

LÚCIA PORTILHO MATTOS

O PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO AGENTE MODELADOR DO ESPAÇO  
URBANO: O CASO DO BAIRRO NOVOS TEMPOS NO MUNICÍPIO DE  
CARANGOLA (MG)

Dissertação apresentada à Universidade Federal de  
Viçosa, como parte das exigências do Programa de  
Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para  
obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2013

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

M444p  
2013

Mattos, Lúcia Portilho, 1976-

O poder público municipal como agente modelador do espaço urbano: o caso do bairro Novos Tempos no município de Carangola (MG) / Lúcia Portilho Mattos. – Viçosa, MG, 2013.

xi, 95 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Geraldo Browne Ribeiro Filho.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 90-93.

1. Planejamento urbano. 2. Bairros - Planejamento.  
3. Clientelismo. 4. Segregação urbana - Carangola (MG).  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de  
Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em  
Arquitetura e Urbanismo. II. Título.

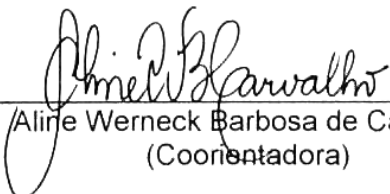
CDD 22. ed. 711.4098151

LÚCIA PORTILHO MATTOS

**O PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO AGENTE MODELADOR DO ESPAÇO URBANO:  
O CASO DO BAIRRO NOVOS TEMPOS NO MUNICÍPIO DE CARANGOLA (MG)**

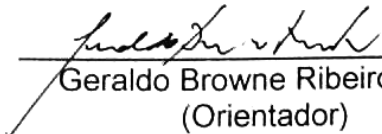
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, para a obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 05 de julho de 2013.

  
Alirio Werneck Barbosa de Carvalho  
(Coorientadora)

  
Italo Itamar Caixeiro Stephan  
(Coorientador)

  
Roberto de Almeida Goulart Lopes

  
Geraldo Browne Ribeiro Filho  
(Orientador)

*“E quando a vida parece impossível para todos, o dono do mundo e dos homens anuncia em seus jornais que é culpa da política mundial. Ele aumenta, dia a dia, seu poder de mágico, para lucrar mais com a força dos trabalhadores. Inventa impostos, taxas, tributos e faz discursos em suas redes de TVs e rádios. Afirma que vivemos em um país do futuro e não podemos desanimar. O presente é passageiro. E nos garante com voz terna de pai amoroso, que teremos dias melhores. É só não perder a esperança e trabalhar, trabalhar, pois o trabalho enobrece o homem” (Bartolomeu Campos de Queirós).*

A Deus, por estar sempre me iluminando e guiando meus passos. Obrigada por mais uma vitória.

À amiga e PhD Wania Maria Guimarães Lacerda pelo apoio incondicional, por me encorajar a começar, pelo apoio e amor durante toda a caminhada, por suas “co-orientações”, sempre brilhantes, por sua amizade que me impulsiona e me orienta sempre. Muito Obrigada.

A toda a família Abrantes Lacerda, Wilson, Wania, Felipe e Pedro, por me acolherem e receberem em sua casa durante todo esse período, com uma gentileza e amor únicos. Pessoas belíssimas de corações e almas enormes. Serei grata a vocês pra sempre.

Ao meu orientador Dr. Geraldo Browne Ribeiro Filho, profissional brilhante que tive a honra de conviver durante todo esse tempo. Por seus ensinamentos, por sua competência, por sua leveza, que me ajudou a percorrer durante todo esse processo de forma mais amena me dando confiança e segurança sempre. Um profissional brilhante e um ser humano ímpar. Muito Obrigada.

Aos meus pais, Lucio e Eliane por sempre me apoiarem em tudo com seu imenso amor. A vocês agradeço o “olhar” que desenvolveram em mim em e em todos os meus irmãos diante da injustiça e da desigualdade, principalmente a social. Vocês serão sempre meu exemplo de vida e respeito ao próximo.

À minha querida filha Marcela, que me impulsiona a ser cada vez mais um ser humano melhor. Peço desculpas por tantas ausências, mas com certeza os benefícios deste estudo irão repercutir na sua vida de alguma forma positiva. Te amo, meu doce.

Ao meu marido Marcelo pela compreensão e cooperação em todos os momentos. Obrigada por tudo.

Aos meus irmãos Liana, Luciano e Ricardo pelo amor de sempre e por sempre me incentivarem.

Às minhas amigas do mestrado e todos os professores que contribuíram para minha formação em especial aos meus co-orientadores Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Italo Stephan.

Ao amigo e profissional da prefeitura Municipal de Carangola Jose Antônio Morando por sua boa vontade, orientação e ajuda na busca de documentos e histórias locais que fossem pertinentes com meu trabalho.

Ao amigo Braz Antônio Cosenza e ao Professor e historiador Rogerio Carreli, por fotos e documentos sempre disponíveis. Obrigada pela colaboração de vocês.

Ao Thiago, menino gênio, que me ajudou sempre com minhas dificuldades digitais.

À querida Evinha pelo apoio incondicional com a Cecela e também a Aninha e Aline com o apoio em minha casa.

Às amigas Ana Belleti e Lauricy por sempre me apoiarem com sua amizade.

À Cristina Drummond, por despertar em mim o que estava adormecido, o imenso amor pelo urbanismo.

Ao Dr. Morvan Raad Martins por me acolher, e me incentivar a chegar até o fim.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....</b>	<b>vi</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>viii</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>xi</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I – O processo de produção do espaço urbano nas cidades capitalistas e a urbanização no Brasil.....</b>	<b>14</b>
1.1 A produção do espaço urbano.....	14
1.1.1 Os agentes produtores do espaço urbano.....	19
1.1.1.1 Os proprietários dos meios de produção.....	19
1.1.1.2 Os proprietários fundiários.....	20
1.1.1.3 Os promotores imobiliários.....	20
1.1.1.4 Os grupos sociais excluídos.....	21
1.1.1.5 O Estado .....	21
1.2 O processo de urbanização no Brasil.....	27
1.2.1 A Lei da Terras: a terra com mercadoria.....	32
1.2. A cidade no período Republicano: exacerbação da exclusão e da segregação Socioespacial.....	34
1.2.4 A questão habitacional a partir de 1930: formação e consolidação.....	35
1.2.5 A política urbana e habitacional no governo militar.....	38
<b>CAPÍTULO II - A Produção do espaço urbano de Carangola, MG.....</b>	<b>42</b>
2.1. Evolução urbana da cidade de Carangola.....	42
2.1.1 A formação do primeiro núcleo urbano.....	44
2.1.2 A formação dos bairros da cidade de Carangola.....	47
2.2 Iniciativas do poder público municipal no provimento de habitação de interesse social em Carangola.....	51
2.2.1 Bairro Coroado.....	51
2.2.2 Bairro Panorama.....	53
2.2.3 Bairro Varginha .....	56
<b>CAPÍTULO III – A ação do poder público municipal na produção do Bairro Novos Tempos.....</b>	<b>58</b>
3.1 O Bairro Novos Tempos.....	58
3.1.1 O Loteamento Campo de Aviação II.....	62
3.1.2 O Loteamento Campo de Aviação I.....	66
3.2 Percepções sobre o Bairro Novos Tempos.....	69
3.2.1 A Infraestrutura do Loteamento Campo de Aviação II.....	71
3.2.2 O padrão construtivo das casas.....	75
3.2.3 O processo de doação das casas: práticas clientelistas.....	77
3.2.4 O desamparo do poder público e a violência.....	79
3.2.5 Da legalidade à legalidade urbana.....	80
3.2.6 A segregação residencial imposta.....	82
3.3 O poder público de Carangola como agente modelador do espaço urbano: clientelismo, ilegalidade e segregação.....	83
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>87</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>90</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>94</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-Vista aérea da cidade de Carangola, MG.....	05
Figura 2-Vista aérea do Bairro Novos Tempos, Carangola MG.....	06
Figura 3-Localização do Município de Carangola no Estado de Minas Gerais.....	08
Figura 4- Vista aérea da cidade de Carangola MG, com a identificação de alguns bairros, em 2000.....	09
Figura 5- Declividade da Área Urbana de Carangola, MG.....	10
Figura 6- Aspecto da Estação Ferroviária de Carangola em 1929.....	45
Figura 7- Aspecto da Companhia Industrial Carangolense em 1922.....	45
Figura 8- Delimitação dos Bairros da Área Urbana de Carangola, (MG).....	49
Figura 9- Vetores de Expansão Urbana do Município de Carangola, (MG).....	50
Figura 10- Bairro Coroado no Início da Construção, em 1970 - Carangola MG.....	52
Figura 11-Aspecto do Bairro Coroado no ano de 2012, Carangola MG.....	52
Figura 12-Aspecto de casa do Bairro Panorama em 2005.....	54
Figura 13- Aspecto de casa do Bairro Panorama em 2005.....	54
Figura 14- Movimentação do solo no Bairro Panorama em 2005.....	55
Figura 15-Aspecto do conjunto de casas construídas no ano de 2012, Bairro Panorama Carangola MG.....	56
Figura 16- Aspecto do Morro do Cruzeiro, em dezembro de 2012. Carangola (MG) Casas construídas através do programa “Habitar Brasil”.....	57
Figura 17-Antigo Campo de Pouso no ano de 1951, local aonde foi implantado os loteamentos Campo de Aviação II e I em Carangola, MG.....	58
Figura 18- Vista do Centro da cidade de Carangola e do Bairro Novos Tempos, em 1999.....	58
Figura 19- Bairros da cidade de Carangola próximos ao Bairro Novos Tempos.....	61
Figura 20- Loteamento Campo de Aviação II, Carangola (MG).....	62
Figura 21- Planta do Loteamento Campo de Aviação II, com as 30 primeiras casas..	63
Figura 22- Área do loteamento Campo de Aviação II destinada a obras públicas, Carangola (MG).....	63
Figura 23- Obra destinada a obras públicas já parceladas e doada em 2003 Carangola (MG).....	64
Figura 24- Planta baixa das casas aprovada pela Prefeitura.....	65
Figura 25-Aspecto das casas do Loteamento Campo de Aviação II-Carangola (MG)..	65
Figura 26- Planta do Loteamento Campo de Aviação I, Carangola (MG).....	66
Figura 27- Foto indicativa do Loteamento Campo de Aviação I.....	67

Figura28-Aspecto Loteamento Campo Aviação I, no ano de 2000, Carangola (MG).....	68
Figura 30- Aspecto do arruamento e das moradias do Loteamento Campo de Aviação I, Bairro Novos Tempos, Carangola (MG).....	69

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Bairros da cidade de Carangola.....	47
---	----

## RESUMO

MATTOS, Lúcia Portilho, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2013. **O Poder Público Municipal como agente modelador do espaço urbano: o caso do bairro Novos Tempos no município de Carangola (MG)**. Orientador: Geraldo Browne Ribeiro Filho. Co-orientadores: Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Italo Itamar Caixeiro Stephan.

Esta pesquisa teve como objetivo discutir o papel desempenhado pelo Estado na produção de bairros destinados à população de baixa renda em cidade de pequeno porte demográfico. Mais especificamente, a análise deteve-se no papel do poder público municipal de Carangola, Minas Gerais, no processo de produção dos loteamentos Campo de Aviação I e Campo de Aviação II, implantados em 1996, que deram origem ao bairro Novos Tempos. Ao analisar os loteamentos mencionados, a pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso, de natureza qualitativa, descritiva e exploratória. As primeiras investigações sobre o processo de produção dos loteamentos indicavam a manifestação de práticas conservadoras, fato que motivou a formulação da seguinte hipótese: o papel do poder público local no processo de produção do espaço urbano para a população de baixa renda de Carangola pautou-se por políticas clientelistas, isto é, por práticas norteadas na troca de favores. A pesquisa caracterizou-se por ser um estudo de caso, ao analisar os loteamentos mencionados. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, cujos sujeitos da pesquisa foram os primeiros moradores do bairro e o prefeito que o criou. O método usado no tratamento dos dados foi a análise de conteúdo. As análises indicaram que os loteamentos foram implantados por iniciativa do prefeito da época. Os projetos dos loteamentos foram feitos em desacordo com a Lei 6766/79, os órgãos de fiscalização da prefeitura, que deveriam ter um comportamento técnico acabam se moldando aos interesses do próprio prefeito, contribuindo para consolidar a prática clientelista, as casas foram doadas sem estarem finalizadas, como também a infraestrutura do loteamento, a localização escolhida para a implantação dos loteamentos também foi inadequada, tendo em vista a distância relativa ao centro e as condições de acesso. Conclui-se que ao invés de o poder público local cumprir seu papel visando atenuar a segregação socioespacial, reforçou tanto a desigualdade quanto o grau de dependência dos grupos sociais menos favorecido ao clientelismo político.

Assim no final do século XX configura-se em Carangola uma prática típica da política brasileira, pautada na troca de favores, indicando que esse sistema continua enraizado na cultura política local.

## ABSTRACT

MATTOS, Lúcia Portilho, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July 2013. **The municipal public power as an agent shaping of urban space. The case the neighborhood in the city New Times Carangola(MG).** Advisor: Geraldo Browne Ribeiro Filho. Co-advisors: Aline Werneck Barbosa de Carvalho e Italo Itamar Caixeiro Stephan.

This research aimed to discuss the role of the state in the production of neighborhoods for the low-income population in small town population. More specifically, the analysis stopped in the role of the municipal government of Carangola, Minas Gerais, in the production process of allotments Airfield Airfield I and II, implemented in 1996, which gave rise to the neighborhood New Tempos. Ao analyze the subdivisions mentioned, the research was characterized as a case study, qualitative, descriptive and exploratory. The first investigations on the production process of the blends indicated the manifestation of conservative practices, a fact that led to the formulation of the following hypothesis: the role of local government in the process of production of urban space for the low-income population of Carangola was based by political patronage, that is guided by practices in exchange for favors. The research was characterized to be a case study to analyze the subdivisions mentioned. Semi-structured interviews were conducted, Whose subjects were the first residents of the district and the mayor who created it. The method used in the treatment of the data was content analysis. The analyzes indicated that the allotments were established on the initiative of the mayor of the time. The designs of the allotments were made in accordance with the Law 6766/79, the supervisory bodies of the city, they should behave technical end up shaping the interests of the mayor himself, helping to strengthen the practice clientelism, houses were donated without being finalized, as well as the infrastructure of the subdivision, the location chosen for the deployment of allotments was also inadequate in view of the relative distance to the center and the access conditions. We conclude that rather than the local government to fulfill its role to mitigate the socio-spatial segregation, reinforced both inequality and the degree of dependence on socially less favored clientelism político. Assim in the late twentieth century is configured in one Carangola typical practice of Brazilian politics, based on the exchange of favors, indicating that this system remains rooted in the local political culture.

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo discutir o papel desempenhado pelo Estado na produção de um bairro destinado à população de baixa renda, em uma cidade de pequeno porte demográfico. A análise deteve-se no papel do poder público municipal de Carangola, Minas Gerais, no processo de produção dos loteamentos Campo de Aviação II e Campo de Aviação I<sup>1</sup>, implantados em 1996, que deram origem ao Bairro Novos Tempos. Mais especificamente, esta pesquisa visou analisar o papel do poder público municipal na implantação dos loteamentos, no provimento de infraestrutura urbana e serviços urbanos para o bairro em estudo, na produção das habitações, assim como no processo de doação dos imóveis.

O processo de urbanização no Brasil possui como uma de suas principais características a segregação socioespacial. O modelo de ocupação do território implantado no país pela Coroa Portuguesa – fundado em latifúndios, na exclusão da mão-de-obra escrava do acesso à terra e à moradia e no modelo de propriedade privada da terra – cujo proprietário pode exercer direito praticamente absoluto sobre ela (usar, gozar e dispor), configurou o processo de urbanização desigual do país. Como afirmou Maricato: “a terra é um nó na sociedade brasileira (...)” (2000, p. 150). Assim, o processo de urbanização, de acordo com a autora, é marcado pelas “raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) [...]” (op. cit., p. 150).

Os assentamentos residenciais irregulares e ilegais, ocupados principalmente pela população de baixa renda, que existem em grande quantidade em cidades brasileiras, são elementos estruturais desse modelo de urbanização. Essa população, tendo que morar em algum lugar, mas sem renda suficiente para ter acesso à propriedade do solo urbano, muitas vezes não possui outra alternativa senão a de ocupar os espaços não valorizados pelo mercado, como áreas afastadas dos locais de trabalho, de serviços urbanos, carentes de infraestruturas e até mesmo áreas alagáveis ou encostas íngremes, em áreas de risco ambiental. Essa forma de ocupação encontrada nas metrópoles e nas grandes cidades faz parte, também, das cidades médias e de pequeno porte, como Carangola (MG), como foi observado no caso dos loteamentos Campo de Aviação I e II.

---

<sup>1</sup> Os loteamentos Campo de Aviação II e I integram o Bairro Novos Tempos, cuja denominação foi instituída pela Lei Municipal nº 3.015, de 19 de dezembro de 1996. O primeiro loteamento criado foi o Campo de Aviação II e, a seguir, o Campo de Aviação I. Considerando que tradicionalmente utiliza-se a numeração romana em ordem crescente para nomear logradouros, bairros ou equipamentos urbanos, nesse caso, parece ter ocorrido um erro do desenhista que denominou, na planta do primeiro loteamento, como Campo de Aviação II e, posteriormente, quando foi feito o segundo loteamento, este passou a se denominar Campo de Aviação I. O Bairro Novos Tempos se constitui dos dois loteamentos.

Entre os vários agentes que produzem o espaço urbano caracterizado pela segregação socioespacial destaca-se o Estado. Desde o período colonial, ele é o responsável pelo planejamento e controle do ordenamento do espaço das cidades, o que, posteriormente, passou a ser atribuição constitucional. No entanto, como o Estado não age de forma neutra: suas ações tendem a privilegiar os interesses dos segmentos sociais dominantes. Como estes segmentos são também proprietários imobiliários, via de regra, as ações do Estado têm se orientado no sentido de preservar o direito de propriedade desses segmentos em sua plenitude, sem qualquer restrição que possa assegurar que a propriedade cumpra sua função social.

Dessa forma, a legislação urbanística, instrumento utilizado pelo Estado para regular e interferir no direito de propriedade, terá pouca ou nenhuma eficácia. Como afirmou Maricato, “a legislação urbanística é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais” (2000, p. 150). Essa também é a posição de Melazzo e Guimarães quando afirmam que

o silêncio de uma discussão mais geral sobre a intervenção em nossas cidades esbarra sempre na articulação entre proprietários fundiários, setores ligados à promoção e produção da terra-habitação como mercadorias e os setores públicos (MELAZZO E GUIMARÃES, 2010, p. 19).

O atendimento preferencial pelo Estado a demandas dos segmentos sociais dominantes não implica afirmar que esse não atenda às necessidades dos segmentos sociais de baixa renda. Na história do processo de urbanização no Brasil, é possível encontrar vários casos de políticas destinadas aos segmentos sociais de baixa renda, muito embora se possa questionar os objetivos subjacentes à elas. No governo Vargas, por exemplo, buscou-se atuar na questão habitacional, que era uma demanda dos trabalhadores. Seu objetivo, no entanto, não era única e exclusivamente acabar com o déficit habitacional, mas, através do provimento da habitação, aumentar a capacidade de trabalho do trabalhador e acabar com conflitos sociais (RIBEIRO; CARDOSO, 1996). Outro exemplo pode ser citado, como a produção habitacional feita pelo BNH – Banco Nacional de Habitação -, que, no período da ditadura militar, incentivou a compra da casa própria pelo trabalhador, também com o mesmo objetivo de produzir a “paz social” e diminuir ou acabar com as resistências do trabalhador ao regime político autoritário.

Referenciando-se na literatura produzida na área sobre a produção do espaço urbano e a partir da observação direta na cidade de Carangola (MG), nesse estudo parte-se do pressuposto de que, de várias formas, o Estado<sup>2</sup> contribuiu decisivamente para produzir

---

<sup>2</sup> Essa pesquisa se concentrará no estudo do papel do Estado enquanto poder público municipal e, mais especificamente, sobre o papel do poder executivo.

uma cidade segregada, fragmentada, ou seja, uma “não-cidade”<sup>3</sup>. Primeiramente, por não exercer o planejamento e controle do crescimento urbano, como é sua atribuição constitucional. Pois o mercado imobiliário local, na maioria das vezes, agiu livremente ao criar loteamentos e executar construções de acordo com seu interesse, sem que houvesse controle adequado pelo poder público municipal. Não havia na Prefeitura um aparato técnico-administrativo adequado para ordenar e planejar o território. As “plantas” e “projetos” eram aprovados no âmbito da Secretaria de Obras, sem critérios técnicos rigorosos, visto que não existia uma estrutura normativa necessária ao ordenamento do território, exceto um Código de Obras, aprovado em 1974, mas que não regulamentava as ações nessa área.

Um exemplo ilustrativo dessas proposições é a afirmação de um ex-prefeito em entrevista à pesquisadora deste estudo

[...] a prefeitura não exerce e nunca exerceu em Carangola um controle efetivo sobre as construções. A pessoa faz o seguinte: vai lá [na prefeitura] e, leva a planta, mostra e tal e é dado um alvará. Se for uma obra de bom nível, vai ter dinheiro, um arquiteto para poder acompanhar, mas a prefeitura não se faz presente.

Dos anos de 1970 até o presente ano de realização deste trabalho, o quadro descrito acima pouco mudou. O primeiro Plano Diretor de Carangola foi aprovado em outubro de 2006, portanto, poucos meses antes do término do prazo estabelecido no Estatuto da Cidade. Ainda assim, sua elaboração não foi precedida de ampla discussão e envolvimento dos habitantes e técnicos da cidade, o que parece, em parte, ter se constituído na razão do mesmo se encontrar “engavetado”<sup>4</sup>.

Sobre a elaboração do Plano Diretor de Carangola, um ex-prefeito da cidade disse:

[...] não foi um plano diretor feito dentro dos moldes... Você não pode pegar um plano de outra cidade aí... e praticamente copiar para Carangola. Cada cidade tem sua prioridade. O Plano Diretor teria que ser discutido com a sociedade de Carangola e não foi desse jeito, ninguém soube...

Quando foi solicitado o acesso ao Plano Diretor na Prefeitura Municipal de Carangola, este foi preciso circular por vários setores. Nessa busca, foi possível observar que é recorrente o desconhecimento do conteúdo do mesmo e da localização do documento. Para acessar esse Plano foi preciso recorrer à Câmara Municipal de Carangola, por recomendação dos próprios funcionários da Prefeitura, através de solicitação escrita, a

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Maricato (2000, p. 164) para designar a cidade dos excluídos ou dos favelados.

<sup>4</sup> Essa expressão é comumente utilizada para referir-se aos documentos que são pouco conhecidos e utilizados para regular as ações das instituições. Nesse caso, por se tratar de um documento que afeta a vida de todos os habitantes da cidade, inclusive no que se refere aos riscos de ordem social e ambiental e à segurança dos moradores a gravidade do “engavetamento” se eleva, ao mesmo tempo em que dá visibilidade ao fato de que as ações na cidade nessa área são marcadas por personalismos.

qual passou pela aprovação da Secretaria Legislativa da Câmara. Essa instituição mantém arquivo do texto e os mapas do Plano.

Em Carangola (MG), a falta de regras e controle sobre o território municipal, ao longo do tempo, levou a processos significativos de ilegalidade urbana, tanto na produção de loteamentos quanto na de edificações. A ilegalidade urbana pode ser encontrada em toda cidade, não só na periferia, como é comum nas grandes cidades, mas também na área central, local que seria de fácil acesso para os fiscais da prefeitura e que têm maior visibilidade, afetando a maior parte dos moradores da cidade. Ao deixar que a cidade crescesse sem regras e controle, o poder público local contribuiu diretamente para acentuar o quadro de desigualdade socioespacial, na medida, por exemplo, em que permitiu que loteamentos fossem construídos desprovidos de infraestrutura e de serviços urbanos, contrariando determinações que vigoravam desde a Lei Federal 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e por não ter assegurado que a incipiente legislação urbanística local fosse respeitada.

Além disso, o poder público municipal contribuiu para o avanço da desigualdade socioespacial através de investimentos discricionários no território. Foi recorrente, ao longo do tempo, a realização de melhorias urbanas em áreas já providas de infraestruturas, como na área central, em detrimento de áreas carentes, como o loteamento do Morro do Cruzeiro, que integra o Bairro Varginha; o Bairro Panorama e os loteamentos Campo de Aviação II e I, que integram o Bairro Novos Tempos.

A ausência de uma política habitacional municipal contribuiu também para acentuar o quadro de desigualdades. As poucas iniciativas do poder público municipal foram pontuais, esporádicas e não resolveram o problema de falta de moradias para famílias de baixa renda. São exemplos dessas iniciativas as parcerias do poder público local com o governo estadual, através da Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais – COHAB/MG, para construção dos conjuntos habitacionais Saquarema I e II, que deram origem ao Bairro Coroado, e, também, a parceria com o Governo Federal, através do Programa Habitar-Brasil (BID), tendo a Caixa Econômica Federal como agente financeiro para implantação do loteamento Morro do Cruzeiro.

O primeiro conjunto que deu origem ao Bairro Coroado sofreu um processo de gentrificação e, atualmente, seus moradores não são mais de baixa renda. O segundo, o loteamento Morro do Cruzeiro, ainda se encontra sem infraestrutura urbana adequada<sup>5</sup>.

Esse quadro se agrava com a ineficácia das políticas habitacionais estadual e federal, destinadas aos segmentos sociais de baixa renda, que foram implantadas ao longo do tempo. Desde o Governo Vargas – anos de 1930 – diversos programas habitacionais

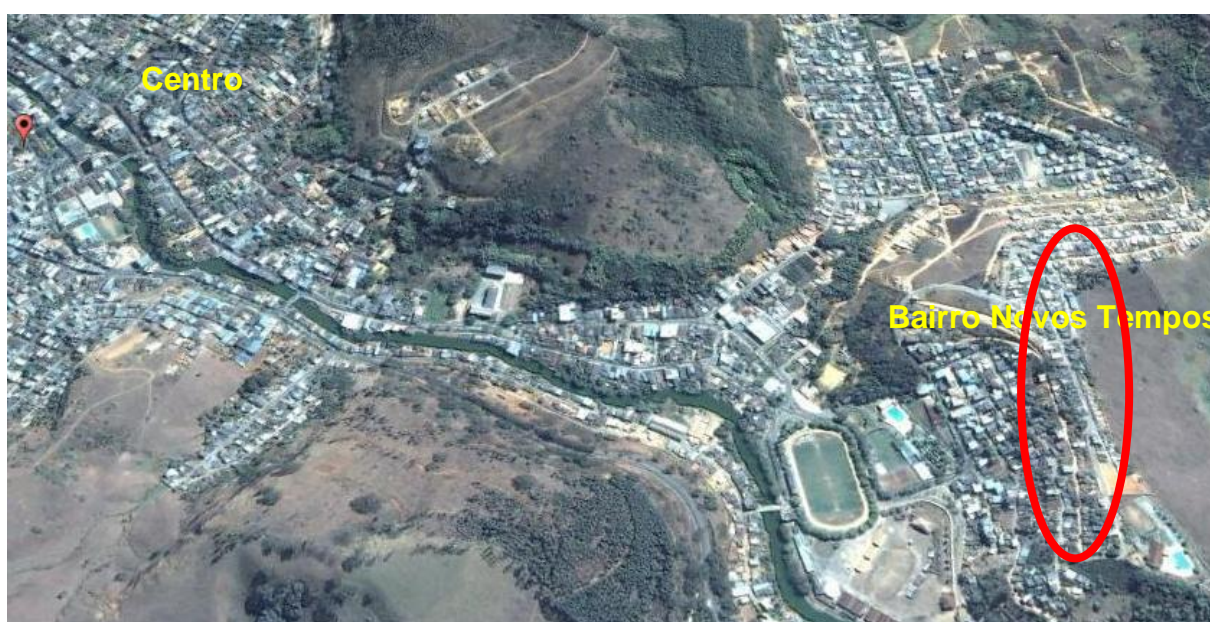
---

<sup>5</sup> A condição urbanística desses bairros é discutida mais detalhadamente no Capítulo II dessa dissertação.

foram implantados no país, mas sem sucesso na redução significativa ou eliminação do *déficit* habitacional .

Assim, a população de baixa renda, tende a ficar dependente de favores de políticos locais, sem amparo de políticas governamentais oficiais e sem renda suficiente para ter acesso ao mercado formal imobiliário.

O problema habitacional em Carangola, que deveria ser enfrentado no espaço da política pública, também tem sido tratado no espaço privado, do favor, da influência e do interesse eleitoreiro, como é o caso dos loteamentos Campo de Aviação I e II que constituem o Bairro Novos Tempos, como é apresentado na figura 1..



**Figura 1** – Vista aérea da cidade de Carangola, com a delimitação do bairros Novos Tempos MG.  
Fonte: Imagem Google Earth, acessado em dezembro de 2012, modificado pela pesquisadora.

Os loteamentos Campos de Aviação II e I foram construídos pelo poder público municipal, em 1996 – ano eleitoral –, com recursos próprios do município, em área distante do centro da cidade, localizada no antigo campo de pouso do município, e seus lotes foram doados à população de baixa renda, ao que tudo indica, com interesses eleitoreiros, reproduzindo uma prática antiga no país e comum em cidades do interior, conhecida como clientelismo.

A distância entre o Bairro Novos Tempos e o Centro é de aproximadamente 3,5 km, o que aparentemente não se configura num problema urbano. No entanto, as condições de acesso ao Bairro, devido à declividade acentuada das ruas, à falta de calçadas e de calçamento (somente recentemente as ruas de acesso foram pavimentadas), e à ausência de transporte público regular, dificultam a articulação do bairro com o centro e com outros

bairros da cidade. Além disso, cabe destacar que entre o Bairro Novos Tempos, os bairros circunvizinhos, onde residem pessoas de padrão social mais elevado, e o centro da cidade se observa o fenômeno de uma relativa “proximidade territorial e distância social”, como indicado por Ribeiro (2008) ao se referir a determinadas áreas da cidade do Rio de Janeiro.

O Bairro Novos Tempos, apresentado na Figura 2, foi formado pelos loteamentos Campo de Aviação II e Campo de Aviação I. No primeiro loteamento – Campo de Aviação II – foram construídas 30 (trinta) casas pela Prefeitura Municipal de Carangola, que foram doadas a famílias de baixa renda. No loteamento Campo de Aviação I não foram construídas casas, mas 96 (noventa e seis) lotes foram doados a famílias de baixa renda para que as mesmas construíssem suas casas. As características e circunstâncias dessas doações indiciam situações de troca de favores, ou seja, em “retribuição” à doação recebida os moradores “deveriam” garantir apoio nas eleições municipais que se aproximavam.



**Figura 2** – Vista aérea do Bairro Novos Tempos, delimitação do Campo de Aviação I e II, Carangola, MG. Fonte: Imagem Google Earth. Acesso: dez. 2012.

Diante desse contexto, esta pesquisa partiu da hipótese de que o papel do poder público local, no processo de produção do espaço urbano para população de baixa renda de Carangola, se pautou por práticas clientelistas, isto é, por práticas norteadas na troca de favores.

É importante ressaltar que a vida social e política de Carangola, desde sua formação, esteve associada ao coronelismo. Este fenômeno político, por sua vez, tem como uma de

suas principais expressões o clientelismo. Para Mercadante (1990), referindo-se a Carangola:

A comunidade conheceu o fenômeno social e político do coronelismo, cujo desempenho revestiu-se de aspectos próprios. De forma que coube à lavoura, desde a formação do arraial, a primazia, a liderança. Tal poder privado, de raiz econômica, seria transposto ao plano político e social. [...] O Coronel é o chefe a quem se presta o apoio incondicional. Ele traça a rota, decide e manobra. Seu comando é total, alcançando ainda a intimidade do governo distante. Dele também necessitaria o poder público, à vista do processo eleitoral (MERCADANTE, 1990, p.79).

Assim, a importância desta pesquisa reside primeiramente no fato de os estudos sobre o papel do Estado na produção do espaço urbano de cidades brasileiras ainda serem incipientes (ABREU, 1981), pois a maioria deles tem como objeto as grandes cidades e as metrópoles. A literatura sobre o tema, que trata de cidades de pequeno porte demográfico, como é o caso de Carangola (MG), ainda não é suficiente para traçar um panorama abrangente sobre a atuação do poder público nas pequenas unidades locais, embora se possa supor que o clientelismo se estabeleça de modo mais evidente nesses municípios.

Desse modo, muitas vezes, tem sido necessário realizar adaptações ou inferências a partir da literatura que aborda as grandes cidades ou metrópoles, com resultados quase sempre insatisfatórios, tendo em vista que suas dinâmicas urbanas são diferentes. Assim, estudos sobre a formação do espaço urbano de pequenas cidades e a atuação do poder público local são prementes, tendo em vista o grande número de cidades dessa categoria no país<sup>6</sup>, e, mais particularmente, no Estado de Minas Gerais.

No processo de construção do objeto desta pesquisa alguns recortes foram necessários. Primeiramente, em relação ao papel do Estado: sem desmerecer a importância das ações do Estado nos níveis federal e estadual, na produção do espaço urbano, a opção foi por analisar seu papel no nível municipal. Nessa escala, o Estado atua através do poder executivo e do poder legislativo, sendo que foi dada ênfase ao papel do poder executivo local, visto que, em Carangola (MG), as principais iniciativas para implantação dos loteamentos foram tomadas nesta esfera de governo.

Ressalta-se que nessa pesquisa o Estado não é visto como uma instituição superior e neutra, pois esta perspectiva pouco contribui para compreender seu real papel na produção do espaço urbano. A noção de Estado adotada é aquela que o vê como constituído por uma série de articulações de forças sociais, sendo uma dessas articulações a dominante. Ou seja, são os interesses dos segmentos sociais dominantes que tendem a prevalecer nos conflitos existentes em seu interior. No entanto, em várias situações de

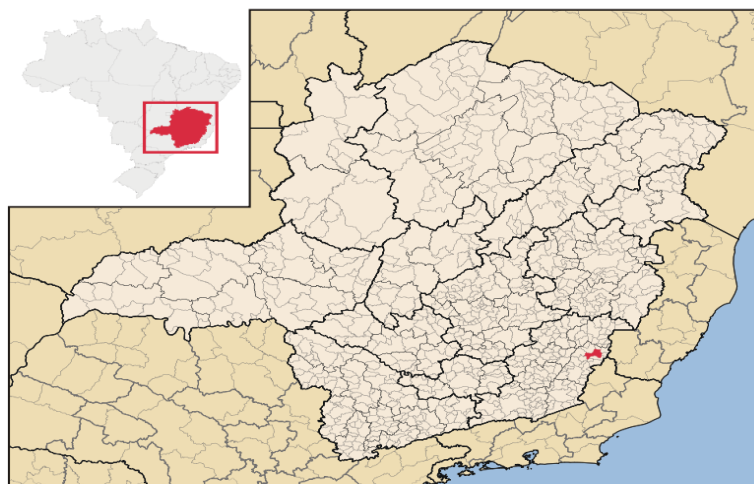
---

<sup>6</sup> Cerca de 80% das cidades no Brasil são consideradas de pequeno porte demográfico.

conflitos, os interesses dos segmentos sociais dominados podem ser atendidos, dependendo da conjuntura política, econômica e social do momento, como é o caso dos loteamentos que são o objeto dessa pesquisa.

Outro recorte necessário foi o espacial. Entre os vários bairros de baixa renda produzidos pelo poder público local, optou-se por analisar apenas os loteamentos Campo de Aviação I e II – *locus* da pesquisa – que integram o Bairro Novos Tempos. A escolha desta iniciativa habitacional como *estudo de caso*, dentre as demais que ocorreram na cidade, origina-se de situações que se tornaram agudas aos olhos da pesquisadora: sua localização em uma área representativa para a história e o desenvolvimento da cidade; os indícios de práticas clientelistas do poder público local na distribuição das casas e lotes; a carência de infraestrutura urbana do loteamento e as consequências da forma como ocorreu a implantação, tornando-se um núcleo gerador de situações sociais marcadas pela segregação.

Para a futura compreensão das discussões apresentadas nos capítulos II e III, é importante que se antecipe algumas informações sobre o município de Carangola (MG). Esse município está situado na Zona da Mata de Minas Gerais, na confluência dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, e faz parte da microrregião 193 - Mata do Muriaé – composta por 13 municípios (Figura 3). Sua população total é de 32.296 habitantes, sendo 26.059 habitantes (72,3%) residentes na área urbana e 6.235 (27,7%) na área rural (IBGE, 2010). A área territorial está estimada em 353,404 km<sup>2</sup>. A sede, a aproximadamente 399,00 metros de altitude, tem sua posição determinada pelas coordenadas geográficas de 20° 43'56" de latitude sul e 42° 01'45" de longitude oeste (IBGE, 2010). A cidade localiza-se a uma distância de aproximadamente 290km de Belo Horizonte, capital do Estado.



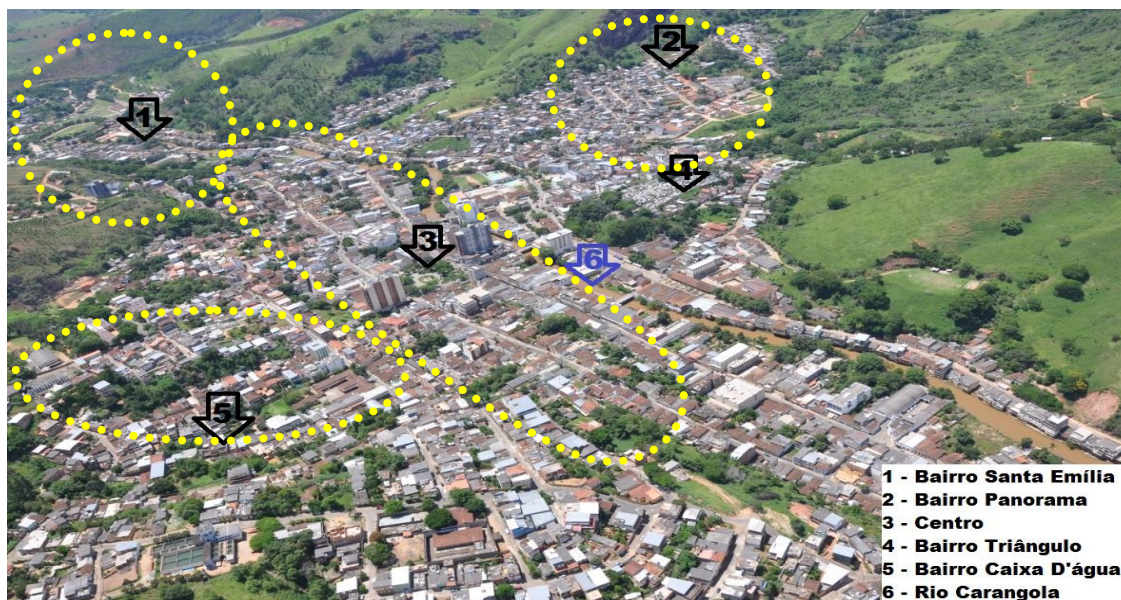
**Figura 3** – Localização do município de Carangola no Estado de Minas Gerais

Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MinasGerais\\_Municip\\_Carangola.svg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:MinasGerais_Municip_Carangola.svg). Acesso em: Março de 2013.

A cidade ocupa uma área de vale formado pelo Rio Carangola – importante curso d’água que corta a área urbana –, sendo a principal fonte de água da população e também o “responsável” por enchentes devastadoras que já marcaram a história da cidade.

Conforme Mercadante, a cidade de Carangola é “[...] confessadamente uma dádiva do rio, cujas águas a banham e dividem, e algumas vezes a castigam na calamidade das cheias” (1990, p. 44). A região é caracterizada pela forte presença de colinas com declividade acentuada, sendo este um fator decisivo que influenciou e influencia a ocupação da área urbana de forma linear, acompanhando os vales.

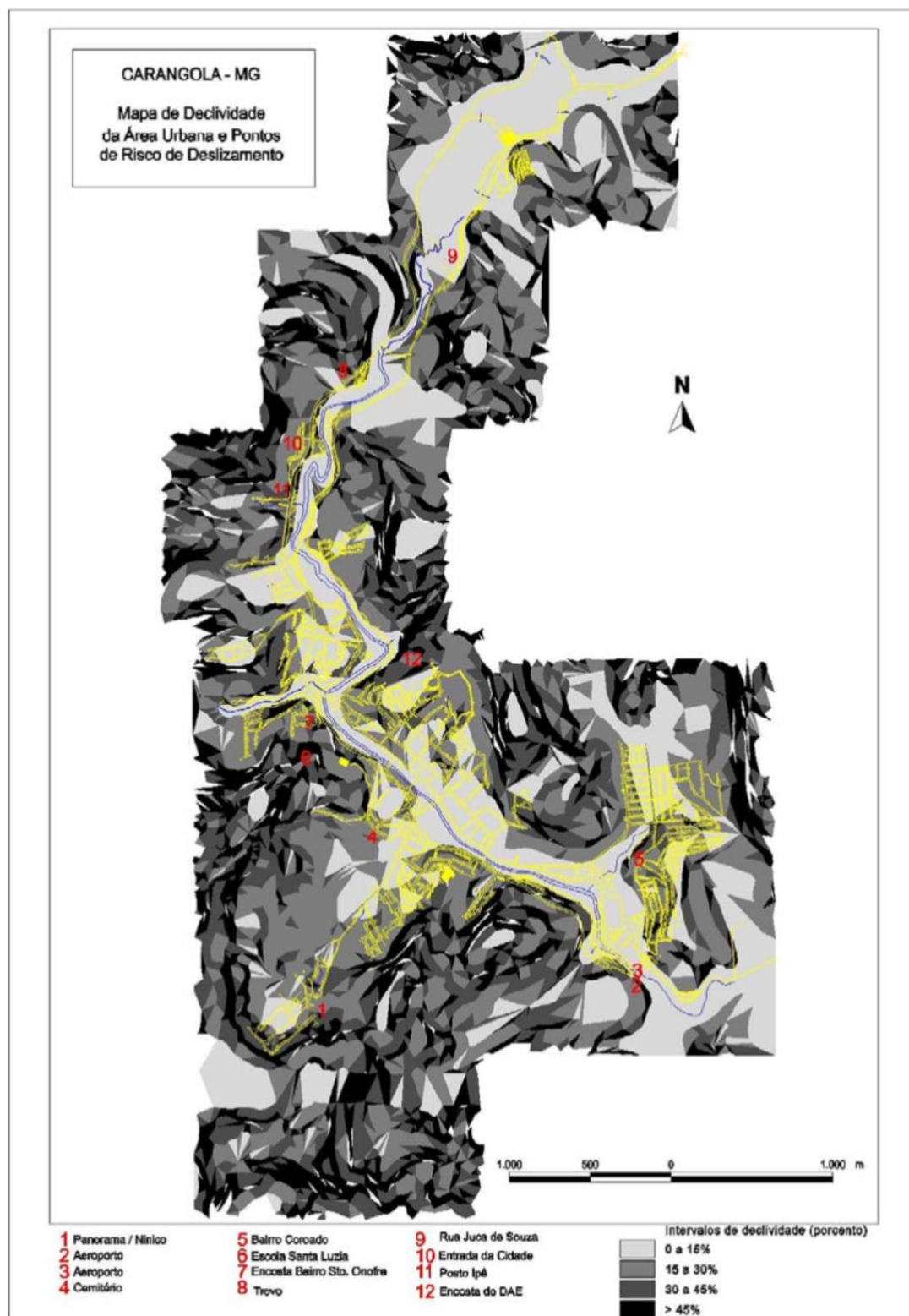
A vista aérea da região central da cidade e de bairros adjacentes é apresentada na figura 4, a seguir.



**Figura 4** – Vista aérea da cidade de Carangola, MG, com a identificação de alguns bairros, em 2000.  
Fonte: Acervo pessoal de Braz Cosenza, modificada pela autora.

A Figura 5 apresenta a conformação do relevo do sítio urbano da cidade e nele pode-se observar que a cidade foi sendo estruturada ao longo do Rio Carangola. Nessa figura é possível observar também a marcação dos locais de maior risco de deslizamento. O Bairro Novos Tempos <sup>7</sup>, indicado com os números (2) e (3), objeto dessa pesquisa, é uma das áreas consideradas de risco, ou seja, impróprias para a ocupação, mas que, por ação do próprio poder público local, foi ocupada.

<sup>7</sup> Na figura a seguir o Bairro Novos Tempos é identificado como Bairro Aeroporto, o qual figura duas vezes nessa figura com os números 2 e 3.



**Figura 5** – Declividade da área urbana de Carangola (MG).  
 Fonte: RAMOS *et al.* **Áreas de risco do sitio urbano de Carangola**. Problemas socioambientais e fatores condicionais. UFMG: 2005, p. 24.

No que diz respeito à metodologia de investigação utilizada, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa. Quatro bases teóricas servem para explicar a sua diferenciação da

pesquisa quantitativa: (i) a realidade social é vista como construção e atribuição de significados; (ii) a ênfase está no caráter processual e na reflexão; (iii) as condições objetivas de vida tornam-se relevantes por meio de significados subjetivos e (iv) o caráter comunicativo da realidade social permite que o refazer do processo de construção das realidades sociais tornem-se ponto de partida da pesquisa (FLICK, 2004). Esta pesquisa se caracteriza também pelo seu caráter exploratório e descritivo.

A geração de dados da pesquisa se deu por meio da análise documental e a pesquisa sobre a formação histórica da cidade, bem como sobre o Bairro Novos Tempos, além da observação direta e da entrevista semiestruturada.

A análise documental (plantas, atas, leis urbanísticas, planos, cadastros e material iconográfico) e a pesquisa sobre a formação histórica da cidade, jornais e obras com informações sobre o processo de constituição histórica de Carangola (MG) e depoimentos orais de antigos moradores sobre essa mesma temática) também foram utilizadas para apreensão da produção do espaço urbano.

A observação foi utilizada, mais especificamente, para geração de dados sobre o Bairro Novos Tempos, concentrando-se na área onde foi criado o loteamento Campo de Aviação I, a qual se caracteriza como um local onde foram feitas doações de terrenos para construção de casas pelas famílias beneficiadas com essa doação.

As entrevistas semiestruturadas, realizadas a partir de um roteiro elaborado previamente, foram gravadas e transcritas. Esse tipo de entrevista, segundo Minayo, “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (2012, p. 64). Essa técnica “visa obter do entrevistado o que ele considera os aspectos mais relevantes de determinado problema: as suas descrições de uma situação em estudo” (RICHARDSON, 2012, p. 208). Com este tipo de entrevista, busca-se “saber que, como e por que algo ocorre, em lugar de determinar a frequência de certas ocorrências, nas quais o pesquisador acredita” (Ibid, 2012, p. 208).

As entrevistas foram realizadas com cinco moradoras do loteamento Campo de Aviação II. A seleção desses sujeitos da pesquisa fez-se a partir dos seguintes critérios: ser morador do Bairro Novos Tempos desde sua implantação em 1996, e ter recebido a casa como doação do poder público municipal.

Para identificação desses moradores, foi realizado um levantamento preliminar na Prefeitura Municipal de Carangola com o objetivo de localizar os cadastros socioeconômicos elaborados previamente à doação das casas e lotes nos referidos loteamentos. Nesse levantamento foram localizados trinta e três (33) cadastros, nos quais constava que aqueles moradores tinham recebido casas como doação do poder público municipal. De posse dessa informação, foi feito um levantamento preliminar no Bairro Novos Tempos, mais

especificamente na área desse bairro, que corresponde ao loteamento Campo de Aviação II, para verificar dentre aqueles que receberam as doações em 1996 quais os moradores que permaneciam morando no bairro. Nessa condição foram identificadas quatorze (14) famílias, as quais foram consultadas sobre a concessão de entrevista. Dentre os quatorze (14) moradores consultados, apenas cinco (5) concordaram em conceder a entrevista. Os demais não se dispuseram a concedê-la, alegando falta de tempo e receio de causar algum problema para o prefeito e para eles próprios, o que indicia a relação de dependência que se mantém até hoje entre eles e os políticos locais. Deve-se ressaltar ainda que até mesmo os cinco moradores que concederam entrevistas expressaram-se temerosos com relação à repercussão de seus relatos, reiterando por diversas vezes, durante as entrevistas, o quando eram gratos ao prefeito “que doou as casas”.

Na definição do número de sujeitos a serem entrevistados não houve uma preocupação com a constituição de uma amostra estatisticamente representativa, porque o objetivo da pesquisa não requeria tal representatividade. O grupo de moradoras entrevistadas se constituiu progressivamente. Assim, cada uma das entrevistas realizadas serviu de base para seleção de outra moradora que seria entrevistada a seguir.

Além dessas entrevistas, foi realizada uma entrevista com o ex-prefeito da cidade de Carangola responsável pela implantação do loteamento Campo de Aviação II, em 1996. Portanto, o *corpus* da pesquisa se constituiu de seis entrevistas.

O material discursivo que constitui o *corpus* da pesquisa foi submetido à análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Segundo Bardin *apud* Gomes, a análise de conteúdo é um “conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (2012, p. 83). Os procedimentos metodológicos usados na análise de conteúdo são: categorização, inferência, descrição e interpretação.

A análise de conteúdo realizada seguiu as orientações de Gomes (2012), procedendo-se do seguinte modo: (a) decomposição do material a ser analisado em partes; (b) distribuição das partes em categorias; (c) descrição do resultado da categorização; (d) realização de inferências dos resultados; (e) interpretação dos resultados obtidos com auxílio da fundamentação teórica adotada. As categorias definidas para a análise foram: (i) a infraestrutura do Loteamento Campo de Aviação II; (ii) o padrão construtivo das casas; (iii) o processo de doação das casas; (iv) o desamparo do poder público e a violência; (v) da legalidade à ilegalidade urbana e (vi) a segregação residencial imposta.

Assim, este trabalho se estrutura da seguinte forma: o Capítulo I – *A produção do espaço urbano em cidades capitalistas* – trata do referencial teórico, que discute dois temas

- o processo de produção do espaço urbano em cidades capitalistas, no qual apresenta o papel dos agentes produtores desse espaço, dando ênfase ao papel do Estado, e ao processo de urbanização no país. No Capítulo II – *A produção do espaço urbano de Carangola (MG)* –, aborda-se a formação do espaço urbano de Carangola e as iniciativas habitacionais que foram tomadas pelo poder público municipal como a criação dos Bairros Panorama e Coroado e o loteamento Morro do Cruzeiro. O Capítulo III – *A ação do poder público municipal na formação dos loteamentos Campo Aviação II e I* – aborda o processo de produção desses loteamentos, que deram origem ao Bairro Novos Tempos e aborda também a percepção do gestor que implantou os loteamentos bem como a dos moradores sobre o processo de produção desse espaço urbano e suas consequências. Além disso, discute, ainda, a ação do poder público municipal de Carangola (MG) como agente modelador desse espaço. Por fim, foram tecidas as Considerações Finais – um esforço de síntese daquilo que foi edificado ao longo do trabalho sobre ação modeladora do espaço urbano pelo poder público municipal, numa cidade de pequeno porte demográfico, seguidas das referências bibliográficas e dos anexos.

# CAPÍTULO I

## O PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NAS CIDADES CAPITALISTAS E A URBANIZAÇÃO NO BRASIL

Neste capítulo, apresenta-se o processo de produção do espaço urbano das cidades capitalistas, a lógica dessa produção e o papel dos agentes que atuam na formação desses espaços. Traça-se, também, um panorama do processo de urbanização do Brasil desde sua origem colonial, dando ênfase às relações de dependência das classes socialmente desfavorecidas no contexto de urbanização, e abordando os diferentes momentos da política urbana e habitacional no país.

### 1.1 A produção do espaço urbano

O espaço urbano das cidades capitalistas, segundo Corrêa (1993), pode ser apreendido em diversos momentos. O primeiro momento da apreensão refere-se ao conjunto dos diferentes usos do solo, que define as áreas existentes na cidade, como o centro – geralmente caracterizado pela variedade de usos – e áreas onde se concentram atividades residenciais, comerciais, de serviços, industriais, de gestão, de lazer, de expansão urbana etc.

O segundo momento diz respeito à fragmentação e à articulação do espaço urbano. Na cidade capitalista, o espaço urbano é dividido em partes (centro, bairros, distritos industriais, áreas de lazer etc.) articuladas umas com as outras. Estas articulações são de natureza social, sendo realizadas pelos agentes que produzem a cidade. Se realizam de forma mais visível através de fluxos de pessoas e veículos, e menos visível por intermédio da “circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e da ideologia.” (CORRÊA, 1993, p. 7). As relações sociais que se estabelecem no espaço promovem articulações entre as partes da cidade, contribuindo para integrá-las. Tradicionalmente, o centro da cidade constitui-se o principal núcleo de articulação entre as partes (CORRÊA, 1993).

O espaço urbano é apreendido num terceiro momento como uma projeção da sociedade capitalista (CORRÊA, 1993; CASTELLS, 2000). Isto é, a formação social capitalista<sup>8</sup>, segmentada, projeta-se no espaço, dividindo-o também. Como projeção de

---

<sup>8</sup> De acordo com Santos “nas formações sociais capitalistas a articulação dominante é constituída pelas relações sociais de produção e a sua lógica, que penetra desigualmente todo o tecido social, é a lógica do capital. Esta lógica consiste numa relação de exploração enquanto extração de mais valia através da propriedade não socializada (social ou estatal) dos meios de produção e do uso da força de trabalho apropriada no mercado mediante contato entre cidadãos juridicamente livres e iguais” (1984, p. 9),

uma sociedade segmentada, desigual e mutante, o espaço urbano também se apresenta como segmentado, desigual e mutante. O (re)agrupamento dos indivíduos no espaço urbano ocorre, segundo Castells (2000), em função de sua capacidade social, isto é, em função de suas rendas, de seus status profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo de vida etc.

Conforme Bourdieu:

Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta: diferenças produzidas pela lógica histórica podem, assim, parecer surgidas da natureza das coisas (basta pensar na ideia de 'fronteira natural' (BOURDIEU, 1997, p. 160).

Formam-se assim as áreas residenciais segregadas ou os espaços segregados nas cidades, que podem ser entendidos como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 2000, p. 250).

Para Rauta Ramos, segregação socioespacial é um fenômeno que

[...] resulta das relações sociais capitalistas, ao produzir um acesso desigual aos meios de produção, circulação e troca de riqueza social; os poucos que detém esses meios apropriam-se do valor agregado pelo trabalho de outros; conseqüentemente, é também desigual o acesso aos equipamentos e serviços coletivos, com base no direito 'natural' e 'inalienável' da propriedade privada. Esse processo dá-se através de uma hierarquização na distribuição dos grupos sociais ou “categorias sociais” nos espaços territoriais do município, decorrente de sua maior ou menor capacidade de acesso às áreas residenciais mais nobres, portadoras de equipamentos públicos e privados; essa capacidade é determinada socialmente pela modalidade de inserção dos grupos sociais na produção social, opondo, de um lado, grandes e médios proprietários de meios de produção, circulação e troca de riqueza social, e de outro, pequenos proprietários, executivos, trabalhadores, intelectuais, trabalhadores braçais, prestadores de serviços, autônomos e desempregados (RAMOS, 2007, p.138).

Algumas contribuições do pensamento bourdieusiano colaboraram com a descrição do quadro da segregação urbana, quando esse autor discute os efeitos de lugar. Segundo Bourdieu:

[...] os que não possuem capital são mantidos à distância, seja física, seja simbolicamente, dos bens socialmente mais raros e condenados a estar ao lado das pessoas ou dos bens mais indesejáveis e menos raros. A falta de capital intensifica a experiência de finitude: ela prende a um lugar (BOURDIEU, 1997, p. 164).

Além disso, conforme esse autor “o bairro estigmatizado degrada simbolicamente os que o habitam” (op. cit., p. 166).

A segregação socioespacial integra um conjunto de contradições sociais visíveis na paisagem urbana das cidades capitalistas. Como afirmou Carlos, no espaço urbano:

[...] os contrastes e as desigualdades de renda afloram, já que o acesso a um pedaço de terra, o tamanho, o tipo e o material de construção vão espelhar mais nitidamente as diferenciações de classe. O acesso à habitação e aos meios de consumo coletivo será diferenciado segundo a camada social que se localizará e morará de modo diferenciado na cidade (CARLOS, 2008, p. 95).

No processo de formação do espaço urbano, conforme Côrrea (1993) pode-se identificar a segregação imposta e a auto segregação. A primeira refere-se à dos “grupos sociais cujas opções de como e onde morar são pequenas ou nulas” (CÔRREA, 1993, p. 64). Nesse caso, o Estado tem se constituído como um dos principais agentes da produção da segregação, por exemplo, ao construir loteamentos para população de baixa renda ou financiando consumidores e firmas construtoras de loteamentos na periferia, ou ainda criando Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (CORRÊA, 1993).

A segregação pode decorrer também de processos de auto segregação pelos segmentos dominantes. Para Côrrea, “na medida em que controla o mercado de terras, a incorporação imobiliária e a construção, direcionando seletivamente a localização dos demais grupos sociais no espaço urbano” (1993, p. 64). Portanto, esse processo realiza-se no espaço urbano, quando os segmentos sociais possuem renda suficiente para escolherem como e onde morar, como no caso dos condomínios horizontais fechados.

O quarto momento de apreensão do espaço urbano se dá pelo condicionamento que este exerce sobre a sociedade. Ou seja, o mesmo é uma projeção da sociedade ao tempo em que também a condiciona. O condicionamento ocorre “através do papel que as obras fixadas pelo homem, as formas espaciais, desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção” (CORRÊA, 1993, p. 8-9).

Assim, além de ser fragmentado, desarticulado, desigual, projeção da sociedade e condicionante dessa sociedade, um local onde os diversos segmentos sociais vivem e se

reproduzem, o espaço urbano também pode ser apreendido como um campo de lutas sociais assim como possuidor de uma dimensão simbólica (CORRÊA, 1993).

Deve-se chamar a atenção para o fato de que a estrutura do espaço urbano não é organizada ao acaso. O espaço urbano é produzido, ou seja, ele é “decorrente da ação de agentes <sup>9</sup> sociais concretos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 2011, p. 41).

Nesta perspectiva, para Maricato, “a produção e a apropriação do espaço urbano não só reflete as desigualdades e as contradições sociais, como também as reafirma e as reproduz” (2000, p.170).

Assim, é preciso destacar ainda, conforme Carlos, que “o ser humano necessita para viver ocupar um determinado lugar no espaço. Só que o ato em si não é meramente o de ocupar uma parcela do espaço, ele envolve o ato de produzir o lugar” (2008, p.85). Mas, produzir um lugar depende de uma rede de relações sociais, agentes diretamente ligados e equipamentos que contribuem para o desenvolvimento adequado na produção dos espaços, onde inúmeras pessoas vão construir sua vida, seu habitat.

Como o espaço urbano é uma produção social, ele exprime as determinações de cada tipo e de cada período da formação social. Isto quer dizer que o espaço “urbano”, durante o feudalismo, exprimiu as determinações do modo de produção feudal. No sistema de produção capitalista, a produção do espaço urbano exprime as determinações desse sistema.

Nesse sentido, de acordo com Carlos,

No capitalismo, essa produção adquire contornos e conteúdos diferenciados dos momentos históricos anteriores, expande-se territorial e socialmente (no sentido em que penetra em todos os lugares do mundo e em toda a sociedade) incorporando as atividades do homem, redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital (CARLOS, 2011, p. 64).

Como uma das principais características do modo de produção capitalista é transformar todos os produtos em mercadoria, com o espaço urbano não foi diferente. Para Carlos, a “produção do espaço se insere, assim, na lógica da produção capitalista que transforma todo produto dessa produção em mercadoria” (2011, p. 64). A terra urbana e a habitação como elementos do espaço urbano não fogem à lógica capitalista, na medida em que, ao serem transformadas em mercadoria, perdem o seu valor de uso e ganham uma finalidade basicamente utilitária.

Como afirmou Villaça:

---

<sup>9</sup> No próximo item será discutido o papel dos agentes.

[...] é um equívoco a ideia de que a terra urbana é dom gratuito da natureza, de que por isso não tem valor ou não é possível controlar sua oferta. [...] Considerar a terra urbana produto não produzido, só porque sua base material o é, é o mesmo que reduzir um produto produzido à sua matéria-prima (VILLAÇA, 2001, p. 71).

De acordo com esse autor, deve-se considerar dois valores no processo de produção do espaço urbano:

O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infraestruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela *localização* dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. (Grifo do autor) (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Assim, na compra de um imóvel, adquire-se não só o volume edificado, mas também sua localização. No caso da compra de um lote, adquire-se o direito de usá-lo, dentro dos limites da lei e a sua localização. A localização está relacionada a distâncias, deslocamentos e tempo. Ela é, portanto, é um componente importante na composição do preço que os proprietários imobiliários estabelecem para seus imóveis. Logo, imóveis exatamente iguais localizados em regiões diferentes da cidade, muito provavelmente, terão preços diferentes (BOTELHO, 2007). Vários autores entendem que a explicação para esta diferença de preços fundamenta-se na teoria da renda fundiária urbana <sup>10</sup> (BOTELHO, 2007; RIBEIRO, 1979; SANTOS, 1984). A renda fundiária é constituída por uma parte do valor do imóvel que o proprietário recebe ao comercializá-lo ou “o pagamento de seu uso por parte de um terceiro” (o aluguel, por exemplo) (BOTELHO, 2007, p. 67).

O valor do imóvel, nesse sentido, é estipulado pelo proprietário em função da renda que pode proporcionar. Como afirmou Botelho: “os agentes imobiliários estabelecem preços diferenciados por metro quadrado nas áreas da cidade, criando um verdadeiro mapa dos ‘valores urbanos’ (2007, p. 67)”. A população ocupará os espaços da cidade de acordo com sua capacidade de pagar os valores estipulados pelos proprietários dos imóveis.

Dessa forma, os segmentos sociais de alta renda poderão escolher onde morar, pois, via de regra, terão como pagar o preço estipulado pelo proprietário, enquanto que os segmentos sociais de baixa renda não terão outra alternativa senão morar em áreas onde o preço do imóvel seja compatível com sua renda. Essas áreas muitas vezes estão localizadas nas periferias urbanas, nas encostas íngremes dos morros, nos fundos de vale, e são desprovidas de infraestruturas, de equipamentos, afastadas dos serviços urbanos e

---

<sup>10</sup> Foge ao escopo desse trabalho uma discussão aprofundada sobre a teoria da renda fundiária.

dos locais de emprego etc. Esta forma de ocupação fragmenta o espaço urbano de maneira desigual, dando origem a bairros onde habitam, predominantemente, os segmentos sociais de baixa renda em detrimento aos condomínios fechados de alta renda; às favelas em detrimento aos bairros onde habitam predominantemente os segmentos sociais de renda média, etc.

O próximo item discutirá o papel dos agentes na produção do espaço urbano, com ênfase no papel do Estado, que é o objeto desta pesquisa. Segundo Corrêa (2011), os agentes estão inseridos no tempo e no espaço de cada formação socioespacial capitalista. Eles são os responsáveis por materializar os processos sociais na forma de um ambiente construído, englobando a rede urbana e o espaço intraurbano. Assim, os processos sociais e agentes são inseparáveis e elementos fundamentais da sociedade em movimento.

### **1.1.1 Os agentes produtores do espaço urbano**

O espaço urbano como produto social é “decorrente da ação de agentes sociais concretos, com papéis não rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 2011, p. 41).

As ações dos agentes sociais são complexas e derivam das necessidades da demanda do capital e das necessidades mutáveis da reprodução, das relações de produção e dos diversos conflitos de classes que dela emergem. Na prática, essas ações

[...] levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social de determinadas áreas da cidade (CORRÊA, 1993, p. 11).

Assim, num processo contínuo de reorganização do espaço, o mesmo continua fragmentado e articulado, projeção e condicionante social e desigual (CORRÊA, 1993, ), conforme as ações dos agentes sociais concretos que produzem o espaço urbano. Corrêa (1993) ainda classifica os agentes produtores do espaço urbano como: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, os grupos sociais excluídos e o Estado.

#### **1.1.1.1 Os proprietários dos meios de produção**

Os proprietários dos meios de produção comandam a vida econômica e política e, geralmente, dada a natureza de suas atividades, são grandes consumidores de espaço, ou

seja, necessitam de grandes áreas urbanas para instalarem suas empresas e fábricas. Esses agentes tendem a instalar seus empreendimentos em locais próximos às áreas onde residem os segmentos sociais de baixa renda e afastados das áreas residenciais nobres, mas em locais de ampla acessibilidade, como próximo a portos, a terminais ferroviários, a rodovias, a grandes e largas avenidas etc. Desse modo, para Corrêa, “a ação deles modela a cidade, produzindo seu próprio espaço e interferindo decisivamente na localização de outros usos da terra” (1993, p. 15).

#### **1.1.1.2 Os proprietários fundiários**

Os proprietários fundiários têm como objetivo principal agregar a maior renda fundiária às suas propriedades. Com esse objetivo, interessa-lhes que suas propriedades tenham o uso mais lucrativo possível, como é o caso do uso residencial de alto padrão e o uso comercial (CORRÊA, 1993).

As estratégias que os proprietários fundiários utilizam para obterem as maiores rendas dependem da localização da propriedade. Áreas localizadas na periferia, distantes dos centros urbanos são visadas pelos proprietários fundiários, que as adquirem por um valor pequeno e as transformam em lotes populares, com nenhuma ou quase nenhuma infraestrutura urbana. Quase sempre, tais loteamentos são ilegais, mas, aos poucos, principalmente através de pressão junto ao governo municipal, estes espaços vão ganhando serviços de infraestrutura urbana e equipamentos, valorizando, dessa forma, as terras reservadas pelos antigos proprietários (CORRÊA, 1993).

Recentemente, tem sido comum na periferia das cidades a ocupação destinada aos segmentos de alta renda, como os condomínios horizontais fechados. Nesse caso, a renda extraída com o empreendimento pode ser muito superior àquela obtida com os loteamentos populares.

#### **1.1.1.3 Os promotores imobiliários**

Os promotores imobiliários realizam diferentes operações imobiliárias. De acordo com Corrêa (1993), dentre elas figuram:

- a. Incorporação: é a operação por meio da qual ‘o incorporador realiza a gestão do capital dinheiro na fase da sua transformação em mercadoria, em imóvel’. O incorporador é aquele que define a localização do imóvel, o tamanho das unidades, o padrão da edificação, a empresa construtora, a propaganda (*marketing*) e a venda das unidades;
- b. Financiamento: mobilização de recursos necessários para compra do terreno, construção da edificação e demais

- operações ligadas à construção e comercialização das unidades;
- c. Estudo técnico: visa analisar a viabilidade do empreendimento. Esta operação pode envolver engenheiros, economistas, arquitetos e urbanistas;
  - d. Construção: contratação de empresa(s) construtora(s);
  - e. Comercialização: esta operação pode envolver corretores, planejadores de vendas e profissionais de propaganda (CORRÊA, 1993, p. 19-20).

As ações dos promotores imobiliários contribuem para fragmentar o espaço urbano e torná-lo desigual, na medida em que constroem em diferentes locais da cidade para diferentes segmentos sociais, reforçando a segregação residencial (CORRÊA, 1993, .

#### **1.1.1.4 Os grupos sociais excluídos**

Os grupos sociais excluídos são aqueles que não possuem renda suficiente para terem acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, como é o caso da habitação. Ou seja, não possuem renda para pagar aluguel e, muito menos, para comprar um imóvel (CORRÊA, 1993).

Assim, não lhes restam muitas alternativas a não ser morar na “(...) casa produzida pelo sistema de autoconstrução em loteamentos periféricos, nos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, via de regra, também distantes do centro, e na favela.” (CORRÊA, 1993, p. 30). Suas moradias, muitas vezes, estão localizadas em áreas *non edificandi*, em terrenos com alta declividade e alagadiços, isto é, em áreas que outros agentes não têm interesse.

De acordo com Corrêa,

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade (CORRÊA, 1993, p. 30).

#### **1.1.1.5 O Estado**

Neste trabalho, parte-se do princípio de que, na sociedade capitalista, o Estado é uma relação social em que se “condensam uma série de articulações (conflituais, umas, não conflituais, outras) de forças sociais, sendo que uma dessas articulações é dominante”. (SANTOS, 1984, p. 9). A articulação dominante é formada pelos proprietários dos meios de produção (industriais, empresários, banqueiros, fazendeiros, grandes acionistas etc.), cuja lógica de atuação fundamenta-se na reprodução do capital, que, por sua vez, depende da exploração da força de trabalho (pelos capitalistas) para ser realizada, acentuando as diferenças e desigualdades entre os segmentos sociais.

Como relação social, a conformação do Estado (estrutura e função) varia a cada momento histórico de uma dada sociedade, sendo o ritmo e a intensidade das transformações relacionadas com o “dinamismo das formas políticas de uma dada formação social” (SANTOS, 1984, p. 15). Embora seja atribuição do Estado promover justiça social, econômica e espacial, além de ser “árbitro” dos conflitos entre os segmentos sociais, sua atuação não é neutra. Para Corrêa, sua ação

é marcada pelos conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder (CORRÊA, 1993, p. 25).

O Estado opera nos três níveis político-administrativos: federal, estadual e municipal, sendo sua atuação, no que diz respeito à produção do espaço urbano, complexa, podendo, segundo o mesmo autor envolver uma multiplicidade de papéis. O Estado pode agir “sozinho”, como pode também estabelecer relações com outros agentes sociais com interesses na produção do espaço urbano, como empresas industriais e de consultoria, bancos, empreiteiras, universidades e proprietários de terra etc. Nessa multiplicidade de papéis e relações, entram em jogo os mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo (CORRÊA, 2011).

Para Corrêa (2011) as principais ações do Estado que podem se efetivar tanto na escala intraurbana como na escala da rede urbana, são:

- estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço;
- taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxaação refletem e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano;
- produzir as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistema de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e

aterramento: a cidade do Rio de Janeiro fornece exemplos contundentes dessa ação;

- controlar o mercado fundiário tornando-se, sob certas condições, proprietário de glebas que poderão ser trocadas com outros agentes sociais;

- tornar-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna da cidade no que diz respeito à segregação residencial;

- tornar-se produtor industrial, interferindo assim na produção do espaço, por meio da implantação de unidades fabris, e dos impactos, em outras áreas, próximas ou longínquas, de suas instalações industriais: conjuntos habitacionais, loteamentos populares e favelas são criados, em parte, em decorrência das indústrias do Estado, cuja ação interfere na divisão econômica do espaço e na divisão social do espaço na cidade (CORRÊA, 2011, p. 45-46).

Por ação ou omissão, o Estado tem contribuído decisivamente, segundo Matos e Soares (2010), para aumentar o nível das desigualdades socioespaciais das cidades, que se tornou mais evidente a partir da forte expansão demográfica que assolou as cidades no século XX. A demolição de cortiços e de ocupações informais, a abertura de grandes avenidas e a construção de equipamentos urbanos reforçou as formas de desigualdade, colocando em pólos distintos centro e periferia, bairros populares e de alta renda, favelas e condomínios fechados. Assim, os processos de segregação e exclusão urbana se acentuaram, aumentando a pobreza e a violência e impedindo, por exemplo, a interação das diferentes classes sociais.

No Brasil, a análise do papel do Estado como agente produtor do espaço urbano, segundo Maricato (2006), não pode ser desvinculada de sua origem patrimonialista. A autora recorre a autores como Sérgio Buarque de Hollanda, Raymundo Faoro e Roberto Schwarz, entre outros, para interpretar o urbano a partir da formação social do país. Nesse sentido, segundo Maricato (2006):

Apesar de não se referirem ao urbano, especificamente, eles [os autores mencionados acima] nos ajudam a entender as contradições que abundam quando confrontamos discursos, leis, planos e projetos formais e a **produção concreta do ambiente construído**, marcado pela profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei (Grifo nosso) (MARICATO, 2006, p. 211).

O Estado patrimonialista é aquele em que não há distinção entre as esferas pública e privada de poder, ou seja, é aquele em que o Estado é governado como se fosse patrimônio do governante. O patrimônio do Estado se confunde com o patrimônio do governante, que o

utiliza para manter-se no poder, principalmente pela troca de favores e de votos. No Brasil, ele se forma como herança do sistema português. Em Portugal esse sistema foi implantado no século XIV, por D. João I, e foi transplantado para o país no processo de colonização.

Todavia, no Brasil, segundo Maricato,

O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as razões coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo (MARICATO, 2000, p. 150).

Nas cidades de pequeno porte demográfico, a herança patrimonialista parece ter se prolongado no tempo, encontrando-se enraizada no sistema de poder local. De acordo com Caccia-Bava (1995),

Na tradição política brasileira as prefeituras sempre foram o domínio das oligarquias regionais. Até hoje é rara a cidade do interior onde uma ou duas famílias não forneçam, muitas vezes alternadamente, os prefeitos da cidade. O uso da máquina administrativa serve como instrumento para políticas clientelísticas, de apadrinhamento, para controle do eleitorado (CACCIA-BAVA, 1995, p. 166).

Para Maricato, a formação da sociedade brasileira baseada em relações calcadas no favor, no privilégio e na arbitrariedade

[...] constitui a negação da universalidade dos direitos (embora previstos na ordem legal) ou a negação da cidadania e da dignidade. Ela está na essência da confusão entre a coisa pública e os negócios privados, na confusão entre governo e Estado, na dificuldade de abstração do Estado (pelas camadas pobres) submetido a relações pessoais (MARICATO, 1996, p. 14).

Nessa linha de pensamento, as práticas políticas clientelistas são corriqueiras na vida das pequenas cidades. O “favor” se configura como uma forma de manipulação e controle da população, além de seu eleitorado. Segundo Ramos e Rocha de Sá (2003), essas práticas retardam o caminho para a democracia e são reproduzidas de forma recorrente no pensamento popular, incutidas no cotidiano dos bairros de baixa renda.

Para Da Matta (1997),

Se o sistema assume a desigualdade e os benefícios estão orientados para mantê-lo, o favor estabelece um meio de

relacionar pessoas sem extinguir ou ameaçar sua descontinuidade social, mas, ao contrário, reforçando-a. [...] o favor é básico numa sociedade onde as relações assumem uma posição central, sendo um domínio institucionalizado do seu universo. É curioso que uma sociedade escravista e hierárquica institua precisamente algo como o favor, que requer uma equivalência moral entre as pessoas, exigindo delas reciprocidade: a obrigação de devolver ou retribuir o favor, conforme diria Marcel Mauss (cf. Mauss, 1974) (DA MATTA, 1997, p.105).

Ramos e Rocha de Sá (2003), na mesma linha de raciocínio, afirmam que nas pequenas cidades a relação da população com o poder público municipal é bem próxima. Isto cria condições para que, tanto na esfera econômica como na política, a modernização conviva com relações políticas atrasadas, calcadas no favor, no privilégio e na arbitrariedade, de modo que não contrariam a história da formação social do país, onde a tradição oligárquica brasileira é marcada pela privatização da política e pela ausência da participação popular, criando entraves para a verdadeira consolidação da cidadania e das instituições democráticas representativas e estáveis.

Para Caccia-Bava *apud* Rauta Ramos (2007), o uso privado da máquina administrativa com objetivos de controle dos eleitores é comum nos municípios brasileiros, por meio de práticas clientelistas e de apadrinhamento. Para esse autor:

A gestão municipal submetida ao interesse das elites locais está orientada por um único 'projeto de desenvolvimento', baseado em dois elementos: 'o uso privado dos equipamentos e serviços públicos em proveito próprio e de seus pares; e a manutenção de seu eleitorado cativo' (CACCIA-BAVA *apud* RAUTA RAMOS, 2007, p.116).

Nesta perspectiva, no contexto brasileiro, segundo Campos Filho:

Para as classes médias e pobres um mecanismo até certo ponto lotérico foi instituído: sem fazer força como se fosse uma sorte grande, e desde que uma comunidade ou cidadão tenha escolhido um político influente e bem situado em relação ao clube fechado decisor, é possível obter alguma coisa. Se o cidadão ou a comunidade não se transformar em um cliente de um certo político, dificilmente obterá algo. A experiência de muitas décadas de prática da política brasileira nos ensinou isso. Peça pouco, uma coisa de cada vez, para o político certo, e suas chances de obter o pedido aumentarão (CAMPOS FILHO, 2001, p. 42).

Assim, no Brasil, na maioria das vezes, segundo Rauta Ramos (2007), as demandas da população, quando atendidas, são marcadas por um caráter paternalista, isto é, quando

o objeto de negociação passa a ser oferecido como um favor e não como um direito nato da cidadania, pois o que é ofertado é restrito a um pequeno grupo de beneficiados.

Conforme Da Matta (1997),

[...] vivemos em uma sociedade onde existe uma espécie de combate entre o mundo público das leis universais e do mercado; e o universo privado da família, dos compadres, parentes e amigos. É uma sociedade que tem formas diferenciadas de definição de seus membros de acordo com o conjunto de relações que eles possam clamar ou demonstrar em situações específicas (DA MATTA, 1997, p.85).

No contexto brasileiro, em meio à configuração da política e das relações daí decorrentes, a população socialmente menos favorecida é afetada de modo mais avassalador, ao mesmo tempo em que, é essa população que, diante de uma gama enorme de necessidades, colabora – por meio de práticas marcadas pela subserviência e desconhecimento de direitos – com a manutenção dos “jogos de interesses” e dos sistema como um todo. A trajetória política e as relações que estas estabelecem com a população menos favorecida mostram como esse jogo de interesses impera.

De acordo com Smolka,, “tais políticas reiteram ou representam um contínuo desde o passado: diferenciar – quando não ignorar a situação do pobre, oferecendo-lhe uma solução que não afete ou melindre a essência do sistema” (2002, p. 223). Segundo o mesmo autor, os assentamentos que hoje apresentam irregularidades passaram pela aprovação de agentes políticos, os quais fizeram “vista grossa”, permitindo várias arbitrariedades por motivos eleitoreiros e, assim, a população de baixa renda é cada vez mais “levada” para lugares periféricos da estrutura urbana das cidades.

Campos Filho descreve a exclusão das classes mais pobres e o descaso do poder público municipal brasileiro com essas camadas sociais da seguinte forma:

A massa trabalhadora urbana vai, no entanto, se assentando principalmente nas periferias das cidades, que é onde sua baixa capacidade aquisitiva lhe permite pagar o aluguel ou comprar seu terreno. Os lotes são oferecidos a partir de um processo de loteamento que vai se implantando de modo a ter o mínimo custo para permitir um preço baixo de venda ao alcance do ganho muito baixo da maior parte da população urbana, que cresce de modo rápido vegetativamente e por migração (CAMPOS FILHO, 2001, p. 35).

Para o autor, a atuação do poder público municipal é, de modo geral, de descaso, pois se mantém desobrigado de assegurar a infraestrutura necessária dos lugares onde reside essa classe excluída, que vive nas franjas das cidades. Na maioria das vezes, o

município não possui recurso público para fazê-lo, inclusive porque prioriza os investimentos em áreas elitizadas e mais visíveis no contexto das cidades. Assim, os loteamentos onde residem cidadãos desfavorecidos socialmente vivem uma condição de “clandestinidade” como efeito do “desconhecimento” da prefeitura de sua existência – uma forma de não efetivar políticas públicas e os direitos dos moradores da cidade. Nesses lugares por anos não é cumprida a obrigação legal de instalar os equipamentos como: pavimentação das ruas, luz, água, esgoto, canalização de cursos d’água e escoamento e canalização das águas pluviais.

Conforme Ramos e Rocha de Sá:

Historicamente, o Estado, no Brasil se reconhece na posição de benfeitor, deixando-se ao mesmo tempo penetrar de interesses privados. Incorporando de modo seletivo alguns segmentos da população, via políticas sociais, institui sob forma de lei a visão do direito social como privilégio. Nas lutas sociais geradas por esse processo, quase sempre os setores dominantes saíram como vencedores, graças à ação repressiva do Estado (RAMOS E ROCHA DE SÁ, 2003, p.173).

Observa-se assim que, no Brasil, a ausência de regras formais e legítimas que possam ser aplicadas a todos, impede que a cidadania seja tomada pelo seu verdadeiro sentido – uma esfera pública inclusiva. Ainda de acordo com Ramos e Rocha de Sá,

Forjou-se uma cidadania deformada. A cidadania real implica igualdade social, associada à participação e ao controle social. A concepção liberal de cidadania coaduna-se com o reconhecimento de que iguais em direitos formais sejam socialmente desiguais (RAMOS E ROCHA DE SÁ, 2003, p.173).

Assim, a cidade se configura na divisão econômica e socioespacial estabelecida pelos interesses dos diversos agentes formadores do espaço urbano. A exclusão e a segregação das classes sociais de baixa renda alimentam a dinâmica capitalista, marcada pela lógica do mercado e pela apropriação diferencial da riqueza (TASCA, 2010).

## **1.2 O processo de urbanização no Brasil**

No Brasil, o processo de urbanização está diretamente ligado à questão fundiária. Assim, para que se compreenda o processo de urbanização na atualidade, é importante que se faça uma breve referência ao processo de constituição da propriedade privada da terra no país, iniciando-se pelo descobrimento. Como se verá no decorrer desta explanação, a

mesma lógica de ocupação/exploração, pautada na formação de grandes latifúndios, na privatização de terras públicas, nas práticas políticas da lealdade, troca de favores, patrimonialistas, implantada no território brasileiro pela Coroa Portuguesa será reproduzida nos centros mais povoados da Colônia, nas vilas, constituindo-se na fonte originária do fenômeno da especulação imobiliária urbana e da segregação socioespacial que se instalará no país, assumindo evidentemente novas formas, conforme as novas conjunturas geradas pelo desenvolvimento econômico, até os dias atuais (RIBEIRO FILHO, 1997,).

De acordo com Meirelles (1971,, as terras brasileiras, desde a descoberta, em 1500, foram originalmente públicas. Por direito de conquista, pertenceram a Portugal até a Independência do país, em 1822, quando passaram ao domínio do Império. Em 1889, passaram à República, mas sempre como domínio do Estado.

No período do Brasil-Colônia, a solução dada pela Coroa Portuguesa para acelerar o processo de ocupação produtiva do território brasileiro foi adotar o mesmo sistema de concessões de **sesmarias** e de **datas** (instituto sesmarial) implantado em 1375, em Portugal. A sesmaria foi um instituto jurídico, criado no reinado de D. Fernando I, através da Lei das Sesmarias, para regular o regime de ocupação e desenvolvimento do território português, em grave período de fome e miséria. A Coroa Portuguesa, diante da crise que assolava o país e sem condições de enfrentá-la sozinha, resolveu distribuir pequenas extensões de terras a particulares com o objetivo de que produzissem alimentos.

No Brasil, devido à impossibilidade de a Coroa assegurar recursos para ocupação produtiva do território, o instituto da sesmaria foi implantado com algumas adaptações. Como a condição para receber terras era torná-las produtivas, somente as recebeu na Colônia aquele que tinha condições de ser proprietário de escravos. E, como o custo do escravo era alto, somente aqueles que tinham poder econômico e, conseqüentemente, político, podiam comprá-los e mantê-los. Assim, recebeu terras na Colônia quem tinha poder econômico e político; escravos e os não escravos pobres não tinham acesso à terra. Diferentemente de Portugal, em que a Coroa concedeu pequenas glebas de terras e exigiu que toda ela fosse produtiva, no Brasil foram doadas grandes quantidades e houve certa tolerância quanto ao grau de exploração da mesma.

No caso de povoados, vilas e cidades a ocupação também ocorreu através de concessão de sesmarias. Nesse caso, a condição era que o requerente residisse na localidade, não alienasse seu direito real de uso nos três primeiros anos e pagasse o dízimo à Ordem de Cristo.

De acordo com Ribeiro Filho (1997),

[...] diante da necessidade de assegurar as condições de reprodução econômico-social da Colônia e na impossibilidade

de a Coroa Portuguesa poder assegurar os recursos necessários ao processo de ocupação e defesa efetiva do território colonial, ela é obrigada a aceitar determinado nível de desvirtuamento do instituto sesmarial, especialmente no que se referia à exigência de exploração da totalidade da terra concedida. Essa tolerância não se devia à simples extensão territorial do Brasil, nem, muito menos, pode ser interpretada como significando o renascimento de antigas instituições medievais ou feudais, mas às exigências concretas, resultantes das condições históricas objetivas da situação colonial em suas mediações com o mercado exterior. É neste contexto que Portugal vê-se obrigado a proceder a imensas concessões territoriais, que, nas precárias condições de desenvolvimento das forças produtivas sociais da época, eram fundamentais para a implementação de um processo de produção em larga escala, destinado ao mercado exterior, fundado na exploração extensiva das *plantations*. Por outro lado, essas mesmas dificuldades implicaram a necessidade do suprimento de força de trabalho pela via da escravidão (RIBEIRO FILHO, 1997, p. 29).

Dessa forma, grandes extensões de terras foram concedidas a poucas pessoas, mas de grande poder econômico e político. Outra adaptação importante a ser destacada na implantação do instituto de sesmarias refere-se aos privilégios concedidos aos concessionários, em troca da garantia do domínio colonial. A Coroa concedeu aos concessionários amplos poderes não só para exploração do território, mas também para repassarem terras a outros, utilizando o mesmo instituto de sesmarias.

Um ponto comum entre os dois sistemas (tanto o implantado em Portugal, quanto o implantado no Brasil) e que merece destaque, tendo em vista sua perpetuação na formação da política brasileira, refere-se à concessão de terras em troca de lealdade. Como afirmou Maricato, “a transferência do sistema português de sesmarias para a realidade da Colônia significou, lá como aqui, a concessão da terra pela Coroa, em troca de lealdade” (1996, p. 35). Assim, a Coroa exigia lealdade dos concessionários da Colônia, os quais, da mesma forma, ao concederem terras também exigiam lealdade daqueles que as recebiam.

Pode-se observar, a partir de então, que as várias adaptações feitas no instituto de sesmarias fizeram com que o tipo de direito de propriedade, instalado na Colônia, não se constituísse em simples extensão do direito de propriedade originário do direito português. O direito de propriedade no Brasil-Colônia pode ser interpretado como a interação entre o direito de propriedade oriundo do português e as diferentes circunstâncias que o instituto de sesmaria adquiriu na Colônia.

Assim, o sesmeiro – que era o detentor de sesmarias – não possuía o direito de propriedade, mas o direito real de uso das terras. O direito de propriedade permanecia sob domínio da Coroa. O sesmeiro tinha pleno usufruto do imóvel, desde que respeitasse as condições estabelecidas na Carta de Concessão, como o dever de medi-la, demarcá-la e

explorá-la efetivamente, de não deteriorá-la e de pagar à Ordem de Cristo determinado foro anual. Ele poderia aliená-las e transmiti-las por herança. No caso de alienação, cedia-se somente o direito real de uso e, no caso de herança, os sucessores também herdavam apenas o direito real de uso. O modelo de direito de propriedade da terra transplantado para o Brasil foi aquele cujo proprietário poderia exercer direito praticamente absoluto sobre ela (usar, gozar e dispor).

Em resumo, três características principais marcaram a ocupação territorial do país no período colonial: imensas concessões de terras destinadas à produção para exportação, força de trabalho escravo e direito de propriedade praticamente absoluto.

Segundo Ribeiro Filho (1997), essas características estão

[...] na origem dos resultados diversos da aplicação do referido instituto em Portugal e na Colônia: lá, promovendo, em geral, a formação de pequenas quintas produtivas; e, no Brasil, propiciando o latifúndio extensivo e escravista, em grande parte subexplorado, ou incorporando grandes áreas inexploradas, consideradas como reserva de terra para expansão da produção de incorporação de novas fronteiras (RIBEIRO FILHO, 1997, p. 31).

Esse modelo de ocupação territorial na Colônia e as regras imprecisas que regulavam, sobretudo, a extensão das glebas, favoreceram a formação de grandes latifúndios e, conseqüentemente, de grandes latifundiários.

Enquanto em Portugal havia pouca terra e muitos pretendentes para ocupá-las e explorá-las, no Brasil, ao contrário, havia muita terra e poucos pretendentes para explorá-las. Assim, grandes extensões de terras foram doadas em forma de sesmarias.

Foram esses latifundiários os que tinham lugar privilegiado nas Câmaras Municipais. Chamados de “homens bons”, “além de grandes produtores rurais, eles deveriam, segundo as normas, residir na cidade, adotar a religião católica, apresentar a pele branca e ofício não-manual” (MARICATO, 1996, p. 36).

Nesta perspectiva, para Maricato,

Como autoridade municipal e representante da Coroa, esses latifundiários, juntamente com os burocratas administradores, tinham autoridade sobre o destino das coisas e das pessoas (incluindo o poder de polícia). Eles podiam até mesmo doar terras, as ‘*datas*’, porções do território que faziam parte do patrimônio público municipal, sob a forma de uma gleba de terra (denominada *rossio*), que acompanhava a concessão da autonomia municipal (MARICATO, 1996, p. 36).

As práticas arbitrárias dos latifundiários, comuns no Brasil-Colônia, tiveram continuidade no Brasil-Império com o agravante de tornarem-se autoridades militares como coronéis da Guarda Nacional (MARICATO, 1996,. São esses coronéis que vão desenvolver certas práticas políticas que irão dar ensejo no Brasil ao chamado “coronelismo”. De acordo com Leal, o “ ‘coronelismo’ é, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decadente influência dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra.” (LEAL, 1975, p. 20).

Durante o século XVII, a crise em Portugal motivou grande fluxo migratório em direção à Colônia. A ocupação de terras foi conflituosa e deu-se sem controle, o que levou a Coroa Portuguesa a exigir seu registro e demarcação, sob pena de os sesmeiros perderem a concessão. No entanto, essas medidas não surtiram resultado prático.

Segundo Ribeiro Filho (1997),

Até 1795, a questão da medição e da demarcação das sesmarias nunca foi de fato cumprida, tendo em vista que havia terras sobrando e que as cartas de doação das porções do solo ora aludiam expressamente ao tamanho da data — tantas braças, tantas léguas etc., ora utilizavam linguagem imprecisa — “o que houver”, “o que restar”, ora estabeleciam os limites — partindo de um ponto até outro indicado. Esta imprecisão provocava uma série de conflitos em algumas áreas, gerando várias normas tentando disciplinar a matéria (RIBEIRO FILHO, 1997, p. 41).

A mudança da família real para o Brasil, em 1808, pouco alterou o regime sesmarial. Os conflitos continuaram de tal maneira que levou D. Pedro I, em 17 de julho de 1822, a suspender o regime de concessão. Para evitar mais desordens, reconheceu as posses existentes até aquela data. Essa suspensão, que era para durar até a convocação da Assembleia Nacional Constituinte – em 1823 –, permaneceu até a promulgação da Lei de Terras, em 1850. Com isso, nesse período, a posse passou a ser a única forma de ocupação das terras. De acordo com Maricato, é “nesse período que se consolida de fato o latifúndio brasileiro, com a expulsão de pequenos posseiros por poderosos proprietários rurais” (1996, p. 36).

Até meados do século XIX, portanto, a propriedade da terra no Brasil ficou sem regulamentação e a terra não possuía valor de mercadoria. Segundo Maricato:

[...] antes de 1850, a terra era praticamente destituída de valor (ausência de mercado imobiliário e abundância de terras devolutas), ao passo que o escravo, sim, era mercadoria que contava entre os bens do seu proprietário, não como capital, mas como renda capitalista (MARICATO, 1996, p.35).

### 1.2.1 A Lei de Terras: a terra como mercadoria

Em 1850, com o intuito de regularizar a propriedade territorial, foi criada a chamada “Lei de Terras” (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850). Esta lei estabeleceu que, a partir daquele momento, o acesso à propriedade da terra somente se daria pela compra e venda, conforme seu Art. 1º: “Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

Assim, conforme Carril,

A Lei das Terras, decretada em 1850 e regulamentada em 1854, teve como objetivo regular a propriedade territorial. O novo corpo legislativo determinou a revalidação das sesmarias ou de outras concessões do governo imperial desde que estivessem cultivadas. Mas o artigo 6º indicava que não seria tomado o princípio da cultura para a legitimação da posse. Nem simples roçadas, derrubadas ou queimadas ou o levantamento de campos sejam considerados. Além disso, pelo artigo 8º, os posseiros deveriam demarcar e medir suas propriedades nos prazos estipulados pelo governo, do contrário perderiam seus direitos (Carril 2003, p. 73).

Poucos dias antes da promulgação dessa Lei, em 04 de setembro de 1850, havia sido aprovada a Lei Euzébio de Queiroz, que proibiu o tráfico de escravos no país. A aprovação quase que concomitante das duas leis não foi mera coincidência. O contexto em que as mesmas foram aprovadas aponta para uma evidente criação de mecanismos jurídicos que visavam impedir a população pobre e negra (ex-escravos) de ter acesso à terra (CARRIL, 2003).

De acordo com Baldez *apud* Maricato,

Há uma perfeita articulação entre o processo de extinção do cativo do homem e o processo subsequente de escravização da terra. E acrescenta: o ano de 1850 é marcado pelo fim do tráfico de escravos, e pela Lei das Terras nº601 de 18 de setembro. Não é por coincidência que as duas leis são promulgadas com uma semana de tempo entre uma e outra. De acordo com a lei, as terras devolutas poderiam ser adquiridas apenas mediante compra e venda, o que afastava a possibilidade de trabalhadores sem recursos tornarem-se proprietários. Dessa forma garantia-se a sujeição do trabalhador ‘livre’ aos postos de trabalho, antes ocupados por escravos (Baldez *apud* Maricato, 1996, p.17).

Após a promulgação da Lei das Terras é criada, segundo o jurista Miguel Baldez *apud* Maricato, “uma densa malha de leis, regulamentos e formas processuais com a

finalidade de costurar em torno da propriedade, um sistema de proteção eficiente e ágil, capaz de assegurar-lhe o caráter preponderante de mercadoria (1996, p.18)”.

Com essas medidas, o acesso à terra urbana no Brasil se torna cada vez mais difícil ou inacessível para as camadas mais empobrecidas da população, acentuando-se significativamente os processos de exclusão e de segregação socioespacial nas vilas, povoados e cidades.

De acordo com Santos *apud* Carril:

No espaço urbano, tanto ex-escravos quanto trabalhadores livres e imigrantes permaneceram excluídos da propriedade da terra, vindo a formar uma camada de mão-de-obra disponível para o capital. Ao longo da formação territorial urbana, eles também compuseram os bolsões de miséria da cidade: ‘os territórios sem cidadãos - espaços e lugares lisos, carentes e desprovidos das necessidades sociais, culturais e econômicas’ (Santos *apud* Carril, 2003, p.77).

A Lei de Terras contribuiu de modo efetivo para reafirmar o poder das elites agrárias, isto é, o poder daqueles que já tinham o domínio. Ao passar a ter valor de mercadoria, a terra passa a gerar riqueza e lucro, como outra mercadoria qualquer. A referida Lei conferiu, também, mais poder ao Estado, intensificando seu caráter centralizador, principalmente no que se refere às terras devolutas.

Foi nesse novo contexto histórico que se estruturou um conjunto de normas para regular o novo mercado fundiário e imobiliário que se formava e que teve como um de seus principais efeitos a exclusão territorial (MARICATO, 1996). Como exemplo, a pesquisadora cita os Códigos de Posturas de São Paulo e do Rio de Janeiro. De acordo com essa autora:

Os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) proibiam a construção de cortiços ou ‘edificações acanhadas’ nas áreas mais centrais. As exigências da propriedade legal do terreno, plantas, responsável pela obra, tudo obedecendo às normas dos códigos, afastou a maior parte da massa pobre do mercado formal (MARICATO, 1996, p. 38).

Não tendo renda para adquirir terras no mercado formal, a população socialmente desfavorecida não teve alternativa para morar na cidade, senão residir naquelas áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário: altos de morros, áreas alagáveis e áreas localizadas nas periferias urbanas, afastadas de seus locais de trabalho.

### **1.2.3 A cidade no período Republicano: exacerbação da exclusão e da segregação socioespacial**

O quadro de segregação socioespacial já constituído no Brasil-Império agravou-se com a proclamação da República. Conforme Maricato, “mais do que a cidade colonial e imperial, a cidade, sob a República, expulsa e segrega” (1996, p. 39). Dentre os exemplos das ações segregadoras e excludentes, promovidas na Primeira República, destacam-se as grandes obras de reestruturação urbana realizadas nas principais cidades brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro, capital do país à época.

As novas elites dirigentes republicanas viam as cidades como locais de desordem social e política, de improdutividade econômica, bem como “expressão do atraso nacional frente à modernidade das metrópoles internacionais” e sua população era vista como “classes perigosas” (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p. 59). Dessa forma, buscavam produzir uma nova imagem para as cidades por meio do afastamento “de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço” (Ibidem).

As intervenções nas cidades foram orientadas pelas ideias de modernidade e de progresso, e se inspiraram principalmente nas intervenções urbanísticas de Haussmann, em Paris, e nos modelos estéticos europeus para propor intervenções reformadoras, com o objetivo de “adequar as cidades à fachada progressista e modernizante que a República requeria e sepultar a simbologia do passado escravista” (MARICATO, 1996, p. 38), além de que tinham, também, o objetivo de criar uma imagem que significasse um novo conceito das novas elites e da nação que se formava.

Essas intervenções promoveram uma verdadeira “limpeza” das populações mais pobres das cidades, objeto das reformas. Elas promoveram “nova disciplina ética e cultural, novo tratamento estético e paisagístico, além da remoção dos pobres com seu estilo de vida, para as periferias, morros, várzeas, subúrbios” (MARICATO, 1996, p. 39).

De acordo com a autora acima citado:

Com o objetivo de eliminar os resquícios da sociedade escravista, erguer um cenário modernizante e consolidar o mercado imobiliário, as reformas urbanísticas expulsaram a ‘massa sobrando’ (negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados de modo geral) dos locais urbanos mais centrais e valorizados pelo mercado em transformação (MARICATO, 1996, p. 38).

Ribeiro e Cardoso (1996), em consonância com esta perspectiva, ao comentarem a reforma Pereira Passos, no Rio de Janeiro, afirmam que ela caracterizava-se pela intenção de

[...] produzir um espaço público, 'cujo público' privilegiado são as elites. Deixa de lado um enorme espaço – aquele das camadas populares – que se caracterizou como território da exclusão, da informalidade, da não vigência das normas (RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p.59).

O processo de segregação, exclusão e informalidade em curso agravou-se ainda mais com o início do processo de industrialização nos anos de 1930. Parte significativa da mão de obra estrangeira, que imigrara para o país no final do século XIX e início do século XX para trabalhar nas lavouras de café, migra nessa década para a cidade em busca de empregos nas indústrias, trocando o trabalho rural por emprego urbano. Nesta época, menos de 30% da população brasileira, estimada em 30 milhões de habitantes, vivia em cidades.

#### **1.2.4 A questão habitacional a partir de 1930**

Nas décadas de 1930 e 1940, esse processo de migração campo-cidade no Brasil teve continuidade principalmente em direção ao sul do país, à faixa litorânea e às cidades do sudeste. O crescimento urbano intenso acompanhou e tornou possível a industrialização brasileira, e provocou drásticas transformações socioeconômicas e espaciais (FERNANDES; VALENÇA, 2004).

Também acentuou os conflitos em torno da falta de habitação, da ausência de infraestruturas e de serviços urbanos para população de baixa renda. As elites dirigentes do Governo Vargas (1930-1945), preocupadas com as crescentes revoltas da população de baixa renda, não viram alternativa senão mudar a estratégia de atuação. Assim, pressionadas pela população trabalhadora, passaram a intervir, através do Estado, tanto no processo de produção da habitação como no mercado de aluguel, não deixando mais essa questão apenas para os produtores imobiliários particulares. A criação da Lei do Inquilinato, em 1942, foi uma das medidas mais importantes em relação à habitação social. Essa lei, de caráter populista, congelou o preço dos aluguéis e passou a regulamentar a relação entre locador e locatários.

A nova postura do Estado ou a intervenção estatal no mercado habitacional, nessa época, estava relacionada à estratégia do Governo Vargas de fomentar a formação de uma sociedade de caráter urbano-industrial, capitalista, mediante uma forte intervenção do Estado em todos os âmbitos da atividade econômica do país.

O governo Dutra (1946-1951) enfrentou a questão habitacional criando as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e a Fundação da Casa Popular,

promovendo, desse modo, a produção estatal de moradias subsidiadas e viabilizando o financiamento da produção imobiliária. Esta política, no entanto, não conseguiu resolver os problemas habitacionais <sup>11</sup>, pois o custo das parcelas para adquirir uma moradia era bem além do que a massa trabalhadora poderia pagar (BONDUKI, 2008).

De acordo com Matos e Soares (2010), com a intensificação do processo de industrialização, as desigualdades sociais também aumentam muito. A partir dos anos de 1950, o país deu uma grande arrancada desenvolvimentista, alcançando as mais altas taxas de crescimento econômico do mundo <sup>12</sup>. O Estado assumiu a industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e o “atraso”. Dessa forma, o país, sem deixar de lado sua característica agrário-exportadora, assume sua condição urbano-industrial. A urbanização passa, então, a ser um dos elementos fundamentais para a modernização do país.

Até os anos de 1980, “o processo de urbanização-industrialização parecia representar um novo caminho, diferente de séculos submetidos à dominação da produção agroexportadora e do mando coronelista” (MARICATO, 1996, p.22 ). No entanto, segundo Monte-Mor (2012), a combinação dos processos de industrialização fordista periférica e incompleta acarretou espaços urbanos precários, caracterizados por sub-habitações desprovidas de serviços urbanos e sociais básicos e gerando indicadores muito baixos de níveis de qualidade de vida. A expansão desse modelo favoreceu (ao mesmo tempo em que decorreu da) a enorme concentração de capital econômico nas mãos de poucos, acompanhada de um processo de exclusão e segregação socioespacial que atingiu a maior parte da população, o que dificultou ou mesmo impediu seu acesso à terra e à moradia.

Uma das principais implicações desse modelo de desenvolvimento urbano excludente foi o aumento significativo da ilegalidade urbana. A população de baixa renda ao migrar para as cidades, principalmente a partir dos anos de 1950, não encontra espaço na cidade formal, tendo em vista a defasagem entre renda e valor dos lotes formais. A solução que encontra para moradia passa a ser a ocupação dos loteamentos ilegais, construídos principalmente nas periferias urbanas, em áreas de encostas e/ou ambientalmente frágeis, locais esses que o mercado não mostrava interesse.

Para Alfonsín e Fernandes (2004), há várias formas de ilegalidade urbana que são importantes de destacar e que estão presentes em grande parte das cidades brasileiras.

Dentro da própria informalidade, independente de sua origem ser uma ocupação direta ou uma negociação no mercado informal coexistem diversas situações relativas ao domínio, tais como: a) proprietários com títulos registrados ou não; b) possuidores de comprovante de compra e venda legal, que se transformarão em proprietários quando pagarem as prestações ainda

---

<sup>11</sup> Em 1964, a Fundação foi extinta e em toda sua existência não produziu mais que 16.100 unidades (VILLAÇA, 1986, p. 25).

<sup>12</sup> O PIB crescia a taxa de 7% ao ano.

devidas e quando possuírem dinheiro para realizar a escritura; c) possuidores que compraram lote irregular ou clandestino e que têm como o único documento um comprovante de compra e venda no qual se estipula que o imóvel só poderá ser escriturado quando as autoridades liberarem o bem para a escrituração (ALFONSIN; FERNANDES, 2004, p. 29).

Maricato (2000) entende que a ilegalidade é “funcional” ao poder público local, na medida em que pode alimentar relações clientelistas e de trocas de favores. Os “fora da lei” estarão sempre em uma situação de insegurança, podendo a qualquer momento, ser alvo da aplicação da lei. Viver fora da lei ou pertencer a um território ilegal pode significar também ficar na dependência do poder público.

Para Lenardão (2012, p.2):

A condição social das classes populares no Brasil está historicamente assentada na dimensão da ‘dependência’: em termos materiais (derivada da condição de pobre, quando não, miserável); em termos políticos (dada a ausência de direitos e espaços de representação, o que caracteriza o traço autoritário da organização política e do Estado brasileiro).

Ser ‘dependente’, para esse autor, quer dizer principalmente sujeitar-se ao poder econômico e político das elites políticas dirigentes e, dada as características dessa elite no Brasil<sup>13</sup>, o ‘dependente’ tem grande probabilidade de se ver envolvido em práticas clientelistas, ou da troca de favores. O dirigente, por exemplo, doa para um eleitor um lote ou uma casa (ou os dois) em loteamento feito pela Prefeitura, com recursos públicos, confiando no voto do eleitor e da família nas eleições.

A relação entre produção do espaço ilegal, informal e segregado com a ação do poder público é destacado por Maricato (2001, p. 62),

A essência das ocupações ilegais e da produção dessa cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado. E acrescenta, a questão da ilegalidade e das alternativas de moradia legal é uma questão de política urbana (função social da propriedade e investimento voltado para a ampliação e democratização da infra-estrutura urbana).

Para Riofrio *apud* Smolka (2002, p. 219), muitos assentamentos irregulares não são “espontâneos”, são fruto do descaso do poder público local em coordenar a provisão de serviços públicos em determinadas áreas para receber tais iniciativas. Também a falta de comunicação nos setores do próprio Estado gera ineficiência em resolver tais questões e contribui para a instituição de informalidades.

Conforme Campos Filho (2001), na maioria das vezes, não é previsto, na implantação de moradias, o respeito às normas sanitárias mínimas, o não loteamento de

---

<sup>13</sup> De acordo com Lenardão, na sociedade brasileira “dominam relações sociais profundamente marcadas pela pessoalização, afetividade, particularismos e clientelismo” (2011, p. 3).

áreas insalubres, com excessiva declividade, em áreas inundáveis, a drenagem das águas de chuva, e nem tampouco a articulação da malha viária dos loteamentos com o restante da malha urbana das cidades. O resultado é uma série de problemas que agravam as condições precárias de subsistência dessas populações e geram a construção de cidades cada vez mais caras, com governos locais cada vez mais pobres.

Cabe destacar ainda que o modelo de desenvolvimento econômico, adotado no Brasil ao longo de sua história, também contribuiu para o conjunto de problemas urbanos que ainda persistem em nosso país, como: *déficit* habitacional, desigualdade social acompanhada da pobreza, má distribuição de renda, aumento do índice de violência, segregação, exclusão socioespacial, crescimento das cidades ilegais, das periferias e da degradação do meio ambiente.

### **1.2.5 A política urbana e habitacional a partir de 1964**

Segundo Maricato (2000, p. 138), foi durante o governo militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no país. Dois órgãos de planejamento foram criados no início dos anos de 1960: o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, responsável pelo Fundo de Financiamento ao Planejamento, e a Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios – SAREM, que geria o Fundo de Participação dos Municípios. Nesse período, foi elaborada uma quantidade significativa de planos diretores e surgiram inúmeras empresas de consultoria privada.

De acordo com essa autora, durante o governo militar por:

Álibi ou convicção positivista, o planejamento foi tomado como solução para o 'caos urbano' e o 'crescimento desordenado'. Essas ideias dissimulavam os conflitos e os reais motores desse 'caos'. A maior parte desses planos foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. A população não foi ouvida e, frequentemente, nem mesmo os técnicos municipais (MARICATO, 2000, p. 139).

A mesma lei que criou o SERFHAU criou também o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Dava-se início a uma política de habitação que visava não só combater o *déficit* habitacional, mas também possibilitar ao governo militar uma aproximação das classes populares e fomentar uma política de financiamento que sustentasse os moldes capitalistas e aquecesse o setor da construção civil habitacional, promovendo a geração de emprego (MARICATO (2000) *apud* TASCA, 2010, p. 88).

O BNH financiou aproximadamente 4,3 milhões de moradias novas. Apesar do elevado número, esse esforço não foi suficiente para atender toda a demanda habitacional existente. O *déficit* habitacional se manteve alto.

De acordo com Bonduki (2008, p. 73):

Embora a produção habitacional tenha sido significativa, ela esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil, na segunda metade do século XX. Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões.

Além disso, é importante ressaltar que nesse cenário de elevação da produção habitacional não houve qualquer preocupação com a qualidade arquitetônica das edificações e seus impactos nas cidades. Grandes conjuntos habitacionais foram implantados na periferia, gerando imensos bairros dormitórios, distantes do centro comercial da cidade e dos empregos. Foram escolhidas soluções arquitetônicas uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade do espaço construído ou com a inserção urbana e os impactos ao meio ambiente. Também não se considerou as peculiaridades de cada região, implantando situações muitas vezes mais onerosas do que se fossem consideradas as potencialidades locais (BONDUKI, 2008).

Esses fatores conjugados a outros no contexto brasileiro contribuíram para o insucesso da atuação do BNH. Para Bonduki (2008) o insucesso do BNH deve-se à:

Administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; como a autoconstrução, nos programas públicos. Ademais utilizando apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários, o sistema exclui parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional (BONDUKI, 2008, p.74).

Nos anos de 1980, o país entrou em processo de recessão, inflação e desemprego. Essa situação interferiu diretamente no Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O empobrecimento da população e o alto valor das prestações tornaram cada vez mais difícil o seu pagamento, gerando um forte aumento da inadimplência.

A luta pelas eleições diretas, o fim da ditadura e a oposição ao modelo implantado pelo BNH contribuíram decisivamente para sua extinção em 1986. O mesmo Decreto-Lei que extinguiu o BNH transferiu parte de suas atribuições e do quadro de pessoal para a Caixa Econômica Federal, instituição que passou, a partir daí, a ser o órgão responsável pelo financiamento habitacional. Mas, o que se verifica até 2003, quando é criado o Ministério das Cidades, é uma total “desarticulação” entre a política urbana e a política habitacional e um “vazio institucional”, representado pelas freqüentes mudanças nos órgãos governamentais para tratar da política habitacional<sup>14</sup> e urbana.

---

<sup>14</sup> De acordo com Rauta Ramos e Rocha de Sá, “Até 1985, o BNH era de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente; em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal (CEF), a área de habitação permaneceu vinculada ao MDU, sendo gerida pela CEF, que, por sua vez, não estava ligada a esse Ministério, mas ao Ministério da Fazenda; em março de 1987, o MDU

Do final da década de 80 ao início dos anos 2000, a gestão da política habitacional no país passou por sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes. Essas constantes mudanças representam, na realidade, o baixo grau de prioridade dada pelos diferentes governos à política habitacional, apesar do elevado *déficit*, principalmente para a população de baixa renda, estimado em cerca de sete milhões de unidades.

A ineficiência do Estado em promover programas concretos para sanar o problema habitacional para as demandas das classes de baixa renda eclode-se nas periferias, nas franjas da cidade, nas ocupações ilegais, clandestinas e irregulares, espaços que vão se formando muitas vezes ignorados pelo poder público, aquecendo a especulação imobiliária e o interesse de particulares, em uma situação altamente frágil para o morador, onde não se tem a posse da terra e nem de sua moradia. Maricato (2000, p. 140) denomina a parte da cidade que surge e cresce conforme o quadro explicitado acima como “não cidade”.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o quadro até então existente não se modifica de modo significativo, ainda que, pela primeira vez na história do país, uma Constituição Federal incorpora um capítulo com dois artigos (182 e 183) sobre política urbana. A Constituição estabelece que compete ao Poder Público Municipal a política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, Art. 182).

A Constituição Federal de 1988 descentralizou para os municípios várias competências. De acordo com Carvalho *et al.* (2010, p. 99):

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a descentralização torna-se um dos pontos principais do modelo proposto para as políticas públicas, as competências são redefinidas e a gestão de programas sociais – dentre eles, os de habitação – passa a ser atribuição dos Estados e Municípios, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo.

Mas, a descentralização não foi acompanhada do repasse de recursos financeiros necessários ao cumprimento das novas atribuições. Portanto, o que se verifica no campo da habitação é um “modelo ambíguo de descentralização”, pois a Constituição amplia as competências e atribuições municipais, mas mantém uma superposição de atribuições entre os níveis de governo e não estabelece prioridades e critérios claros de caráter redistributivo dos recursos no nível federal (CARDOSO, 1999 *apud* Rauta Ramos e Rocha de Sá, 2003).

De acordo com Rauta Ramos e Rocha de Sá (2003), a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios

---

é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da CEF; em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), cujas atribuições incluem a gestão da política habitacional; em março de 1989 é extinto o MBES e criada a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do SFH e da CEF passam para o Ministério da Fazenda” (2003, p. 156).

[...] a competência da prestação de vários serviços essenciais, como o de intervenção na estrutura urbana. Todavia, o que poderia indicar avanços no sentido de confirmar as práticas políticas locais, revela-se em muitos casos uma forma perversa de reprodução do atraso e do conservadorismo. Em setores estratégicos, determinados conforme os impactos econômicos, sociais e políticos que acarretam, as competências continuam 'concorrentes' e, portanto, permanecem diluídas e sem definição precisa de responsabilidades nas três esferas de governo. Disso resultam o aparente 'vazio institucional' e a 'ambigüidade', agravados pela manipulação política do poder, sob a forma clientelista e eleitoreira, prestando-se ao jogo de interesses de determinados grupos que se alteram em diferentes conjunturas.

Esse modelo "ambíguo" adotado na Constituição Federal de 1988, juntamente com a crise fiscal dos anos 1980 e 1990, influenciariam as políticas habitacionais formuladas pelos governos seguintes. Os governos Fernando Collor de Mello (1990-1992)<sup>15</sup>, Itamar Franco (1992-1995)<sup>16</sup> e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)<sup>17</sup> elaboraram vários planos habitacionais, mas, tendo em vista não só o formato ou características de cada plano, como também a falta de recursos para financiar a moradia, principalmente para a população de baixa renda, todos eles fracassaram.

Como pode ser inferido a partir desta revisão teórica, o processo de urbanização no Brasil teve como principais características a fragmentação do espaço urbano, a exclusão e segregação socioespacial, a ilegalidade urbana significativa, ações políticas pautadas nas práticas clientelísticas, além de um *déficit* habitacional elevado, acumulado ao longo do tempo, devido principalmente ao fracasso das diversas políticas habitacionais. Estima-se que o *déficit* habitacional, no início dos anos de 2000, era de cerca de sete milhões de habitações, sendo 90% desse *déficit* constituído de brasileiros com renda familiar de até três salários mínimos.

Com o desmantelamento das estruturas institucionais, nos anos 80, alguns estados e municípios passaram a desenvolver programas habitacionais alternativos ao modelo do BNH. Verifica-se uma diversidade de programas, destacando-se: urbanização de favelas, a produção de loteamentos periféricos e a regularização fundiária. Alguns municípios implantaram programas numa perspectiva mais social ao apoiarem práticas sociais da própria população (como o mutirão ou autoconstrução), enquanto outros se valeram das

---

<sup>15</sup> O Governo Collor propôs os seguintes planos e programas: PAIH (Plano de Ação Imediata para Habitação); Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos; Programa Integrado em Áreas Rurais; Projeto S.O.S Habitação; Programa PEP - Programa Empresário Popular; PROHAPs - Programa de Habitação Popular; COOPHAB - Programa de Cooperativas Habitacionais e Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas. Eles se caracterizaram pelo caráter assistencialista e pouco foi realizado, tendo em vista a interrupção dos empréstimos via FGTS.

<sup>16</sup> Criou os programas: "Habitar Brasil" e "Morar Município", que ainda estão em vigor. Esses programas previam construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. Tendo em vista o contingenciamento de recursos imposto pelo Plano Real, o montante de investimentos e as realizações previstas ficaram muito abaixo do planejado.

<sup>17</sup> Em 1995, o Governo Fernando Henrique Cardoso retoma os financiamentos habitacionais via FGTS. Seu governo implantou os seguintes programas e projetos: Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Pró-Moradia, Apoio à Produção, Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

tradicionais práticas clientelistas e paternalistas, ainda frequentes, principalmente nos pequenos municípios do interior, como a implantação de loteamentos na periferia e distribuição de lotes e casas em troca de lealdade eleitoral.

No capítulo II, a seguir, será abordada a produção do espaço urbano na cidade de Carangola, uma pequena cidade do Estado de Minas Gerais.

## **CAPÍTULO II**

### **A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE CARANGOLA (MG)**

Elaborou-se este Capítulo com o objetivo de elencar os principais elementos que marcaram a formação do espaço urbano de Carangola (MG) ao longo do tempo. Buscou-se enfatizar as iniciativas do poder público municipal ao longo dos anos para solucionar os problemas relacionados ao *déficit* de moradia relativos à população de baixa renda daquela cidade.

#### **2.1 A evolução urbana da cidade de Carangola**

Segundo Carelli (1982), o município de Carangola teve seus primórdios de colonização na primeira metade do século XIX. De acordo com esse autor:

A tradição oral afirma que 'os Lannes' embrenharam-se pela floresta, e chegaram até aqui, acampando as margens de um córrego, onde está atualmente o jardim da Praça Coronel Maximiano. Não existe uma época precisa para fixar a data exata, mas supõe-se que tenha ocorrido durante a primeira década do século XIX, entre 1805 e 1810 (CARELLI, 1982, p. 10).

A história urbana de Carangola é similar à de outras cidades da Zona da Mata Mineira, cuja formação está relacionada ao esgotamento das reservas auríferas de algumas cidades mineiras. Essas cidades entraram em período de decadência econômica e parte significativa de sua população migrou em busca de novas oportunidades na região, dedicando-se a outra atividade econômica, como a exploração agrícola.

Assim, conforme Carelli *apud* Mercadante:

Levas de pessoas, famílias inteiras vindas de vários lugares como Alvinópolis, Ouro Preto, Rio Piracicaba, Conceição do Mato Dentro, Catas Altas, Queluz e de outras cidades do centro do Estado de Minas Gerais, para aqui [Carangola] se dirigiram, para não mais retornar (CARELLI *apud* MERCADANTE, 1990, p. 165).

De acordo com Carelli *apud* Mercadante (1990), as condições climáticas favoráveis, juntamente com a boa topografia e solo fértil tornou o local, onde hoje se localiza o município, atrativo para aventureiros e desbravadores, os quais, inicialmente, estabeleceram-se em fazendas localizadas no entorno da área onde hoje se situa o centro da cidade.

O Arraial que deu origem à cidade foi denominado Santa Luzia pelos “refugiados políticos acossados da antiga Queluz [...] em memória à Revolução de Santa Luzia, de 1842” (CARELLI *apud* MERCADANTE, 1990, p.165). É preciso destacar que, naquela época, conforme Carelli *apud* Mercadante mencionam, surgiram “dois arraiais de mesmo tamanho, próximos um do outro. O Arraial de Santa Luzia tornou-se a nossa atual sede do município e o outro, o atual Distrito de Lacerdina” (1990, p. 165).

A Vila de Santa Luzia do Carangola <sup>18</sup>, que se tornou uma região produtora de café, teve seu primeiro momento de expansão em 1882, com a emancipação política e, em 1887, com a construção da estrada de ferro. A partir dessa época, Carangola tornou-se uma cidade pólo em relação às cidades circunvizinhas.

Segundo Ribeiro Filho (1997), a expansão da cultura cafeeira, que ocupou primeiramente o Vale do Paraíba e o norte paulista rumo à Zona da Mata mineira, gerou importantes transformações nos meios de transporte, como a construção de ferrovias interligando municípios com o objetivo principal de transportar o café para a exportação. De acordo com Maricato, “Na primeira fase da expansão do café são criadas as cidades de Vassouras, Areias, Bananal, Muriaé, Leopoldina, Juiz de Fora, Cataguases, Carangola [...]” (1997, p. 24).

Sobre a ferrovia em Carangola, Mercadante destaca que:

Tratava-se da Estrada de Ferro Leopoldina. [...] Em 1887, a locomotiva da Estrada de Ferro Alto do Muriaé chegava a Santa Luzia do Carangola. [...] o trem de ferro com seus vagões de mercadorias e passageiros. Seria o contato estreito com a capital do País, de onde partiam os jornais diários, bem como viajantes, cujo papel crucial na mudança de costumes. [...] partindo do Rio no começo da manhã, alcançava a estação

---

<sup>18</sup> Nova denominação do Arraial de Santa Luzia.

de Santa Luzia do Carangola no tempo máximo de 15 horas (MERCADANTE, 1990, p. 69-70).

A estrada de ferro viabilizou, para o pesquisador, tanto a chegada de influências culturais, mercadorias e equipamentos nessa cidade, quanto o escoamento da produção cafeeira local. Essa garantia de escoamento da produção cafeeira e a valorização do café no mercado internacional, a partir de 1889, serviram de estímulo à ampliação da área plantada, gerando um período de significativo desenvolvimento da cidade. De acordo com esse autor, em 1900, “Carangola é [era] a praça comercial mais forte da sua zona, pela grande exportação do café, cereais e madeira” (MERCADANTE, 1990, p. 78).

### **2.1.1 A formação do primeiro núcleo urbano**

O primeiro núcleo de ocupação da cidade foi, segundo Mercadante a “praça do centro, que receberia o nome de um dos doadores, o Coronel Maximiano” (1990, p. 39). Na segunda metade da década de 1910, a cidade de Carangola é descrita como provida de infraestrutura urbana significativamente satisfatória para os padrões da época. Conforme os autores abaixo citados, nessa época a cidade:

Conta com 500 prédios, 3 largas praças e ruas largas, retas e compridas. É ricamente iluminada à luz elétrica pela Companhia Brasileira de Tramways, Luz e Força, com sede no Rio de Janeiro. O serviço de água e esgoto é municipal. A água é fornecida pelo Carangola, pouco abaixo da Cachoeira do Boi, é excelente, sendo encanada até o reservatório da cidade. [...] Na Praça Maximiano, vê-se o belíssimo parque municipal, em cujo centro se ergue o coreto de música (Capri, 1916, *apud* Mercadante, 1990, p. 98).

As características da cidade e seus “melhoramentos urbanos” (MERCADANTE, 1990, p. 99), nas primeiras décadas dos anos de 1900 decorriam principalmente dos recursos advindos do comércio de café, os quais também financiaram a instalação de estabelecimentos industriais na cidade.

Assim, na primeira metade da década de 1920

[...] Carangola atingia o pico do seu desenvolvimento industrial. Somava-se a diversos estabelecimentos a Fábrica de Porcelana Faria Castro & Cia com o capital de setecentos contos e quase duzentos operários. Contava ainda a comunidade com uma Serraria, Fábrica de Móveis e Fábrica de Máquinas para o beneficiamento de café, de Antonio Pistone, fundada em 1915, com 33 operários; e as Fábricas de Sabão e Refinaria, de Barbosa e Marques; de Massas Alimentícias, de

Arcângelo Faccini e uma Destilaria Brasil, de Souza Laperière & Cia (MERCADANTE, 1990. p. 100).

As marcas do desenvolvimento em Carangola, na segunda metade da década de 1920, podem ser observadas nas figuras 6 e 7, apresentadas a seguir:



**Figura 6** - Aspecto da estação ferroviária de Carangola em 1929.  
Fonte: MERCADANTE (1990, p. 84).



**Figura 7** – Aspecto da Companhia Industrial Carangolense, em 1922.  
Fonte: Acervo pessoal de Rogério Carelli.

Juntamente com a implantação de indústrias em Carangola, nos anos de 1920, surgiram duas vilas operárias: a Vila Marques e a Vila Sofia. A Vila Marques, criada pela indústria de laticínios Barbosa & Marques, existe até hoje e suas casas preservam o modelo original, ou seja, casas baixas e geminadas. A Vila Sofia situava-se no Bairro Triângulo e se

extinguiu. Essa Vila, conforme apresentado na figura 7, era constituída de um conjunto de casas iguais e agrupadas, criada para moradia dos operários da indústria de porcelana pelo proprietário da fábrica.

A crise dos anos de 1930 afetou a produção de café <sup>19</sup> na região e impactou o desenvolvimento da cidade de Carangola, provocando esfriamento e decadência de sua economia. De acordo com Mercadante,

A depressão dos anos trinta, caracterizada pela queda dos preços do café, conduziria os fazendeiros de Carangola à única alternativa: criação de rebanhos bovinos. [...] O êxodo iniciado nos primeiros anos da crise acentuou-se no decênio seguinte (Mercadante, 1990, p.137).

A crise se prolongou ao longo dos anos com a emancipação de vários distritos. De acordo com o IBGE <sup>20</sup>,

Apesar de ter deixado de constituir ponto final da ferrovia, em 1914, a cidade ainda experimentou um grande desenvolvimento. As sucessivas emancipações de seus distritos - Tombos (1922), Divino e Espera Feliz (1938), Faria Lemos e São Francisco do Glória (1953) e ultimamente Fervedouro (1993) - esvaziaram a base econômica do município. Em 1936 existiam em Carangola treze grandes armazéns exportadores de café e, em 1950 estes já se reduziam a apenas três. Em 1968 o município aderiu ao Programa de Erradicação dos Cafeeiros tidos como improdutivos a troco da pavimentação das rodovias que cortavam o município. Assim se esvaiu o restante da economia local, outrora uma das mais pujantes do Estado de Minas Gerais.

Dos anos de 1930 à década de 1970, o desenvolvimento econômico da cidade de Carangola ocorreu num ritmo lento. Na década de 1970, a cultura cafeeira entra, mais uma vez, em crise e, em decorrência disso, o crescimento econômico da cidade é impactado negativamente, iniciando uma trajetória de descenso marcada pelo empobrecimento da população e pelo agravamento das desigualdades sociais. Este cenário levou parte da população rural a migrar em direção à cidade. O município, que até então era predominantemente rural, no ano de 1980, passou a ter uma população urbana que representava aproximadamente 56% da população total (IBGE, 1980).

Nas décadas seguintes, a população urbana cresceu ainda mais e a rural diminuiu. Em 2010, a população urbana representava 81% e a rural 19% da população total (IBGE,

<sup>19</sup>O Departamento Nacional de Café (DNC) iniciava nesta data [1934] a incineração de 56 mil sacas de café do tipo b, consideradas com "quota de sacrifício" e armazenadas nesta cidade (CARRELI, 2002).

<sup>20</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=311330#>. Acesso em: 01 de mar de 2013.

2010), ou seja, o município se consolidou ao longo do tempo como predominantemente urbano. No entanto, o crescimento da população urbana não foi acompanhado de políticas públicas de provimento de infraestrutura e serviços urbanos para atender às novas demandas desse crescimento. Pelo contrário, ao longo dos anos foi se formando um *déficit* crescente de infraestrutura, de serviços urbanos e de habitação, que atingiu principalmente a população de baixa renda da cidade.

Nesse contexto surgiram vários loteamentos e bairros periféricos de baixa renda - alguns produzidos pela iniciativa privada, outros pelo poder público. Tendo em vista a escala da cidade, estas áreas não são muito distantes da área central, principalmente quando se compara com as grandes cidades e metrópoles, onde os bairros de baixa renda geralmente se localizam em periferias distantes. No caso de Carangola, as principais características dessas áreas são a falta de infraestrutura urbana adequada e de equipamentos urbanos, a renda baixa da população que habita tais áreas, a falta de espaços públicos de convivência, como praças e parques, e de equipamentos culturais, a precariedade dos acessos, a violência urbana e a degradação ambiental.

### 2.1.2 A formação dos bairros da cidade de Carangola

Em 2013 Carangola possui 15 bairros, sendo que vários deles originaram-se de loteamentos privados e públicos, e, na sua maioria, se tornaram bairros algum tempo após a ocupação do espaço <sup>21</sup>.

Na tabela 1, são listados os bairros da cidade de Carangola por ordem cronológica das leis que os criaram:

**Tabela 1**  
**Bairros da cidade de Carangola (MG)**

Nome do Bairro	Leis Municipais de Criação dos Bairros	Data da Criação	Número de Moradores Censo de 2010
Bairro Coroado	Lei nº 999	10/03/1971	1.125 habitantes
Bairro Eldorado	Lei nº 2278	23/05/1988	1.158 habitantes
Bairro Ouro Verde	Lei nº 2308	18/10/1988	772 habitantes
Bairro Centro	Lei nº 2653	09/12/1992	3.369 habitantes
Bairro Triângulo	Lei nº 2653	09/12/1992	5.350 habitantes
Bairro Santa Emilia	Lei nº 2653	09/12/1992	586 habitantes
Bairro Caixa D'água	Lei nº 2644	11/11/1992	1.535 habitantes

<sup>21</sup> Apenas o Bairro Coroado foi criado na época de sua implantação, provavelmente por se tratar de um empreendimento que envolveu parceria com o Governo Estadual.

Bairro Santo Onofre	Lei n° 2653	09/12/1992	1.942 habitantes
Bairro Aeroporto	Lei n° 2653	09/12/1992	908 habitantes
Bairro Chevrand	Lei n° 2653	09/12/1992	1.435 habitantes
Bairro Santa Maria	Lei n° 2653	09/12/1992	1.630 habitantes
Bairro Amendoeiras	Lei n° 2653	09/12/1992	843 habitantes
Bairro Varginha	Lei n° 2653	09/12/1992	1.630 habitantes
Bairro Panorama	Lei n° 2653	09/12/1992	704 habitantes
Bairro Novos tempos	Lei n° 3015	19/12/1996	*

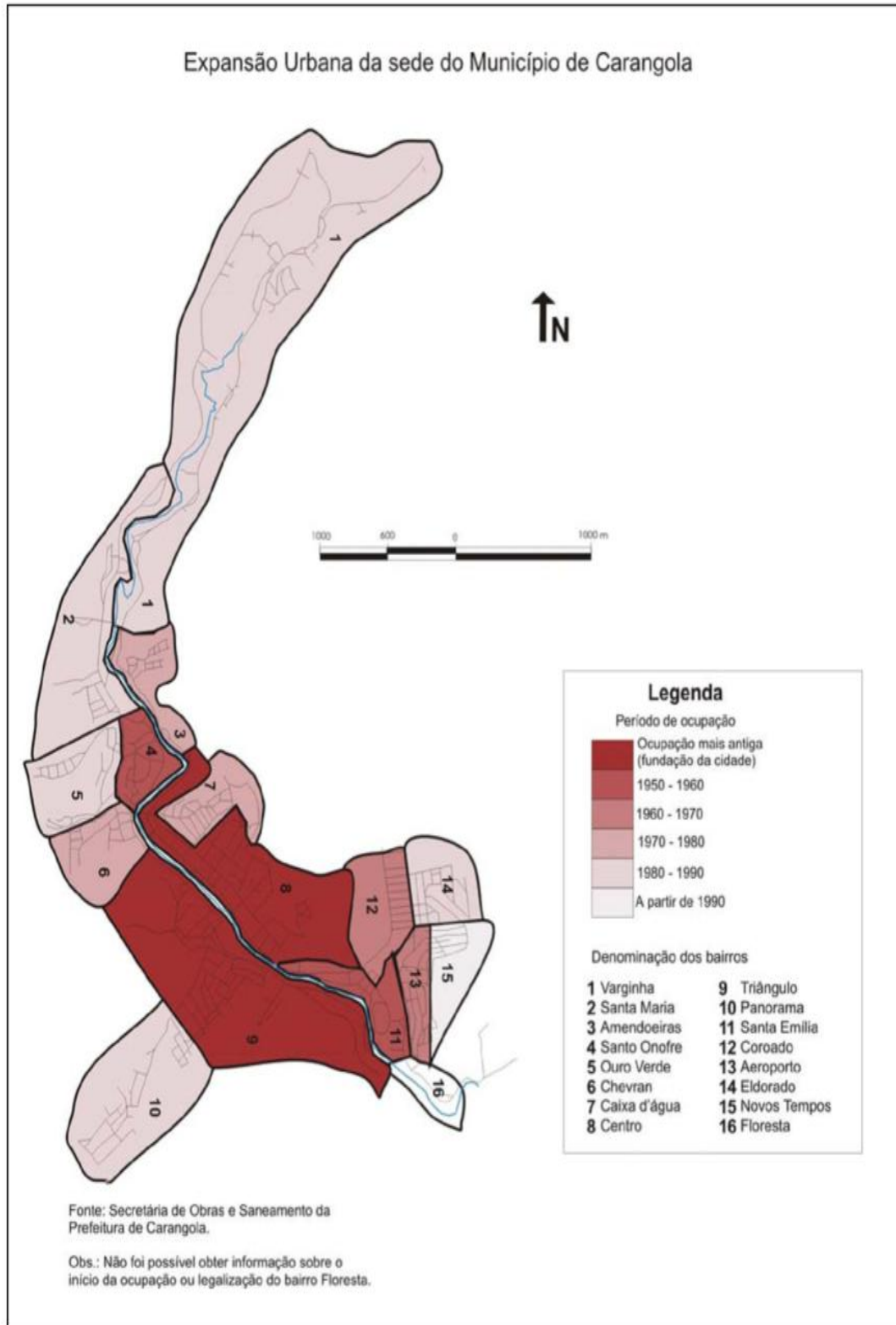
Fonte: Prefeitura Municipal de Carangola e IBGE, 2012.

\* O dado sobre o número de moradores do Bairro Novos Tempos não está disponível, porque encontra-se agregado ao dado sobre o número de moradores do Bairro Aeroporto. A desagregação do dado ocorrerá no próximo Censo, conforme informações do técnico que atua no Escritório Local do IBGE, em Carangola (MG).

Como pode ser notado na figura 8, que representa a expansão urbana da sede do município de Carangola, que a ocupação mais antiga se deu no Bairro Centro e no Bairro Triângulo. Nas décadas de 1950 e 1960, foram ocupadas as áreas que deram origem aos bairros Santo Onofre e Santa Emília. De 1961 a 1970 foram ocupadas as áreas que correspondem aos bairros Coroado e Aeroporto. No período de 1971 a 1980, a ocupação urbana se deu nas áreas correspondentes aos bairros denominados Amendoeiras, Chevrand e Caixa D'água. Na década seguinte, de 1981 a 1990 foram ocupadas as áreas que receberam a denominação de Bairro Varginha <sup>22</sup>, Bairro Santa Maria, Bairro Panorama e Bairro Eldorado. Os primeiros bairros ocuparam de forma linear a parte mais baixa do vale formado pelo rio Carangola e, principalmente, a partir da década de 1970, novos bairros surgiram nas encostas mais íngremes e em áreas de risco <sup>23</sup>.

<sup>22</sup> O Bairro Varginha ocupa parte da área que antes integrava o Distrito de Lacerdina.

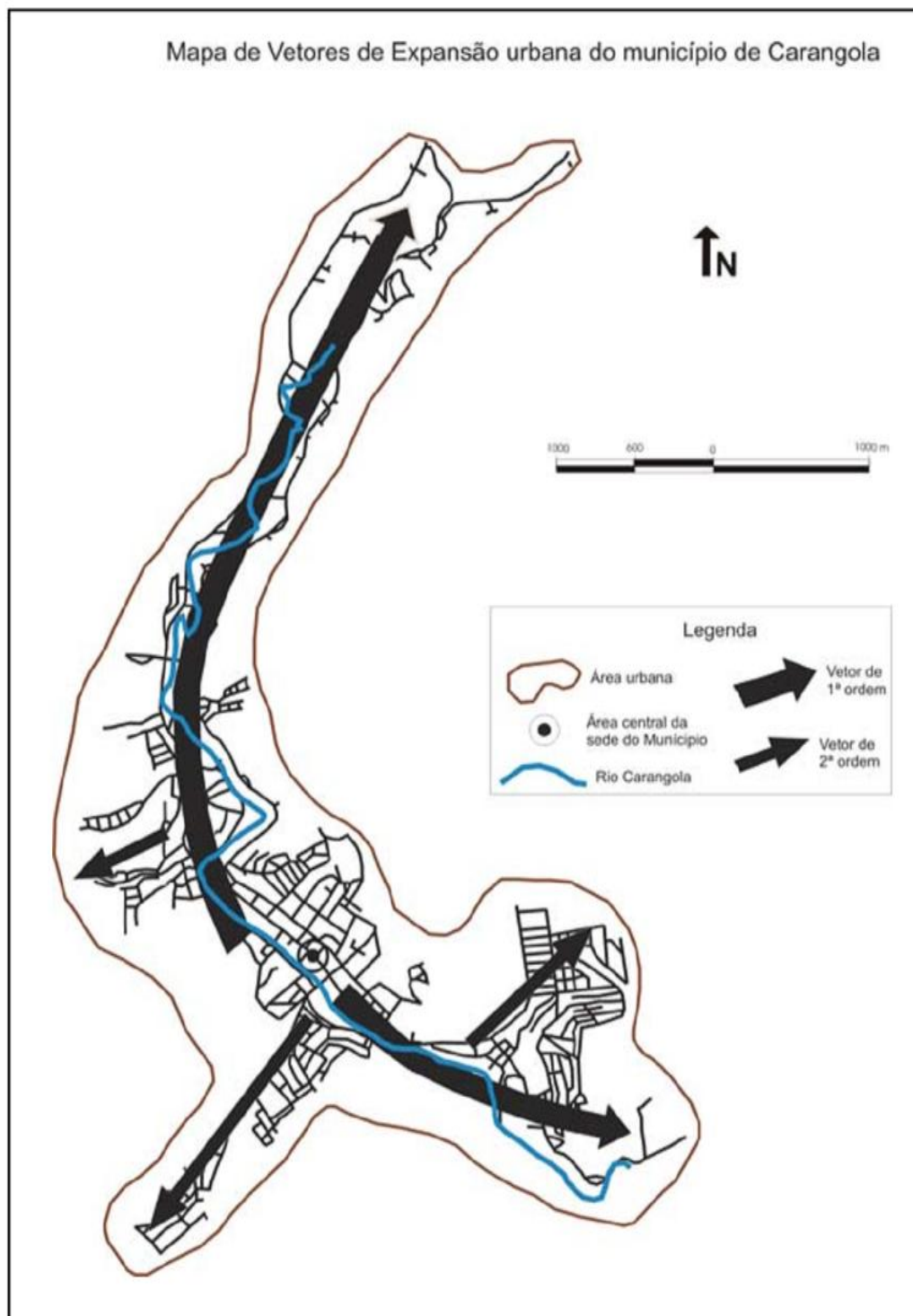
<sup>23</sup> Além da distância temporal entre o surgimento de loteamentos públicos e privados e a aprovação de leis municipais de criação de bairros no espaço urbano da cidade de Carangola, em 2013, ainda persistem, mais especificamente no setor cadastral da Prefeitura Municipal, situações de pouca definição quanto à localização de logradouros e incessantes alterações de nomes de logradouros, o que acarreta confusão e divergências nos diversos setores da administração pública no que se refere à denominação de alguns espaços da cidade e de dados.



**Figura 8** – Delimitação dos bairros da área urbana de Carangola (MG).

Fonte: RAMOS *et al.* **Áreas de risco do sítio urbano de Carangola**. Problemas socioambientais e fatores condicionais. UFMG: 2005, p. 26.

A cronologia da expansão urbana da sede do município de Carangola viabilizou a identificação, nesse estudo, de vetores de 1ª e 2ª ordem, conforme apresentado na figura 9, a seguir.



**Figura 9** - Vetores de expansão urbana da sede do município de Carangola (MG).  
Fonte: RAMOS *et al.* **Áreas de risco do sítio urbano de Carangola**. Problemas socioambientais fatores condicionais. UFMG, 2005, p. 27.

Tendo em vista as características geomorfológicas da área urbana, os dois vetores de ocupação ocorrem em áreas ambientalmente frágeis. O primeiro vetor que se refere à área ao longo do Rio Carangola é o de ocupação mais antiga e sofre com constantes enchentes nos períodos chuvosos. O segundo vetor que indica as áreas de encostas é de ocupação mais recente, o qual se caracteriza por fragilidades ambientais, processos erosivos e movimentos de massa.

## **2.2 Iniciativas do poder público municipal no provimento de habitação de interesse social em Carangola (MG)**

### **2.2.1 Bairro Coroado**

A primeira iniciativa do poder público municipal no âmbito da habitação de interesse social ocorreu nos anos de 1970. Trata-se da criação dos conjuntos habitacionais Saquarema I e II, construídos pela Companhia de Habitação de Minas Gerais (COHAB-MG) em parceria com o poder público municipal e que deu origem ao Bairro Coroado<sup>24</sup>. Nesses conjuntos, as casas foram financiadas por um prazo de 30 anos.

As construções eram casas do tipo sobrado geminados. Elas foram classificadas de acordo com o número de quartos: casa A – 2 quartos, casa B – 3 quartos e casa C – 4 quartos. O bairro foi construído em área plana, de fácil acesso e marcado pela proximidade geográfica com o centro, o que facilitou sua integração à malha urbana ao longo dos anos. As características das moradias também favoreceram o desenvolvimento do bairro, ou seja, as casas não ocupavam densamente os lotes e o padrão construtivo era adequado, o que permitiu ampliações. É importante ressaltar que foram previstos espaços no bairro para áreas de convivência e equipamentos urbanos, especialmente escolas e praças, o que deu a ele uma estrutura própria.

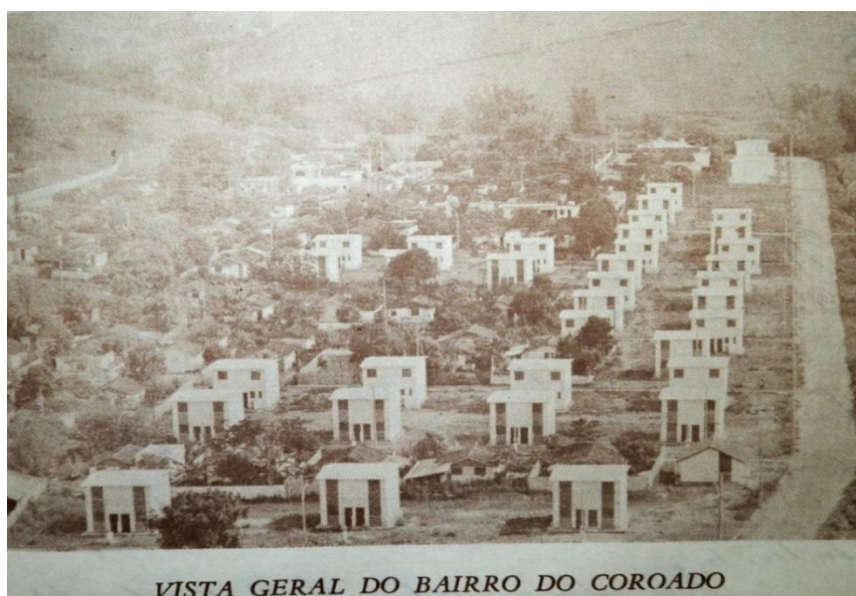
Atualmente, o Coroado não é mais um bairro onde predomina população de baixa renda. Os atuais moradores, em sua maioria, não são mais aqueles que receberam as casas na época da construção do Conjunto. Ao longo dos anos, o bairro sofreu um processo de “gentrificação” ou enobrecimento, na medida em que frações dos segmentos sociais de renda média passaram a comprar imóveis nele localizados, reformando-os e ampliando-os. Com isso, além da proximidade geográfica com o Centro, o bairro passou a se caracterizar

---

<sup>24</sup> O Bairro Coroado foi criado conforme a Lei Municipal 999, de 10/05/1971, teve sua área delimitada pela Lei 2.277, de 04/03/92 e ratificada pela Lei 2.653, de 09/12/92.

também pela proximidade social, não só internamente, mas também com o Centro e bairros vizinhos com padrão social elevado. Tal situação deslocou as famílias socialmente menos favorecidas para as franjas da cidade.

As características do Bairro Coroado no início de sua construção podem ser observadas na figura 10 e as características atuais na figura 11.



**Figura 10** - Bairro Coroado no início da construção, em 1970 – Carangola (MG)  
Fonte: Gazeta de Carangola – Edição Centenário 1982.



**Figura 11** - Aspecto do bairro Coroado, no ano de 2012 – Carangola (MG)  
Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora.

A construção do conjunto habitacional no Bairro Coroado, entretanto, não solucionou o problema da escassez de moradias para a população de baixa renda na cidade de Carangola à época.

### **2.2.2 Bairro Panorama**

Outra iniciativa do poder público municipal para provimento de habitação de interesse social ocorreu nos anos de 1980, e deu origem ao bairro Panorama. A área escolhida para implantação do loteamento tinha sérios problemas geológicos, tendo em vista sua declividade acentuada e principalmente por conter grande número de nascentes que tornavam o solo poroso e liquefeito. Edificações existentes em área próxima ao loteamento, quando de sua construção, já apresentavam graves problemas de instabilidade, rachaduras, recalques etc., indicavam que o local não era apropriado para ocupação. No entanto, apesar dos evidentes problemas, o poder público municipal optou por construir o loteamento nessa área.

Em 1986, os problemas decorrentes da fragilidade do solo começaram a aparecer. Segundo informações contidas no diagnóstico realizado por graduandos do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, em 2005, no episódio ocorrido em 1986, duas casas foram destruídas pelo “abalo e movimento do solo”. Essa ocorrência, no entanto, não gerou medidas de prevenção do poder público municipal ou de grupos de moradores.

No ano de 2005, nos períodos de fortes chuvas, outras edificações do Bairro Panorama foram inteiramente destruídas, retorcidas, sugadas pelo solo, com a aparência de um terremoto, como mostram as figuras 12, 13 e 14. Nessa época o número de edificações afetadaas foi maior e gerou grande repercussão na cidade.



**Figura 12** – Aspecto de casa do Bairro Panorama em 2005, após abalos e movimentação do solo.

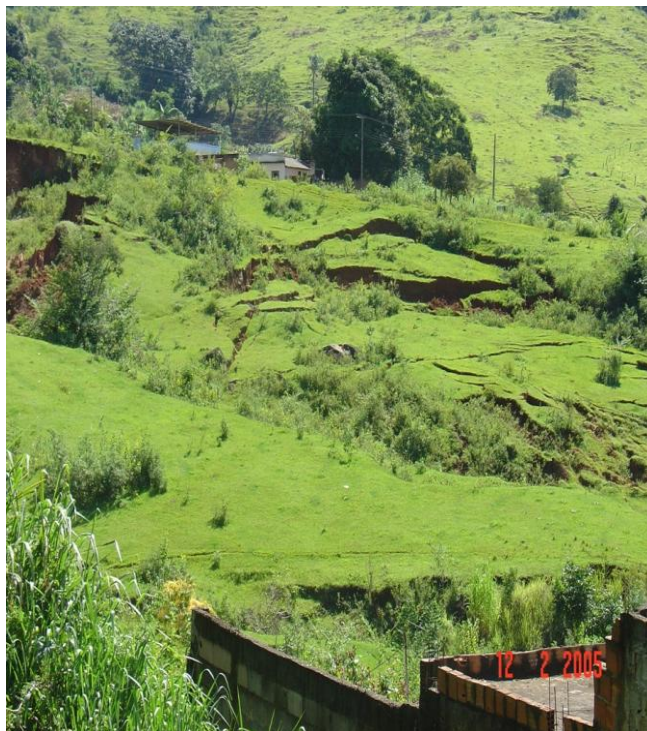
Fonte: Acervo pessoal Marcelo Hosken.



**Figura 13** – Aspecto de casa do Bairro Panorama em 2005, após abalos e movimentação do solo.

Fonte: Acervo pessoal Marcelo Hosken.

As imagens a seguir apresentam as fissuras que se abriram no solo no Bairro Panorama em fevereiro de 2005:



**Figura 14** – Movimentação do solo no Bairro Panorama em 2005.  
Fonte: Acervo pessoal Marcelo Hosken.

Em decorrência da gravidade da situação, em 2005, a Prefeitura Municipal de Carangola contratou os serviços de especialistas da Universidade Federal de Viçosa – UFV e da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, os quais elaboraram pareceres interditando o local para novas edificações e recomendando a desocupação de algumas áreas cujas edificações ainda não tinham sido abaladas.

No entanto, as recomendações feitas não foram acatadas e a Prefeitura continua a conceder alvarás de construção para essa área. Dessa forma, nesse bairro surgem continuamente novas construções, algumas delas tendo como proprietários moradores da região que perderam suas casas em 2005. As edificações recentes na área considerada imprópria para moradia podem ser vistas na figura 15.



**Figura 15** – Aspecto do conjunto de casas construídas em 2012 no Bairro Panorama – Carangola (MG)  
Fonte: Acervo pessoal da autora – Dezembro de 2012.

### **2.2.3 Bairro Varginha**

Em 1998, ocorreu outra iniciativa do poder público municipal para construção de habitação para famílias de baixa renda. O empreendimento denominado Morro do Cruzeiro resultou na construção de 77 casas, com área total 29,69 m<sup>2</sup> cada, e deu-se a partir da parceria entre o município e o poder público federal, através do programa “Habitar Brasil”.

A área escolhida para implantação do loteamento (assim como ocorreu com o Bairro Panorama) não era adequada, tendo em vista as altas declividades e a dificuldade de acesso. As edificações se caracterizam pelo baixo padrão construtivo e pela falta de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, pavimentação, calçadas e pelos níveis significativos de violência urbana, principalmente aquela ligada a drogas, conforme pode ser observado na figura 16.



**Figura 16** – Aspecto do Morro do Cruzeiro, em dezembro de 2012, Carangola (MG). Casas construídas através do Programa “Habitar Brasil”.  
Fonte: Acervo pessoal da pesquisadora

As informações sobre a expansão urbana da cidade de Carangola indicam que, das três iniciativas do poder público do município para atender à escassez de moradia para a população de baixa renda, apenas o Bairro Coroado, criado nos anos de 1970 do âmbito da COHAB, encontra-se articulado à malha urbana do restante da cidade. O Bairro Panorama, criado nos anos de 1980 e o loteamento Morro do Cruzeiro, localizado no Bairro Varginha, criado no final da década de 1990, encontram-se em situação de risco ambiental e social e, no segundo caso, segregado.

No próximo capítulo será discutido o processo de produção dos loteamentos Campo de Aviação II e I, uma iniciativa do poder público municipal para o provimento de habitações para a população socialmente desfavorecida.

### CAPÍTULO III A AÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA PRODUÇÃO DO BAIRRO NOVOS TEMPOS

#### 3.1 O Bairro Novos Tempos

Em 1996, ano de eleições municipais <sup>25</sup>, o poder público municipal de Carangola construiu os loteamentos Campo de Aviação II e I num antigo campo de pouso da cidade, localizado no topo de um morro – uma área totalmente plana –, como mostra a figura 17, os quais deram origem ao Bairro Novos Tempos <sup>26</sup>.

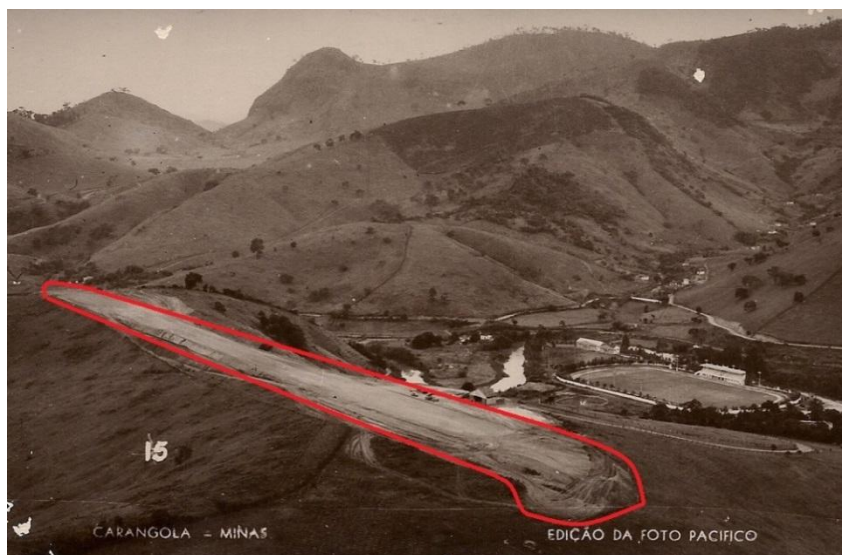


Figura 17 – Antigo campo de pouso no ano de 1951, local onde foram implantados os loteamentos Campo de Aviação II e I em Carangola (MG).  
Fonte: Acervo pessoal de Rogério Carelli.

Até a primeira metade da década de 1990, a área onde atualmente se localiza o Bairro Novos Tempos, além de ser utilizada como campo de pouso de pequenos aviões, era um local de lazer e ponto turístico. Esse local, onde era possível desfrutar de uma visão panorâmica da cidade, dada sua posição estratégica, era frequentado por famílias, crianças e jovens que utilizavam a área para a prática de esportes, dentre outras atividades, como, por exemplo, soltar pipas e aprender a “andar de bicicleta”, assim como dirigir. Cabe destacar que o deslocamento até esse local pelos usuários do espaço, de modo geral, era feito de carro, devido à sua localização. A implantação dos loteamentos implicou na perda desse local relativa às atividades de lazer que até então eram realizadas ali.

<sup>25</sup> Realizadas em 03 de outubro de 1996.

<sup>26</sup> A denominação Bairro Novos Tempos se origina do *slogan* da campanha eleitoral utilizado pelo partido político do Prefeito Municipal à época.

O terreno onde foram implantados os loteamentos foi adquirido pela Prefeitura Municipal em 1992 <sup>27</sup>. A decisão de lotear essa área tomada pelo Prefeito à época é, atualmente, justificada pela existência, no ano de 1996, de uma elevada demanda de habitação para população de baixa renda na cidade. Também, pelo fato desse terreno pertencer ao município e possuir uma topografia favorável, no que se refere à área a ser utilizada para as construções, pois era plana, e ainda pelo fato de que já havia sido construído um Centro de Atendimento ao Trabalhador do SESI nesse local.

De acordo com o ex-prefeito,

[...] a partir do momento que ali construíram [...] já tinha uma parte ocupada pela construção do SESI. Carangola é uma cidade muito problemática com relação ao problema de conseguir área, por ser uma cidade montanhosa [...] Aqueles terrenos eram de propriedade da Prefeitura, então eu entendi que aquilo ali poderia se transformar num bairro para atender essas pessoas mais carentes [...]. Eu tinha três opções em Carangola e usei as três. Eu estava estudando aquele bairro que era de propriedade da Prefeitura.

Apesar de recomendados, não foram realizados estudos geotécnicos para implantação desses loteamentos. Embora se tratasse de uma área plana, o fato da mesma se localizar no topo de um morro, permite julgar que poderia ter merecido mais atenção do poder público municipal, no que se refere a tais estudos, uma vez que eles poderiam indicar, por exemplo, as obras e os cuidados que seriam necessários para prevenir possíveis danos ambientais decorrentes dessa ocupação.

Em entrevista, o ex-prefeito reconheceu que deveriam ter sido feitos estudos geotécnicos e acrescentou que foi na “sorte”. No entanto, também indicou que considerava o “terreno bom” e que dificilmente haveria riscos ou danos, conforme alega:

A gente, mesmo sendo leigo... Aquela área... A gente percebe eventualmente que o estudo é necessário. Hoje em dia, se tornou muito necessário, mas a gente olhando aquilo lá... É uma área muito... Com uma característica de solo bem diferente... [...]. Eu acho remoto aquilo ali ter algum problema, mas não houve estudo do solo, das condições....

A “dispensa” dos estudos geotécnicos para a implantação dos Loteamentos Campo de Aviação II e I indicia certo descaso do poder público municipal na produção das habitações de interesse social na cidade, pois se trata de uma área com alta declividade e

---

<sup>27</sup> Este terreno foi adquirido por Ação de Desapropriação de herdeiros de Severino Fraga e Nelson Hosken conforme registros nº.9773, L.3-x, folhas 140,13988,L.3-AB, folhas 211, no Cartório do 1º Registro de Imóveis da Comarca de Carangola.

plana que hoje, 17 anos após sua implantação, apresenta vários pontos de deslizamentos e áreas de risco e indicia, também, a urgência com a qual os mesmos foram criados.

Esta urgência para a implantação dos loteamentos parece estar relacionada ao ano em que isso se deu, ou seja, 1996, ano de eleições municipais. A expressão “tinha que fazer” dá visibilidade a este aspecto. Sobre a escolha do local para a implantação dos loteamentos, o ex-prefeito disse:

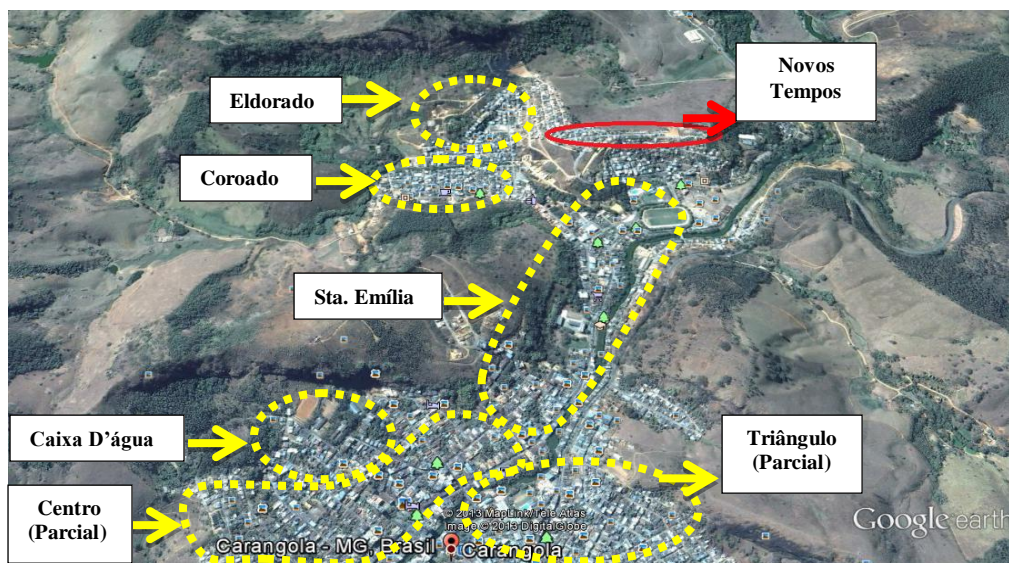
A topografia prejudica. Você pode ver que já tem carro na Prefeitura que dá assistência lá com relação ao transporte escolar. [...] mas realmente ficou um bairro distante, não era um local ideal para se fazer um bairro, mas era o que a gente tinha na mão no momento em que eu tinha que fazer .

Na figura 18, é apresentada uma vista geral da cidade de Carangola e a posição do Bairro Novos Tempos na área urbana.



Figura 18 – Vista do Centro da cidade de Carangola e do Bairro Novos Tempos, em 1999.  
Fonte: Acervo pessoal Braz Cosenza, modificado pela autora.

Relaciona-se espacialmente com os Bairros Coroadó, Eldorado e Santa Emília, conforme a figura 19, a seguir. Por conhecimento empírico, sabe-se que Coroadó e Santa Emília são bairros com padrões elevados de concentração renda. É nesses bairros que se localizam equipamentos urbanos como escolas, supermercados e postos de saúde, que são buscados pelos moradores do Bairro Novos Tempos, uma vez que, esse é desprovido de tais serviços.



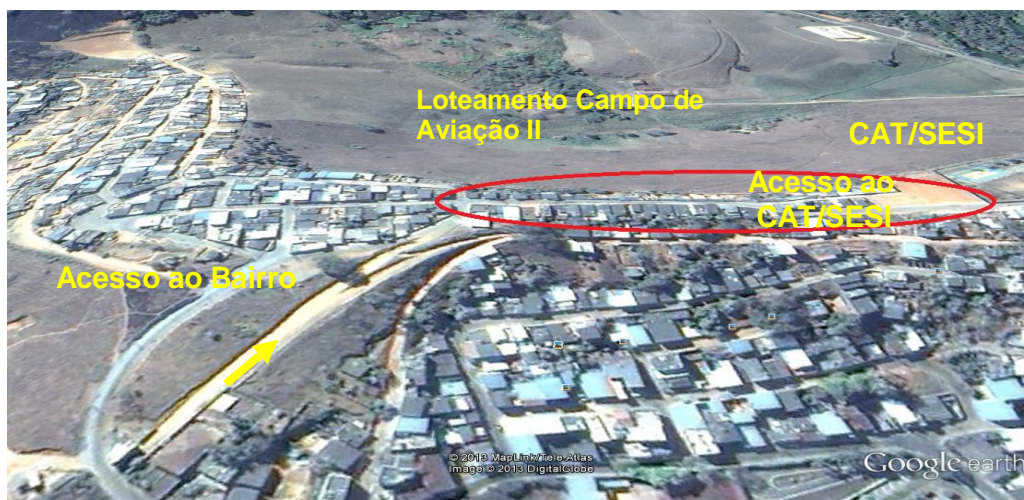
**Figura 19** – Bairros da cidade de Carangola próximos ao Bairro Novos Tempos.  
 Fonte: Imagem do Google Earth, acessado pela autora em dezembro de 2012, modificada pela autora.

Outro argumento utilizado para justificar a escolha desse local para implantação dos loteamentos foi o fato de que nessa área já havia sido iniciada a construção de um Centro de Apoio ao Trabalhador do Serviço Social da Indústria – SESI. Sobre a proximidade do CAT/SESI do bairro, o ex-prefeito entrevistado afirmou que “eu ainda dei muita sorte porque o SESI foi construído aí do lado e o SESI é de acesso... custo muito barato” .

Desde a implantação do CAT/SESI funcionam turmas de educação infantil – mantidas pelo poder público municipal – que atendem as crianças residentes no Bairro Novos Tempos. No entanto, o Centro possui piscinas, quadras, áreas de lazer, equipamentos que não são utilizados pelos moradores do bairro, pois o “custo muito barato”, mencionado pelo ex-prefeito, não viabiliza o acesso dos moradores do bairro às instalações desse centro.

Além disso, o acesso ao CAT/SESI <sup>28</sup> é feito pelo lado oposto àquele mais comumente utilizado pelos moradores do bairro, conforme pode ser observado na figura 20. Essa situação colabora para a ampliação de um tipo específico de distância, ou seja, a distância social entre o bairro e essa instituição e seus frequentadores, o que contribui para o isolamento dos moradores do Bairro Novos Tempos.

<sup>28</sup> Em 2011, esse centro passou a ser administrado pela Prefeitura Municipal de Carangola.



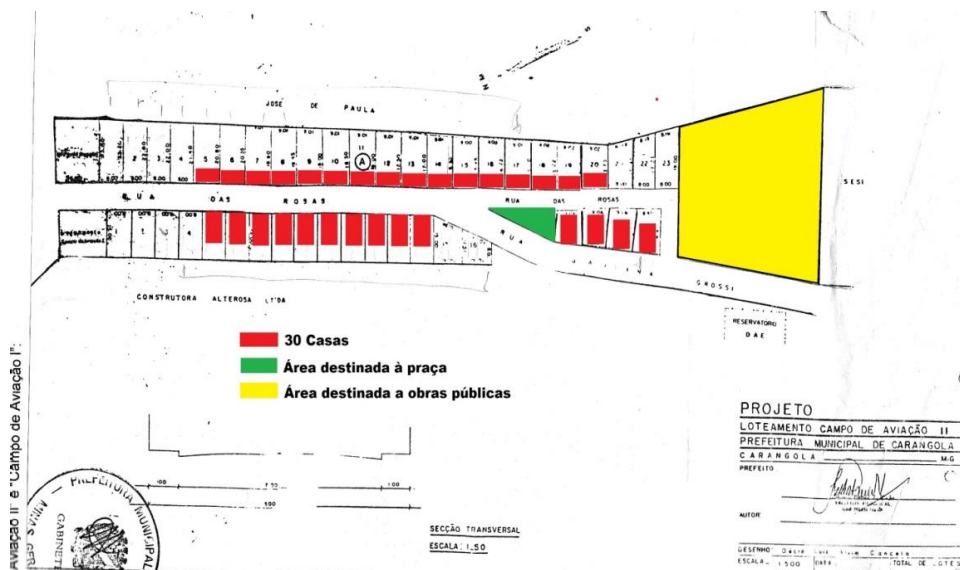
**Figura 20** – Loteamento Campo de Aviação II, Carangola (MG).  
Fonte: Imagem Google Earth, acessado em dezembro de 2012, modificado pela pesquisadora.

### 3.1.1 O Loteamento Campo de Aviação II

A área total do primeiro loteamento construído no Bairro Novos Tempos – Campo de Aviação II – é de 23.838,00 m<sup>2</sup>. Foram implantados 43 lotes, cada um com área aproximada de 135 m<sup>2</sup>, sendo que, em 30 deles, a Prefeitura Municipal de Carangola construiu casas de quarto, sala, cozinha e banheiro, com área de 33,18 m<sup>2</sup>.

À primeira vista, o fato da área total do lote ser de 135 m<sup>2</sup> e a área construída ser de apenas 33,18 m<sup>2</sup> poderia indicar que, apesar da área construída ser muito reduzida, as famílias que receberam essas casas teriam espaço para ampliar suas moradias futuramente, de modo a atender suas necessidades. No entanto, cabe ressaltar que a maior parte dos lotes onde o poder público municipal construiu essas casas está localizada em uma área plana, de elevada declividade; portanto, a área não ocupada pelas casas construídas nesses terrenos não pode ser aproveitada para ampliação das instalações.

A figura 21 representa a planta original do loteamento Campo de Aviação II, onde se observa, em vermelho, a marcação das 30 primeiras casas; em verde, a área delimitada para praça; e em amarelo, o local destinado aos serviços públicos e 13 lotes nos quais não foram construídas casas pelo poder público municipal no início da implantação desse bairro.



**Figura 21** – Planta do loteamento Campo de Aviação II, com as 30 primeiras casas.  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Carangola

A área destinada à praça pública nesse loteamento é de 180 m<sup>2</sup>. A área destinada às obras públicas, como escola, posto de saúde etc, é de 3.000 m<sup>2</sup> – essas áreas foram marcadas na figura 22, a seguir, em vermelho. Já a área destinada às ruas é de 2.007 m<sup>2</sup>. Assim, considerando que a área total do loteamento é de 23.838,00 m<sup>2</sup> e o somatório das áreas destinadas à praça pública, às obras públicas e às ruas é de 5.187 m<sup>2</sup>, portanto menos que os 35% de áreas públicas estabelecidos na Lei 6766/79, conclui-se que esse loteamento foi projetado em desacordo com essa lei federal.



**Figura 22** – Área do loteamento Campo de Aviação II, destinada a obras públicas - Carangola (MG)  
 Fonte: Acervo Braz Cosenza, 2000, modificado pela pesquisadora.

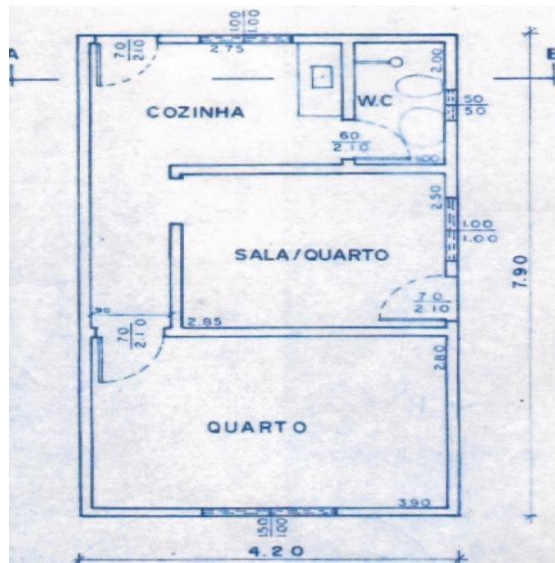
Também na figura 22 a área delimitada em azul corresponde à instalação do SESI - Serviço Social da Indústria, cujo uso é exclusivo dos associados. Os moradores do bairro não podem utilizar esse espaço de lazer estreitamente integrado ao bairro, mas ao mesmo tempo, segregado e subutilizado. Atualmente, a gestão deste equipamento é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Carangola.

Além de não destinar 35% da área do loteamento para ruas, obras públicas e áreas de lazer, conforme estabelece a Lei 6766/79, em 2003, portanto, sete anos após a criação do bairro a área destinada à praça pública – que era utilizada por crianças para atividades de lazer no bairro, já havia sido parcelada e doada a terceiros pelo poder público municipal, conforme figura 23.



**Figura 23** – Área destinada às obras públicas já parcelada e doada em 2003 - Carangola (MG)  
Fonte: Acervo dapesquisadora, 2003.

O projeto arquitetônico das casas, apesar de não contemplar padrões mínimos de higiene e salubridade, foi aprovado pela Prefeitura. Esse projeto era o mesmo para todas as casas, não respeitando as características de cada família. (Figura 24).



**Figura 24** – Planta baixa das casas aprovada pela Prefeitura.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Carangola.

As características dessas casas são: confinamento nos lotes, sem articulação com o espaço urbano, as janelas (quarto, sala, cozinha e banheiro) são do tipo basculante, o que dificulta a ventilação adequada, e o telhado de amianto, conforme pode ser observado na figura 25, a seguir.



**Figura 25** – Aspecto das casas do Loteamento Campo de Aviação II – Carangola (MG)  
Fonte: Acervo da autora

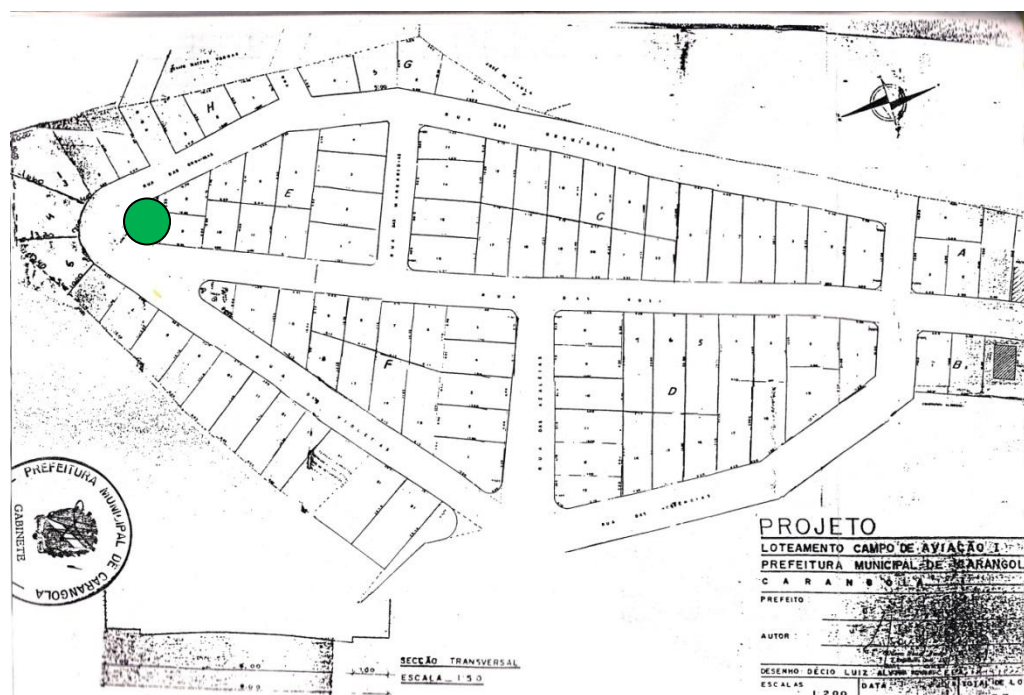
### 3.1.2 O Loteamento Campo de Aviação I

Utilizando o método da observação direta <sup>29</sup>, buscou-se obter informações sobre o Loteamento Campo de Aviação I e sua formação. A observação, segundo Richardson “é o exame minucioso ou a mirada atenta sobre um fenômeno no seu todo ou em algumas de suas partes; é a captação precisa do objeto examinado” (2012, p. 259). Para esse autor, a “observação é imprescindível em qualquer processo de pesquisa científica. [...] Ela é a base de toda investigação no campo social” (Ibidem).

O loteamento Campo de Aviação I foi construído em seguida ao Campo de Aviação II. Nesse loteamento, diferentemente do que ocorreu no Campo de Aviação II, o poder público municipal não construiu as casas: os moradores foram contemplados com a doação de lotes e eles próprios construíram as casas de acordo com suas próprias possibilidades financeiras.

A gleba do Loteamento Campo de Aviação I foi parcelada em 96 lotes, cujas áreas variaram entre 88 e 135 m<sup>2</sup>. Todos esses lotes, assim como as casas do Loteamento Campo de Aviação II, foram doados no ano de 1996, antes do término do mandato do Prefeito.

Na figura 26, a seguir, pode-se observar a planta do loteamento Campo de Aviação I, com seus 96 lotes bem como a marcação da área destinada a praça pública.



<sup>29</sup> Este método seria empregado juntamente com as entrevistas aos moradores, mas, devido a problemas de insegurança e violência no bairro, a pesquisadora não conseguiu realizá-las.

**Figura 26** – Planta do Loteamento Campo de Aviação I, Carangola(MG)  
Fonte: Prefeitura Municipal de Carangola

A área total do loteamento Campo de Aviação I é de 35.250 m<sup>2</sup>. Ele foi aprovado pela Prefeitura Municipal com área destinada a uma praça de 90 m<sup>2</sup> marcada em verde na figura 26 e com nenhuma área destinada à construção de outros equipamentos públicos. A área destinada às ruas perfaz o total de 7.050,89 m<sup>2</sup>.



**Figura 27** – Foto indicativa do Loteamento Campo de Aviação I  
Fonte: Google Earth, acessado em dezembro de 2012, modificado pela pesquisadora.

Portanto, também esse loteamento, da mesma forma que o loteamento Campo de Aviação II - iniciativas do poder público municipal -, foi construído em desacordo com a Lei Federal <sup>30</sup> 6766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, especialmente seus Art. 4º e 5º.

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo;

§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

<sup>30</sup> Em Carangola, em 1996, não existia lei municipal de parcelamento do solo. Dessa forma, os loteadores, inclusive e principalmente o poder público municipal, deveriam respeitar a Lei Federal 6766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

O Art. 5º estabelece que:

O Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

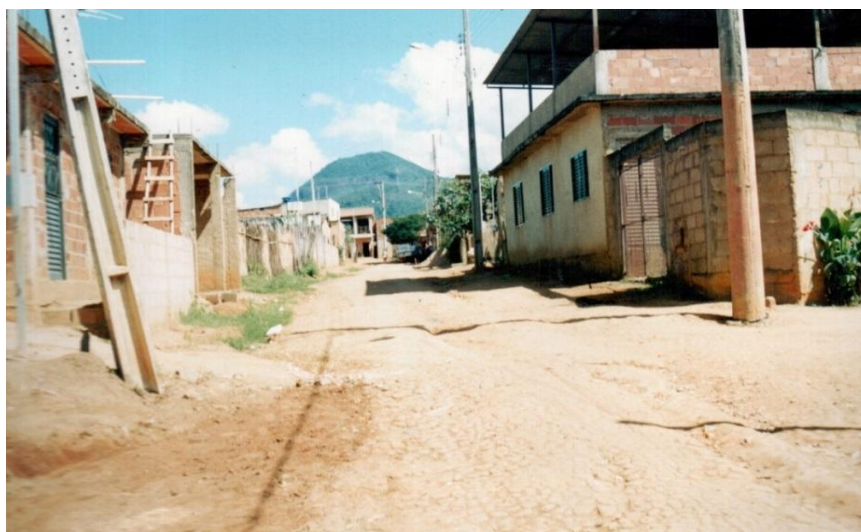
Parágrafo único - Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (BRASIL,1979)

O descumprimento da Lei Federal 6766/79 persistiu ao longo do tempo, levando o poder público municipal a se manter desobrigado de assegurar aos moradores as condições mínimas estabelecidas na legislação. Na figura 28, podem ser observadas as condições em que se encontravam as ruas do loteamento no ano de 2000, isto é, após quatro anos de sua implantação: sem calçamento, sem sistema de captação de água pluvial, sem marcação do meio fio, sem calçadas, com a presença de mato em todo o arruamento, deixando explícito o estágio de abandono do loteamento pelo poder público municipal.



**Figura 28** – Aspecto do Loteamento Campo de Aviação I, em 2000, Carangola(MG).  
Fonte: Acervo da pesquisadora.

Na figura 29, pode-se observar que as casas construídas no Loteamento Campo de Aviação I apresentam um padrão construtivo um pouco melhor do que aquele das edificações do Loteamento Campo de Aviação II, que foram construídas pelo poder público municipal. Ainda assim, parte significativa das casas está inacabada, faltando revestimento, pintura, telhado, etc. Cabe destacar ainda que os moradores constroem sem assistência técnica da prefeitura, sendo que os acréscimos de pavimento são feitos sem a aprovação no setor cadastral da Prefeitura, dando origem a novas moradias irregulares e ilegais.



**Figura 29** – Aspecto do arruamento e das moradias do Loteamento Campo de Aviação I, Bairro Novos Tempos – Carangola (MG).  
Fonte: Acervo da autora, 2000.

### 3.2 Percepções sobre o Bairro Novos Tempos

Os dados gerados por meio de entrevistas realizadas com o ex-prefeito de Carangola (responsável pela implantação dos loteamentos que deram origem ao Bairro Novos Tempos), e com cinco moradoras <sup>31</sup> desse bairro foram analisados de acordo com os pressupostos da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Assim, no *corpus* constituído pelo conjunto das entrevistas foram identificadas as convergências das respostas dadas pelos sujeitos investigados, procedendo-se à divisão do mesmo nas seguintes categorias: (i) a infraestrutura do Bairro Novos Tempos; (ii) o padrão construtivo das casas; (iii) o processo de doação das casas: práticas clientelistas; (iv) o desamparo pelo poder público e a violência; (v) da legalidade à ilegalidade urbana; e (vi) a segregação residencial imposta.

A abordagem das percepções dos sujeitos pesquisados sobre o Bairro Novos Tempos deu visibilidade a certa consonância entre os discursos desses sujeitos e à naturalização ou banalização das condições precárias do bairro e dos efeitos dessas condições sobre a vida dos moradores – tanto das condições que caracterizavam o bairro quando ele foi criado, quanto daquelas que perduram até hoje.

Essa consonância entre os discursos e a naturalização e/ou banalização das condições do bairro parece ter como elemento explicativo, em parte, o faccionalismo

---

<sup>31</sup> Como foram cinco as moradoras entrevistadas, cada uma recebeu um número precedido da letra “M”: M1, M2, M3, M4 e M5. Em um caso, houve a interferência da filha da moradora nas respostas às perguntas. Nesse caso, a filha recebeu a letra “F”, seguida do número referente à sua mãe (moradora).

(CANIELO, 2003) existente em Carangola, semelhante àquele observado na cidade de São João Nepomuceno, por meio de um estudo antropológico feito nesta cidade.

O faccionalismo em Carangola, observado por conhecimento empírico, da mesma forma que em São João Nepomuceno tem sua razão e fundamento na divisão política dos moradores em dois grupos, divisão que impera na cidade de Carangola desde longa data.

No caso específico do Bairro Novos Tempos, as pessoas que receberam as doações de casas e lotes em 1996 foram aquelas que pertenciam à mesma “facção” do ex-prefeito, ou seja, eram pessoas que mantinham relações de proximidade e fidelidade política com ele. Cabe mencionar ainda que algumas moradoras do Bairro Novos Tempos ainda mantêm tais relações<sup>32</sup> e exibem em suas casas fotografias do ex-prefeito.

Sobre o faccionalismo, Caniello destaca que:

Temos falado em faccionalismo para definirmos um tipo de sistematização de padrões de conduta no âmbito da organização social operado mediante a rivalidade entre grupos com identidades próprias definidas diádica e opostamente no interior da totalidade social englobadora e ‘unionista’ da pequena cidade. [...] um elemento básico do faccionalismo é o seu caráter predominantemente político, pois normalmente ele é uma estrutura codificada por oposições entre grupos organizados que disputam o poder. [...] a vida social é organizada a partir de uma clivagem da totalidade globalizadora da pequena cidade – a qual é codificada pelos grupos políticos que disputam o poder, normalmente sob a fórmula *situação* vs. *oposição* –, o que produz arenas de solidariedade e identidade (a própria facção) e arenas de hostilidade e rivalidade (as relações com a facção oposta). Um fator importante nessa configuração é que as facções políticas não são definidas a partir de posições programáticas diferenciais, mas por alinhamentos pessoais expressos modelarmente em relações de patronagem e no clientelismo (CANIELO, 2003, p. 8).

Assim, o pertencimento ao mesmo grupo do ex-prefeito e o “padrão pessoalizante de relações sociais” (CANIELLO, 2003, p. 14) que impera nesse contexto, parece ter produzido a consonância dos discursos, no que se refere ao “altruísmo” e imediatismo da iniciativa de doar casas a famílias carentes na cidade de Carangola, bem como no que se refere à justificação da precariedade das condições das moradias em decorrência da escassez de recursos públicos municipais e sentimento comum de ter recebido um “favor” – na lógica da patronagem –, materializado em casas e lotes uma espécie de resignação (especialmente entre moradoras), em relação à precariedade das condições do bairro e de suas moradias. Tais sentimentos fazem desaparecer o fato de se tratar de um direito e a responsabilidade

---

<sup>32</sup> Algumas moradoras entrevistadas manifestaram a preocupação em não prejudicar o ex-prefeito, com suas entrevistas, porque “ele era muito bom” e amigo.

do poder público de assegurar condições dignas de moradias às populações de baixa renda, cidadãos da cidade, pois o faccionalismo opõe grupos e dificulta a cidadania.

De acordo com Mattos:

[...] a cidade é o *locus* que surge originalmente da ideia de inclusão, de convergência, de congregação. Não é sem razão, portanto, que cidade e cidadania são termos que têm a mesma raiz etimológica. Embora a concepção contemporânea de cidadania não diga respeito somente ao morador urbano, a cidade sempre foi o espaço idealizado para a concretização da cidadania [...] Cidadania é construção que não se faz individualmente, mas como resultado de conquistas coletivas. Tais conquistas, no plano jurídico, equivalem a direitos, como definiu Hanna Arendt, na frase célebre: cidadania é o direito de ter direitos (MATTOS, 2006, p. 57).

É preciso destacar ainda que na análise da documentação relativa ao processo de implantação do Bairro Novos Tempos, desde a escolha do local, a seleção das famílias beneficiárias até sua inauguração, no ano de 1996, não foi possível detectar qual era a voz dissonante em relação às etapas desse processo. Essa situação indicia que em Carangola naquela época, tanto no executivo, quanto no legislativo, o grupo no poder pertencia à mesma facção política. Além disso, a doação de casas à população de baixa renda parece gozar de legitimidade direta, ou seja, num país com tamanha desigualdade social e numa cidade onde há um elevado *déficit* habitacional para a população de baixa renda é difícil uma voz que problematize a produção da segregação urbana e a geração de riscos sociais e ambientais, com a implantação de um bairro desprovido de condições adequadas e de equipamentos sociais.

### **3.2.1 A infraestrutura do Loteamento Campo de Aviação II**

A entrega das casas do Loteamento Campo de Aviação II, no ano de 1996, se efetivou num quadro de amplas precariedades: ruas sem calçamento, abastecimento de água insuficiente no loteamento, dificuldade de acesso ao loteamento em decorrência das condições das vias, iluminação precária e inexistência de equipamentos sociais no loteamento são alguns exemplos.

O ex-prefeito, quando perguntado sobre as condições infraestruturais do bairro, na época de sua inauguração disse:

Lá na época foi feito dessa forma porque era uma pressão tão grande na época por questões de habitação que a gente recebia na Prefeitura pessoas que só iam atrás disso. Nós precisamos construir e não temos... Foi uma falha, eu admito...

[...] Mas... houve essa falha. O calçamento é porque a prefeitura não tinha condições de dar àquela área toda a infraestrutura necessária... Mas eu admito para se fazer um negócio como manda hoje a lei, como deve ser, primeiro tem que botar água, tem que botar esgoto, botar calçamento e rede pluvial ).

Perguntadas sobre as condições infraestruturais do bairro na época de inauguração do mesmo pelo poder público municipal do bairro, as moradoras fizeram as seguintes descrições:

Tudo cheio de lama e mato. Graças a Deus saiu esse negócio para se fazer asfalto<sup>33</sup>, o calçamento. (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Era mato, né! Era lugar de negócio de avião. Tinha só barro, barro atolava até aqui, até no meio da perna. Quando entregou as casas para nós viemos atolando... (M1, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Aqui era sem calçar, era no chão. Aqui tinha passado trator, tinha feito as casas era no chão. (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Era de barro, era de terra. (M4, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos)

Toda de terra, muito lama. A iluminação era só até aqui na esquina, pra lá não tinha. (M5, residente no Bairro Novos Tempos há 16 anos).

Apesar da precariedade das condições de implantação do bairro observa-se que as moradoras entrevistadas descrevem essa realidade sem, no entanto, problematizá-la, pois elas não fazem menção ou não conhecem o direito de recebimento das casas em condições adequadas para a utilização ou à necessidade de que o bairro fosse estruturado de modo a assegurar os equipamentos sociais indispensáveis para o convívio. De modo geral, elas acrescentam ao final das descrições das condições do bairro, algumas expressões que indicam a aceitação dessas condições precárias como, por exemplo: “ainda bem que recebi essa casinha” (M3, residente no Bairro Novos Tempos, há 17 anos).

As condições precárias do Bairro, descritas pelas moradoras nos relatos acima, perduraram, sem alterações, durante sete anos. Em 2003, persistia a inexistência de calçadas, de pavimentação das ruas, de sistema de drenagem e a insuficiência do abastecimento de água para os moradores.

Cabe destacar também que o ex-prefeito, durante a entrevista, após a descrição das precárias condições infraestruturais do Bairro Novos Tempos na época de sua inauguração,

---

<sup>33</sup> A moradora se refere ao recente asfaltamento das vias de acesso ao bairro e aquelas do próprio Bairro Novos Tempos.

procura minimizar, no âmbito do discurso, os problemas, afirmando que a largura das ruas no bairro é adequada, especialmente se comparada às vielas das favelas de grandes metrópoles. Assim, exaltando o espaço físico reservado às ruas no Bairro Novos Tempos como uma característica positiva do mesmo, o ex-prefeito relatou:

Algumas coisas básicas conseguimos fazer que é (...) diferentemente daquilo que você vê por exemplo, em algumas favelas da cidade grande, você chega lá, não tem rua, tem becos, são escadas. Lá você pode ir lá que essa parte (...) ficou bem definida. São ruas onde se obedece ao alinhamento, são ruas até boas...

A inexistência de equipamentos sociais no Bairro Novos Tempos desde a sua inauguração é justificada pelo ex-prefeito sob a alegação de indisponibilidade de recursos financeiros na Prefeitura Municipal de Carangola nessa época, o que aponta para a falta de planejamento financeiro do empreendimento, representado pela seguinte fala [...] mas, eu admito que tinha que ter ali uma área para uma escola, uma praça de lazer. Mas a prefeitura não tinha condições [...].

Esse relato dá visibilidade a uma contradição no discurso do ex-prefeito, pois ele, ao referir-se ao Bairro Novos Tempos, afirma que “tinha de ter ali uma área para uma escola, uma praça de lazer”. No entanto, observando-se o projeto urbanístico desse bairro, constata-se que foi prevista a área de 3.000 m<sup>2</sup> para a construção de obras públicas <sup>34</sup>.

Constata-se, portanto que, o que impediu o provimento de equipamentos sociais não foi a indisponibilidade de área, mas questões relativas às prioridades do poder público municipal à época e à disponibilidade de recursos financeiros. Apesar do reconhecimento durante a entrevista, portanto 17 anos após a criação do Bairro Novos Tempos, que não foram criadas as condições necessárias para a integração do bairro à cidade nem adotadas políticas públicas que evitassem a geração de inúmeros problemas sociais, ou que minimizassem os efeitos da desigualdade social e da segregação urbana, o ex-prefeito considera que a doação de lotes e casas pelo poder público municipal atingiu sua função social. Segundo ele:

Não foi uma coisa feita como manda todas as normas de engenharia e arquitetura... Vamos supor uma coisa estudada, uma coisa planejada, uma coisa... não... não foi... Foi uma coisa feita precariamente. [...] Mas uma coisa eu te digo, atingiu a sua função social...

Essa afirmativa reduz o sentido da expressão “função social” e revela que está sendo assumido um sentido restrito para essa expressão, o que comumente se observa no Brasil,

---

<sup>34</sup> Atualmente parte dessa área foi parcelada e doada para a construção de moradias.

onde diante de inúmeras desigualdades sociais a doação de moradia pelo poder público, ainda que em precárias condições, por si só é considerada uma eficiente política pública. Essa redução do sentido da expressão “função social” torna-se evidente quando se considera que, conforme divulgado no Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, a propriedade urbana:

[...] cumpre sua função social quando destinada para satisfazer às necessidades dos habitantes da cidade. Os parâmetros para a satisfação destas necessidades são os componentes do direito às cidades sustentáveis, como o direito à moradia digna, o acesso à terra urbana, à saúde, à educação, ao meio ambiente, ao transporte e aos serviços públicos, à infraestrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer e a cultura (FNRU, 2012).

A precariedade do abastecimento de água no Bairro Novos Tempos<sup>35</sup> – que perdura até os dias atuais –, é apontada como um dos principais problemas enfrentados pelas moradoras, no que se refere às condições infraestruturais desse bairro, conforme se pode observar:

Água, água para nós... Tem dia que falta muita água. Um dia caía, um dia... Passava uma semana sem cair. Com a chuva mesmo pegava a água da chuva para acabar de fazer isso aí [a obra]. Mas é água que sempre está faltando. Hoje mesmo não tem. (M2, moradora há 17 anos).

Não tinha. Aqui era assim eu mudei pra aqui eles tinham feito até ali. (M3, moradora há 17 anos).

Também o ex-prefeito reconhece a precariedade da rede de abastecimento de água do bairro, que se pode verificar na fala: “Lá hoje tem água. Tinha um problema com o abastecimento de água, tinha que levar água até lá em cima, tinha uma bomba para chegar água lá, mais carecia...” Além dos problemas relativos ao abastecimento de água, os relativos às instalações de energia elétrica nas residências são reiteradamente destacados pelas moradoras o que indica os transtornos vividos em função da indisponibilidade de instalações elétricas.

De acordo com a moradora M2 a instalação elétrica era precária, feita no improviso e havia apenas uma lâmpada para iluminar a casa, conforme relata: “não tinha não. Só uma ‘lampinha’ para iluminar a casa. Era no improviso. Improvisaram uma luz aí...” (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

---

<sup>35</sup> O problema de abastecimento de água nesse bairro decorre na localização do mesmo, pois se trata do topo de um morro, conforme já indicado. Os equipamentos utilizados e as obras realizadas pela autarquia municipal – Departamento de Água e Esgotos – DAE não foram suficientes para assegurar a distribuição regular de água no Bairro Novos Tempos, requerendo, portanto, novos e vultosos investimentos para solução do problema. Em 2012, foi construído um reservatório nesse bairro, mas ainda assim o problema persiste.

Segundo outra moradora entrevistada, no bairro existia rede de esgoto e eletricidade, mas nas casas não. Eram os próprios moradores que tinham que fazer as instalações de esgoto e elétrica nas residências:

No bairro tinha eletricidade, ela vinha até aqui. Mas nas casas a gente que tinha que fazer, né! Ligar a energia nas casas. Mas é porque na época essa casa não foi entregue pronta e eu não sei se foram todas... (M5, residente no Bairro Novos Tempos há 16 anos).

Dentre os problemas infraestruturais que persistem no Bairro Novos Tempos, uma moradora destaca a inexistência de drenagem de águas pluviais, situação agravada pelo asfaltamento das ruas, o que ocorreu há aproximadamente quatro anos <sup>36</sup>.

Segundo essa moradora, nos períodos chuvosos:

[...] precisa daquele negócio que a água escorre pra dentro... Bueiro... A água vai entrando pra dentro da casa da gente. A gente vai empurrando a água para a rua com a vassoura. Pra água descer para a rua... Não tem não. (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

O asfaltamento das ruas do Bairro Novos Tempos, 13 anos após a criação do mesmo, é uma ação descrita pelo ex-prefeito entrevistado como indicativa de “progresso”. Na visão do ex-prefeito, ainda que na implantação do Bairro, o mesmo não tenha sido provido da infraestrutura necessária, inevitavelmente, ou seja, em razão do inexorável progresso, o bairro viria a ser “beneficiado” ao longo do tempo com o provimento pelo poder público municipal, daquilo que seria necessário para assegurar condições adequadas aos moradores. Ele relata:

Mas o progresso acabou solucionando grande parte dos problemas lá. Porque outros prefeitos calçaram alguns pedaços, outros vieram agora e asfaltaram. Você chega lá hoje e a própria pressão daquelas pessoas que moram lá, acaba obrigando o poder público, forçando o poder público a fazer com que o progresso de uma forma ou de outra chegue lá.

### **3.2.2 O padrão construtivo das casas**

---

<sup>36</sup> Em 2009, as vias de acesso ao bairro e as ruas do mesmo foram asfaltadas. No entanto, não foi implantado o sistema de captação de águas pluviais, gerando o problema descrito pela moradora, isto é, a água da chuva invade as moradias.

Perguntado sobre como era o padrão construtivo das casas doadas, o gestor administrativo concorda que eram “simples”, mas procura dar uma imagem de que as casas possuíam estrutura adequada. No entanto, admite que recebeu muitas críticas sobre o padrão construtivo do empreendimento, sendo comparado a uma favela, como observado na seguinte fala: “Foram bem simples as casas, mas com boa estrutura, com ferragem, telhado simples, de telha de amianto... Eu até fui muito criticado porque eu estava fazendo favela em Carangola”.

Perguntada sobre como recebeu a casa, a moradora M2 diz:

Essa casa nem tava construída direito, quando o prefeito passou a casa. Não tinha piso, janela, porta, nada. Só tinha as paredes, não tinha vaso [sanitário], não tinha nada. Não tinha piso, não tinha porta, não tinha janela. Só os telhados e as paredes. (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos)

A filha (F2), ao lado, acrescenta: Ela [a mãe] acabou de construir... Só tinha as paredes e o telhado. Não tinha banheiro, não tinha nada. (F2).

A moradora M3 relata que o fato de a casa não ter sido entregue acabada atrasou sua mudança em quase três meses e liga o atraso na entrega e a precariedade da moradia, ao término do mandato do prefeito. Ou seja, a fala deixa transparecer que havia uma necessidade de entregar as casas, mesmo inacabadas, antes de finalizar o mandato do prefeito.

Não, eu demorei [para mudar para a casa] pouco tempo... Demorei dois, quase três meses. É porque eu estava dando uma acabadinha nela. Porque ele [o prefeito] entregou, né... sem terminar. Porque já estava passando... Chegando o fim o mandato dele (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Perguntada sobre se todas as casas foram entregues sem terminar, a moradora M3 disse:

Todas as casas foram. Todas... Eles entregaram... Todas as casas populares aqui foram entregues iguais. Do jeito que foi a minha foi a de todo mundo. (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos)

A moradora M5 também reclamou do estado precário em que recebeu a casa, e relatou que ela própria teve que terminar de construir, fato que foi determinante para demorar a se mudar.

Demoramos. A casa só ia até aí... E nós aumentamos... Não tinha piso, não tinha nada, estava na terra. [...] Aí nós terminamos. Não tinha o chão, não tinha a luz, o banheiro nós passamos ele pra lá e o banheiro estava assim por acabar também... (M5, residente no Bairro Novos Tempos há 16 anos).

Ressaltamos que apenas a moradora M4 discordou das outras entrevistadas ao afirmar que a casa foi entregue pronta para morar, conforme: “Estava tudo perfeito, tudo arrumadinho” (M4, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

A análise das entrevistas aponta para o baixo padrão construtivo das edificações, admitido pelo próprio prefeito e pela maioria dos moradores. As casas foram entregues inacabadas e, tudo indica, que dois foram os principais fatores que contribuíram para isso: a falta de planejamento e de recursos financeiros por parte da Prefeitura para executar um empreendimento desse porte e a pressa em entregar as casas tendo em vista a proximidade do término do mandato do prefeito.

### **3.2 O processo de doação das casas: práticas clientelistas**

Sobre as principais práticas do clientelismo, Lenardão destaca:

[...] o uso do favor como moeda de troca nas relações políticas, a instalação do controle político através do mecanismo da cooptação; a negação às classes populares do seu direito a participação política direta e de maneira autônoma; o uso privado dos recursos públicos e dos aparelhos estatais (LENARDÃO, 2012, p.1).

Indícios mostram que estes mecanismos acima citados por Lenardão, foram encontrados na seleção das pessoas para receber a casa. As informações disponíveis na prefeitura indicam que um cadastro das famílias de baixa renda foi elaborado previamente, constando os perfis socioeconômicos. Nos arquivos da prefeitura foram encontrados, no entanto, apenas 14 cadastros. Mesmo assim, com dados incompletos e sem documentação.

Os imóveis foram doados para a população local a partir de critérios pouco claros, favorecendo o clientelismo e a troca de favores. Ou seja, a família recebe o imóvel como doação, mas fica no dever de votar no candidato indicado pelo prefeito.

Perguntado como a prefeitura selecionou as famílias para receberem os imóveis em forma de doação, o ex-prefeito respondeu:

[...] através de uma seleção, de um perfil socioeconômico que era feito pela Secretaria Municipal de Ação Social. Essa Secretaria fazia um cadastro da pessoa. Aí eu cadastrei [...], se não me falha a memória, 60 ou 80 famílias, pessoas idosas [...].

Como se pode notar, o ex-prefeito menciona 60 ou 80 casas, mas apenas trinta foram construídas. E acrescenta deixando claro as interferências político-partidárias na definição do modo de implantação e doação dos lotes e das casas:

[...] o meu partido pensou que não ia adiantar doar o terreno. A pessoa vai receber o terreno, mas não tem força para poder construir. Então o que eu fiz, **eu** construí não me lembro se 60 ou 80 casas e **dei** para essas pessoas idosas e comecei a doar o terreno para pessoas mais jovens e com capacidade para trabalhar e construir.

As entrevistas realizadas com os primeiros moradores apontam para fortes indícios da existência de um processo clientelístico. Tudo indica que foi feito o cadastramento, como afirma o prefeito, mas que este não foi respeitado, sendo selecionadas pessoas por ele indicadas. A moradora M2 relata como foi o processo de seleção:

[...] sempre chegava lá e conversava com o Prefeito e aí depois saiu a casa. Ele é muito amigo nosso também. [...] Ele [o prefeito] disse: 'Vou te dar uma casa'. Meu marido era doente e minha filha era deficiente. (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Já a moradora M3 disse: “[...] É foi... tem uns papéis aí da doação da casa”. (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos ). E acrescenta, lembrando do compromisso do prefeito de doar a casa para ela no governo dele, e explicitando também a troca de favores no período anterior à eleição. Segundo essa moradora, o prefeito assumiu um compromisso com ela de doar uma casa, caso ela trabalhasse para ele se eleger prefeito.

Ah! Para doar minha casa para mim foi o próprio prefeito. Falou que ia me dar essa casinha no governo dele e ele me deu essa casinha. [...] Ele falou: **você trabalha pra mim que se for eleito, eu vou te dar uma casinha, nem que for no alto do morro**. No meu governo, vou te dar uma casinha que você merece. Você é trabalhadora e caprichosa. (Grifos nossos) (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

A resposta da moradora aponta para a existência de fortes indícios de práticas clientelísticas, no processo de doação dos imóveis. A moradora M4 não se recorda de como foi o processo, mas, pela sua resposta, tudo indica que foi o prefeito que tomou todas as iniciativas relativas à doação: “É, não lembro não, tá tudo pra lá. Tá tudo com o prefeito” (M4, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos). E termina acrescentando: “Tá com a ficha pra lá. Um papel que eles fazem, né?” (M4, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Com a moradora M5, abordada sobre o mesmo processo de seleção, sua filha que estava ao lado foi quem respondeu, confirmando que houve o cadastro com a assistente social: “É, ela cadastrou. A senhora [a mãe] cadastrou no escritório com a assistente social” (F5, filha

de uma moradora do Bairro Novos Tempos há 16 anos). Observa-se no processo de doação das casas, conforme Lenardão:

[...] o mecanismo do favor [...] supõe a instalação de uma barganha por obediência e lealdade. A troca entre o favor e a lealdade, passa a ser atributo essencial nas relações sociais. Mas que por certo, era uma troca entre desiguais, portanto eram barganhas desiguais. De fato, a barganha servia como uma técnica de dominação que acabava por permear as relações sociais como um todo. Dominação que interessa ao potentes, que buscavam, através da política de clientela, uma maneira singular de exercício da autoridade, do mando (Lenardão, 2012, p.10).

### 3.2.3 O desamparo do poder público e a violência

A falta de pavimentação das vias de acesso ao bairro, onde se localizam os loteamentos, a inexistência de áreas verdes públicas, bem como a má qualidade arquitetônica e construtiva das edificações, que foram entregues sem nenhum piso “*apenas na terra batida*”, produziu, como um de seus efeitos, um núcleo gerador de uma situação urbana precária, degradada e excludente, com questões sociais bem complexas como a violência e o tráfico de drogas.

O ex-prefeito reconhece os problemas atuais de ordem social existentes no bairro, como o tráfico de drogas, mas entende que o bairro é melhor do que demais existentes na cidade.

É um bairro que ainda traz alguns problemas para a comunidade, mas problema de ordem social. As pessoas me falam: tem traficante lá. Tem lá no Bairro Santo Onofre, no Bairro Triângulo, tem aqui no Centro. Não vejo isso como nenhum... Isso não me assusta. Eu vejo aquilo lá como um bairro melhor do que muitas outras regiões de Carangola.

A moradora M2 relata a falta de segurança no bairro e reivindica mais policiamento, relacionando a questão da violência à localização periférica do bairro, afastado do centro, como argumenta em:

O que mais falta aqui no bairro... Por ser um bairro afastado... É a questão do policiamento, que vem pouco... Porque é muito afastado. Tem que dar assistência lá em baixo... Até que chegam aqui... É essa questão... Que esses bairros assim de periferia... A periferia assim... É sempre carente disso, não tem número de policial que possa atender... É que Carangola cresceu muito, né? Então o policiamento é bem precário, porque só passa às vezes à noite, durante o dia a gente quase não vê. Eu acho que por estar aumentando muito o bairro eu acho que tinha que ter mais assistência. [...] No caso,

segurança e policiamento [...]. (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Percebe-se que o gestor, em sua fala, minimiza os problemas do Bairro Novos Tempos categorizando-os como “um problema social”, e que, no entendimento dele, acontece em quase todos os bairros da cidade. Esse “problema social” é sentido pela moradora (M2) de forma diferente, pois ela ressalva a questão do bairro se localizar em uma área periférica, onde a assistência policial é pouca, e se sente insegura, pedindo mais proteção para o bairro.

### **3.2.4 Da legalidade à ilegalidade urbana**

A situação de precariedade dos referidos loteamentos se agrava de modo progressivo, pois os mesmos passaram da legalidade à ilegalidade urbana. O termo de doação dos lotes e casas [Lei Municipal 3.000/99] estabelece em sua cláusula terceira que: “Pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, o imóvel [recebido em doação] não poderá ser vendido, cedido, alugado ou transferido os direitos sobre o imóvel, salvo se a transferência objetivar garantia de empréstimo”. Porém, o que se observa é o não cumprimento explícito e regular da lei.

De acordo com dados levantados em campo, juntamente com dados do Departamento de Água e Esgoto (DAE), que é uma autarquia municipal, constatou-se que das 30 casas doadas em 1996, atualmente 67% são de moradores antigos ou seus herdeiros (filhos) e que 10 casas foram vendidas ou alugadas de forma irregular, sem nenhum controle e acompanhamento do poder público.

Os dados sobre a situação dos lotes recebidos em doação indicam que vários deles foram vendidos informalmente, sem qualquer registro legal, seja na Prefeitura, seja no Cartório de Registro de Imóveis, mas com conhecimento do Prefeito, como ele mesmo admite na entrevista.

Essa transação ilegal é apoiada pela Prefeitura, quando algum comprador de terreno irregular precisa de alvará para a construção e a instituição concede tal documento, contribuindo, assim, para o processo de ilegalidade. Sobre como o poder público municipal age diante das irregularidades, o ex-prefeito em sua entrevista esclarece:

A prefeitura dá o alvará de construção. Está [a prefeitura] sendo conivente com a ilegalidade. [...] Na minha época como prefeito teve gente que trocou até casa, então chega casos até hoje... Até hoje acontece:- Ah! [nome do ex-prefeito] eu apanhei uma casa lá, trouxe aqui o termo. O termo é para essa pessoa que está aí no termo, agora como é que você vai obter

[...] Um termo de uma pessoa transmitido precariamente...Vejo que vendeu para aquela pessoa... é ilegal. Quer dizer é uma coisa que realmente ocorreu, não posso negar... Mas é difícil de controlar, pelo seguinte, até hoje, até as construções nas áreas tradicionais da cidade – eu não quero criticar outros governos, eu quero me incluir, mas incluir também os outros - até hoje você sabe muito bem o que acontece [...] a prefeitura não exerce e nunca exerceu em Carangola um controle efetivo sobre as construções. A pessoa faz o seguinte: vai lá [na prefeitura] e, leva a planta, mostra e tal e é dado um alvará. Se for uma obra de bom nível, vai ter dinheiro, um arquiteto para poder acompanhar, mas a prefeitura não se faz presente.

E complementa:

[...] é um negócio, no meu entendimento, quase impossível para o poder público controlar, quase impossível. Na época eu fiquei até muito frustrado com algumas situações. Eu assisti coisas assim absurdas... Pessoas que participaram da seleção, que receberam um lote direcionado, com critério socioeconômico e depois trocou o lote por uma bicicleta. Aconteceu... Mas eu considero extremamente difícil de ser controlado. [...] Libera um alvará e adeus. Libera só um papel e libera o habite-se, sem ir lá.

O ex-prefeito considera que o controle sobre as transações ilegais dos imóveis é “quase impossível” de ser controlada pelo poder público municipal. No entanto, ele admite que, como administrador, tomou conhecimento desses fatos ilegais e não adotou nenhuma providência para evitar ou cancelar a transação. Ações desse tipo reforçam as práticas clientelísticas não só em relação às primeiras famílias, que receberam as casas e lotes e que os venderam ou trocaram ilegalmente, como é o caso da troca do “lote por bicicleta”, e não receberam qualquer tipo de sanção, bem como em relação aos novos “proprietários”, que conseguem Alvará e “Habite-se” da Prefeitura.

Um das moradoras do Bairro Novos Tempos, que reside há menos tempo no loteamento (aproximadamente cinco anos), em depoimento informal à pesquisadora confirma as palavras do prefeito: “Comprei a casa por R\$ 8.200,00. Era de outro morador, que comprou de outro, que comprou do proprietário que recebeu a casa da prefeitura”. Perguntada se ela possuía um recibo registrado em cartório, ela respondeu: “Não. Só tenho um recibo de compra e venda” (M6, residente no Bairro Novos Tempos há 5 anos).

Constata-se aqui uma das formas de ilegalidade urbana descritas por Alfonsín e Fernandes (2004), pois os moradores não possuem títulos registrados, mas apenas comprovante de compra e venda tendo, portanto, apenas a posse ilegal e irregular do seu bem ou imóvel, estando em desacordo com as cláusulas estabelecidas no contrato firmado da doação das casas.

Essa falta de articulação dos vários setores do próprio poder público municipal, e o seu descaso em aprovar, coordenar e fiscalizar a implantação e o desenvolvimento de

vários loteamentos faz com que, cada vez mais, a ilegalidade vá tomando forma, isto é, se instituindo. Esta situação gera inúmeros problemas para o município, dentre eles, aqueles relacionados ao controle do espaço urbano e à arrecadação municipal de impostos territoriais.

### 3.2.5 A segregação residencial imposta

No Brasil a segregação residencial imposta a “grupos sociais cujas opções de como e onde morar são pequenas ou nulas” (CORRÊA, 1993, P. 64) parece ter se tornado uma regra na maioria das cidades. Essa situação é facilmente visível em grandes metrópoles, mas se produz também em cidades de pequeno porte demográfico.

A moradora M2 afirma que se sente discriminada, pois entende que as pessoas que moram no morro são comparadas com moradores de favelas ou favelados, “um grupo afixar em outro um rótulo de inferioridade humana” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 23), como se nota em:

Eu acho... Sempre a pessoa que mora no alto do morro está na favela. A gente sente muito feliz que é melhor que morar na beira do rio, nas enchentes. [...] Essa daí mora no morro, na favela, eles dizem. Eu falo: favela muito boa, não sai morte não, nada. Aqui os vizinhos são sempre gente boa... (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

A moradora M3 comentou sobre a discriminação no próprio bairro, envolvendo a nova geração de moradores, principalmente os jovens.

Tem pessoas que a gente... Elas já não gostam de falar, mas tem pessoas aqui que é muito baixo astral. Baixo astral muito ruim... E a gente... Quando a gente luta para melhorar eles lutam para destruir e vem uma geração de filhos pequenos crescendo e ficando... Criando bandidos aqui em cima... Estão sendo muito mal educados, não sei em casa... E estão ficando uns garotos... Isso... A gente está sofrendo com isso também. (M3, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos).

Apenas para a moradora M4 não há discriminação no bairro. Já a moradora M5 concorda com M2 sobre a existência de discriminação no bairro. Ela também acha que o bairro era comparado por outras pessoas com uma favela. E acrescenta que não só quem mora em morro é visto como favelado, mas quem mora na periferia também:

Ah! Com certeza, porque a princípio isso aqui era visto como favela. Como até hoje quem não conhece acha que é favela, né! Eu morava lá em cima no bairro Caixa D'água e várias

peessoas de lá falavam que aqui era favela e até hoje é visto como favela... Porque quem não conhece acha ainda, pois ficou com aquela opinião a princípio, né! Ah! É muito alto... É Periferia... Geralmente a periferia é vista como favela. (M5, residente no Bairro Novos Tempos há 16 anos).

### **3.3 O poder público de Carangola como agente modelador do espaço urbano: clientelismo, ilegalidade e segregação**

As análises indicam que os loteamentos foram implantados por iniciativa do prefeito à época, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, no ano de 1996, ano eleitoral, em local afastado do centro, ocupando um topo de morro, onde havia um campo para pouso de pequenos aviões.

Os “projetos” dos loteamentos foram feitos em desacordo com a legislação em vigor, que era a Lei 6766/79 – Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, visto que, em 1996, Carangola não possuía legislação municipal sobre parcelamento do solo urbano, como ainda não possui.

O ex-prefeito, em entrevista, afirmou que no período em que exerceu seu mandato existia uma lei que lhe permitia construir loteamento sem infraestrutura e que, posteriormente, foi criada uma lei proibindo edificar em área desprovida de infraestrutura. Ele afirma que:

Na época (...) depois surgiu uma Lei (...) até muito oportuna (...), não se pode mais edificar numa área que não tenha rede de água pluvial, esgoto, água, calçamento. Na minha época como prefeito, permitia-se que você criasse um loteamento e isso trouxe uma consequência enorme para o poder público.

Em 1996, a lei sobre loteamentos que vigorava era a Lei Federal 6766, aprovada em 1979, que é explícita ao obrigar o loteador a construir o loteamento com infraestrutura. Como no Estado democrático de direito não é concebível que o prefeito desconheça a legislação pertinente, observa-se que, em sua resposta, ele procura justificar o injustificável: a construção do loteamento sem infraestrutura. O poder público local, que deveria zelar pela aplicação da lei, a desrespeita, contribuindo, assim, para promover a ilegalidade urbana em Carangola.

Os órgãos de fiscalização da prefeitura, que deveriam ter um comportamento técnico e em respeito à lei, acabam se moldando ao comportamento do próprio ex-prefeito, contribuindo para a prática clientelista. Isso é facilitado pela nomeação de pessoas “de confiança” do administrador para os principais cargos públicos do município. A eficiência técnica é deixada de lado para que o órgão participe do jogo a fim de manter o mandatário e seus correligionários no poder. Como é um órgão para controle das construções, com poder

de aprovação e de veto aos projetos, torna-se chave na condução da política clientelista. O ex-prefeito afirma que a prefeitura aprovava-se (na sua gestão) e aprova (nas gestões mais recentes) todos os projetos, estando ou não de acordo com a lei.

As casas foram doadas sem estarem finalizadas. Havia paredes, janelas/basculantes e telhado. Faltavam piso, banheiro e instalação elétrica. Como disse uma moradora: “Só uma *lampinha* para iluminar a casa. Era no improviso” (M2, residente no Bairro Novos Tempos há 17 anos). Tudo indica que a proximidade do término do mandato do prefeito foi a principal causa para a entrega das casas ainda inacabadas.

A infraestrutura dos loteamentos também não estava finalizada no ato doação das casas e lotes. As ruas eram de “terra batida”, ou seja, sem pavimentação e não havia calçadas nem sistema de drenagem de águas pluviais. Com isso, no período de chuvas, as águas invadiam as casas. O sistema de abastecimento de água, como o próprio entrevistado admite, não foi dimensionado adequadamente, de forma que, até na atualidade, os moradores convivem com falta de água. Como afirmou uma moradora: “Água, água para nós. Tem dia que falta muita água”,

A localização escolhida para implantação dos loteamentos também foi inadequada. Eles foram construídos em local afastado do centro, no alto do morro, e as vias de acesso possuem alta declividade e não possuíam pavimentação. Estes fatores, somados à baixa qualidade do padrão de implantação do loteamento e das construções, contribuíram para que o bairro ficasse segregado na cidade. Essa segregação contribuiu, também, para a violência, a insegurança e o tráfico de drogas no local. Portanto, os moradores sentem-se discriminados e estigmatizados por morarem no bairro Novos Tempos.

Dessa forma, ao invés de o poder público local cumprir seu papel visando atenuar a segregação socioespacial, reforça tanto a desigualdade quanto o grau de dependência dos grupos sociais segregados de favores e do clientelismo político, como é o caso dos loteamentos Campo de Aviação I e II. O poder público municipal assegura em parte, o acesso à moradia, mas, não assegura o direito à cidade. Diferentemente do que afirma o ex-<sup>37</sup>, os loteamentos estão distantes de cumprir sua função social.

Para cumprir sua função social, os loteamentos deveriam, primeiramente, ser objeto de políticas públicas urbanas e de habitação do município, discutidas prévia e democraticamente com a população, e não ser objeto de políticas eleitoreiras para atender a um grupo restrito de famílias, tendo em vista as dificuldades que teriam para conseguir suas moradias pela via do mercado. Além disso, os loteamentos cumpririam sua função social se o poder público local tivesse democratizado o acesso ao cadastro das famílias de renda mais baixa, necessitadas de moradias no município; se tivesse selecionado as famílias a

---

<sup>37</sup>“É um bairro que ainda traz alguns problemas para a comunidade, mas problemas de ordem social. Mas uma coisa eu te digo, atingiu a função social (...)”.

partir de critérios transparentes e por profissionais capacitados para tal; se tivesse escolhido local de fácil acesso para os moradores para implantação dos loteamentos, local esse integrado à malha urbana, próximo aos locais de trabalho, dotado de transporte público e de serviços públicos, se tivesse promovido programas de capacitação e de geração de emprego e renda para as famílias contempladas com casas e lotes, se tivesse implantado escolas, praças e áreas de lazer, creches, postos de saúde etc.

Enfim, se tivesse proporcionado moradia digna para as famílias, entendido como um direito social e condição básica de cidadania, entendido também como “um padrão mínimo de habitação que garanta qualidade e conforto, e que esteja vinculado às redes de infraestrutura básica (água, esgoto, energia elétrica, drenagem), ao transporte coletivo e a equipamentos sociais, como saúde, educação, segurança, lazer e cultura”<sup>38</sup>. Esses são alguns critérios básicos para que o bairro Novos Tempos possa de fato cumprir sua função social.

As obras caracterizam-se, portanto, pelo baixo padrão de qualidade construtiva. As casas e lotes foram doados a famílias de baixa renda, selecionadas, segundo o prefeito, com base em um cadastro socioeconômico. De fato, todas as famílias que receberam casas e lotes eram de baixa renda. No entanto, por meio das entrevistas com os moradores, dos depoimentos do prefeito, das condições do cadastro e da falta de critérios claros para a doação dos imóveis, pode-se inferir que houve certa preferência para aquelas famílias que tinham algum comprometimento político com o prefeito. Estas famílias, se não se transformassem em “clientes” do prefeito, dificilmente conseguiriam obter sua casa ou seu lote, tendo em vista seu baixo poder aquisitivo e o alto preço relativo dos imóveis, mesmo em áreas periféricas.

O fato de essas famílias receberem seus imóveis em condições precárias acaba sendo menos importante do que receber o próprio imóvel como doação, pois sabem que, ao longo do tempo, as carências vão sendo supridas pelo poder público, principalmente em época de eleição (como, de fato, ocorreu no Bairro Novos Tempos).

Ao longo dos anos, o poder público municipal foi implantando paulatinamente a infraestrutura que faltava através de pressão política dos moradores. A última ação foi o asfaltamento recente das ruas, mas sem implantação do sistema de drenagem, o que tem provocado inundação nas residências. Essa prática de implantar a infraestrutura “gota a gota” alimenta o clientelismo político e cria a expectativa de moradores do mesmo bairro ou de outros obterem o mesmo “benefício”, também em troca do apoio político ou do voto.

Essa prática aponta também para a forma como a política pública de habitação é conduzida em Carangola. Ao invés de políticas universais e democráticas, o problema

---

<sup>38</sup> Instituto Cidadania. Projeto moradia. São Paulo: 2002.

habitacional é enfrentado de forma individual, caso a caso, e através de troca de favores. O poder público doa casas e lotes e os moradores retribuem com seus votos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo discutir o papel desempenhado pelo Estado na produção de bairros destinados à população de baixa renda em cidade de pequeno porte demográfico. A análise deteve-se no papel do poder público municipal de Carangola, Minas Gerais, no processo de produção dos loteamentos Campo de Aviação I e Campo de Aviação II, implantados em 1996, que deram origem ao bairro Novos Tempos. Mais especificamente, esta pesquisa visou analisar o papel do poder público municipal na implantação dos loteamentos, no provimento de infraestrutura urbana e serviços urbanos para o bairro em estudo, na produção das habitações, assim como no processo de doação dos imóveis.

A pesquisa foi realizada com base em documentos e entrevistas semi-estruturadas realizadas com o ex-prefeito que executou o empreendimento, e com antigos moradores. As entrevistas serviram de referência para a compreensão do processo de produção dos loteamentos objeto dessa pesquisa.

A iniciativa de implantar os loteamentos foi do prefeito à época e ocorreu em 1996, ano eleitoral. O local escolhido foi o antigo campo de pouso de aviões, localizado em topo de morro, relativamente afastado do centro da cidade, sem infraestrutura e serviços urbanos, sem transporte público, de difícil acesso, tendo em vista as precárias condições da via sem pavimentação e com declividade acentuada. Os loteamentos foram executados com recursos próprios da prefeitura, mas sem respeitar a legislação de parcelamento do solo urbano que já vigorava à época – Lei Federal n. 6766/79. O próprio poder público que deveria dar o exemplo na aplicação da legislação a desrespeita.

No total, foram implantados 116 lotes, com áreas que variavam entre 88,0 e 135,0 m<sup>2</sup> e foram construídas 30 casas, compostas de quarto, sala, cozinha e banheiro, com área de 33,18 m<sup>2</sup> e de baixo padrão construtivo. Esta era a tipologia da casa, independentemente das características de cada família.

Os loteamentos foram executados sem infraestrutura urbana (pavimentação, sistema de água, de esgoto e de drenagem) e a rede elétrica foi parcialmente executada. Também não havia praça ou áreas de lazer. Ao longo dos anos, após intensas reivindicações dos moradores locais, os prefeitos subsequentes, principalmente em período eleitoral, foram dotando o bairro com infraestrutura, porém, ainda de baixo padrão de qualidade. A essa prática clientelista, o ex-prefeito denominou de “progresso”, demonstrando, assim, possuir uma visão patrimonialista sobre a condução de políticas públicas.

Nos loteamentos e próximo a eles não havia também serviços públicos, como posto de saúde, creche, escola e serviço de transporte. A dificuldade de mobilidade da população

moradora em relação aos outros bairros e ao centro, a falta ou o baixo padrão de qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, contribuíram para que o bairro ficasse segregado da cidade e, portanto, estigmatizado, sendo visto por outros moradores como uma favela. Contribuiu também para essa discriminação o alto índice de violência e criminalidade existente. Há indícios que o bairro Novos Tempos é considerado o bairro com o maior índice de violência urbana de Carangola.

As casas e os lotes foram doados para população de baixa renda a partir de critérios pouco transparentes, apesar da existência de um cadastro. Observou-se que as pessoas que receberam as casas eram realmente carentes e não tinham renda para comprar uma casa ou um lote. No entanto, há indícios de que recebeu imóvel aquela pessoa que tinha um grau de relacionamento “mais próximo” ou de “amizade” com o ex-prefeito. Esses imóveis foram doados antes das eleições e entregues antes do término do mandato do prefeito.

Os loteamentos, como dito, foram executados sem infraestrutura e serviços urbanos e as casas entregues aos moradores ainda inacabadas, o que pode demonstrar certa urgência em entregá-las aos novos proprietários em razão - tudo indica -, de cumprir com compromissos eleitorais. Ou seja, o prefeito doa o imóvel esperando em troca o voto para ele próprio ou para quem indicar. O grau de subordinação, de dependência e de vinculação dos contemplados com o ex-prefeito é tão expressivo que concordam em receber as casas ainda inacabadas, “habitarem” em loteamento precário e ainda arcarem com o ônus de acabar de construir as casas. A moradia, que é um direito de todo cidadão e que deveria ser tratada no âmbito de políticas públicas, nesse caso, é tratada no âmbito do privado, numa relação direta entre o ex-prefeito e os “beneficiados” com a doação, visto nesse processo, como eleitores.

Os imóveis foram doados com o compromisso, expresso em lei municipal, de que o novo proprietário não poderia alienar o bem por um prazo de 25 anos. No entanto, observou-se que lotes e casas foram vendidos informalmente, com a não fiscalização do poder público local, ou mesmo trocadas, como o próprio ex-prefeito reconhece, ao mencionar, em entrevista, uma transação envolvendo a permuta de um lote por uma bicicleta. Mesmo constatando a ilegalidade da transação, o ex-prefeito não tomou qualquer medida para anulá-la ou coibi-la. Pelo contrário, a prefeitura, com a cumplicidade do ex-prefeito, emitiu alvarás de construção para alguns desses imóveis irregulares, contribuindo para a consolidação do processo de ilegalidade e, ainda mais, contribuindo para alimentar a prática clientelista. A máquina pública municipal é ajustada para colaborar com esse processo prestando um “favor” – burlar a lei - ao beneficiado com o alvará, esperando que esse “favor” possa ser retribuído com votos nas eleições.

A análise do papel do poder público municipal no processo de produção dos loteamentos Campo de Aviação I e II, portanto, aponta para a existência do sistema político

conhecido como clientelismo, conforme a hipótese dessa investigação. Ou seja, em ano eleitoral, o poder público local doou casas e lotes em dois loteamentos implantados, com o objetivo de obter apoio político nas eleições. No final do século XX configura-se em Carangola uma prática típica da política brasileira do século XIX, pautada na troca de favores, indicando que esse sistema continua enraizado na cultura política local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício de Almeida. **Contribuição ao estudo do papel do estado na evolução da estrutura urbana.** Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Geografia, out./dez. 1981, ano 43, n. 4, p. 455-638.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade.** Belo Horizonte: Forun, 2004.

ALVES–MAZZOTTI, Alda Judith, GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais:** pesquisas quantitativas e qualitativas. São Paulo: Pioneira, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil.** Brasília, DF, Senado 1998.

BRASIL. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 20 dez.1979.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil:** revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. São Paulo: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, set 2008, n.1, p. 71-104. Disponível em:<<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BONDUKI, Nabil. **Origem da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos:** a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2007.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: \_\_\_\_\_. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 1997, p. 159-166.

CACCIA-BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (Orgs.). **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras:** seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). **A produção do espaço urbano:** agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

CARELLI, Rogério. **Gazeta do Centenário.** Belo Horizonte:Itatiaia: 1982

CARRIL, Lourdes. **Quilombo, favela e periferia (a longa busca da cidadania).** São Paulo: Annablume, 2003.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de; FAGUNDES, Ana Carla de Almeida; CARMO, Riane Ricceli do; RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **Panorama da municipalização da política habitacional em pequenos municípios de Minas Gerais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, maio de 2010, v. 12, n.1.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1993.

CÔRREA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. Introdução: Ensaio teórico sobre as relações estabelecidos-outsiders. In: \_\_\_\_\_. **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 19-50.

FERNANDES, A.C.; NEGREIROS, R. Desenvolvimento econômico, divisão do trabalho e mudanças na rede urbana brasileira: do desenvolvimentismo ao plano real. In: FERNANDES, Edesio e VALENÇA, M.M(org). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução a pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Disponível: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-função-social-da-propriedade.html>. Acesso em: 12 dez. 2012.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Cidadania e espaço público numa experiência de política de urbanização de favelas. In: RAUTA RAMOS, Maria Helena (Org.) **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, Romeu. Análise e Interpretação de Dados de Pesquisa Qualitativa. In: DESLANDES, Suely; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

HOUASSIS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Endereço BBS: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br), acesso 09 novembro de 2012.

JONES, Alberto da Silva. **A política fundiária do regime militar – legitimação privilegiada e grilagem especializada (do instituto de sesmarias ao estatuto da terra)**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997. 414 p. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1997.

KAGEYAMA, Angela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LENARDÃO, Elsio. **Gênese do clientelismo na organização política brasileira.** Disponível em: [http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11\\_12\\_elsio.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v11_12_elsio.pdf). Acesso em: 10 fev. 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia B. Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. **Boletim de Políticas Sociais/IPEA.** Brasília: fev. 2006. Disponível: [http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio\\_2\\_ministerio\\_12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio_2_ministerio_12.pdf). Acesso em: 22 de fev. de 2012.

MATOS, Raufo; SOARES, Weber (Orgs.). **Desigualdades, redes e espacialidades emergentes no Brasil.** São Paulo: Garamond, 2010.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística.** Função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1993.

MELAZZO, Everaldo Santos; GUIMARÃES, Raul Borges. Ponto de partida: a desigualdade social e a definição da política urbana. In: MELAZZO, Everaldo Santos; GUIMARÃES, Raul Borges (Orgs.). **Exclusão social em cidades brasileiras: um desafio para as políticas públicas.** São Paulo: UNESP, 2010.

MERCADANTE, Paulo. **Crônicas de uma comunidade Cafeeira.** Belo Horizonte: Itatiaia, 1990.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil.** Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2012. Coleção Temas Sociais.

QUEIROZ, Bartolomeu Campos. **Mais com mais dá menos.** Belo Horizonte: RHJ, 2002.

RAUTA RAMOS, Maria Helena (Org.). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

RAMOS, Maria Helena Rauta. ROCHA DE SÀ, Maria Elvira. Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal. IN: **Metamorfoses sociais e políticas urbanas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

RAMOS, Ana Lúcia; CARVALHO, Juliana; NOGUEIRA, Maíra; SIMÕES, Patricia. “**Áreas de Risco**” do sítio urbano de Carangola-problemas sócio-ambientais e fatores condicionantes. Relatório de pesquisa. Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Planejamento urbano no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert (orgs.). **Cidade, Povo e Nação** – Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz. **Notas sobre a renda da terra urbana**. Rio de Janeiro: Chão, Revista de Arquitetura, n. 5, p. 18-23, 1979.

RIBEIRO, Luis César de Queiroz. **Proximidade territorial e Distância social**: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. Revista Vera Cidade - Ano 3 - nº 3, p.1-21, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Desigualdades de oportunidades e segregação residencial**: a metropolização da questão social no Brasil. Salvador: Caderno CRH, mai. ago. 2010, v. 23, n. 59, p. 221-233.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. **A formação do espaço construído**: cidade e legislação urbanística em Viçosa, MG. 1997. 254p. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1997.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2012.

SMOLKA, Martim O. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução**. Cadernos IPPUR. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: PP&A editora, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. O estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito de propriedade**: invasões urbanas. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 1-77.

TASCA, Luciane. **As contradições e complementaridades nas leis urbanas de Juiz de Fora**: dos planos as projetos de intervenção, 2010, 249f. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, 2010.

TRIVIÑOS, A N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Ática, 1987.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao\\_habita.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cidadao_habita.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2010.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, 2001.

## ANEXO I

### ROTEIRO DE ENTREVISTA - MORADORES DO BAIRRO NOVOS TEMPOS LOTEAMENTO CAMPO DE AVIAÇÃO II

IDENTIFICAÇÃO: \_\_\_\_\_

NÚMERO DA CASA: \_\_\_\_\_

Atualmente curso pós-graduação na Universidade Federal de Viçosa e faço um trabalho de pesquisa com o objetivo de conhecer a história do Novos Tempos. Assim, peço que a senhora, como uma das moradoras mais antigas, conte a história de sua mudança para esse bairro e como o bairro foi se modificando.

- 1) Há quanto tempo a senhora mora nesse bairro?
- 2) Quando recebeu a casa, qual era o trabalho que a senhora exercia? Onde trabalhava?
- 3) Para receber a doação da casa, foi necessário um cadastramento na prefeitura. Como foi esse processo?
- 4) Quem a informou sobre essa possibilidade de receber uma casa?
- 5) A senhora acompanhou o processo, indo sempre à prefeitura para saber se receberia a casa e quando isso ocorreria?
- 6) Alguém lhe ajudou para que a senhora fosse selecionada para receber a casa?
- 7) Como a senhora foi informada que receberia a casa?
- 8) A senhora considera um favor ter recebido essa casa? Em caso positivo o que a senhora atribui o recebimento dessa casa?
- 9) Quando a senhora recebeu a casa mudou-se imediatamente ou demorou algum tempo?
- 10) O que a senhora mais gostou em sua casa quando a recebeu?
- 11) O que a senhora menos gostou em sua casa quando a recebeu?
- 12) Em relação ao local onde se localiza sua casa, o que a senhora mais gosta e menos gosta?
- 13) Quando mudou para o Bairro Novos Tempos, como eram as casas? Tinha rede de esgoto, abastecimento de água e instalações elétricas?
- 14) Como eram as ruas?
- 15) Ao longo dos anos o que a senhora percebeu que mais se modificou no bairro?
- 16) Em sua opinião, o que mais falta no bairro atualmente?
- 17) O que a senhora gostaria que tivesse no bairro Novos Tempos?
- 18) A senhora acha que os moradores de outros bairros da cidade de Carangola discriminam os moradores do Bairro Novos Tempos? Em caso positivo por quê?

## ANEXO II

### ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O EX-PREFEITO QUE CRIOU O BAIRRO NOVOS TEMPOS

- 1) Quando foi seu mandato?
- 2) Nesse período, naquela época, como é que você pensava nos projetos habitacionais da cidade?
- 3 )Mais especificamente sobre o Bairro Novos tempos, o que motivou o senhor construir esse loteamento?
- 4) Qual foi o motivo da escolha da área?
- 5) Teve algum estudo de solo e do terreno antes da construção?
- 6) Como é que foi escolhida a tipologia das casas , o tipo, a metragem, a planta, abertura, o tipo do material de construção?
- 7) Como é que você acha que pode funcionar melhor essa conexão do poder publico, com a realidade da cidade?
- 8) Não tem nenhuma Lei de ocupação do solo na cidade , então você pode construir do jeito que quiser ?
- 9) E o loteamento lá em cima, voltando aos Novos Tempos, foi criado sem nenhuma pavimentação ?
- 10) Nenhuma preocupação também que eu vejo com os equipamentos, praça, área de lazer, porque foi feito dessa maneira ?
- 11) Como o Sr. vê o bairro hoje?
- 12) O Sr. não acha que lá é um bairro um pouco excluído da malha da cidade, pela distância? Talvez pela topografia, por lá ser alto, por essa falta de não ter equipamentos públicos devidos?