

## O ACESSO AO DIREITO SOCIAL À MORADIA NAS METRÓPOLES: A PERIFERIZAÇÃO DA OFERTA DE HABITAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

ACCESS TO THE LAW ON SOCIAL HOUSING METROPOLISES:  
THE PERIPHERY OF THE HOUSING SUPPLY IN THE METROPOLI-  
TAN REGION OF BELO HORIZONTE

Natália Cardoso Marra\*  
Raquel Garcia Gonçalves\*\*

**Resumo:** O direito à moradia é um direito social e fundamental, mas ainda deficiente, principalmente nas metrópoles. Sua efetivação depende de uma gestão urbana participativa, cooperativa e que realize políticas públicas habitacionais relacionadas com todas as demandas necessárias para uma moradia de qualidade, como saneamento básico, segurança, transporte e outras. As legislações urbanas tendem a expulsar as classes baixas da sociedade para as periferias, como forma de higienizar os grandes centros. Ocorre a segregação do acesso à terra urbanizada e bem localizada, proporcionando ainda mais o surgimento de zonas urbanisticamente irregulares. As normas civis tradicionalmente opõem o direito à posse ao direito à propriedade, por isso, o poder público historicamente cria programas habitacionais que relacionam moradia com o exercício da propriedade. A Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Cidade dispõem sobre instrumentos capazes de permitir a efetividade da função social da propriedade e a segurança da posse. A partir desses novos instrumentos, é possível promover novos meios de concretização do direito à moradia. Os altos índices de déficit habitacional nas grandes cidades brasileiras correspondem ao intenso processo de crescimento destas. Na atualidade é comum o surgimento de conglomerados urbanos nos quais os limites municipais se tornaram indefinidos. As cidades passaram a coexistir de forma integrada, de modo que a população de diversos municípios próximos passou a interagir no território de mais de uma administração municipal. Essa interação fez com que surgissem problemas em uma localidade derivados de situações regionais. O crescimento das áreas metropolitanas

foi além do aumento populacional, houve intensificação dos problemas sociais, ambientais e econômicos. Dessa maneira, tornou-se necessária uma gestão metropolitana. A urbanização desordenada que atinge as grandes metrópoles brasileiras e a exclusão social são responsáveis por uma gama de problemas enfrentados diariamente pela administração pública e de difícil solução individual por cada município. Ocorre que a simples criação de regiões metropolitanas não resolve os problemas originados a partir do crescimento das cidades, são necessários institutos e normas que regularizem a atuação e a competência dessas instâncias da administração pública. Mais importante ainda é a necessária cooperação entre as esferas do poder público, o setor privado e a sociedade. O desenvolvimento local depende de formas coletivizadas de gestão. Nas regiões metropolitanas a expansão da periferia e o abandono desta agravam a segregação socioespacial e inviabilizam a garantia da dignidade da pessoa humana. Este trabalho, a partir da análise de dados demográficos e de políticas públicas, visa a demonstrar que apenas uma administração intermunicipal, participativa e intersetorial é capaz de trabalhar todos os requisitos necessários para uma moradia de qualidade na periferia das cidades que são polo regional. O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte foi o escolhido para ser tratado neste estudo em razão de a capital mineira ter sido planejada, e, ainda assim, apresentar intenso crescimento desordenado e altos índices de déficit habitacional.

**Palavras-chave:** Moradia. Região Metropolitana. Periferia. Direito social.

\* Mestre em Processos Políticos Sociais, Articulações Institucionais e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, MG; pesquisadora do grupo de planejamento urbano participativo do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC-Minas; natimarra@yahoo.com.br

\*\* Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR – UFRJ, Professora da UFMG e Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, MG.

**Abstract:** The right to housing is a fundamental social right. Its effectiveness depends on a participatory urban management, to conduct cooperative and public housing policies. A house that has minimum quality needs sanitation, security, transportation and others. In metropolitan areas the expansion of the suburbs and the abandonment of that aggravate the socio-spatial segregation and render the guaran-

tee of human dignity. This work is based on the analysis of demographic and public policy and aims to demonstrate that only a municipal administration participative and intersectoral is able to work all the necessary requirements for a quality housing on the outskirts of cities.

**Keywords:** Housing. Retropolitan Area. Suburbs. Social law.

## Introdução

Os altos índices de déficit habitacional nas grandes cidades brasileiras correspondem ao intenso processo de crescimento destas. Na atualidade é comum o surgimento de conglomerados urbanos nos quais os limites municipais se tornaram indefinidos.

As cidades passaram a coexistir de forma integrada, de modo que a população de diversos municípios próximos passou a interagir no território de mais de uma administração municipal. Essa interação fez com que surgissem problemas em uma localidade derivados de situações regionais. O crescimento das áreas metropolitanas foi além do aumento populacional, houve intensificação dos problemas sociais, ambientais e econômicos. Dessa maneira, tornou-se necessária uma gestão metropolitana.

Em 1973 foram criadas oito regiões metropolitanas no país, sendo uma delas a de Belo Horizonte. Estas regiões foram institucionalizadas com a função de solucionar problemas derivados da ausência de uma gestão regional. Basicamente, as regiões metropolitanas da década de 1970 tinham como contexto a prestação de serviços comuns e a função destas evoluiu quando foram regulamentadas pela Constituição de 1988 e outras normas estaduais, federais e municipais (TEIXEIRA, 2008).

As regiões metropolitanas dependem da cooperação interinstitucional para serem implantadas de forma efetiva. Esta cooperação deriva de um sistema federativo também cooperativo (ABRUCIO, 2006).

A divisão de competências e recursos no contexto do pacto federativo brasileiro não deveria ser um fator impeditivo da cooperação, mas na prática esse fato acontece. O sistema federativo brasileiro é competitivo, a cooperação não é estimulada e as desigualdades regionais apenas tendem a estimular a competição (ABRUCIO, 2006).

Os entes federativos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Na atualidade vem sendo discutida a existência de uma quarta instância, a regional, derivada da interligação e da interdependência que predominam hoje em algumas áreas de alto adensamento urbano, conurbadas ou não.

A urbanização desordenada que atinge as grandes metrópoles brasileiras e a exclusão social são responsáveis por uma gama de problemas enfrentados diariamente pela administração pública e de difícil solução individual por cada município.

Ocorre que a simples criação de regiões metropolitanas não resolve os problemas originados a partir do crescimento das cidades, são necessários institutos e normas que regularizem a atuação e a competência dessas instâncias da adminis-

tração pública. Mais importante ainda é a necessária cooperação entre as esferas do poder público, o setor privado e a sociedade. O desenvolvimento local depende de formas coletivizadas de gestão (FISCHER, 2002).

Segundo Souza (2008, p. 73): “Quando se trata de formular políticas públicas e estratégias de mudança social, torna-se imprescindível mobilizar os conhecimentos aportados pelas várias ciências sociais, inclusive a temática do desenvolvimento em escalas supralocais.”

A falta de uma gestão metropolitana intersectorializada e interdisciplinar inviabiliza o sucesso das políticas públicas de acesso à habitação, pois não trabalha a fragilidade e a dinamicidade do meio urbano, degradado e desestruturado. O direito à moradia é essencial para a dignidade humana e para a concretização de todos os direitos sociais previstos constitucionalmente. Os gestores metropolitanos precisam estar atentos ao crescimento da periferia da cidade-polo e das demais que formam as regiões metropolitanas. É na periferia que vão viver a maior parte das pessoas de baixa renda e que não são atendidas pelas políticas públicas de habitação.

Este trabalho, a partir da análise de dados demográficos e de políticas públicas, visa a demonstrar que apenas uma administração intermunicipal é capaz de trabalhar todos os requisitos necessários (mobilidade, saneamento básico, saúde e segurança) para uma moradia de qualidade na periferia das cidades que são polo regional.

## **1 Déficit habitacional e o direito fundamental e social à moradia**

O direito à moradia configura-se entre os direitos humanos e os fundamentais, estando expressamente disposto no art. 6º da CR de 1988 e, atualmente, vem ganhando cada vez mais espaço nas discussões jurídicas e sociais, em face do déficit habitacional das cidades, da irregularidade fundiária e da dificuldade de acesso a uma moradia digna para as parcelas mais pobres da sociedade.

O direito à moradia foi pela primeira vez tratado como direito no art. 25, I da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Posteriormente, a matéria foi tratada no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que estabeleceu em seu art. 11 que os Estados signatários reconhecem o direito de toda pessoa a ter um nível de vida adequado para si própria e para a sua família, inclusive moradia adequada.

A Constituição da República Federativa do Brasil recepcionou o direito à moradia como um direito social via Emenda n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a redação do art. 6º, que elenca os direitos sociais. Assim, o legislador atento à situação caótica das cidades brasileiras, em especial ao alarmante déficit

habitacional, conferiu caráter de direito fundamental social expresso ao direito à moradia. No entanto, é possível dizer que tal direito já era previsto, porém, de forma implícita, como direito fundamental em decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), uma vez que este reclama a satisfação mínima das necessidades existenciais para uma vida digna.

Todavia, a CR/88 não faz referência direta ao que seja uma moradia digna, que é o objeto do direito à moradia. Na ausência de posicionamento do constituinte, faz-se necessário recorrer às disposições contidas nos diversos tratados e documentos internacionais firmados pelo Brasil e incorporados ao direito interno. Assim, para a interpretação do direito à moradia, há que se considerar o mínimo indispensável para uma vida saudável e para o bem-estar.

Segundo Sarlet (2003, p. 213-214), a Comissão da ONU para direitos econômicos, sociais e culturais, buscando estabelecer padrões internacionais, identificou elementos básicos para atender ao direito à moradia:

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem, incluindo um conjunto de garantias legais e judiciais contra despejos forçados;
- b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.);
- c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas;
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitação, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes;
- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência;
- f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais;
- g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

É inegável a vinculação entre o Princípio da Dignidade Humana – que é alicerce dos direitos fundamentais – e os direitos sociais, destacando-se entre estes o direito à moradia, visto que não é possível haver dignidade de uma pessoa que não tem onde morar; ou não possui uma moradia em condições mínimas de se proteger das variáveis climáticas, sem direito à intimidade, à privacidade, à saúde, ao bem-estar físico, mental e social, à educação e à segurança. Portanto, é impossível enxergar a dignidade humana sem antes vislumbrar maior efetividade do direito à moradia.

No Brasil, o déficit habitacional supera 6,6 milhões de unidades. Dois terços deste déficit estão concentrados nas regiões urbanas e menos de um terço na zona rural. São inúmeros os movimentos que buscam a construção de casas populares para a população e a retirada de moradores de áreas de risco. O mencionado déficit é um problema nacional, que está presente em todo país, mas o Estado brasileiro que mais sofre com o problema da falta de moradia é o de Pernambuco. Na região metropolitana de Belo Horizonte o déficit habitacional é de cerca de 152.623 mil domicílios e inversamente proporcional à renda mensal dos habitantes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

As legislações urbanas tendem a expulsar as classes baixas da sociedade para as periferias, como forma de higienizar os grandes centros. Ocorre a segregação do acesso à terra urbanizada e bem localizada, proporcionando ainda mais o surgimento de zonas urbanisticamente irregulares. As normas civis tradicionalmente opõem o direito à posse ao direito à propriedade, por isso, o poder público historicamente cria programas habitacionais que relacionam moradia com o exercício da propriedade. A Constituição da República de 1988 e o Estatuto da Cidade dispõem sobre instrumentos capazes de permitir a efetividade da função social da propriedade e a segurança da posse. A partir desses novos instrumentos, é possível promover novos meios de concretização do direito à moradia.

É condição para uma vida digna viver em uma moradia adequada que deve possuir esgoto, água, iluminação, segurança e ser suficiente para os que nela residem (AGÊNCIA BRASIL, 2008). A Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos estima que somente nas áreas urbanas há 1,1 bilhão de pessoas vivendo em condições inadequadas de moradia (UN-HABITAT, 2008). Existem 4.410.385 famílias urbanas no Brasil com renda familiar menor que três salários-mínimos e que se encontram em situação de déficit habitacional, sem condições de solucioná-lo por meio dos instrumentos oferecidos pelo mercado imobiliário, com financiamento público ou privado. Estas famílias vivem principalmente nas regiões Nordeste e Sudeste (73,3% do total) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009). Sem um lugar adequado para se viver, é difícil incentivar a educação e manter o emprego, o que favorece a precariedade da saúde e se apresenta como um impedimento para a participação social dessas pessoas que se encontram marginalizadas. O não cumprimento do direito social à moradia impossibilita o exercício dos demais direitos sociais, descritos no art. 6º da Constituição da República de 1988.

O déficit habitacional é composto pelos seguintes indicadores: habitações precárias, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel. Destes, o grande responsável pelos altos índices brasileiros de ausência de moradia é a coabitação familiar e esse fato é observado em todas as regiões do país, principalmente em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará e Pernambuco. As habitações precárias são mais comuns na zona rural e o ônus excessivo com aluguel é característico das áreas de grande adensamento urbano, em destaque o Estado de São Paulo. Esse último indicador é reflexo direto das dificuldades do mercado imobiliário em se adequar às necessidades da população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 36).

Dados da Fundação João Pinheiro (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 28) demonstram que mais de 90% das famílias que demandam moradia detêm uma renda média mensal de até três salários-mínimos, que somados às famílias na faixa de renda imediatamente superior, entre três e cinco salários-mínimos, representam quase a totalidade do déficit habitacional no Brasil. Interessante dado é que entre os anos 2000 e 2006 houve significativa redução do déficit habitacional para as famílias de renda mensal de três a cinco salários-mínimos. Essas informações demonstram que as políticas públicas de financiamento de casas populares apoiaram principalmente as pessoas cuja renda é de mais de três salários-mínimos,

permanecendo sem atingir as classes mais baixas da sociedade, já que entre estas os índices de déficit habitacional aumentaram do ano 2000 ao ano de 2006.

Não é necessário ir longe para se observar a quantidade de pessoas que vivem nas ruas ou em condições subumanas. As favelas tomam conta das periferias das cidades e chegam, inclusive, a se manter em áreas da zona nobre, como a Vila Acaba Mundo e o Morro do Papagaio em Belo Horizonte. Além das favelas existem os cortiços e os loteamentos clandestinos, sem infraestrutura alguma de higiene ou qualidade de vida.

Segundo Zaluar (2000, p. 64), a realidade urbanística encontra-se em estado precário e repleto de favelas porque o crescimento urbano no Brasil ocorreu em razão do aumento constante do processo de urbanização, sem que o crescimento industrial pudesse acompanhá-lo. A partir dessa constatação, surgiu a concepção de que a solução de tais problemas, tanto dos estudos acadêmicos quanto das políticas públicas destinadas à população de baixa renda, seria a remoção dos favelados para casas populares, o que resultaria na incorporação destes à sociedade.

A resolução do problema da moradia no Brasil sempre esteve muito ligada à formação de favelas. As políticas habitacionais variam entre a remoção de favelados para conjuntos de casas populares e a revitalização ou regularização de favelas. Respectivas políticas são influenciadas pelas grandes empresas de engenharia civil, uma vez que tradicionalmente estas financiam campanhas eleitorais (ZALUAR, 2000, p. 65). Outro fator que influencia significativamente as políticas públicas voltadas para a desfavelização é o interesse do mercado imobiliário nas áreas ocupadas irregularmente que possuem valor comercial.

Diante do exposto e observando algumas legislações que fundaram planos habitacionais, pode-se concluir que de fato as políticas públicas brasileiras que visam à efetivação do direito à moradia se fundamentam na concretização e garantia do direito de propriedade, a partir de intervenções em favelas, construção ou financiamento da compra de casas populares.

A maioria dos loteamentos ou prédios destinados a abrigar as pessoas de baixa renda se localiza distante dos centros urbanos. A periferia das grandes cidades aumenta com a chegada de pessoas em busca de melhores condições de vida no meio urbano. O alto custo da habitação nas áreas centrais, com eficiente estrutura urbana, exclui a possibilidade de cidadãos pobres viverem nestas áreas e se veem obrigados a morar em locais com pouca ou nenhuma infraestrutura básica, como loteamentos clandestinos.

O mercado imobiliário segrega o espaço das cidades e as camadas sociais de alta renda não questionam respectiva segregação, apoiam, intrinsecamente, a higienização das áreas por elas ocupadas. A pressão sobre a administração municipal por políticas públicas e implantação de serviços urbanos é mais eficaz quando realizada pelas pessoas abastadas; as classes sociais mais baixas não exercem tanta pressão e ficam submetidas a pequenas ações de melhoria do espaço onde vivem (LÔBO, 2006).

A causa básica da favelização urbana parece ser não a pobreza urbana, mas a riqueza urbana, baseada na desigualdade social (DAVIS, 2006). Existem leis no ordenamento jurídico capazes de fundamentar políticas eficientes de efetivação do direito à moradia. Desse modo, a não efetivação do direito à moradia advém de uma deficiência na execução e formulação de políticas públicas habitacionais.

## 2 Região Metropolitana de Belo Horizonte: da capital à periferia

Em 1701 o bandeirante João Leite da Silva Ortiz chegou à serra de Congonhas onde fundou a fazenda Cercado, que prosperou rapidamente e começou a atrair pessoas, formando um arraial. O arraial ficou conhecido como Curral Del Rey e é esse o nome como é conhecida hoje a antiga serra de Congonhas. O nome Curral Del Rey foi adotado porque na Fazenda Cercado pernoitava o gado destinado ao pagamento de taxas reais (CARDOSO, 2007).

A Proclamação da República em 1889 deixou os curralenses eufóricos e estes decidiram mudar o nome do local para Belo Horizonte (CARDOSO, 2007). A notícia da construção da nova capital em seu território foi recebida com muita festa, mas os moradores locais não imaginavam que não faziam parte dos planos para a moderna cidade que seria levantada.

A mudança da capital de Minas Gerais para outra cidade que não Ouro Preto era uma intenção antiga. O primeiro lugar almejado foi São João Del Rey, afinal, não imaginavam que a mudança da sede administrativa implicaria a construção de toda uma nova cidade. O motivo que incentivou respectivas iniciativas foi a necessidade de o Estado de Minas Gerais se mostrar politicamente unido e forte frente à República recém instaurada. Era importante a capital ser um local moderno centralizado no Estado. A construção de uma cidade planejada parecia ser a melhor solução (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2010).

No dia 17 de dezembro de 1893 a Lei n. 3 foi adicionada à Constituição Estadual, determinando que a nova sede do Governo fosse erguida em Belo Horizonte, chamando-se Cidade de Minas. O nome Belo Horizonte substituiu o de Cidade de Minas em janeiro de 1901 (BELOTUR, 2010).

Em 1885 o projeto da nova capital estava pronto e sua execução levaria a baixo todo o arraial. Dessa forma, todas as casas foram desapropriadas por um valor irrisório e derrubadas. As famílias que ali residiam tiveram que mudar para locais distantes de onde seria o centro da capital e passaram a viver em locais como Venda Nova. O centro era reservado para os órgãos públicos e seus funcionários. Cada lote era muito caro e somente aqueles de classe abastada poderiam habitar a região central (BH SERVIÇO, 2010).

No Brasil, por muito tempo, urbanização foi compreendida no sentido de revitalização e obras de paisagismo foram realizadas com a finalidade de urbanizar as regiões centrais, o que acabou excluindo ainda mais a população carente e humilde para as periferias (UN-HABITAT, 2008).

Imigrantes estrangeiros, mineiros do interior e gente de todas as partes do país foram para a nova capital. Buscavam empregos, melhores oportunidades de vida e, sobretudo, a modernidade. Esses bravos sonhadores ergueram Belo Horizonte (MARES GUIA; AZEVEDO, 2010).

A cidade a ser construída deveria funcionar como um organismo vivo, higiênica, saneada, livre de doenças, desordens e revoluções. A inspiração do projeto veio de Washington e Paris. A Cidade de Minas era elitista, feita para os funcionários públicos e aqueles que tinham condições de adquirir lotes. A área central rece-

beu imediatamente todos os serviços necessários, enquanto a rural e a suburbana seriam preparadas mais tarde (MARES GUIA; AZEVEDO, 2010).

Problemas sociais, como a pobreza, pretendiam ser evitados e por essa razão não foram criadas políticas capazes de trabalhar essas demandas. Com a obra concluída, os operários deveriam ser retirados, sinal nítido de segregação e elitização. Mas não foi isso o que aconteceu. Belo Horizonte foi inaugurada às pressas, estando ainda inacabada. Os operários, aglomerados em meio às obras, não foram retirados. Sem lugar para ficar aqueles que se esforçaram para o sucesso da preparação da nova capital, viram-se sem lugar e formaram favelas na periferia da cidade (a periferia ocupada nesse primeiro momento era próxima do centro se comparada ao que é considerado periferia na atualidade).

A primeira favela, a do Leitão, ficava nas proximidades do atual Instituto de Educação, em plena Avenida Afonso Pena. Essa massa de trabalhadores que não eram considerados cidadãos legítimos de Belo Horizonte revelava o grau de injustiça social existente nos seus primeiros anos de vida (CARDOSO, 2007).

Belo Horizonte foi planejada para ser a capital de Minas Gerais. Mesmo tendo sido feito um estudo da região ocupada, a cidade teve seu crescimento desordenado.

O crescimento desordenado de Belo Horizonte é um fator histórico e que se perpetua até os dias de hoje. A população da capital no ano de 1991 era composta por 2.020.161 habitantes. Deste ano para o ano de 1996 houve um aumento de 71.214 habitantes, e de 1996 para o ano 2000 o aumento foi ainda mais marcante, somando 147.155 (BH SERVIÇO, 2010).

A cidade não se desenvolveu como o planejado, a industrialização tardou. O número de desempregados era grande. As periferias ficaram cada vez mais distantes do centro da capital, assim como a preocupação dos governantes com essas regiões, agravando-se, dessa forma, o índice de violência, pobreza e qualidade de vida da população de baixa renda, em grande parte, vinda do interior do Estado ou do Nordeste. Os loteamentos clandestinos, que não ofereciam condições de serem habitados, multiplicaram-se nos municípios próximos de Belo Horizonte e nos bairros mais distantes.

Como reflexo do fim da I Guerra Mundial, a cidade ganhou um impulso de desenvolvimento na década de 1920. Pessoas buscaram a capital de Minas em busca de melhores condições de vida e trabalho. Na década de 1940 a Arquitetura Moderna marcou a capital. Em 1941 foi criado o Parque Industrial, em 1943 foi inaugurado o Complexo da Pampulha, a prestação de serviços foi expandida e altos edifícios foram construídos, iniciando a especulação imobiliária na área central. Novos bairros surgiram na periferia sem qualquer infraestrutura para atender àqueles que chegavam à cidade. Na década de 1950 a população dobra de 350 mil para 700 mil habitantes. Preocupado com o crescimento desordenado da cidade, o prefeito, na época Américo René Gianetti, inicia a elaboração de um Plano Diretor para Belo Horizonte (CARDOSO, 2007).

Na década de 1970 a cidade possuía um milhão de habitantes e continuava crescendo desordenadamente. Nas regiões Norte e Oeste e nos municípios vizinhos, com a criação de distritos industriais e a instalação de empresas multinacionais, a população tornou-se cada vez mais densa. As pessoas que chegaram à capital em busca de trabalho foram viver na periferia e como o centro da cidade



era objeto de especulação imobiliária, Belo Horizonte cresceu de fora pra dentro, da periferia para o centro. Na tentativa de resolver os problemas causados pela falta de planejamento, foram tomadas várias medidas: criou-se o Plambel e foi instituída pela União a Região Metropolitana de Belo Horizonte (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2010).

A falta de infraestrutura nas periferias proporcionou o surgimento cada vez mais de favelas e a ocupação de áreas de risco ou de reserva ambiental. Belo Horizonte foi inaugurada em 1897 e já possuía duas favelas, com população estimada de 3.000 habitantes, enquanto a população da cidade era no total de 10.000 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008). O direito à cidadania é ameaçado pela ausência de políticas públicas nas regiões periféricas, já que cidadania é um conceito que engloba direito à moradia, à saúde e outros tantos quesitos básicos para a garantia de boa qualidade de vida.

Conforme afirma Alfonsin e Fernandes (2006) as cidades se tornam um “caldeirão” em razão de dois fatores: o mercado imobiliário, com sua lógica mercantilista e ordem urbana, cuja legislação e medidas públicas têm como alicerce a elite, em decorrência das promiscuidades entre esta e os gestores urbanos.

A Lei Orgânica do Município foi aprovada em 1990 e trouxe avanços em diversos setores sociais. O Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município foi criado em 1992, para tratar do tombamento de construções de valor histórico e impedir a destruição de símbolos belorizontinos. O Plano Diretor da cidade e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que datam de 1996, passaram a regular e ordenar o crescimento da capital (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2010). O advento do Estatuto das Cidades em 2001 proporcionou nova fundamentação jurídica para a efetivação dos direitos à cidade, que engloba a função social da propriedade, o direito à moradia e a participação popular. Surge, dessa forma, um novo cenário para a solução dos problemas derivados da ocupação desordenada dos espaços urbanos.

### **3 O desenvolvimento da periferia na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é a terceira maior aglomeração urbana do Brasil e a sétima da América Latina. Composta por 34 municípios e uma população de mais de cinco milhões de habitantes, concentra 25% da população do Estado e 40% de sua economia (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

A desigualdade socioeconômica e demográfica entre os municípios que compõem a RMBH é marcante (GOUVÊA, 2005). Pela análise da Tabela 1 é possível analisar essa realidade (IBGE, 2000).

Tabela 1 – Dados de alguns municípios que compõem a RMBH

Municípios	População	% da RM	Taxa de urbanização	PIB Total (R\$ $\times 10^5$ )	PIB Per capita
Belo Horizonte	2.238.526	51,37	100,00	19.717.257	8.910
Betim	306.675	7,04	97,3	3.427.914	11.791
Contagem	538.017	12,35	99,1	710.038	24.070
Jaboticatubas	13.530	0,31	52,6	34.142	2.541
Mário Campos	10.535	0,24	75,5	17.732	1.792
Nova Lima	64.397	1,48	97,9	499.978	7.938
Nova União	5.427	0,12	26,3	33.035	5.053
Ribeirão das Neves	246.846	5,66	99,4	390.816	1.664
Santa Luzia	184.903	4,24	99,6	433.853	2.418
Vespasiano	76.422	1,75	98,4	430.172	5.886

Fonte: IBGE (2000).

A população e a economia se concentram basicamente na cidade polo da RMBH, mas observando-se as taxas de crescimento anual da população da capital e dos municípios do entorno, é possível concluir que na atualidade os locais que mais crescem em termos populacionais são as cidades da periferia, próximas de Belo Horizonte; esta última teve uma das menores taxas de crescimento (Tabela 2).

Tabela 2 – Taxa de Crescimento anual de alguns municípios da RMBH

Município	Taxa de Crescimento anual (%)
Belo Horizonte	1,15
Betim	6,71
Brumadinho	3,63
Contagem	2,02
Esmeraldas	7,63
Ibirité	4,1
Igarapé	-1,08
Lagoa Santa	2,69
Mateus Leme	-1,25
Nova Lima	2,32
Pedro Leopoldo	2,93
Raposos	0,04
Ribeirão das Neves	6,18
Rio Acima	0,9
Sabará	2,83
Santa Luzia	3,32

Fonte: IBGE (2000).

A periferização da RMBH é uma realidade. Os loteamentos clandestinos ocupam a periferia há muitos anos e hoje em dia até mesmo as classes mais abastadas têm optado por viver em locais mais distantes do centro, desde que o acesso a estes seja rápido. Os condomínios fechados têm se multiplicado no entorno de Belo Horizonte, com a finalidade de atender aos anseios de mercado das pessoas com alto poder aquisitivo, que desejam viver em áreas tranquilas, cercadas pela natureza, seguras e higienizadas da presença dos símbolos da pobreza urbana.

Mesmo com o aumento do número de condomínios fechados, a realidade da periferia, cada vez mais distante, ainda tende para a ocupação dos mais pobres.

Para Mendonça (2008), fatores históricos determinam padrões de urbanização centro-periféricos, caracterizados por ocupação dispersa, pela distância física entre as classes sociais – classes média e alta vivendo nos bairros centrais, legalizados e bem equipados, enquanto os pobres vivem na periferia precária –, sistema de transporte em automóveis para os ricos e baseado no uso de ônibus para aqueles de classe baixa.

A análise de dados do censo demográfico (IBGE, 2000) permite perceber como o grau de escolaridade e o tipo de trabalho exercido pelos moradores da capital interferem na ocupação do espaço. Na região central se concentram as pessoas que possuem ensino superior e nos locais mais afastados do centro, na periferia, é maior o número de operários e de pessoas com baixo grau de escolaridade (MENDONÇA, 2008). A escolaridade e o tipo de trabalho exercido influenciam na renda, e, assim, na qualidade da habitação, ou seja, as pessoas de condições financeiras humildes vivem longe das áreas centrais e em moradias precárias.

Em Belo Horizonte a elite se concentra no eixo Centro-Sul, a classe média fica espalhada pelas regiões pericentrais e entre os operários do eixo industrial, os espaços populares se consolidaram na periferia, especialmente ao Norte da capital (MENDONÇA, 2008). A população do eixo industrial da RMBH somada à da periferia abriga mais de 50% de todos os habitantes da região metropolitana. Já a população residente do núcleo central com a área peripericentral representa 25% do total (CARNEIRO; SOUZA, 2008).

O desenvolvimento do mercado popular da moradia no vetor Norte da RMBH se deve à falta de fiscalização das prefeituras na implantação de loteamentos clandestinos e à flexibilidade da legislação urbanística de algumas municipalidades, como ocorreu em Ribeirão das Neves. A omissão que marca a postura do poder público local frente ao intenso processo de parcelamento e ocupação do solo redundou em danos irreversíveis ao meio ambiente e em pesados ônus para a prefeitura e para a população. A principal razão para a despreocupação das prefeituras com a proliferação dos loteamentos clandestinos era o interesse em receber o Imposto Predial Territorial Urbano dos novos moradores (DE SOUZA, 2008).

Conforme De Souza (2008), a ação dos agentes imobiliários precisa ser contraposta a uma atuação firme do poder público, para a definição das diretrizes e para a normatização da expansão urbana ou na fiscalização e monitoramento do parcelamento do solo. O acesso à moradia é um desafio para a população de baixa renda e, assim, não pode depender do mercado, são necessárias políticas públicas articuladas, intersetorializadas e intermunicipais para tratarem de todos os pontos indispensáveis à habitação de qualidade.

O processo de periferização fez com que a demanda por moradia, saúde, transporte, emprego, saneamento básico, coleta de lixo, entre outras necessidades, inicialmente restritas a um único município, extrapolassem os limites da administração local. Milhares de pessoas saem todos os dias de cidades do entorno da capital para nela trabalhar, estudar, ir ao médico, etc. O sistema de transporte deve ser definido intermunicipalmente para permitir a conexão das pessoas entre as diferentes localidades. A moradia com preço acessível, muitas vezes, localiza-se em outros municípios e trabalhadores de Belo Horizonte são obrigados a migrar diariamente. Onde há conurbação, as pessoas têm dúvida quanto ao município em que vivem.

O descaso com assentamentos irregulares da periferia refletem a expansão urbana do último século. Estes assentamentos são tratados como problemas transitórios de ordem pública, que precisam ser eliminados ou que vão desaparecer sozinhos com o desenvolvimento econômico (MARTINE; MCGRANAHAN, 2010).

Segundo Ribeiro (2006, p. 482):

Outra grande marca do urbano atual é reconhecível na expansão da urbanização periférica, realizada em condições cada vez mais precárias e desassistidas pelo Estado. Esse processo corresponde ao esgotamento de determinadas formas históricas de habitação popular. Os filhos dos mais pobres não permanecem mais nas áreas tradicionais da pobreza. São destinados a favelas nos espaços mais distantes da metrópole ou a loteamentos em regiões desconectadas da malha urbana. Em verdade, esse processo talvez deva ser denominada “desurbanização periférica”.

## Conclusão

Gouvêa (2005, p. 255), no final de sua obra *A Questão Metropolitana no Brasil*, usa das palavras de Maquiavel, em *O Príncipe*, para sintetizar a problemática da institucionalização de uma administração pública dialógica para a gestão metropolitana: “Não há coisa mais difícil de fazer, de êxito mais duvidoso, e mais perigosa de conduzir do que levar a cabo a introdução de novas instituições legais.”

A efetivação do interesse público é a meta da gestão social que visa ao desenvolvimento local de uma metrópole. Este deveria ser um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma, se somente por meio da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher a melhor forma de atuar coletivamente. No entanto, a cooperação somente ocorre sem ter altos custos de transação se ocorrer por vontade espontânea dos envolvidos, como política pública a ser implantada e compreendida pelos atores interessados.

“Um governo municipal progressista precisa se fazer acompanhar de um estilo de gestão genuinamente democrático, o que lhe dará muito maiores credibilidade e legitimidade e evitará que encarne uma contradição.” (SOUZA, 2008, p. 418). A partir dessa ideia, verifica-se que especialistas em planejamento e gestão da cidade precisam entender a si próprios como educadores ou pedagogos urbanos (SOUZA, 2008). A socialização das informações e o estabelecimento de uma comunicação fácil são essenciais

para um processo eficiente de pedagogia urbana que viabilize a construção de uma sociedade democrática autonomista, envolvida em uma administração pública dialógica.

A periferia das regiões metropolitanas, com pouco valor agregado, tem crescido mais do que as próprias cidades-polo. Esse fato decorre da valorização do espaço urbano provido de infraestrutura; o déficit habitacional é mais acentuado entre famílias cuja renda fica em torno de três salários-mínimos.

O encarecimento dos terrenos próximos às regiões centrais e a legislação urbanística elitista fez com que pessoas das classes sociais mais baixas fossem obrigadas a migrar para locais segregados, sem recursos e muitas vezes que apresentam riscos de desabamento, enchentes e outras fatalidades naturais.

É função do município zelar pela ocupação do espaço urbano, porém, nas regiões metropolitanas, respectiva função deve ser empregada intermunicipalmente, já que os movimentos pendular e de migração que envolvem grande parte da população desses locais englobam mais de uma municipalidade.

Segundo Mendonça (2008, p. 48):

Na agenda da *governança metropolitana* a melhor distribuição de recursos entre os grupos sociais vai implicar também a melhor distribuição de recursos entre os municípios. Nesse sentido, são ainda pontos de pauta da agenda metropolitana: *inversão de prioridades* na implantação da infraestrutura urbana, definição de mecanismos legais para a contenção de processos especulativos no solo urbano, além da redefinição de políticas públicas habitacionais e de transporte coletivo no nível metropolitano.

As políticas públicas de habitação devem ser implantadas com uma visão inter-setorial. Não adianta as pessoas terem teto e paredes em casa, elas necessitam de condições de habitabilidade como segurança, luz, água, esgoto, transporte e privacidade. As políticas públicas nem sempre estão atentas a todos esses fatores e se resumem a construir casas populares em áreas distantes e desprovidas dos recursos básicos.

As regiões metropolitanas, como a de Belo Horizonte, existem desde a década de 1970; estas precisam ser instrumentalizadas e as ações locais, regionalizadas. A efetivação do direito à cidade assim como a do direito à moradia, com redução das desigualdades sócias, somente poderão acontecer quando a ideia de intermunicipalização for incorporada nas administrações municipais.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2006.

AGÊNCIA BRASIL. Disponível em: <[agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/13/materia.2006-1113.8712\\_831985/view](http://agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/13/materia.2006-1113.8712_831985/view)>. Acesso em: 1 mar. 2008.

ALFONSIN Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BELOTUR. Disponível em: <<http://mixbh.com.br/historia.htm>>. Acesso em: 27 dez. 2010.

BH SERVIÇO. Disponível em: <[www.bhservico.com.br/belo.horizonte.htm](http://www.bhservico.com.br/belo.horizonte.htm)>. Acesso em: 20 out. 2010.

CARDOSO, Leandro. *Transporte Público, acessibilidade urbana e desigualdades sócio-espaciais na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2007. Tese (Doutorado em Geografia)–Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2007.

CARNEIRO, Riçados; SOUZA, José Moreira. *Deficiência e desigualdade socioespacial na RMBH*. In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Metrópole. Território, Sociedade e Política*. Belo Horizonte: Ed. PUC- Minas, 2008.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <[onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em: 24 mar. 2010.

DE SOUZA, Elieth Almeida. Ribeirão das Neves. A formação do espaço periférico. In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Metrópole. Território, Sociedade e Política*. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2008.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 485 p.

FISCHER, Tânia. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais...* Lisboa, 2002.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

IBGE. Disponível em: <[ibge.gov.br/home/](http://ibge.gov.br/home/)>. Acesso em: 18 mar. 2011.

JORNAL ESTADO DE MINAS. *Caderno de Economia*, p. 12, 31 mar. 2010.

LÔBO, Marco Aurélio Arbage. Condições de vida urbana na Região Metropolitana de Belém (PA): estudo com o uso de análise fatorial. In: SILVA, Catia Antonia; FREIRE, Desiree Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho. *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

MARES GUIA, Virgínia R.; AZEVEDO, Sérgio. Trajetórias e perspectivas da gestão metropolitana de BH. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2010.

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A Transição Urbana Brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e Cidades*. Campinas: Núcleo de Estudos da População/Unicamp; Brasília, DF: UNFPA, 2010.

MENDONÇA, Jupira Gomes. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo novo? In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FÁRIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Metrópole. Território, Sociedade e Política*. Belo Horizonte: Ed. PUC- Minas, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <idades.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro: Brasília, DF, 2008.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <www.portalpbh.gov.br/>. Acesso em: 26 out. 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Metrôpoles e presentificação: imaginário necessário. In: SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. (Org.). *Metrópole: governo, sociedade, território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 12, n. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região Metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea. Dimensão Participativa*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

UN-HABITAT. 2008. Disponível em: <www.unhabitat.org/downloads/docs/2649\_61742\_03.05.20.Analisis%20Brasil%202003.doc>. Acesso em: 20 out. 2010.

ZALUAR, Alba. As teorias sociais e os pobres: os pobres como objeto. In: ZALUAR, Alba. 2. ed. *A política habitacional e os pobres: o “sonho” dos políticos*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

Data da submissão: 30 de janeiro de 2012  
Avaliado em: 9 de março de 2012 (Avaliador A)  
Avaliado em: 2 de abril de 2012 (Avaliador B)  
Aceito em: 16 de abril de 2012

