sejam colados lateralmente quando existem aberturas, impondo um afastamento mínimo de 1,5 metros entre cada um e a divisa. Assim, se um grupo de pessoas quisesse construir moradias com áreas cobertas afastadas entre si com menos de 3 metros e terraço comum, aproveitando

melhor dois ou mais terrenos para uso coletivo, isso seria inviabilizado, ainda que não interferisse em nada no coletivo da cidade e melhorasse as condições ambientais daquele conjunto de vizinhos. Ou seja, os parâmetros da lei impossibilitam tais negociações em vizinhança e condicionam certo tipo de ocupação que nem sempre corresponde à melhor qualidade ambiental local. Os Códigos de Obras são ainda mais restritivos. Geralmente estabelecem tamanhos mínimos de aberturas e de cômodos, o que não garante iluminação e ventilação satisfatória em condições distintas. Seria muito mais importante pensar a relação do edifício com o entorno do que definir suas relações internas: uma abertura numa parede que está a 1,5 metros de um muro é totalmente diferente da mesma abertura numa parede voltada para uma mata. O papel regulatório da legislação urbana é importante, mas não deve prescrever as características ambientais do conjunto construído da cidade e nem as articulações internas de seus edifícios. Um ambiente urbano diversificado e de qualidade depende da distinção de abordagem das situações específicas e das situações genéricas.

Atualmente, a autonomia dos municípios encontra muitos empecilhos. Se por um lado há a dificuldade de acesso à informação e meios, por outro os empresários têm alto poder de decisão sobre as leis municipais, atuando diretamente sobre a sua definição e aprovação. Em Belo Horizonte, por exemplo, o grupo que elabora e revê o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo é composto por 1/3 de delegados do setor empresarial, 1/3 de delegados do setor técnico (muitas vezes alinhados com o setor empresarial) e 1/3 de delegados do setor popular. Tudo o que é decidido por esse grupo deve passar pela aprovação da câmara dos vereadores, que está também em constante negociação com o setor empresarial. Essa predominância do setor empresarial nos locais de decisão sobre a produção da cidade não é benéfica. Nos municípios menores da RMBH o poder do empresariado se expressa de forma ainda mais intensa por causa das relações mais estreitas entre os agentes. As leis devem ser elaboradas com o intuito de regular as ações no âmbito da indústria imobiliária, garantindo a qualidade ambiental e o acesso à terra, habitação, transporte, educação, saúde e trabalho por parte das camadas de rendas mais baixas da população. Contudo, o interesse dos empresários e das corporações vem se colocando acima dessa regulação do estado, determinando a ocupação da cidade e as características dos espaços cotidianos. E mesmo que ainda caiba aos municípios aprovar as leis, estas se direcionam menos para a qualidade ambiental e equilíbrio socioeconômico do que para garantir o interesse da indústria imobiliária.

Em Belo Horizonte, por exemplo, no início desta década houve uma tentativa da prefeitura em lidar com o estoque de unidades vagas no hipercentro, tornando-as atrativas para habitação. Em princípio pensava-se em habitação de interesse social, o que parecia viável, visto que as unidades tinham se tornado ociosas e obsoletas para os usos originais ou para habitação para um público de classe média. Contudo, uma comissão conduzida pelo interesse do setor empresarial inverteu a situação, propondo adequações na lei para converter as unidades vagas em habitação atraente para classe média (*lofts*), alegando que a conversão das unidades vagas centrais em habitação de interesse social não seria viável na lógica do mercado imobiliário. Contrariando este argumento, na realidade muitas das unidades vagas no hipercentro (e em vários outros bairros da cidade) encontram-se desocupadas por não haver necessidade de vendê-las por parte de seus proprietários e por não haver interesse da classe média em ocupá-las. A classe média procura os bairros periféricos, ainda não tão adensados, mas cuja verticalização será tão ou mais vertiginosa que a dos centros de onde saem. Não é difícil entender tal movimento de migração da classe média, visto que a indústria imobiliária tem investido aproximadamente seis vezes mais no marketing dos novos empreendimentos do que o valor do projeto arquitetônico³¹.

Diante disso, qual seria a necessidade do estado intervir como regulador se não fosse para disponibilizar tais edificações vagas para habitação de interesse social? Coibir a especulação é uma das diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS para os municípios. Contrariando isso, a estratégia adotada pela prefeitura de Belo Horizonte criou mecanismos legais para que os edifícios do hipercentro fossem comprados por valores baixos, reformados e vendidos de volta para a classe média.

O PDDI-RMBH deve propor instrumentos (como a tipologia que foi aqui exposta), para que os municípios consigam sistematizar as informações que dispõem – tanto aquelas adquiridas por meio do conhecimento vivido e experimentado diariamente pelas prefeituras e população, quanto aquelas presentes nos dados do IBGE e outras fontes – assim como apontar caminhos para a desburocratização do acesso aos programas e recursos. Apontamos também a urgência de sistematizar uma crítica contundente à dominação do capital na dinâmica de crescimento expansionista da metrópole, mostrando como alternativa viável a intensificação

31 Esse dado foi veiculado pelo Jornal Folha de São Paulo em 14 de fevereiro de 2006, numa matéria intitulada 'Marketing vence projeto por 6x1'. Seguramente o custo com propaganda já superou os 6x1, mas o dado ainda é válido para ilustrar o argumento. <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/novoemfolha40/te14022006005.shtml>> Acesso em: 10 mai. 2010.

do uso do espaço urbano, ou seja, o melhor aproveitamento das áreas providas de infraestrutura, levando em conta a ocupação das áreas vagas centrais pela população de renda mais baixa.

Para isso faz-se necessária a conscientização dos municípios acerca da importância de acomodar essa população no lugar de admitir a sua expulsão para áreas sem infraestrutura e qualidade ambiental. É preciso formular instrumentos que viabilizem a intensificação do uso do espaço urbano estimulando a heterogeneidade da ocupação da RMBH, e elaborar leis de uso e ocupação do solo comuns para zonas de fronteira intermunicipais, que geralmente são regiões socialmente frágeis e carentes de infraestrutura. Ou seja, faz-se necessária a discussão de estratégias de intensificação da ocupação do solo, que viabilizem a absorção do déficit habitacional nos imóveis vagos (lotes e unidades). Isso pode acontecer a partir da reserva de terras, da regulamentação de parâmetros urbanísticos para adequação de edificações vagas para habitação de interesse social, e do incentivo ao desenvolvimento de arranjos produtivos alternativos aos arranjos convencionais da indústria da construção. Esses arranjos servem aos empreendimentos menores necessários para a reforma de unidades habitacionais existentes e, quando necessário, para a construção de novas unidades pulverizadas. É crucial que as propostas para esses arranjos sejam cuidadosamente estudadas, formuladas e disponibilizadas, e que as prefeituras sejam capacitadas para viabilizar o seu uso. Além disso, é preciso discutir instrumentos que garantam o uso de lotes ainda vagos para o aumento de espaços de uso público e que admitam uma efetiva corresponsabilização entre prefeitura e população local na melhoria daqueles existentes. Deve haver também a conscientização da população sobre possibilidades de uso das áreas de proteção, conciliando o uso habitacional de interesse social com a preservação.

3.7 Referências

AZEVEDO, S. de; FERNANDES, R. B.; LEMOS, M. B.; MARQUES, A. E. de F.; VALADARES, M. de C.; ANANIAS, P.; GOMES, M. A.; GUIA, V. **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. 222 p.

BAENINGER, R. **Região, metrópole e interior: espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes - Brasil, 1980-1996**. Campinas: UNICAMP, 2000. 299p.

BELO HORIZONTE (MG). **Cartilha do Código de Posturas de Belo Horizonte**. LEI Nº 8.616 DE 14 DE JULHO DE 2003. Disponível em: <http://www.cdlbh.com.br/arquivos/cartilha_codigo_posturas.doc> Acesso em: 05 abr. 2010 .

BELO HORIZONTE (MG). **Plano de Empreendimentos. Orçamento participativo 2009-2010**. Disponível em:<http://www.pbh.gov.br/comunicacao/pdfs/publicacoesop/caderno_empreendimentos_op_2009_2010.pdf> Acesso em: 12 abril 2010.

BELO HORIZONTE (MG). **Orçamento participativo regional**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&tax=17236&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0&> Acesso em: 12 fev. 2010.

BELO HORIZONTE (MG). **Adote o verde**. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=meioambiente&tax=11025&lang=pt_BR&pg=5700&taxp=0&> Acesso em: 12 fev. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Terra Urbanizada para todos**. [200-] Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/>> Acesso em: 18 mar. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Cadernos MCidades Habitação, v.4. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação: Produto 2**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação: Produto 5**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia Básico dos Programas Habitacionais: Direito à Moradia**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007c.

BRASIL. Ministério das Cidades/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI). **Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. Brasília: Ministério das Cidades; Agencia Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), 2008a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab**. 2008b. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab> > Acesso em: 12 mar. 2010.

BRASIL. Ministério da Cultura/ Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **PAC Cidades Históricas: Patrimônio, Desenvolvimento e Cidadania**. Brasília: Ministério da Cultura, 2009a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Curso a Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRITO, M. **Urbis, uma estratégia de atuação**. Arqutextos, São Paulo, 02.022, Vitruvius, mar 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/02.022/803>> Acesso em: 12 mar. 2010.

BRITO, F. Mobilidade espacial e expansão urbana: o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. **Anais do X Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 1996, Caxambu: ABEP, 1997. p.771-788.

BRITO, F., SOUZA, J., A metropolização da pobreza. 1998. **Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 1998. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a141.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2010.

BUCCI, M. P. D. **Cooperativas de Habitação no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

COSTA, H. S. de M., MENDONÇA, J. G. Fuga ou negação da cidade? considerações sobre o espaço urbano e a expansão metropolitana. **Anais do Encontro transdisciplinar espaço e população**, 2003, Campinas: Unicamp/ABEP, 2003a, p.1-14.

COSTA, H. S. de M. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes, GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003b. p.159-179.

COSTA, H. S. de M., REZENDE, L. N. Expansão metropolitana, habitação e a construção de sonhos de consumo: notas a partir do Alphaville. **Anais do XI Seminário sobre economia mineira**, Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2004a.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ENGELS, F. Part Three Supplement on Proudhon and the Housing Question. In: **The Housing Question by Frederick Engels**, 1872. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/404.htm>> Acesso em: 10 ago. 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional do Brasil – 2005: Municípios e Micro regiões geográficas**. Brasília, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional do Brasil – 2007**. Brasília, 2009.

HOLSTON, J. Espaços de cidadania insurgente. In: **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n. 24, Rio de Janeiro: s.n., 1996, p. 243-253.

JUD, G. D.; FREW, J. Atypicality and the natural vacancy. **Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association**, vol. 18, 1990.

LEFÈBVRE, H. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Planos Locais de Habitação de Interesse Social: Como Fazer – Um guia para os municípios mineiros**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. 2009.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **Gênese e estrutura da cidade mineradora**. Cedeplar - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

NEUWIRTH, R. **Shadow cities: a billion squatters, a new urban world**. New York: Routledge, 2006.

OCB ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Disponível em : <<http://www.ocb.org.br>> Acesso em: 12 mar. 2010.

PDDI-RMBH. **Marco teórico-metodológico e detalhamento do Plano de Trabalho**. 2009.

PDDI-HQV. Grupo Habitação e Vida Quotidiana. **Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida – Produto 3**. 2010.

PRADO, E.; PELIN, E. R. **Moradia no Brasil: Reflexões sobre o problema habitacional brasileiro**. São Paulo: CBMM; FIPE, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH)/ Práxis Projetos e Consultoria LTDA. **Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte**. 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL, **Sociedades Cooperativas**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DIPJ/2005/PergResp2005/pr634a646.htm>> Acesso em: 12 mar. 2010.

ROLNIK, R.; BOTLER, M. **Por uma política de reabilitação de centros urbanos**. Brasil, Ministério das Cidades. Disponível em: <www.cidade.gov.br>, 2003.

SANTIAGO, R. N.. **Obsolescência programada no mercado imobiliário: o espaço como forma de entesouramento**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

SOUZA, J.. **A Expansão Urbana de Belo Horizonte e da Região Metropolitana de Belo Horizonte: O Caso Específico do município de Ribeirão das Neves**. Tese de doutorado, defendida em 27-02-2008. Cedeplar/UFMG.

SOUZA, J. de, e BRITO, F. Expansão urbana de Belo Horizonte e da RMBH: a mobilidade residencial e o processo de periferação, nos anos 80 e 90. **Anais do XII Seminário sobre a economia mineira**, Diamantina, 2008. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A011.pdf> Acesso em: 10 mai. 2010.

SOUZA, R. G. V. de, e BRITO, F. R. A. de. A Expansão Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte e suas implicações para a redistribuição espacial da população: a migração dos ricos. **Anais do XV Encontro de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, 2006.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SINGER, P.; SOUZA, A. R.. (Org.). **A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

SILVA, C. E. M. **Dinâmica dos projetos de Assentamento de Reforma Agrária na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Programa de pós-graduação em Geografia – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2008.

SILVA, R. A. S. **O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular**. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/RAAO-7YKFTY>> acesso em: 12 mar. 2010.

ZMITROWICK, W.; BONFIM, V. C.. **Diretrizes para reabilitação de edifícios para HIS: as experiências em São Paulo, Salvador e Rio de Janeiro**. São Paulo, 2007.



plano
Metropolitano
RMBH



Secretaria Estadual de
Desenvolvimento Regional
e Política Urbana - SEDRU

