

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**A Dinâmica Imobiliária e a Atuação dos Agentes de Produção do Espaço
Urbano: A Região Oeste de Juiz de Fora - MG no período de 2007 a 2024**

Filipe Oliveira Paiva
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2026**

FILIPPE OLIVEIRA PAIVA

A Dinâmica Imobiliária e a Atuação dos Agentes de Produção do Espaço Urbano: A Região Oeste de Juiz de Fora - MG no período de 2007 a 2024

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*.

Orientador: Italo I. Caixeiro Stephan

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

P149d
2026

Paiva, Filipe Oliveira, 1996-

A dinâmica imobiliária e a atuação dos agentes de produção do espaço urbano: a região oeste de Juiz de Fora -MG no período de 2007 a 2024 / Filipe Oliveira Paiva. – Viçosa, MG, 2026.

1 dissertação eletrônica (148 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Ítalo Itamar Caixeiro Stephan.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2026.

Referências bibliográficas: f. 138-148.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2026.357>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Planejamento urbano - Juiz de Fora (MG). 2. Espaços públicos - Juiz de Fora (MG). 3. Habitação popular - Juiz de Fora (MG). I. Stephan, Ítalo Itamar Caixeiro, 1957-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD 22. ed. 711.4098151

FILIPPE OLIVEIRA PAIVA

A Dinâmica Imobiliária e a Atuação dos Agentes de Produção do Espaço Urbano: A Região Oeste de Juiz de Fora - MG no período de 2007 a 2024

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*.

APROVADA: 6 de março de 2026.

Assentimento:

Filipe Oliveira Paiva
Autor

Italo Itamar Caixeiro Stephan
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pelo autor em 29/06/2026 às 10:36:35 e pelo orientador em 29/06/2026 às 17:23:08. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **YYMQ.NE55.H95Z** e clique no botão 'Validar documento'.

Aos meus pais, meu alicerce em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças ao apoio de muitas pessoas, a quem sou profundamente grato.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. Ítalo Itamar Caixeiro Stephan, pela orientação atenta, pela disponibilidade ao longo de todo o processo e pelo rigor científico em cada etapa. As valiosas discussões e seu incentivo foram essenciais para o amadurecimento acadêmico e para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos membros da banca examinadora, Prof^a. Dra. Teresa Faria e Dra. Livia Coura, sou grato pelas leituras cuidadosas, pelas observações criteriosas e pelas relevantes contribuições para esta dissertação.

Aos meus pais, Adilson (in memorian) e Auricéia, pelo amor incondicional e por sempre me lembrarem que a educação é a maior herança. Aos meus familiares, deixo meu sincero agradecimento pelo apoio constante, pela compreensão nos momentos de ausência e pelo incentivo que tornou essa caminhada mais leve. Sem vocês, este percurso não teria sido possível.

Aos amigos, agradeço pela parceria, pelas conversas, pelos momentos de descontração e pelo apoio nos desafios ao longo dessa trajetória. Em especial, agradeço a Camila, Cainã, Nádia, Lucas e Gabriela, cuja presença, amizade e incentivo foram fundamentais para atravessar esse período com mais leveza, afeto e motivação.

À Universidade Federal de Viçosa (UFV) e ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPG.au), agradeço pela formação acadêmica oferecida, pelo ambiente de aprendizado e pelas oportunidades de troca que foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Por fim, este trabalho é dedicado a todos que, de alguma forma, me ensinaram que conhecimento não se constrói sozinho. Obrigado por fazerem parte dessa jornada!

Devemos nos preparar para estabelecer os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para o seu trabalho, mas não para em seguida dividi-los em classes [...]; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado (Milton Santos, em Pensando o Espaço do Homem).

RESUMO

PAIVA, Filipe Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2026. **A Dinâmica Imobiliária e a Atuação dos Agentes de Produção do Espaço Urbano: A Região Oeste de Juiz de Fora - MG no período de 2007 a 2024.** Orientador: Italo Itamar Caixeiro Stephan.

A presente dissertação analisa a dinâmica imobiliária e a atuação dos agentes produtores do espaço urbano na Região de Planejamento Oeste do município de Juiz de Fora, Minas Gerais, no período compreendido entre 2007 e 2024. A pesquisa teve como objeto a intensa concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares, verticalizados e de grande porte, especialmente nas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2), analisando os fatores que impulsionaram esta dinâmica imobiliária e suas consequências para a produção do espaço urbano. Fundamentada em referencial teórico crítico sobre a produção capitalista do espaço, a pesquisa adotou uma abordagem exploratória e explicativa, estruturada como estudo de caso, e se desenvolveu a com a aplicação de métodos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A análise evidencia o papel estratégico desempenhado pelos diferentes dos agentes produtores do espaço urbano na conformação da realidade constatada, bem como a influência de políticas habitacionais, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, e de investimentos públicos em equipamentos e infraestrutura urbana. Os resultados indicam que a expansão imobiliária verificada na Região Oeste ocorreu de forma acelerada e concentrada, contribuindo para o adensamento populacional, a transformação da paisagem urbana, a valorização fundiária e a sobrecarga da infraestrutura urbana, além de aprofundar processos de segregação socioespacial. A produção recente do espaço urbano na região estudada reflete a predominância de interesses vinculados à lógica de acumulação do capital imobiliário, evidenciando limites na capacidade de planejamento e regulação do Poder Público municipal e os desafios à promoção do direito à cidade e à qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Produção do espaço urbano; Dinâmica imobiliária; Agentes de produção do espaço urbano; Habitação multifamiliar; Juiz de Fora.

ABSTRACT

PAIVA, Filipe Oliveira, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2026. **Real Estate Dynamics and the Role of Urban Space Production Agents: The Western Region of Juiz de Fora - MG from 2007 to 2024.** Adviser: Italo Itamar Caixeiro Stephan.

This dissertation analyzes the real estate dynamics and the role of urban space-producing agents in the Western Planning Region of the municipality of Juiz de Fora, Minas Gerais, between 2007 and 2024. The research focuses on the intense concentration of large-scale, vertical, multifamily housing developments, especially in the São Pedro (UP-O1) and Aeroporto (UP-O2) Planning Units, examining the factors that drove this real estate dynamic and its consequences for the production of urban space. Grounded in a critical theoretical framework on the capitalist production of space, the study adopts an exploratory and explanatory approach, structured as a case study, and was developed through bibliographic, documentary, and field research methods. The analysis highlights the strategic role played by the different agents involved in the production of urban space in shaping the observed reality, as well as the influence of housing policies, particularly the Minha Casa Minha Vida Program, and public investments in urban facilities and infrastructure. The results indicate that real estate expansion in the Western Region occurred in an accelerated and concentrated manner, contributing to population densification, transformation of the urban landscape, land value appreciation, and overburdening of urban infrastructure, in addition to intensifying socio-spatial segregation processes. The recent production of urban space in the studied region reflects the predominance of interests linked to the logic of real estate capital accumulation, revealing limitations in the municipal government's capacity for planning and regulation, as well as challenges to the promotion of the right to the city and to the population's quality of life.

Keywords: Urban space production; Real estate dynamics; Urban space-producing agents; Multifamily housing; Juiz de Fora.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Localização geográfica do município de Juiz de Fora - MG	62
Figura 02 - Distribuição territorial do município de Juiz de Fora – MG	63
Figura 03 - Carta topográfica da Estrada União e Indústria, elaborada por Franz Keller em 1861	67
Figura 04 - Primeira Planta de Juiz de Fora, elaborada por Gustavo Dodt em 1860	69
Figura 05 - Estrada União e Indústria, no final do século XIX	70
Figura 06 - Centro de Juiz de Fora em 1883, com destaque para a Avenida Getúlio Vargas	72
Figura 07 - Avenida Barão Do Rio Branco, em meados do século XX	73
Figura 08 - Vista panorâmica da cidade de Juiz de Fora	75
Figura 09 - Trajetória institucional da política urbana e habitacional de Juiz de Fora até 2014	76
Figura 10 - Áreas de Diretrizes Especiais – Habitação de Interesse Social	81
Figura 11 - Carroças transportando imigrantes germânicos com destino a Juiz de Fora	84
Figura 12 - Planta da Colônia D. Pedro II, de 1859	85
Figura 13 - Colônia Dom Pedro II, em 1872	87
Figura 14 - Colônia D. Pedro II - Vilagem, em 1872	88
Figura 15 - Imigrantes alemães em frente à Igreja de São Pedro, em 1914	89
Figura 16 - Panorama da antiga Colônia Dom Pedro II, em 1914	90
Figura 17 - Projeto da Rodovia BR-440	91
Figura 18 - Equipamentos inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora	93
Figura 19 - Evolução da urbanização na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora	94
Figura 20 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2023	105
Figura 21 - Vetores de crescimento no município de Juiz de Fora	110
Figura 22 - Distribuição territorial da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora	111
Figura 23 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de	

Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024	113
Figura 24 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024	114
Figura 25 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos no bairro Santos Dumont, entre 2011 e 2024	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Relação de objetivos específicos, métodos, instrumentos e produtos	25
Quadro 02 - População da Vila de Santo Antônio do Juiz de Fora	68
Quadro 03 - População de Juiz de Fora em 1872	71
Quadro 04 - Contratos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora, financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) - Fase I e Fase II	79
Quadro 05 - Matrículas na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano e tipo de curso, no período de 2000 a 2024	100
Quadro 06 - Servidores efetivos lotados na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024	103
Quadro 07 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Relação das barcas que partiram do porto de Hamburgo com destino ao Rio de Janeiro, em 1858	83
Tabela 02 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por construtora	119
Tabela 03 - Evolução da população de Juiz de Fora e da Região Oeste	132
Tabela 04 - Evolução do número de domicílios de Juiz de Fora e da Região Oeste	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Matrículas na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024	99
Gráfico 02 - Relação de matrículas nas modalidades presencial e não presencial na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024	101
Gráfico 03 - Relação de estudantes residentes e não residentes no município de Juiz de Fora no ingresso à Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024 (%)	102
Gráfico 04 - Servidores efetivos lotados na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024	103
Gráfico 05 - Trabalhadores terceirizados da Universidade Federal de Juiz de Fora entre 2006 e 2025	104
Gráfico 06 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por período	115
Gráfico 07 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por porte	117
Gráfico 08 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora por construtora (%)	127
Gráfico 09 - Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por construtora	129
Gráfico 10 - Evolução da densidade demográfica de Juiz de Fora e da Cidade Alta entre 2000 e 2022	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Áreas de Diretrizes Especiais - Habitação (ADE Habitação)

Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)

Banco Central (BC)

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Banco Nacional de Habitação (BNH)

Caixa Econômica Federal (CEF)

Cédula de Crédito Imobiliário (CCI)

Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI)

Conselho das Cidades (ConCidades)

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)

Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA)

Escritório Técnico de Planejamento S/A (PLANAVE)

Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)

Fundação da Casa Popular (FCP)

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

Fundo Municipal de Habitação (FMH)

Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)

Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP)

Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN)

Letra de Crédito Imobiliário (LCI)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)

Plano Diretor Participativo (PDP)

Plano Estratégico de Juiz de Fora (Plano JF)

Plano Municipal de Habitação (PMH)

Planos Locais de Urbanificação (PLUs)

Política de Habitação de Interesse Social (PHIS-JF)

Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Política Nacional de Habitação (PNH)

Prefeitura de Juiz de Fora (PJF)

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Programa Habitar Brasil/BID (HBB)

Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)
Regiões de Influência das Cidades (REGIC)
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)
Sistema de Crédito Imobiliário (SCI)
Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)
Sistema de Seleção Unificada (SISU)
Sistema Financeiro de Habitação (SFH)
Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)
Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS)
Subsistema de Habitação de Mercado (SHM)
Técnicos Administrativos em Educação (TAEs)
Universidade Aberta do Brasil (UAB)
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação, produto do curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, está vinculada à área de *Planejamento, Produção e Avaliação do Espaço Construído*, que abrange o planejamento, a produção, o uso e a apropriação do espaço urbano e das edificações, com o objetivo de investigar as relações entre sujeito e ambiente, em suas diferentes escalas territoriais e de poder.

Para tal, concentra-se na linha de pesquisa *Planejamento do Espaço Urbano e Regional*, que tem por finalidade o estudo e a análise das políticas urbanas, com foco nas políticas habitacionais e de planejamento urbano, bem como na produção e transformação da paisagem urbana nas escalas municipal e regional, tendo como locus de investigação as cidades de pequeno e médio porte.

Analisando a dinâmica imobiliária e a atuação dos agentes de produção do espaço urbano da Região Oeste de Juiz de Fora, Minas Gerais, no período de 2007 a 2024, a pesquisa desenvolve-se com ênfase nos desdobramentos das políticas de habitação, especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida, sobre o desenvolvimento da atuação do mercado imobiliário no município, com foco na Cidade Alta.

SUMÁRIO

- I. Agradecimentos
- II. Resumo
- III. Abstract
- IV. Lista de Ilustrações
- V. Lista de Quadros
- VI. Lista de Gráficos
- VII. Lista de Abreviaturas e Siglas

Apresentação

1. Introdução	18
1.1. Objetivos	19
1.1.1. Objetivo Geral	20
1.1.2. Objetivos Específicos	20
1.2. Justificativa e Relevância do Tema	20
1.3. Procedimentos Metodológicos	23
1.4. Resultados Esperados	29
1.5. Estrutura da Dissertação	30
2. A Produção e os Agentes Produtores do Espaço Urbano Contemporâneo	32
2.1. A Produção Capitalista do Espaço Urbano	32
2.2. Os Agentes Produtores do Espaço Urbano	35
2.3. Agentes Produtores do Espaço Urbano e a Questão Habitacional	38
3. A Habitação de Mercado no Brasil	42
3.1. O sonho da casa própria e o direito à moradia	43
3.2. A Política Habitacional no Brasil	45
3.3. O Empresariamento da Provisão Habitacional no Brasil	51
3.4. O Programa Minha Casa Minha Vida	59
4. O Processo de Urbanização de Juiz de Fora e da Região de Planejamento Oeste	62
4.1. A urbanização de Juiz de Fora	65
4.2. As contradições da dinâmica urbana de Juiz de Fora	74
4.3. A questão habitacional em Juiz de Fora	76
4.4. O Processo de Urbanização da Região de Planejamento Oeste	82
4.5. A Universidade Federal de Juiz de Fora e a Produção do Espaço Urbano	95
5. A Produção do Espaço Urbano e as Transformações Demográficas na Região de Planejamento Oeste	107
5.1. A Dinâmica Imobiliária e a Produção do Espaço Urbano na Região de Planejamento Oeste	107
5.2. As Empresas Construtoras atuantes na Região de Planejamento Oeste	118
5.3. As Empresas Construtoras e as Políticas de Financiamento	124
5.4. As Empresas construtoras e os Empreendimentos Imobiliários da Região de	

Planejamento Oeste	127
5.5. As transformações demográficas na Região de Planejamento Oeste	131
6. Considerações Finais	135
7. Referências	138
8. Declaração de Utilização de Inteligência Artificial (IA)	148

1. INTRODUÇÃO

O município de Juiz de Fora, localizado na Zona da Mata mineira, é o quarto maior do estado de Minas Gerais em população, com população de 565.764 habitantes e ocupando uma área total de 1.435,749 km² (IBGE, 2024).

Nas primeiras décadas do século XXI, a realidade urbana do município foi fortemente influenciada pelas ações do mercado imobiliário e, atualmente, as ações exercidas pelas construtoras e incorporadoras com atividade na cidade, assim como pelos grandes proprietários de terras, conformam-se como elementos de forte presença no desenvolvimento da produção do espaço urbano. Estes agentes têm sido responsáveis por fortes pressões junto ao Poder Público municipal, interferindo na atividade legislativa e afetando decisivamente a dinâmica urbana local.

Este quadro suscita no município um intenso processo de especulação fundiária, que tem como consequência um significativo aumento dos preços dos imóveis e dos custos de expansão da cidade. Isso ocorre uma vez que os proprietários de terra, juntamente às construtoras e incorporadoras, agentes decisivos neste processo, atuam em prol do interesse de garantir a obtenção de uma grande valorização de seus imóveis, por meio da atração de atividades que ofereçam a maior remuneração possível, como, por exemplo, os usos comercial e residencial multifamiliar.

Esta conjuntura impactou e segue impactando diretamente na produção do espaço urbano, sobretudo promovendo o aumento do preço da terra, a intensificação da verticalização, a aceleração da expansão do tecido urbano e a implantação de loteamentos de alto padrão e condomínios fechados em meio a bairros de média e de baixa renda, acirrando, ainda mais, a realidade de segregação e hierarquização presente na cidade.

No presente, o desenvolvimento de uma forte atividade protagonizada por grandes construtoras e incorporadoras encontra-se em vigor, tendo como foco central a construção de empreendimentos habitacionais multifamiliares, visando atender às demandas do segmento de habitação e financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado no ano de 2009 pelo Governo Federal.

Este processo, no entanto, desencadeou, a partir de uma intensa inserção de empreendimentos multifamiliares verticalizados e de grande porte, um acelerado processo de adensamento e de expansão urbana, agravando um crescimento desordenado de determinadas regiões da cidade. Também tem acarretado diretamente na diminuição dos níveis de qualidade de vida de seus habitantes e nas condições de infraestrutura

urbana, uma vez que se desenvolve desacompanhado de um processo sólido e coerente de planejamento e gestão do uso e ocupação do solo.

A partir de meados da primeira década do século XXI, a Região de Planejamento Oeste - RP Oeste¹ (PDP, 2018) do município, a chamada “Cidade Alta”², tornou-se um dos principais palcos deste fenômeno. A região entrou no radar de grandes construtoras e incorporadoras, rapidamente atraiu um alto número de projetos e, consequentemente, passou a concentrar, especialmente no bairro São Pedro e região imediata, uma considerável parcela dos novos empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte construídos na cidade.

Esta região experimentou, desta forma, um acelerado crescimento ao longo dos últimos anos. Diante deste contexto, o presente projeto de pesquisa se propõe a debruçar sobre esta realidade, com foco em seu desenvolvimento e sua repercussão sobre a região citada.

Portanto, a pesquisa visa analisar as causas e os efeitos da expressiva concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares verticalizados e de grande porte que se desenvolveu neste território, majoritariamente construídos com o apoio de linhas de crédito oferecidas pela Caixa Econômica Federal em financiamentos integrados ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Busca, ainda, entender a forma como se desenvolve a relação entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano no decorrer desse processo, seja conflituosa ou de cooperação, e como esta relação contribui para a conformação das condições de desdobramento desta dinâmica imobiliária.

1.1. Objetivos

Para o desenvolvimento do presente projeto de pesquisa, definiu-se um objetivo geral e cinco objetivos específicos (OEs), que direcionarão o desenvolvimento do trabalho.

¹ O termo aqui aplicado está em consonância com a regionalização urbana estabelecida pelo Plano Diretor Participativo de Juiz de Fora, instituído pela Lei Complementar nº 082, de 03 de julho de 2018, que divide o Distrito Sede em oito Regiões de Planejamento (RPs) para fins da gestão da política de desenvolvimento urbano e territorial.

² A chamada “Cidade Alta” é assim denominada em função de suas cotas altimétricas mais elevadas em relação ao centro da cidade de Juiz de Fora. Situada administrativamente na Região Oeste, se enquadra na Região de Planejamento Oeste (PDP, 2018).

1.1.1. Objetivo geral

O presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral **analisar a produção do espaço urbano na Região de Planejamento Oeste (PDP, 2018) de Juiz de Fora, Minas Gerais, no período compreendido entre 2007 e 2024**, a partir da identificação dos fatores propulsores da intensa inserção de empreendimentos multifamiliares de grande porte nesta região, mais especificamente nas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2).

1.1.2. Objetivos específicos

Para o atendimento ao objetivo geral desta pesquisa, cinco objetivos específicos (OEs) são propostos:

OE 01 - Construção de referencial teórico sobre a dinâmica imobiliária e fenômenos urbanos, tais como dispersão, segregação e fragmentação socioespacial;

OE 02 - Caracterização do município de Juiz de Fora e da RP Oeste, considerando aspectos sociais, demográficos, econômicos e ambientais;

OE 03 - Identificação e caracterização dos agentes produtores do espaço urbano da Região de Planejamento Oeste;

OE 04 - Identificação dos fatores determinantes para a concentração do processo de intensa inserção de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte nas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da RP Oeste;

OE 05 - Análise das alterações do espaço urbano das Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da RP Oeste no período de 2007 a 2024.

Por meio destes objetivos pretende-se responder às seguintes perguntas:

- 1- Quem e como produz o espaço urbano da cidade de Juiz de Fora?
- 2- Por qual motivo a construção de empreendimentos multifamiliares de grande porte se concentra na Região de Planejamento Oeste do município?
- 3- Quais são as consequências físico-territoriais dessa dinâmica na região de estudo?

1.2. Justificativa E Relevância Do Tema

O estudo do acelerado processo de implantação de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte na Região de Planejamento Oeste e sua relação com a produção do espaço urbano de Juiz de Fora, foi o grande motivador para o

desenvolvimento do presente projeto de pesquisa. Isso ocorre por se tratar de uma temática profundamente atual na dinâmica de desenvolvimento da produção do espaço urbano, produtora de nítidos impactos sobre o espaço urbano da região de estudo e sua população.

Ao longo do tempo, surgiram muitos fatores que se tornaram determinantes para o desempenho do formato de ocupação e práticas espaciais em curso na Região Oeste de Juiz de Fora. Se estabelece neste estudo, que de meados do século XX aos dias atuais, a dinâmica de atração de um processo mais intenso de urbanização e adensamento pode ser dividida em dois momentos, de modo a favorecer a compreensão do desenvolvimento urbano desta região.

Em um primeiro momento, que pode ser compreendido do final dos Anos 1950 ao final do século XX, pode-se destacar a presença de uma série de geradores de atração para a ocupação mais vigorosa desta área da cidade. Neste sentido, pode-se apontar o estabelecimento de importantes marcos como a construção do Aeroporto da Serrinha, em 1958; a inauguração do Campus da UFJF, em 1960; a implantação do Centro de Pesquisas da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), em 1976; as obras da Avenida Independência, ligando a região ao centro da cidade, nos anos 1970; a construção da BR-040, no final dos anos 1970; a construção do Estádio Municipal Radialista Mário Helênio, em 1988; a alta concentração de áreas verdes da área urbana do município; e a grande abundância de terra urbana disponível.

Percebe-se que a soma de todos estes fatores foi sobremaneira indutora da expansão da cidade em direção a esta região, tendo grande relevância em um primeiro estágio de ocupação e crescimento mais acelerado da malha urbana no local, com destaque para a instalação de muitos loteamentos e de diversos condomínios horizontais, com padrão de classe média alta, e uma crescente oferta de comércio e serviços.

A partir da primeira década do século XXI, observou-se uma série de novos elementos propulsores de um processo de antropização e modificação no uso e ocupação do solo mais intenso nesta região, podendo-se destacar, dentre outros, eventos como o lançamento REUNI, e adesão da UFJF ao mesmo, em 2007; o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009; a construção da BR-440, a partir de 2011; a inauguração do Parque Municipal, em 2021; a inauguração do Ginásio Municipal, em 2023; e a sinalização para a criação do Parque da Represa São Pedro, que teve seu o projeto de lei aprovado em 2023.

Observa-se na RP Oeste uma intensa atividade de construção de novos conjuntos habitacionais multifamiliares verticalizados e de grande porte, fato que vem impondo grandes impactos em seu espaço urbano, produzindo repercussões sobre a paisagem, a infraestrutura urbana, a promoção do direito a cidade, e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população deste território.

Nota-se que esta atividade se deu de forma muito incisiva, sobretudo, em um raio de 2,5 quilômetros do Pórtico Norte da UFJF, onde pelo menos 28 novos empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte foram construídos de 2008 em diante. Estima-se que este processo introduziu aproximadamente oito mil novas unidades de moradia, que abrigariam em torno de vinte e cinco mil novos habitantes. Estes números tornam-se ainda mais relevantes ao considerar que, segundo o Censo Demográfico de 2000 indicava que a região comportava um total de 24.836 habitantes, a menor do Município, em 6.738 domicílios permanentes (IBGE, 2000). Ou seja, o fenômeno estudado seria capaz de dobrar a população do local. Destaca-se, ainda, que a população da Região Urbana São Pedro já teria apresentado um aumento de cerca de 40% no período de 2000 a 2010 (IBGE, 2010).

Compreende-se, assim, que o processo em curso produziu e continua produzindo impactos diretos e indiretos junto à dinâmica de produção do espaço urbano deste território, impondo profundas influências ao desenvolvimento de seu processo de urbanização recente, de modo a alterar fortemente a forma urbana, a induzir à produção concentrada de empreendimentos habitacionais verticalizados e de grande porte em uma região específica da cidade, além de gerar uma série de dificuldades à promoção do direito a cidade, sobrecarregando altamente a infraestrutura urbana e afetando o comércio local e a prestação dos serviços públicos e privados à comunidade.

Tendo em vista este aspecto, entende-se como relevante e necessário o desenvolvimento de um estudo que seja capaz de entender e caracterizar o crescimento acelerado da dinâmica imobiliária nesta região da cidade de Juiz de Fora, sobretudo a partir da inserção de edifícios habitacionais de grande porte e da relação entre os diferentes agentes de produção do espaço urbano neste contexto.

Entendendo o espaço como condição meio e produto da ação dos diferentes sujeitos sociais (Carlos, 2019), é fundamental a compreensão acerca da maneira como são desenvolvidas as ações que desencadeiam o processo de produção e reprodução do espaço urbano capitalista, bem como a caracterização dos diferentes agentes produtores deste

espaço e a forma como se relacionam entre si.

Considerando, ainda, a carência de estudos sobre o referido processo e a significância do aprofundamento dos estudos acerca da produção do espaço urbano e seus processos na região Oeste de Juiz de Fora, justifica-se a relevância do desenvolvimento do presente projeto de pesquisa. Soma-se a isso, o potencial de contribuição para o entendimento da dinâmica imobiliária e a produção do espaço urbano em outras regiões da cidade, com potencial para subsidiar o desenvolvimento de trabalhos futuros.

1.3. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa proposta, de caráter exploratório e explicativo, teve como objetivo a investigação e análise do processo recente de produção do espaço urbano da Região Oeste de Juiz de Fora, buscando compreender os processos e formas socioespaciais desenvolvidos neste território no período compreendido entre o ano de 2007 e o ano de 2024.

Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como principal função desenvolver, esclarecer e modificar ideias, proporcionando “maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” a partir de práticas como levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas experientes no problema pesquisado e análise de exemplos que “estimulem a compreensão” (Sellitz et al., 1967, p. 63, apud GIL, 2002, p. 41), por exemplo.

A pesquisa explicativa, por sua vez, busca a identificação dos fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de um determinado fenômeno (Gil, 2002, p. 42). Esta é, portanto, uma pesquisa que visa o aprofundamento do conhecimento da realidade.

No que diz respeito aos procedimentos técnicos utilizados, o trabalho proposto enquadra-se como um estudo de caso, ou seja, consiste no estudo aprofundado de um objeto (Gil, 2002). Conforma-se como um método mais conveniente para a investigação de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, em que os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (Yin, 2001, apud Gil, 2002, p. 54).

Deliberou-se ainda, pela utilização do método indutivo, por meio do qual se procede com a observação de fatos ou fenômenos, cujas causas deseja-se compreender, para que seja possível entender as relações existentes entre os mesmos. Desta forma, então, é possível realizar uma generalização apoiada nestes fatos ou fenômenos (Gil,

2008, p.10).

Para atingir os objetivos estabelecidos neste projeto de pesquisa, foram escolhidos métodos, a partir da obra *Fundamentos de metodologia científica* (Marconi e Lakatos, 2003). Sendo assim, os principais métodos aplicados compreendem:

a) *Pesquisa bibliográfica*: engloba a bibliografia pública sobre o tema pesquisado, sendo que “não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (Marconi & Lakatos, 2003, p.183). Sendo assim, na presente pesquisa serão selecionadas as principais obras produzidas, tais como livros, teses, dissertações e publicações acadêmicas, capazes de suprir o trabalho com dados e conceitos atuais e/ou relevantes sobre o tema.

b) *Pesquisa documental*: a partir de uma coleta de dados em fontes primárias e secundárias, terá como fonte dados históricos e estatísticos, material cartográfico, arquivos públicos e particulares, entre outros.

c) *Pesquisa de campo*: Base de documentação direta, que “consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presume relevantes, para analisá-los” (Marconi & Lakatos, 2003, p. 186).

Para demonstração da aplicação prática dos procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento da presente pesquisa, pode-se observar, por meio do seguinte Quadro 01, a relação dos objetivos específicos propostos, os métodos e instrumentos utilizados e seus respectivos produtos esperados.

OBJETIVOS	MÉTODOS UTILIZADOS	APLICAÇÃO DO MÉTODO	INSTRUMENTOS / MATERIAIS UTILIZADOS	PRODUTO
OE 01 Construção de referencial teórico sobre e dinâmica imobiliária e fenômenos urbanos, tais como dispersão, segregação e fragmentação socioespacial	1.1. Pesquisa bibliográfica acerca da caracterização da dinâmica imobiliária contemporânea, na lógica de acumulação do capital.	1.1. Revisão bibliográfica física e online.	1.1. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas.	Materiais escritos que irão compor o texto da dissertação
	1.2. Pesquisa bibliográfica acerca da caracterização de fenômenos urbanos como dispersão, segregação e fragmentação socioespacial.	1.2. Revisão bibliográfica física e online.	1.2. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas.	
	1.3. Tratamento e análise dos dados obtidos.	1.3. Elaboração de material escrito a partir da bibliografia pesquisada.	1.3. Word.	
OE 02 Caracterização do município de Juiz de Fora e da Região de Planejamento Oeste, considerando aspectos sociais, demográficos, econômicos e ambientais	2.1. Pesquisa bibliográfica relacionada ao histórico de formação do município de Juiz de Fora e seu espaço urbano.	2.1. Revisão bibliográfica física e online.	2.1. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas, imprensa escrita e material cartográfico.	Materiais escritos que irão compor o texto da dissertação
	2.2. Pesquisa bibliográfica relacionada ao histórico de formação da Região de Planejamento Oeste.	2.2. Revisão bibliográfica física e online.	2.2. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas, imprensa escrita e material cartográfico.	
	2.3. Pesquisa documental para obtenção de dados retrospectivos e contemporâneos sobre o município de Juiz de Fora e seu espaço urbano.	2.3.1. Pesquisa online em bancos de dados; 2.3.2. Pesquisa em repartições públicas.	2.3.1. Arquivos públicos municipais e fontes estatísticas, sendo esses escritos ou material fotográfico, dentre outros; 2.3.2. Portais eletrônicos de instituições públicas.	
	2.4. Tratamento e análise dos dados obtidos.	2.4. Elaboração de material escrito a partir da bibliografia pesquisada.	2.4. Word.	
OE 03 Identificação e caracterização dos agentes produtores do espaço urbano da Região de Planejamento Oeste	3.1. Pesquisa bibliográfica.	3.1. Revisão bibliográfica física e online.	3.1. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas.	Materiais escritos que irão compor o texto da dissertação
	3.2. Pesquisa de campo para identificação dos agentes presentes em Juiz de Fora e na Região de Planejamento Oeste durante o período pesquisado.	3.2. Incursão a campo.	3.2.1. Dados qualitativos; 3.2.2. Dados quantitativos.	
	3.4. Aplicação de entrevista	3.4. Aplicação de entrevista junto às empresas construtoras e incorporadoras, imobiliárias e instituições públicas.	3.4. Material transcrito.	
	3.3. Tratamento e análise dos dados obtidos.	3.3. Elaboração de material escrito a partir da bibliografia pesquisada.	3.3. Word e Excel.	
OE 04 Análise dos fatores determinantes para a concentração do processo de intensa inserção de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte nas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da Região de Planejamento Oeste do município de Juiz de Fora	4.1 Pesquisa bibliográfica.	4.1. Revisão bibliográfica física e online.	4.1. Publicações em livros, teses, dissertações, artigos acadêmicos publicados em anais de eventos e em revistas.	Materiais escritos e fotográficos, quadros e gráficos que irão compor o texto da dissertação
	4.2. Pesquisa documental.	4.2.1. Pesquisa online em bancos de dados; 4.2.2. Pesquisa em repartições públicas.	4.2.1. Documentos oficiais; 4.2.2. Legislações; 4.2.3. Dados estatísticos.	
	4.3. Aplicação de entrevista	4.3. Aplicação de entrevista junto às empresas construtoras e incorporadoras, imobiliárias e instituições públicas.	4.3. Material transcrito.	
	4.4. Tratamento e análise dos dados obtidos.	4.4. Elaboração de material escrito, quadros e gráficos a partir da bibliografia pesquisada.	4.4. Word e Excel.	
OE 05 Análise das alterações do espaço urbano das Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da Região de Planejamento Oeste do município de Juiz de Fora no período de 2007 a 2024	5.1. Pesquisa documental estatística para levantamento de dados pertinentes às alterações do espaço urbano da Região de Planejamento Oeste.	5.1.1. Pesquisa online em bancos de dados; 5.1.2. Pesquisa em repartições públicas.	5.1.1. Documentos oficiais; 5.1.2. Legislações; 5.1.3. Dados estatísticos 5.1.4. Materiais de projetos.	Materiais escritos e fotográficos, mapas, quadros e gráficos que irão compor a dissertação
	5.2. Pesquisa de campo para aferição das modificações pelas quais o espaço urbano da Região de Planejamento Oeste tem passado.	5.2. Incursão a campo.	5.2.1. Material fotográfico; 5.2.2. Dados qualitativos; 5.2.3. Dados quantitativos; 5.2.4. Diário de campo.	
	5.3. Tratamento e análise dos dados obtidos.	5.3. Elaboração de mapas, quadros e gráficos.	5.3. Qgis, Excel e softwares de edição.	

Quadro 01 Relação de objetivos específicos, métodos, instrumentos e produtos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Desta forma, sua metodologia foi dividida em cinco etapas, de modo que pudesse contemplar o desenvolvimento dos cinco objetivos específicos apresentados para realização do presente trabalho.

Para solução do Objetivo Específico 01 (OE 01), que consiste na construção de referencial teórico sobre a dinâmica imobiliária e fenômenos urbanos, tais como dispersão, segregação e fragmentação socioespacial, pretende-se aplicar o método de pesquisa bibliográfica. Neste sentido, o referencial teórico fundamentou-se, sobretudo,

em autores que discutem a produção capitalista do espaço e a atuação dos diferentes agentes produtores do espaço urbano, com destaque para as contribuições de Henri Lefebvre, Milton Santos e David Harvey, cujas obras permitiram a compreensão da cidade como produto e condição das relações sociais e econômicas. De forma complementar, autores do campo da Geografia Urbana e do Planejamento Urbano, tais como Roberto Lobato Corrêa, Ana Fani Alessandri Carlos e Ermínia Maricato, contribuíram para a análise acerca dos processos de urbanização, da dinâmica imobiliária e da segregação socioespacial no contexto das cidades brasileiras. No debate sobre o mercado da construção civil, dinâmica imobiliária, provisão habitacional e financeirização do espaço urbano, por sua vez, recorreu-se a autores como Everaldo Melazzo, Daniel Sanfelici, Flávio Villaça, Raquel Rolnik e Luciana Royer, além de estudos que tratam da política habitacional no país e do Programa Minha Casa Minha Vida. Esse conjunto teórico contribuiu para o desenvolvimento de uma interpretação crítica sobre os processos observados na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora.

Visando cumprir com a solução do Objetivo Específico 02 (OE 02), ou seja, a caracterização do município de Juiz de Fora e da Região de Planejamento Oeste, considerando aspectos sociais, demográficos, econômicos e ambientais, foram aplicados os métodos de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Desta forma, desenvolveu-se uma fundamentação teórica relacionada ao processo histórico de formação da Zona da Mata mineira, do município de Juiz de Fora e da Região de Planejamento Oeste, por meio da análise de publicações, imprensa escrita e material cartográfico, além da coleta de dados primários e secundários

Para desenvolvimento do Objetivo Específico 03 (OE 03), que consiste na identificação e caracterização dos agentes produtores do espaço urbano e de sua atuação da Região de Planejamento Oeste, recorreu-se ao método de pesquisa bibliográfica, com vistas à construção de uma fundamentação teórica para conceituação e caracterização desses agentes. Para tanto, foram mobilizados estudos desenvolvidos por teóricas como Ana Fani Carlos e Ermínia Maricato, para fins de caracterização dos agentes produtores do espaço urbano; David Harvey, no debate acerca da produção do espaço a partir da lógica de acumulação do capital; e Lúcia Shimbo, no debate sobre a habitação de mercado no Brasil, entre outros autores.

No que diz respeito ao Objetivo Específico 04 (OE 04), que consiste na análise dos fatores determinantes para a concentração do processo de intensa inserção de

empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte nas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da RP Oeste, adotou-se a aplicação integrada dos métodos de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, promovendo uma combinação metodológica que viesse a possibilitar uma investigação articulada entre os processos socioespaciais e as dinâmicas de produção do espaço urbano no recorte analisado.

Por meio da pesquisa bibliográfica, foi empenhado um levantamento de referencial teórico com o objetivo de subsidiar a análise dos processos e formas espaciais associados à expansão imobiliária recente, à concentração territorial dos investimentos e à atuação dos agentes produtores do espaço urbano. Para tanto, recorreu-se a autores que discutem a produção capitalista do espaço e os mecanismos de valorização fundiária e imobiliária, como Henri Lefebvre, David Harvey e Milton Santos, e a contribuições da Geografia Urbana, produzidas, especialmente, por Roberto Lobato Corrêa, Ana Fani Alessandri Carlos e Flávio Villaça, que abordam diferentes processos urbanos. Foram mobilizados, ainda, estudos da dinâmica imobiliária, da produção habitacional e da financeirização do espaço urbano, protagonizados por autoras como Raquel Rolnik, Luciana Royer e Ermínia Maricato. Com o desenvolvimento desse referencial, foi possível investigar processos como a valorização diferencial do solo urbano, a concentração espacial dos empreendimentos na região estudada, o adensamento construtivo, a expansão da mancha urbana e a fragmentação socioespacial.

A pesquisa documental compreendeu a coleta e sistematização de dados secundários, coletados em repartições públicas, empresas construtoras e incorporadoras, imobiliárias e outras instituições. Entre as principais variáveis analisadas destacam-se o número de empreendimentos e de unidades habitacionais produzidos na região, a tipologia construtiva predominante, o período de implantação das obras, a localização espacial, o padrão construtivo, os valores de comercialização, bem como as intervenções públicas em infraestrutura e equipamentos urbanos. Os dados coletados e sistematizados permitiram a identificação de padrões espaciais, temporais e econômicos associados à concentração dos empreendimentos verificada no território estudado.

A pesquisa de campo, por sua vez, permitiu uma observação direta da configuração urbana resultante desse processo, permitindo a avaliação do padrão de ocupação do solo, da inserção dos empreendimentos no tecido urbano, das condições de infraestrutura e das transformações sobre a paisagem urbana. Essa etapa foi de

fundamental importância para a validação empírica das informações obtidas por meio das pesquisas bibliográfica e documental, bem como para suprir a ausência de dados oficiais não disponibilizados para o desenvolvimento desta pesquisa, além de promover uma leitura crítica acerca dos impactos socioespaciais resultantes da intensa produção imobiliária na área analisada.

Para solução do Objetivo Específico 05 (OE 05), que consiste na identificação das alterações do espaço urbano das Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2) da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora no período de 2007 a 2024, empregou-se os métodos de pesquisa documental e pesquisa de campo, articulados a uma leitura teórica dos processos e formas espaciais. Tal abordagem se desenvolveu em busca de analisar as transformações urbanas ocorridas no território estudado ao longo do período delimitado pela pesquisa, considerando diferentes dimensões e os desdobramentos socioespaciais da dinâmica analisada.

Neste sentido, a pesquisa documental compreendeu a coleta e análise de dados primários e secundários, de natureza histórica e contemporâneos, relativos ao município de Juiz de Fora e, especificamente, à região de estudo. Portanto, foram utilizados materiais acadêmicos, legislação urbanística, materiais cartográficos, imagens de satélite e dados estatísticos disponibilizados em bancos de dados oficiais e das repartições públicas municipais. Os referidos documentos subsidiaram a análise sobre as alterações promovidas no uso e ocupação do solo, no adensamento construtivo e na expansão do tecido urbano. As principais variáveis analisadas para atendimento a este objetivo específico incluíram a densidade construtiva e populacional, o processo de verticalização, a distribuição espacial dos empreendimentos habitacionais multifamiliares e a presença de equipamentos e serviços urbanos. A partir dessas informações obtidas, foram produzidos mapas com o objetivo de ilustrar os processos observados e subsidiar a análise pretendida.

A pesquisa de campo, por sua vez, teve como finalidade central complementar e validar as informações obtidas por meio da pesquisa documental, possibilitando a observação direta das transformações ocorridas no espaço urbano analisado. Essa etapa permitiu a identificação das transformações na paisagem urbana, no padrão de uso e ocupação do solo e na verificação da ocorrência de diferentes processos socioespaciais. Assim, a observação *in loco* possibilitou uma análise acerca da inserção dos novos empreendimentos no tecido urbano preexistente e dos impactos gerados sobre a dinâmica

urbana local.

A interpretação do conjunto de alterações identificadas se fundamentou em teóricos como Milton Santos, Henri Lefebvre e David Harvey, que discutem os processos de produção do espaço urbano e suas formas, de modo a permitir a compreensão do espaço como resultado das relações sociais, econômicas e políticas, além de autores como Roberto Lobato Corrêa, Ana Fani Alessandri Carlos e Flávio Villaça, que, por sua vez, subsidiam a análise dos processos urbanos em curso. Com esse arcabouço teórico-metodológico, foram produzidos mapas temáticos com a finalidade de representar as transformações espaciais identificadas, de modo a contribuir para o desenvolvimento de uma análise integrada dos processos e formas espaciais que caracterizam a dinâmica recente do espaço urbano da região.

Desta forma, a partir do diálogo com os 5 objetivos específicos estabelecidos, procedeu-se à análise integrada dos dados obtidos, de modo a responder às questões norteadoras da pesquisa.

1.4. Resultados Esperados

Pretende-se identificar, por meio do exercício do presente projeto de pesquisa, os principais fatores motivadores da intensa dinâmica imobiliária verificada no município de Juiz de Fora e propulsores da alta concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte em uma mesma região da cidade, a Região de Planejamento Oeste, sobretudo em suas Unidades de Planejamento São Pedro (UP-O1) e Aeroporto (UP-O2).

Pretende-se identificar as estratégias e interesses que permeiam tal dinâmica, bem como demonstrar a forma como a realização deste fenômeno, desacompanhada de um processo sólido e coerente de planejamento urbano, vem produzindo sérios impactos junto ao espaço urbano e agravando uma série de adversidades já existentes. Desta forma, almeja-se, ainda, demonstrar como a realização do referido processo no interior da região de estudo vem impondo profundas dificuldades à promoção do direito a cidade, sobrecarregando altamente a infraestrutura urbana e afetando a prestação dos serviços à comunidade local.

Por meio do exercício deste projeto de pesquisa busca-se, do mesmo modo, compreender e debater como se desenvolve a relação entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano no contexto do fenômeno e do território estudados, bem

como a forma como o desenvolvimento desta relação contribui para a conformação da conjuntura necessária para que se efetive a evolução desta dinâmica imobiliária.

Espera-se, assim, avançar no debate acerca dos desafios envolvidos na atuação do Poder Público junto à condução da regulamentação da inserção destes empreendimentos e que este estudo contribua na produção do conhecimento científico sobre este fenômeno. Aspira-se, ainda, chamar a atenção do Poder Público de Juiz de Fora através da comprovação dos impactos produzidos por este acelerado processo de expansão urbana e de concentração de um grande número de conjuntos habitacionais na Região Oeste, que impondo severas consequências à produção do espaço urbano e à comunidade local e de todo o município.

1.5. Estrutura da dissertação

Com o propósito de explicitar o percurso analítico adotado no desenvolvimento da pesquisa, esta seção apresenta a estrutura da dissertação, descrevendo a organização interna dos capítulos refletindo a sequência lógica da investigação, desde a contextualização teórica e metodológica, passando pelo referencial teórico e avançando para a caracterização do objeto de estudo, a análise dos resultados e a síntese interpretativa nas considerações finais.

Inicialmente, o capítulo introdutório apresenta a problemática central da pesquisa, contextualizando a dinâmica imobiliária recente de Juiz de Fora e seus impactos sobre a produção do espaço urbano, especialmente na Região de Planejamento Oeste. A introdução expõe o objetivo geral, os objetivos específicos e as questões que orientam a investigação proposta, apresenta a relevância e a justificativa do tema, além de detalhar os procedimentos metodológicos adotados para o alcance dos resultados esperados.

O capítulo *A Produção e os Agentes Produtores do Espaço Urbano Contemporâneo*, e o capítulo *A Habitação de Mercado no Brasil* reúnem o conjunto de conceitos que sustentam a interpretação da dinâmica estudada. Assim, são discutidos temas como produção do espaço urbano, agentes produtores do espaço, acumulação do capital no setor imobiliário e outros fenômenos contemporâneos. Nesse sentido, os capítulos abordam também debates sobre os processos de urbanização, expansão urbana e políticas habitacionais no Brasil, de modo a fundamentar a análise empírica.

O segundo e o terceiro capítulos, portanto, têm por finalidade geral atender ao Objetivo Específico 01, construindo a base teórica necessária para a interpretação da

produção do espaço urbano e da habitação de mercado, bem como da atuação dos agentes envolvidos na dinâmica imobiliária observada na Região de Planejamento Oeste.

O quarto capítulo, *O Processo de Urbanização de Juiz de Fora e da Região de Planejamento Oeste*, por sua vez, apresenta uma contextualização socioespacial do município, explorando sua formação histórica, características demográficas, socioeconômicas e ambientais, além das transformações urbanas recentes identificadas em seu território. Na sequência o capítulo aborda, em perspectiva histórica, o processo de ocupação da região e os principais marcos que contribuíram para sua consolidação como área de expansão urbana a partir da segunda metade do século XX, de modo a fornecer os elementos estruturantes para a compreensão das dinâmicas mais recentes. Neste capítulo são identificados fatores que se destacaram como impulsionadores da intensa concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte na região, considerando aspectos legais, espaciais, econômicos, demográficos e institucionais. A análise integra dados documentais e levantamentos de campo, tratados de modo a compreender o conjunto de elementos que colocaram a Região de Planejamento Oeste no epicentro da expansão imobiliária recente.

O capítulo denominado *A Produção do Espaço Urbano e as Transformações Demográficas na Região de Planejamento Oeste*, dá sequência à análise identificando e caracterizando os agentes envolvidos na produção do espaço urbano da região delimitada pela pesquisa, debatendo suas estratégias, interesses, formas de atuação e interações entre si, destacando conflitos, cooperações e mecanismos de influência sobre o processo de urbanização. Neste sentido, este capítulo apresenta, ainda, a análise das transformações espaciais ocorridas ao longo do período definido, examinando mudanças na morfologia urbana, na infraestrutura, no adensamento populacional, na paisagem e nos padrões de uso e ocupação do solo. Com base em dados documentais, cartográficos, estatísticos e observações de campo, são apresentados mapas e outros instrumentos analíticos que ilustram e fundamentam as conclusões alcançadas pela pesquisa.

Por fim, o capítulo final apresenta a síntese interpretativa dos resultados atingidos, a buscando introduzir uma discussão integrada no sentido de responder às perguntas geradoras da pesquisa, as contribuições teóricas e empíricas do estudo e as implicações para o planejamento urbano e a gestão territorial de Juiz de Fora, indica, também, possibilidades de desdobramentos futuros e limitações da pesquisa.

2. A PRODUÇÃO E OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO URBANO CONTEMPORÂNEO

A produção do espaço urbano se desenvolve como um processo que engloba dimensões econômicas, políticas e sociais e, portanto, a análise isolada de qualquer um destes aspectos é insuficiente para abranger sua complexidade. Este capítulo busca analisar a forma como se desenvolve a relação entre os diferentes agentes produtores do espaço urbano e, para tanto, analisa como essa dinâmica contribui para a evolução da produção imobiliária observada no território estudado.

Nesta perspectiva, esta seção desenvolve uma reflexão crítica acerca das principais abordagens que exploram as formas como são produzidos os espaços urbanos contemporâneos, inseridos na lógica de acumulação do capital. Parte-se do pressuposto de que compreender a produção do espaço é passo fundamental para o entendimento da dinâmica urbana e, portanto, para o desenvolvimento desta pesquisa.

A compreensão de como se organiza o modo de produção em um dado território, a partir de suas dinâmicas e relações socioespaciais, é essencial para o desenvolvimento deste trabalho. Considerando o espaço como produto e produtor das relações socioespaciais, busca-se, neste tópico, compreender seus processos de produção e reprodução, bem como as dinâmicas que os sustentam.

A escala adotada por esta pesquisa refere-se ao espaço intraurbano, que é compreendido, conforme a conceituação de Villaça (1998), como o arranjo interno dos espaços da cidade.

2.1. A Produção Capitalista do Espaço Urbano

A partir do final da década de 1960, período em que houve um crescente interesse pelas questões urbanas em virtude dos problemas fundiários e habitacionais na Europa após o dinamismo econômico do período pós-guerra, o debate teórico acerca do espaço urbano aprofundou a “análise dos processos e agentes responsáveis pela produção do espaço, rompendo, de forma clara, com abordagens que naturalizavam as relações sociais assimétricas e sua materialização espacial” (Costa; Mendonça, 2011, p. 07). Desta forma, surgiram novas discussões, como, por exemplo, as temáticas dos movimentos sociais urbanos, da estruturação social do território na sociedade capitalista e do papel do Estado no processo de urbanização.

Com isso, consolidou-se uma nova perspectiva de análise, a partir de um enfoque teórico-metodológico de inspiração marxista, e o espaço urbano passou, então, a ser

entendido como “um espaço socialmente produzido e que assume diferentes configurações de acordo com os vários modos de organização socioeconômica e de controle político em que está inserido” (Rodrigues, 2013).

Neste sentido, Topalov (1988, p. 12) enuncia que a cidade passa a ser percebida como resultado de uma estrutura social como um todo e, simultaneamente, a consequência e o desafio das contradições entre classes, ou seja, um reflexo da lógica dominante de acumulação do capital.

Lefebvre (2000), na Teoria da Produção do Espaço, argumenta que o espaço não se trata de um simples “recipiente indiferente ao conteúdo” em que as atividades urbanas se desenvolvem, mas produto das diversas relações sociais e práticas urbanas. Ou seja, é reflexo de uma complexa interação entre fatores sociais, econômicos, políticos e culturais e permeado pelas dinâmicas de poder e pela luta de classes. É, portanto, reproduzido a partir do valor de troca, gerando o que Gottdiener (2016) qualifica como “espaço abstrato”, “homogêneo”, “fragmentado” e “hierárquico” (p. 131), atribuindo ao solo urbano o caráter de mercadoria, a serviço da lógica de acumulação de capital.

Na concepção de Corrêa (1999), o espaço urbano se manifesta de maneira fragmentada e articulada, como expressão espacial de processos sociais, e, conseqüentemente, a cidade torna-se “o lugar onde as diversas classes sociais vivem e se reproduzem” (p. 09).

Historicamente, no modo de produção capitalista, o espaço tornou-se parte dos circuitos de valorização do capital por meio da propriedade privada, da mercantilização da terra e do seu parcelamento e, mais recentemente, por meio de sua crescente integração aos fluxos de circulação do capital financeiro (Botelho, 2007). É neste sentido que a produção do espaço se estabelece como uma estratégia de acumulação do capital e surge como solução para os períodos de crise de sobreacumulação (Harvey, 1992; 2006). Logo, a cidade passa a se configurar como um ambiente privilegiado para o desenvolvimento da acumulação capitalista, na medida em que concentra as condições gerais de produção e reprodução do capital. Essa dinâmica também é observável na realidade das cidades médias brasileiras, como é o caso de Juiz de Fora, onde o espaço urbano reflete as estratégias de valorização fundiária e imobiliária.

O espaço urbano, e sua reprodução, não é indiferente ao sistema econômico vigente e no qual está inserido, mas um produto material de uma determinada formação social. Uma vez inserido em um sistema capitalista, o espaço urbano recebe as influências

do modo de produção capitalista (Botelho, 2007). Portanto, a caracterização das formas espaciais e da relação entre os agentes sociais e processos históricos necessariamente passaria por um debate que levaria em consideração os elementos econômicos, políticos e ideológicos do capitalismo. Isso se justifica uma vez que o espaço urbano é conformado pelas estruturas do modo de produção capitalista, por suas forças produtivas e pelas relações de produção que se desencadeiam a partir delas (Castells, 2000, p. 193).

O espaço urbano nas cidades capitalistas é determinado por usos diferenciados e produto da atuação de diferentes agentes sociais, que atuam em função de seus respectivos interesses. Segundo Côrrea (1995), este espaço urbano organiza-se em distintos usos da terra, que se distribuem em áreas centrais da cidade, zonas de concentração comercial, de serviços, de gestão, de indústrias, de lazer, além de diferentes áreas residenciais e reservas destinadas à futura expansão da mancha urbana. Por esse motivo, este espaço apresenta-se de forma fragmentada, articulada por meio de variados fluxos que se desenvolvem pelas relações espaciais. Para o autor, estes fluxos podem ser mais visíveis, na circulação de pessoas e automóveis, por exemplo, ou menos visíveis, por meio da “circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e da ideologia” (Côrrea, 1995, p. 08).

Carlos (2019), enfatiza o argumento de que o espaço está posto como condição meio e produto da ação dos sujeitos sociais. Segundo a autora, o espaço urbano acontece em três planos distintos, a partir dos processos e formas motivados pela ação dos agentes de produção. Primeiramente, no plano material, “depreende-se a morfologia como forma/estrutura/função, como produto direto das relações de produção, mas também de propriedade” (p. 66). No plano da realidade, por sua vez, a evolução da reprodução das relações sociais e as contradições que às permeiam, juntamente à reprodução da cotidianidade, “incorpora os valores de uma sociedade, uma cultura de massa e um tipo definido de lazer” (p.67). Por último, no plano conceitual, “o conhecimento e a análise descobrem categorias novas: apropriação, uso, valor de uso-valor de troca, cotidiano, o sensível e o corpo” (p.67).

Corrêa (2017) sustenta que a produção do espaço urbano não é produto de uma "mão invisível do mercado", nem mesmo de um Estado hegeliano ou de um capital abstrato desassociado das interações sociais, e sim o oposto, resulta da atuação de sujeitos sociais concretos, históricos e permeados de interesses, estratégias e práticas espaciais particulares. Nesta pesquisa, essa perspectiva é fundamental para compreender os agentes

locais que atuam na produção do espaço juiz-forano.

Nesta dissertação, pretende-se empreender uma análise acerca da dinâmica imobiliária em curso na região delimitada, desenvolvida segunda a lógica de produção capitalista do espaço urbano. Para tal, entende-se a dinâmica imobiliária como um processo “permanente de produção da cidade, na sua dimensão material, como ambiente construído herdado do passado, em sua diversidade de funções e lógicas de apropriação e uso do solo” (Brandão, 2009). Para Brandão (2009), esse processo se sustenta sobre uma lógica de valorização do capital e sobre os fundamentos do capitalismo, sendo, portanto, instável, cíclico e permeado por variações que determinam as decisões dos agentes envolvidos.

Neste contexto, tem centralidade o papel desempenhado do capital incorporador, definido por Smolka (1987) como o que age diretamente na produção do espaço urbano, articulando e direcionando os investimentos privados voltados à produção do ambiente construído, de modo a assegurar sua reprodução contínua e ampliada.

Melazzo (2015) enfatiza a necessidade de uma compreensão aprimorada acerca das transformações promovidas nos processos de produção das cidades brasileiras, o que, segundo o autor, implica em um necessário aprofundamento das análises sobre as estratégias adotadas pelos agentes imobiliários que produzem o espaço urbano uma vez que tais estratégias tornam-se gradativamente mais seletivas e mais complexas, contribuindo para a intensificação da conformação de espaços diferenciados.

Neste sentido, desenvolve-se a seguir uma seção dedica à análise do comportamento destes agentes de produção do espaço urbano, fundamental para a promoção do estudo proposto pela presente pesquisa.

2.2. Os Agentes Produtores do Espaço Urbano

Como debatido anteriormente, o espaço é onde as relações sociais e a reprodução da sociedade se materializam (Lefebvre, 2008) e, sendo assim, a produção do espaço é produto de um processo que envolve aspectos econômicos, políticos e sociais. Ou seja, trata-se de um processo segundo o qual o espaço converte-se no ambiente onde as diferentes estratégias se manifestam e em que as mesmas se enfrentam.

O espaço urbano é locus de incontáveis disputas e onde diferentes agentes e atores sociais desenvolvem seus processos (Capel, 2013). Por este motivo, ao refletir a cidade como resultado, condição e meio para o modo de produção capitalista, é preciso

analisar os interesses que se manifestam e se enfrentam neste contexto.

Como discutido anteriormente, o espaço urbano, inserido na lógica de acumulação do capital, conforma-se como um “produto social, resultado de ações acumuladas ao longo do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço” (Corrêa, 1995, p. 11).

Tais agentes são dotados de contradições e protagonistas de conflitos diversos, entre si e com outros sujeitos da sociedade, uma vez que possuem diferentes papéis e objetivos, que podem se correlacionar ou não. Corrêa (2019) identifica como produtores do espaço cinco diferentes agentes, “dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (p. 43). São eles: (i) os proprietários dos meios de produção, (ii) os proprietários fundiários, (iii) os promotores imobiliários, (iv) o Estado e (v) os grupos sociais excluídos.

Segundo o autor, os proprietários dos meios de produção são as grandes empresas dos setores comercial e industrial, que representam as grandes consumidoras do solo urbano. Os proprietários fundiários, por sua vez, são os proprietários de terra que atuam com o objetivo de obter a maior renda fundiária possível por meio de suas propriedades, ou seja, por meio da especulação fundiária. Os promotores imobiliários, são os agentes que operam, na incorporação, financiamento, construção e comercialização de imóveis, reunindo, por exemplo, os produtores de imóveis urbanos em pequena escala e as corretoras responsáveis pela construção e comercialização de imóveis. Já o Estado, exerce a regulação, o planejamento e a gestão do solo, além de ser o responsável por promover investimentos em infraestrutura pública. Suas atividades são marcadas por conflitos de interesses entre os diferentes agentes sociais, frequentemente favorecendo os setores dominantes, que normalmente ocupam os espaços de poder. Por último, o autor, se refere aos grupos sociais excluídos como sendo os agentes modeladores do espaço ao ocuparem o espaço urbano, em áreas públicas ou privadas, para fins de moradia e outras atividades.

Indicando os referidos agentes, Corrêa (1995) destaca, ainda, que a atuação dos mesmos não ocorre de maneira isolada, mas de forma conjunta no processo de produção do espaço urbano. Ou seja, a partir da ação desses agentes, o espaço é produzido e impregnado de materialidades.

Complementando esta análise, Vasconcelos (2019) expõe que os diferentes

agentes sociais apresentam estratégias e práticas espaciais distintas de acordo com seus próprios interesses, que podem ser convergentes ou contraditórios. Em consequência disso, os processos que concebem o espaço urbano se definem pela ação e organização destes grupos sociais distintos, cada qual portador de objetivos próprios e, por isso, “os traços distintivos da morfologia espacial estão dialeticamente relacionados com as mudanças estruturais na organização social” (Gottdiener, 2016, p. 267).

Neste sentido, o espaço, além de produto para consumo, também se realiza como meio de produção e, por esse motivo, não pode ser desconectado das forças produtivas, da divisão social do trabalho ou das estruturas da sociedade que o definem (Carlos, 1994). Nessa perspectiva, ocorrem processos de “dominação”, em que

[...] o espaço urbano tem sua apropriação privada, tornando-o uma mercadoria cuja identidade, uso e conteúdo podem já não ser mais os mesmos, estando muitas das vezes destituído de seus valores anteriores. A reprodução desse urbano privado é condição geral para a reprodução do próprio capital, base do sistema econômico vigente - o capitalismo - possibilitando processos diferenciados de produção, distribuição, circulação, troca e consumo, o que confere maior dinamismo ao ciclo de reprodução do capital (Rodrigues, 2013).

Obviamente, a produção do espaço é anterior ao sistema capitalista e remete a um passado distante, quando o homem passou de coletor e caçador à condição de sujeito transformador da natureza, procurando dominá-la por meio do exercício de seu trabalho. No entanto, no modo de produção capitalista as práticas humanas passam a ser agregadas à dinâmica de valorização do capital e, como resultado, o produto da produção espacial se converte em mercadoria. Em resumo, esse processo fez com que o uso dos espaços fosse transformado pelo valor de troca, ao passo que sua apropriação recebia novos sentidos pelos diferentes sujeitos sociais (Carlos, 2018).

Em resumo, esse processo fez com que a propriedade privada dominasse definitivamente a vida humana, impondo uma prática sócio-espacial que regula o lugar de cada sujeito no espaço, e o uso dos espaços fosse transformado pelo valor de troca, ao passo que sua apropriação recebia novos sentidos pelos diferentes sujeitos sociais. Assim, foi construído um meio de legitimação aos acessos diferenciados aos bens produzidos (Carlos, 2018).

Essa prática socioespacial se materializa no plano do lugar, onde a reprodução da vida humana se desenvolve na vida cotidiana e, nesse sentido, Carlos (2018) analisa que,

Focalizando a sociedade como sujeito da ação consciente, o Estado como aquele da dominação política, o capital em suas estratégias objetivando sua reprodução continuada (e aqui nos referimos às frações do capital, que são o industrial, o comercial e o financeiro e suas articulações com os demais setores da economia, tais como o mercado imobiliário), e, por fim, os sujeitos sociais que, em suas necessidades/desejos vinculados à realização da vida humana, têm o espaço como condição, meio e produto de sua ação (Carlos, 2018, p. 70-71).

Com base nesta prerrogativa, e considerando os objetivos da presente pesquisa, o subcapítulo seguinte dá continuidade a esta análise, de modo a analisar a forma segundo a qual se desenvolve a relação entre os agentes produtores do espaço urbano, com seus diferentes interesses e estratégias, e a questão habitacional.

2.3. Agentes Produtores do Espaço Urbano e a Questão Habitacional

Para Villaça (1998), o espaço urbano é consequência do "trabalho social despendido na produção de algo socialmente útil" (p. 72), que passa a receber um valor resultante dos produtos gerados, tais como edifícios, ruas e infraestruturas e pela localização dos mesmos no próprio espaço.

Como debatido anteriormente, Corrêa (1995) descreve os diferentes agentes de produção do espaço urbano, classificando-os em cinco tipos: (i) os proprietários dos meios de produção, (ii) os proprietários fundiários, (iii) os promotores imobiliários, (iv) o Estado, e (v) os grupos sociais excluídos. Harvey (1980) elenca, por sua vez, os setores que se fazem presentes na provisão habitacional, relatando a forma como cada um influencia o valor de uso e o valor de troca da moradia. O autor identificou e descreveu seis grupos distintos, sendo eles: i) os usuários da moradia; ii) corretores de imóveis; iii) proprietários; iv) incorporadores; v) instituições financeiras; vi) instituições governamentais.

Os usuários da moradia, segundo Harvey (1980), são aqueles que ocupam a condição de consumidores da moradia, como proprietários ou como locatários, para o suprimento de suas necessidades básicas. Ambos representam aqueles que efetivamente vivem nas moradias, utilizando-as para suas necessidades habitacionais, no entanto, enquanto aos locatários importa o valor de uso, aos proprietários interessa o valor de uso e o valor de troca, posto que estes possuem também o interesse na possibilidade de valorização de seu imóvel.

Já os corretores de imóveis são aqueles que atuam como intermediários na compra, venda e aluguel de imóveis. Em outros termos, o grupo que opera com a finalidade de lograr lucro por meio da atividade de compra, venda e locação de imóveis, bem como da mediação de transações imobiliárias. Ou seja, atuam sobre o valor de troca da moradia.

Os proprietários são o grupo que mantém seu interesse concentrado na moradia enquanto de valor de troca, definidos como indivíduos ou entidades que possuem a propriedade das moradias, buscando valorização e rendimento. Podem ser os usuários proprietários, que tem sua finalidade sobre o valor de uso e de troca, ou os proprietários rentistas, que percebem a moradia por seu valor de troca. Esse grupo pode manter a moradia como forma de produzir lucro por meio de aluguéis ou como meio de acumulação de riquezas a partir da aquisição do imóvel.

Os incorporadores, por sua vez, são os empreendedores comprometidos com a geração de valores de troca por meio da criação de novos valores de uso para os outros grupos, como os usuários, e os proprietários da moradia. Para esse fim, planejam e desenvolvem atividades de compra do solo, concepção de projetos e construção da moradia, realizando investimento prévio com o objetivo de obter lucro ao final do processo. Portanto, se concentram sobre a geração de valor de uso para terceiros como meio de gerar valor de troca para si próprios.

As instituições financeiras são entidades, como os bancos, que atuam no financiamento do mercado da moradia ou na geração de oportunidades de investimento a partir da moradia. Sendo assim, é o grupo que financia a moradia com o propósito de lograr valores de troca.

Por fim, as instituições governamentais, formadas por órgãos públicos, que regulam e intervêm sobre o mercado de diferentes formas. Regulam o mercado da moradia com as ações de planejamento e de controle do uso do solo por meio da legislação urbanística e atividades de licenciamento, por exemplo.

Em resumo, pode-se analisar que a moradia não recebe a mesma percepção de valor pelos diferentes grupos envolvidos na produção habitacional, uma vez que cada um é implicado de interesses próprios e, em decorrência disso, o valor de uso e o valor de troca da moradia serão distintos entre eles. Simultaneamente, é importante destacar que os diferentes agentes produtores do espaço urbano não operar de modo isolado e sim em meio a articulações diversas entre si, em prol de estratégias de atuação que buscam

constantemente ampliar vantagens e atingir seus interesses. Como exemplo, pode-se citar como possibilidades as coligações entre instituições governamentais e incorporadoras; instituições financeiras e incorporadoras; instituições governamentais e usuários, dentre outras cooperações viáveis envolvendo dois ou mais grupos.

Topalov (1979) aponta o setor imobiliário, composto pela indústria da construção e outras atividades que influenciam os fluxos de capital do setor (a promoção imobiliária, os aluguéis imobiliários e o crédito imobiliário), como protagonista desta dinâmica, caracterizando-o como responsável pela produção e circulação dos produtos imobiliários. Uma vez produzidos, os bens construídos são comercializados por um valor capaz de recuperar o capital investido, acrescido à uma taxa de lucro. Este processo pode acontecer de modo que haja sobreposição de diferentes agentes, em uma transação na qual construtoras e promotores imobiliários podem ser representados por um único agente, por exemplo.

De modo a complementar esta análise, deve-se destacar, ainda, o solo urbano como fator determinante, uma vez que este se configura como meio de acesso à cidade, seus serviços e benefícios (Harvey, 1980). Também transformado em mercadoria, o solo detém valor de uso e valor de troca a partir do processo social que, segundo Harvey (1980), desenvolve-se a partir da “aplicação de trabalho socialmente necessário aos objetos da natureza para criar objetos materiais (mercadorias) apropriados para o consumo (uso) pelo homem” (p.133). Esta mercadoria, para o autor, é possuidora de atributos especiais, uma vez que não permite ser transportada livremente no espaço como outros produtos e, conseqüentemente, proporciona privilégios de monopólio a detém sua posse e pode deliberar sobre seu uso. É, ainda, uma mercadoria imprescindível à realização de qualquer atividade humana, além de possibilitar a execução de benfeitorias que proporcionam a geração e acumulação de riqueza.

Somado a estes elementos, um mesmo terreno pode apresentar variações de preço de acordo com as vantagens que lhe são atribuídas, especialmente aquelas decorrentes de suas condições de localização (Miron, 2008). Assim, a localização torna-se um fator determinante, exercendo influência direta sobre o seu valor de troca.

Esta diferenciação de localização e vantagens produz uma variação de valores do solo e, em conseqüente, uma hierarquização entre os espaços em função da renda que viabilizam (Botelho, 2007) e, desta forma, passam a ser encarados pelos proprietários fundiários como instrumentos de produção de lucro. Em função disso, os proprietários

fundiários, na condição de agentes produtores do espaço urbano, passam a atuar com a finalidade de extrair a maior renda fundiária possível de suas propriedades (Corrêa, 1995).

Como resultado disso, estes proprietários fundiários tornam-se diretamente interessados na conversão de terras rurais em áreas urbanas, por meio da expansão do perímetro urbano dos municípios, posto que os terrenos urbanos são bem mais valorizados que os classificados como rurais. Para isso, passam a “exercer pressões junto ao Estado, especialmente na instância municipal, visando interferir no processo de definição das leis de uso do solo e do zoneamento urbano” (Corrêa, 1995, p. 16).

No contexto da gestão urbana, o Estado e o mercado imobiliário interagem diretamente no campo normativo, influenciando alterações sobre a legislação urbanística que, por sua vez, tem o poder de reconfigurar o valor fundiário e a própria morfologia urbana.

É a partir desta dinâmica que a ação articulada entre agentes públicos e privados, voltada à obtenção de ganhos especulativos, manifestar-se por meio de legislações que promovem a flexibilização do perímetro urbano, ou seja, convertendo terras rurais em urbanas, ou alterações nas leis de uso e ocupação do solo que permitem a intensificação do processo de verticalização. Desta forma, determinadas ações promovidas pelo mercado imobiliário vem a promover significativas transformações nas cidades, uma vez que a condição do solo urbano como principal recurso para a produção de mercadorias em forma de edificações ou infraestrutura qualifica este setor como o maior interessado nos processos de produção do espaço urbano.

Tudo isso está diretamente envolvido nos temas que permeiam a questão da moradia no Brasil. Na área habitacional, o valor de troca é determinado por variados aspectos, como a área do imóvel, a localização, o acesso a bens e serviços e, regularmente, se choca com as barreiras de acesso à moradia por uma significativa parcela da população e traz à tona a contradição entre a necessidade de lidar com o crescente déficit habitacional brasileiro e o desafio de acesso ao solo urbano, ocasionado, sobretudo, pela valorização imobiliária do espaço urbano.

A problemática da habitação está intimamente vinculada ao acesso à terra urbanizada e à condição de propriedade. A moradia está diretamente relacionada ao acesso à terra urbanizada e à questão da sua propriedade, uma vez que, conforme assinalado por Topalov (1979), consiste no conjunto formado pela terra e pela edificação, sendo o solo, portanto, condição imprescindível para a realização da habitação. Ao

mesmo tempo, constitui-se frequentemente como entrave a produção habitacional, dado que se configura como propriedade privada e monopolizável.

Tal discussão retoma as discussões apresentadas anteriormente nesta pesquisa e reforça o argumento de Carlos (2018), que sustenta que, no momento em que a habitação é convertida à condição de mercadoria, a realização do ato de morar tem seu sentido reduzido, em desdobramento ao processo pelo qual se transforma o indivíduo em uma simples ferramenta de reprodução espacial. Nesse processo, sua moradia se resume a um objeto de mercado, mercadoria que pode ser trocada ou demolida de acordo com as demandas do desenvolvimento econômico. A autora afirma que “a atividade humana do habitar, da reunião, do encontro, do reconhecimento com outros e com os lugares da vida ganha uma finalidade utilitária” (p. 65) e o uso é submetido à lógica da propriedade privada e da troca. Consequentemente, o papel desempenhado pelo indivíduo se restringe à condição de usuário, ao passo que o ato de habitar se reduz ao ato de morar, recurso para a demanda de abrigo. Desta forma, a ocupação do espaço acontece sob as bases da propriedade privada, em que o espaço é fragmentado, reproduzido como mercadoria e submetido à lógica da troca nas operações do mercado.

Como sequência a esta análise, o capítulo seguinte, explora o percurso desenvolvido pela política habitacional brasileira, assinalando os principais marcos da provisão de habitação no país e investigando como acontecem as relações entre os diferentes agentes de produção do espaço urbano nesta temática.

3. A HABITAÇÃO DE MERCADO NO BRASIL

O processo de urbanização brasileiro ocorreu de forma acelerada, de maneira mais acentuada a partir do final do século XIX (Santos, 1993, p. 21). Neste período, grandes alterações são observadas na dinâmica das cidades e na rede urbana, como, por exemplo, nos fluxos demográficos e nas demandas por espaços de produção e de consumo (Sposito; Whitacker, 2006). Em 1940 a população urbana era de apenas 31%, passando para 75% em 1990, chegando em 81% em 2001, atingindo em 84,72% em 2015 e 87,4% em 2022 (IBGE, 2022). Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de uma evolução proporcional nos índices de geração de emprego, oferta de moradia, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Até os primeiros anos do século XXI, a dinâmica de produção do espaço urbano passou por significativas transformações no Brasil. Durante a primeira década, especialmente, grandes empresas construtoras e incorporadoras voltaram sua atuação para

a provisão habitacional direcionadas à extratos de baixa renda. Neste período, foram registrados recordes de lançamentos imobiliários nas principais cidades brasileiras, bem como nas contratações de créditos habitacionais, na produção de insumos e na contratação de trabalhadores para o setor da construção civil (Shimbo, 2012). Desta forma, tais transformações promoveram, por todo o país, acelerados processos de expansão urbana e de verticalização dos espaços urbanos.

Entendendo a complexidade deste fenômeno, o presente capítulo busca analisar a evolução da estrutura da política habitacional brasileira, resgatando as principais transformações na provisão de habitação ao longo das últimas duas décadas e discutindo a forma segundo a qual se desenvolvem as relações entre o mercado imobiliário, mercado financeiro e Estado. Neste sentido, o capítulo analisa a condição da habitação como mercadoria, apresentando o percurso histórico da política habitacional brasileira, as peculiaridades dos instrumentos e programas implementados e a intervenção desempenhada por diferentes fatores e agentes sociais sobre a organização destas medidas.

Para tanto, o capítulo foi dividido em quatro partes. A primeira, se propõe a refletir acerca do paradigma da casa própria, debatendo o conceito por trás do sonho de consumo da maioria dos trabalhadores brasileiros. A segunda, pretende empreender uma análise histórica da habitação no Brasil, com ênfase sobre o desenvolvimento das políticas públicas, o papel da atuação do mercado imobiliário e os principais desafios das políticas habitacionais no país. A terceira parte, por sua vez, tem por objetivo analisar o modelo inédito de empresariamento da produção da habitação que se desenvolveu no Brasil, a partir da articulação entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro, ou seja, examinando criticamente os processos de financeirização da política e produção habitacional no país, destacando a forte influência do capital financeiro sobre a oferta de moradias, as políticas públicas e a dinâmica imobiliária. Por fim, o quarto e último tópico dedica-se a analisar a criação e os efeitos do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), importante marco da política habitacional brasileira, que transformou os arranjos institucionais e operacionais do setor.

3.1. O sonho da casa própria e o direito à moradia

Parte-se da premissa de que, culturalmente, existe no Brasil uma crença de que a conquista da casa própria representa a materialização de uma situação de segurança e

estabilidade econômica. Por esse motivo, a moradia própria é frequentemente considerada o ideal de consumo da população brasileira.

Ao mesmo tempo, o direito à moradia é um direito básico, reconhecido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) como um direito social cuja efetivação deve ser assegurada tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Em acordo com o artigo 6º da Carta Magna,

[...] São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, proclama em seu artigo 25 que

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

O acesso à moradia, então, é frequentemente reconhecido como direito fundamental para a garantia da dignidade humana. Por sua vez, a moradia própria, ou seja, para além de um imóvel locado ou cedido por terceiros, representa mais do que o papel de abrigo e proteção, pois significa também a aquisição de patrimônio e a conquista de melhoria da qualidade de vida.

Para Bonduki (1998), ainda que em uma perspectiva ilusória, o conceito da casa própria no Brasil é difundido por um mecanismo político e econômico, o qual sustenta o pensamento de que a conquista deste bem simboliza o alcance de uma ascensão social e de estabilidade financeira e familiar para o trabalhador. Ou seja, a aquisição da casa própria converte-se, no ideário da população, em um poderoso símbolo da valorização do trabalho, que “compensa, gera frutos e riqueza” (Bonduki, 1998, p. 84). O autor, que faz referência a este fenômeno como o “fetichismo da casa própria”, argumenta que este pensamento reforça um conjunto de questões inerentes a sociedade brasileira, tais como a consolidação da habitação como mercadoria e não como um direito, o enaltecimento da propriedade privada e a supervalorização da casa própria em uma sociedade na qual os direitos sociais são inexistentes ou desprezados.

Outro ponto de destaque diz respeito ao fato de que a perseguição do sonho da casa própria é também resultado de uma realidade na qual os aluguéis absorvem uma

grande porção dos salários da classe trabalhadora nas cidades e, por isso, correspondem a uma das principais adversidades a serem superadas. Sendo assim, o trabalhador assalariado entende a conquista da casa própria como uma solução final para a questão do aluguel que consome mensalmente parte significativa de sua remuneração.

Maricato (2001) evidencia que as políticas públicas de habitação são enraizadas no entendimento capitalista da moradia como objeto de mercado e que, por esse motivo, parte-se do pressuposto de que, para assegurar o acesso ao direito à moradia, o Estado deve garantir que toda família seja proprietária de um imóvel. Em consonância com este pensamento, pode-se aferir que as principais políticas públicas brasileiras no campo da habitação foram vinculadas, sobretudo, à propriedade do imóvel.

Também neste sentido, Harvey (2012) argumenta que vivenciamos uma sociedade na qual o direito à propriedade e os lucros se sobrepõem a todas as outras ideias de direito e, conseqüentemente, o direito à moradia é percebido como mercadoria ou como investimento, que nem toda a população pode adquirir devido a seu alto custo. Além disso, a aquisição da casa própria é encorajada como meio de controle das insatisfações populares e manutenção de hegemonia política pelas camadas dominantes, tirando, assim, o foco da classe trabalhadora das lutas políticas e sindicais (Araujo, 2013).

Em vista disso, nas seções seguintes parte-se para a análise crítica do percurso da política habitacional no país, visando estabelecer a relação entre o sonho da casa própria, aqui abordado, e os processos verificados no desenvolvimento das políticas públicas.

3.2. A Política Habitacional no Brasil

Historicamente, a escassez de alternativas habitacionais, decorrente de fatores como a acelerada urbanização, a desigualdade de renda, a apropriação especulativa do solo urbano e a insuficiência das políticas públicas de moradia, resultou na concentração de uma parcela expressiva da população em assentamentos precários e em altos índices de déficit habitacional. Este complexo contexto demandou avanços no planejamento e na gestão do setor.

A política habitacional no Brasil possui em seu histórico um amplo leque de marcos legais e institucionais. No entanto, apenas da década de 1930 em diante a pauta da habitação passou a ser considerada objeto de preocupação social no Brasil. Foi na Era Vargas, a partir da intervenção estatal sobre a questão habitacional, que se deu início à introdução do conceito de “habitação social” no Brasil. Bonduki (1998, p. 73) argumenta

que “o clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente”, uma vez que a questão habitacional surgiu como tema central, dado que consumia grande parte dos salários, impactava na qualidade de vida e influenciava na formação ideológica da classe operária.

Portanto, a habitação passou a ser encarada como condição básica para a reprodução da força de trabalho e, automaticamente, economicamente estratégica para o processo de industrialização do Brasil, além de se conformar como instrumento de formação ideológica, fundamental para a sustentação política. Nesse período predominou o entendimento de que o setor privado não teria capacidade de enfrentar a questão habitacional e que, por isso, seria necessária a intervenção estatal no tema. Com amplo apoio de diferentes segmentos da sociedade, houve o respaldo necessário para a constituição e consolidação de instituições estatais responsáveis pela produção e financiamento de moradias.

Desta forma, ao longo do período compreendido entre 1930 e 1964, uma sucessão de políticas públicas de enfrentamento ao déficit habitacional foram desenvolvidas, com destaque para os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)³ e a Fundação da Casa Popular (FCP)⁴. Todavia, apesar de tais iniciativas, os efeitos sobre o déficit habitacional foram insuficientes Bonduki (1982) e o fim do governo Vargas interrompeu o processo que conduzia para a elaboração de uma política habitacional.

Conforme Azevedo (2011), a questão habitacional passou a ser tratada como uma plataforma política para fins de controle social no período que se seguiu, de 1964 a 1986, quando as políticas públicas no campo da habitação passaram por relevantes avanços.

Em 1964, a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema de Crédito Imobiliário (SCI), conjunto de mecanismos estabelecido por meio da Lei nº 4.380/1964⁵, significou um marco para a

³ Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), criados a partir de 1933, durante o governo Vargas, tinham como objetivo gerenciar a previdência social por categorias profissionais, substituindo as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Os IAPs representaram um avanço na proteção social, abrangendo um número maior de trabalhadores e oferecendo benefícios como aposentadoria, pensões e assistência médica.

⁴ A Fundação da Casa Popular (FCP), criada em 1º de maio de 1946, no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, foi um órgão federal que tinha como finalidade centralizar a política de habitação. É considerado precursor do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964.

⁵ A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), visando facilitar a aquisição da casa própria, criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Sistema de Crédito Imobiliário (SCI), centrais na regulamentação e financiamento do sistema, e estabeleceu as bases para a

concepção de uma política nacional de habitação e para o incentivo à provisão de habitação de interesse social no país (Azevedo, 2007), sendo as primeiras políticas habitacionais brasileiras institucionalizadas de fato.

Ainda que a estruturação da política habitacional tenha se iniciado a partir da década de 1930 no Brasil, com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), seguidos pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, é com a instituição do BNH, em 1964, que se consolida sua maior referência histórica. O BNH, implementado no governo militar, foi o primeiro instrumento voltado para o objetivo de tratar o problema habitacional produzido pelo vertiginoso processo de urbanização que se encontrava em curso, tendo, ainda, a finalidade de garantir apoio popular ao regime e organizar uma política contínua de financiamento para a construção civil (Bonduki, 2008).

Para Bonduki (2008), este instrumento se tornou uma das políticas mais estratégicas do regime militar, na medida em que impulsionou a economia brasileira com a criação de novos postos de trabalho e o estímulo ao setor da construção civil. O BNH se estruturava a partir de recursos provenientes sobretudo de três fontes: (i) o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); (ii) o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e (iii) os rendimentos dos financiamentos concedidos pelo próprio sistema. Nesta lógica, os recursos oriundos do FGTS eram voltados ao financiamento da provisão habitacional para a população de baixa renda, enquanto os recursos do SBPE eram voltados ao segmento de mercado e, desta forma, o BNH conduzia as fases de financiamento, produção e distribuição habitacionais junto à iniciativa privada, operado por meio das Companhias de Habitação Popular (COHAB), organizadas em nível estadual e sem que houvesse interferência direta do Estado (Arretche, 1999).

O BNH, durante sua vigência, segundo Arretche (1999), financiou 4,3 milhões de habitações, das quais 2,4 unidades com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Esse montante representou algo em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais,

correção monetária em contratos imobiliários de interesse social, como mecanismo para ajustar o valor de contratos e saldos devido à inflação. Esta legislação introduziu as letras imobiliárias como instrumento financeiro para financiar os projetos habitacionais, passou a prever a obrigatoriedade da contratação de seguro nos financiamentos imobiliários e estimulou a construção e aquisição de moradias, especialmente para as classes de menor renda.

Também no ano de 1964, entrou em vigor a Lei nº 4.591/1964, normativa que regulamentava o mercado imobiliário e que veio a desencadear na intensificação das atividades do setor por meio do incentivo à construção civil.

Posteriormente, com o objetivo de estimular o setor, utilizando os recursos da caderneta de poupança para o financiamento da compra da casa própria, foi instituída, em 1968, a caderneta de poupança para crédito imobiliário junto ao Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Este instrumento consolidou-se como a maior fonte de recursos para financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e criou uma alternativa aos recursos financeiros que anteriormente tinham origem exclusivamente no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Portanto, pode-se afirmar que a soma destas diferentes iniciativas exerceu um papel primordial para o aquecimento do setor da construção civil naquele período, favorecendo diretamente a iniciativa privada na medida em que estabeleceu uma fonte constante de financiamento para a provisão de moradias.

Contudo, com a eclosão da crise econômica mundial no final dos Anos 1970⁶, o país vivenciou um período de instabilidade, com recessão e altos índices de inflação e desemprego. Para enfrentamento desta tribulação, os contratos passaram a ser corrigidos pela inflação, enquanto os salários dos mutuários recebiam reajustes abaixo desse índice, cenário que resultou em uma crescente inadimplência e na insolvência de muitos beneficiários. Somada a essa situação, a falta de liquidez e o déficit estrutural do SFH levaram, em 1986, à extinção do BNH.

Com a extinção do BNH, suas competências foram deslocadas para a Caixa Econômica Federal (CEF) e, no período que se seguiu, observou-se um processo de esvaziamento e descontinuidade da política nacional de habitação. Para Coura (2022), “no final da década de 80, identificou-se um forte processo de municipalização das políticas habitacionais, que representou uma ruptura em relação à prática desenvolvida no período de existência do Banco (1964-1986)”. Desta forma, sobretudo a partir da reforma institucional e fiscal desencadeada pela Constituição de 1988, as iniciativas

⁶ A crise econômica mundial registrada no final dos Anos 1970 eclodiu provocada pela desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, que geraram recessão e estagflação (combinação de inflação e desemprego). Esta crise marcou o fim do modelo de crescimento pós-Segunda Guerra Mundial e o início das políticas neoliberais, introduzidas como estratégias para sua superação.

passaram a se concentrar nos governos municipais após o processo de redemocratização.

Além disso, anos mais tarde, a retenção dos recursos da poupança pelo Governo Collor (1990-1992) em 1990⁷ impactou prontamente o mercado imobiliário. Ao longo do Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política habitacional permaneceu fora da prioridade em um cenário marcado pelas políticas neoliberais, as iniciativas para o setor se concentraram nas ações municipais e estaduais e a política habitacional foi rendida à iniciativa privada.

Consequentemente, a performance do SFH vivenciou uma forte queda e, em 1997, o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) foi lançado por meio da Lei nº 9.514/1997, com a finalidade de expandir e flexibilizar o acesso ao crédito imobiliário, financiando imóveis que não se enquadram no SFH. Não se pode afirmar, todavia, que a criação do SFI significava a extinção do SFH, uma vez que estes sistemas apresentavam uma série de distinções e complementariedades entre si. Com a criação do SFI, o financiamento da provisão habitacional passou a ser processado pela Caixa Econômica Federal ou outros bancos e sociedades de crédito imobiliário com fundos aplicados por meio de Cédula de Crédito Imobiliário (CCI)⁸; Letra de Crédito Imobiliário (LCI)⁹ e Certidão de Recebíveis Imobiliários (CRI)¹⁰.

Pode-se afirmar que, entre 1986 e 2003, a política habitacional brasileira vivenciou uma fase de grande instabilidade e intermitência, com iniciativas desconectadas e sem continuidade. Este período foi marcado por um expressivo movimento nacional pela reforma urbana, caracterizado pela defesa do direito à cidade e da gestão democrática, e desencadeou na elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade

⁷ A retenção dos recursos da poupança, anunciada em 15 de março de 1990 como parte do Plano Collor, consistiu em um bloqueio temporário de todos os depósitos em cadernetas de poupança, contas correntes e aplicações financeiras acima de NCz\$ 50 mil como forma de combater a hiperinflação. O confisco gerou grande indignação e contribuiu diretamente para a crise política que culminou no impeachment do presidente Collor em 1992.

⁸ A Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) é um título de renda fixa que funciona como um investimento direto em operações de financiamento imobiliário, permitindo que uma instituição financeira venda seu direito de receber os pagamentos futuros de um determinado financiamento para um investidor, que passa a ter o direito de receber essas parcelas e juros. Essa negociação confere maior liquidez ao mercado, permitindo que credores antecipem o recebimento e investidores adquiram rendimentos atrelados ao setor imobiliário.

⁹ A Letra de Crédito Imobiliário (LCI) é um título de renda fixa emitido por bancos para o financiamento do setor imobiliário, no qual se empresta um recurso a uma instituição financeira e, futuramente, recebe o valor corrigido com juros.

¹⁰ O Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI) é um título de crédito de renda fixa, emitido por companhias securitizadoras e lastreado em créditos imobiliários. Ou seja, uma empresa do setor imobiliário cede seus recebíveis a uma securitizadora, que os utiliza como lastro para a emissão dos CRIs. Os recursos obtidos são destinados ao financiamento de projetos ou atividades do setor imobiliário e o investidor recebe o valor investido somado à remuneração contratada.

e da criação do Conselho das Cidades. Estes fatos, apesar dos grandes desafios como a inadequação das estruturas administrativas e a ausência de participação popular, foram decisivos para a política urbana brasileira ao regulamentar os artigos da Constituição de 1988 que abordavam sobre o tema.

De 2003 em diante, com o início do governo Lula (2003-2010) e a criação do Ministério das Cidades, a pauta habitacional retornou como tema central. Este novo contexto estabeleceu um novo arranjo institucional que favoreceu diretamente a possibilidade de avanços neste tema, uma vez que, com a criação do Ministério das Cidades, foi suprida uma lacuna institucional, articulando as políticas nacionais relacionadas à habitação, saneamento e transporte urbano, por exemplo, e formulando a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Como resultado, em 2004 foi lançada a Política Nacional de Habitação (PNH) (Brasil, 2004), estabelecendo diretrizes para a garantia do acesso à moradia digna à população, especialmente às camadas de baixa renda, e integrando a política habitacional ao desenvolvimento urbano. Com a PNH, foi criada a Secretaria Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação (SNH), que articulava iniciativas integradas entre os três níveis de governo na formulação de estratégias para a redução do déficit habitacional no país, com a elaboração de planos habitacionais nacional, estaduais e municipais.

Nos anos que se seguiram, verificou-se investimentos crescentes para as políticas de financiamento habitacional, sobretudo para as camadas de baixa renda da população. Para gestão destes recursos, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi instituído pela Lei nº 11.124/2005, como parte do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e estabelecendo que, para acesso aos recursos, os estados e municípios constituiriam arranjos administrativos com seus respectivos conselhos, fundos e Planos de Habitação Social.

Em 2007, o Governo Federal anunciou a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que criava uma série de investimentos em infraestrutura como estratégia de crescimento econômico e desenvolvimento do país. Estes investimentos incluíam setores como habitação, saneamento e urbanização de assentamentos precários.

Como desdobramento deste processo, em 2009 o Governo Federal anunciou o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com a finalidade central de combater o déficit habitacional e enfrentar a crise financeira de 2008, a partir do impacto da indústria da construção civil sobre a economia. Após um longo período de indefinição,

o programa representou um importante avanço para a política habitacional, com um alto aporte de investimento em moradia e parceria entre os diferentes níveis federativos.

Apesar de significar um avanço de alta relevância para a política habitacional, levando em consideração os investimentos empreendidos e a centralidade dada ao programa na pauta do governo, o MCMV representou também, como notado na experiência do BNH, uma estratégia de impulso à economia em decorrência das repercussões geradas pela implementação desta política pública, como aumento da oferta de empregos formais e estímulo ao setor da construção civil. Desta forma, esta política acabou sendo arrastada para uma lógica empresarial que reforça o entendimento da moradia como mercadoria, em detrimento do objetivo de combater o déficit habitacional e as desigualdades socioespaciais, na medida em que predominou o interesse do mercado imobiliário e o programa se mostrou incapaz de evitar a especulação imobiliária e a implantação de conjuntos habitacionais em espaços periféricos e sem infraestrutura adequada, por exemplo.

Mais adiante, em seção específica desta dissertação, retomaremos com maior profundidade o desenvolvimento, desafios e repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida sobre a pauta habitacional e o contexto urbano brasileiro.

3.3. O Empresariamento da Provisão Habitacional no Brasil

A partir dos Anos 1990, houve no Brasil a implementação de uma série de dispositivos legais e institucionais que favoreceram o crescimento da atuação da iniciativa privada sobre a produção habitacional. Concomitantemente, a partir da primeira década do século XXI, o setor imobiliário e construtivo do país passou a vivenciar uma reestruturação nunca antes vista, estreitamente relacionada ao sistema financeiro e transformando as principais cidades brasileiras em grandes canteiros de obras. Para Sanfelici (2013a), as grandes incorporadoras e construtoras expandiram seus raios de atuação enquanto o poder dos investidores institucionais, fundos de investimento, instituições financeiras e outros agentes aplicavam grandes volumes de capital para o financiamento desta expansão com a finalidade de receber lucros cada vez maiores.

Além de ampliar o protagonismo de grandes empresas construtoras e incorporadoras no setor, estas medidas implantadas no período estimularam decisivamente uma expansão da oferta de moradia para camadas sociais até então não atendidas por estes agentes. Ou seja, a provisão de habitação social, que Bonduki (1998)

caracteriza como a moradia produzida e financiada pela ação do Estado com o objetivo de atender às camadas de baixa renda da população. Atualmente, diferentes termos são atribuídos para este fim, como habitação popular, econômica ou social e apropriados pelo mercado imobiliário para designar um novo nicho lucrativo de atuação (Shimbo, 2012, p. 18).

Nestas circunstâncias, se reconfigurou a articulação entre a política habitacional e a produção privada de moradias, que já se verificava desde a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNH), sobretudo a partir da entrada do capital financeiro nas grandes empresas construtoras e incorporadoras e da ampliação da disponibilidade de recursos pelos principais fundos públicos e semi-públicos nos anos 2000, tais como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), inseridos no Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Esta seção tem por objetivo analisar como o mercado formal tornou-se personagem central na política habitacional brasileira e debater de que forma grandes empresas se favoreceram de incentivos estatais e do processo de financeirização da economia em nível global, expandindo rapidamente sua produção.

De acordo com Shimbo (2012), a formulação da política habitacional pode ser entendida como resultado de processo complexo marcado pela combinação e disputa entre interesses políticos e econômicos, em que o Estado atua como agente mediador deste jogo de poder, ao mesmo tempo que exerce um papel de legitimador dos interesses privados. Para a autora, a conexão entre a política habitacional e a provisão privada de moradias, vigente pelo menos desde a criação do BNH, em 1964, se reestruturou significativamente a partir da década de 2000, com a crescente presença do capital financeiro no setor da construção civil, especialmente em grandes construtoras e incorporadoras, bem como com a expansão dos principais fundos públicos e semi-públicos do SFH, como FGTS e SBPE (Shimbo, 2012). Neste contexto de articulação de interesses, foi empreendida uma decisiva confluência entre Estado e mercado no contexto da política habitacional, sobretudo por meio da combinação de fundos públicos e recursos privados, que resultou em um acelerado processo de ascensão da provisão de moradias por parte do mercado imobiliário.

Como resultado, a aceleração da participação do mercado imobiliário na produção de moradias pode ser ilustrada por dados de lançamentos imobiliários apresentados pela autora entre 2006 e 2008. Durante este curto intervalo, ocorreu uma

significativa multiplicação no número de unidades lançadas no país. Enquanto aproximadamente oito mil e quinhentas unidades habitacionais foram lançadas no ano de 2006, em 2008 este número saltou para mais de 78 mil moradias, ou seja, um crescimento de nove vezes em apenas dois anos (Shimbo, 2012).

Os diferentes instrumentos regulatórios que desenharam a política habitacional brasileira até a atualidade, historicamente atuaram em benefício de determinados sujeitos inseridos nos circuitos de produção habitacional e na própria elaboração dos programas estatais. No entanto, a extinção do BNH, em 1986, produziu uma lacuna institucional que comprometeu severamente a condução das políticas habitacionais nas décadas seguintes. A provisão habitacional conduzida pelo Estado passou por um forte esvaziamento, enquanto os recursos públicos destinados a este fim passaram a ser transferidos diretamente aos agentes de produção privados¹¹, abundantemente favorecidos neste cenário.

Diante da falta de uma diretriz definida para o setor habitacional, as atribuições do BNH foram progressivamente transferidas para a Caixa Econômica Federal. Em outras palavras, a questão habitacional foi delegada a uma instituição financeira (que, embora de perfil social, opera segundo as lógicas dos bancos comerciais), dificultando ainda mais a implementação efetiva de programas habitacionais direcionados às camadas de menor renda. É importante destacar que este processo foi marcado também pela descentralização do controle dos programas sociais, incluindo uma maior participação e responsabilização dos estados e municípios, coincidindo com um período de reforma das estruturas do Estado e de aprovação da Constituição Federal de 1988.

Anos mais tarde, o governo de Fernando Henrique Cardoso redirecionou as políticas habitacionais, incorporando uma série de princípios de mercado (Shimbo, 2012). Incluindo a ampliação da concessão de crédito ao consumidor final, a descentralização da alocação de recursos e o estímulo à participação do setor privado na produção de habitação, permitiu que a lógica de mercado alcançasse forte protagonismo em torno da produção da moradia. Em seu primeiro mandato, apesar de não realizar grandes

¹¹ Em 1988, a Resolução nº 1464, de 26/02/1988 – publicada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão do Sistema Financeiro Nacional responsável por formular a política da moeda e do crédito no Brasil –, restringiu o acesso a créditos pelas Companhias de Habitação (COHABs) com o pretexto de que era preciso um maior controle das dívidas dos estados e municípios. Como reflexo desta resolução e outras posteriores, “a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional” (Azevedo, 2007, p. 17).

transformações no SFH, Fernando Henrique Cardoso desenvolveu um novo sistema de financiamento e de produção de moradia, além de avançar em alguns aspectos da política habitacional. Para Shimbo (2012),

Dentre os avanços anunciados na política habitacional de FHC, Castro (1999) destaca o princípio da "função social da cidade", que convergia para o desenvolvimento de uma nova política fundiária urbana. Apesar de sua forte crítica à "política" habitacional de FHC, Maricato (1998) destaca outras "virtudes" da proposta, tais como: reconhecimento da cidade ilegal; novo conceito de déficit habitacional, incorporando as precariedades habitacionais; descentralização operacional e diversidade de programas; reconhecimento da importância da produção privada não-lucrativa (Carta de Crédito Associativo); entre outras (Shimbo, 2012, p. 34).

Segundo Barbosa (2007), os programas habitacionais de FHC podem ser classificados em três grupos distintos: (i) os programas destinados ao financiamento para recuperação de áreas habitacionais degradadas, tendo como público-alvo as faixas de renda de até três salários mínimos; (ii) os programas concentrados nos financiamentos direcionados ao mutuário final, para atendimento às faixas de renda de três a doze salários mínimos; e, por último, (iii) os programas implementados com o objetivo de proporcionar avanços na atuação do mercado privado na provisão habitacional, tendo como público-alvo as faixas de renda superiores a 12 salários mínimos.

O segundo grupo, extrato que contempla o objeto de investigação do presente estudo, compreende programas que foram viabilizados por meio de diferentes modalidades do Programa Carta de Crédito, utilizando recursos do FGTS e do SBPE, como o programa "Apoio à Produção", uma iniciativa voltada ao financiamento direto de empreendedores privados com recursos provenientes do FGTS.

Além disso, sobretudo ao incorporar princípios de mercado na política habitacional, como dito anteriormente, a abertura para a possibilidade de financiamento direto ao mutuário final durante o Governo FHC tornou-se uma medida fundamental para o fortalecimento do setor imobiliário.

A constituição do Ministério das Cidades, em 2003, representou um importante marco institucional neste período, sendo um instrumento fundamental para tratar uma grande lacuna e assumindo a atribuição de formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O órgão buscou articular as diversas políticas voltadas ao planejamento e gestão do espaço urbano, tais como habitação,

saneamento e mobilidade urbana. Apesar de muitas limitações, a instituição do Ministério das Cidades promoveu maior articulação entre os entes federativos e os diferentes instrumentos de planejamento urbano, além de permitir uma mobilização decisiva que viria a resultar na construção de uma proposta de Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada pelo Conselho das Cidades (ConCidades) em 2004.

Além disso, o Sistema Nacional de Habitação (SNH) foi criado para estabelecer regras e diretrizes para a estruturação da política habitacional brasileira e a aplicação dos recursos destinados a ela, articulando os três níveis de governo e os diferentes agentes públicos e privados relacionados à esta pauta. Comandado pelo Ministério das Cidades, este instrumento se dividia em dois subsistemas, o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado.

Para implementação do Subsistema de Habitação de Interesse Social, foram criados dois novos instrumentos, por meio da Lei nº 11.124/2005, instituída por projeto de lei de iniciativa popular: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O primeiro reunia o conjunto de programas e iniciativas relacionados à habitação de interesse social e à urbanização de assentamentos subnormais, enquanto o segundo garantia os recursos orçamentários para tal. Com o SNHIS, a Caixa Econômica Federal foi mantida como responsável pela operação do sistema, que previa a adesão pelos estados e municípios mediante o cumprimento previstos pela lei (como a constituição de Fundos Locais de Habitação de Interesse Social e a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social).

Para o Subsistema de Habitação de Mercado, por sua vez, a Política Nacional de Habitação determinava um elaborado processo para diversificação e otimização das possibilidades de captação de recursos, visando estabelecer uma relação de mutualidade entre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Segundo Shimbo (2012), “eram previstas estratégias de captação, tanto por meio dos bancos múltiplos, constando com recursos da caderneta de poupança atual e de novas modalidades de poupança a serem criadas”, como, por exemplo, a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) junto ao mercado de capitais.

Para Royer (2009), a execução de formas alternativas de financiamentos das políticas públicas, sobretudo após a implantação do SFI, permitiu “um novo ambiente de negócios imobiliários, fundado na captação de recursos no mercado e na afirmação do

protagonismo dos agentes privados na condução dos financiamentos”. Dessa forma, foram alcançadas menores taxas de juros, o que atraiu o interesse de investidores e agentes financeiros para a construção civil e o setor imobiliário, uma vez que a concessão de créditos a este mercado se tornou altamente lucrativa. Segundo a autora, se desenvolveu um processo de financeirização da política habitacional brasileira, na medida que “a provisão habitacional migrou do ‘discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital’” (Royer, 2009, p.14).

Esta financeirização do setor imobiliário teve como condição fundamental a constituição e o aperfeiçoamento de práticas segundo as quais grandes investidores financeiros internacionais passaram a se apropriar sistematicamente dos rendimentos gerados pela reestruturação do espaço urbano no país. Para isso, foi necessária uma complexa organização econômica e político-institucional, com uma atuação indispensável do Estado nesse processo (Sanfelici, 2013a).

Havia, ainda, o entendimento de que era preciso avançar na segurança jurídica para que a expansão deste setor se concretizasse. Entre outras medidas, a Lei nº 10.931/2004, conhecida como Lei do Patrimônio de Afetação, foi instaurada com o objetivo de promover maior segurança jurídica e econômica ao setor privado, até então exposto a um alto volume de inadimplência. Outra medida, com a finalidade de ampliação dos recursos destinados ao mercado, permitiu a liberação de recursos financeiros do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou seja, da Caderneta de Poupança, então mantidos no Banco Central (BC). Estas disposições permitiram um crescimento expressivo da aplicação fundos públicos e privados na provisão habitacional.

Portanto, o aumento da dinâmica imobiliária se desenvolveu, em grande parte, como consequência do desempenho do governo federal no sentido de aprimorar o ambiente regulatório, com maior segurança jurídica aos construtores, incorporadores e investidores, e de melhoria na concessão de crédito à pessoa física, com a queda das taxas de juros, dilatação dos prazos de pagamento, redução dos valores de entrada e aumento das quotas de financiamento de imóveis (Royer, 2009).

A partir de então, com a instituição de medidas regulatórias e do crescimento da destinação de recursos ao financiamento habitacional, se consolidou o processo de incentivo à provisão privada de habitação no país, de modo que a promoção do estímulo à produção habitacional mantinha o desenvolvimento do setor imobiliário e do setor da

construção civil.

Além disso, no ano de 2007, a questão habitacional torna-se um dos pontos prioritários no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um planejamento de investimento de 106,3 bi entre 2007 e 2010 (Brasil, 2007). No entanto, o andamento moroso das ações previstas pelo PAC inspirou o desenvolvimento de um programa voltado exclusivamente ao setor habitacional e, assim, foi criado o Pacote Habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV) em 2009 (Brasil, 2009).

O subcapítulo seguinte se dedica à análise do lançamento e dos desdobramentos desse importante marco da política habitacional brasileira, cuja estruturação transformou significativamente os caminhos institucionais e operacionais do setor, sobretudo ao passo que consolidou o estímulo à provisão privada de habitação, implementou marcos regulatórios importantes e ampliou a destinação de recursos ao financiamento habitacional. Portanto, à frente serão discutidos o contexto que possibilitou sua criação, os mecanismos institucionais e operacionais que permitiram sua realização, bem como os principais efeitos resultantes de sua implementação.

Este processo se desenvolve amparado pela justificativa do atendimento à demanda econômica pelo enfrentamento à crise econômica internacional, bem como às demandas sociais de provisão de moradias e de criação de empregos por meio do setor da construção civil. Isso se dá de forma em que acontece um crescimento do mercado imobiliário voltado ao atendimento da demanda habitacional de baixa renda, em uma conjuntura a partir da qual o capital financeiro se realiza por meio da produção de um “novo espaço”, sob a forma de “produto imobiliário” (Carlos, 2009).

Corroborando com Maricato (2008, p. 119), uma unidade imobiliária converte-se em um produto especial, uma vez que requer “um pedaço da cidade e não terra nua”. Neste sentido, segundo, Jaramillo (2010),

O fundamento por trás da renda fundiária encontra-se na não reprodutibilidade da terra e, principalmente, na existência da propriedade privada. A renda fundiária corresponde assim ao sobrelucro espacial apropriado pelos proprietários da terra: quanto mais férteis, mais bem localizados, mais bem dotados de infraestrutura, enfim, mais diferenciados e exclusivos forem os terrenos e imóveis, maior é a renda fundiária que pode ser auferida pelos seus proprietários.

Reforçando esta lógica de pensamento, Harvey (1980, p.135-136, apud Rodrigues, 2013, p. 60-61) argumenta que,

[...] o solo urbano, juntamente com suas benfeitorias, configura-se numa mercadoria peculiar, uma vez que:

- i. apresenta uma localização absoluta, ou seja, não pode se deslocar livremente;
- ii. é uma mercadoria indispensável à reprodução da força de trabalho e à produção de bens, enfim de reprodução da própria sociedade;
- iii. apresenta menor rotatividade, quando comparado com outras mercadorias, consistindo, assim, em um bem mais duradouro;
- iv. se constitui em algo permanente e na economia capitalista, apresenta-se como valor de uso presente e valor de troca potencial, característica frequentemente relacionada à compra de imóveis como investimento seguro e “imune” à desvalorizações em épocas de crise;
- v. seu uso se estende por um longo período de tempo;
- vi. apresenta ainda usos diferenciados, numerosos e não necessariamente excludentes entre si.

Já no que diz respeito aos grandes empreendimentos imobiliários, a lógica imposta se sustenta sobre a maximização da apropriação das rendas fundiárias, possibilitada pela capacidade das incorporadoras de captar expressivos volumes de recursos no mercado de capitais. Para Sanfelici (2013b), desse modo, esses agentes ampliam “a diferença entre a renda do solo atual (aquela paga ou permutada com o proprietário do terreno) e a renda do solo potencial colocada pela localização do terreno na totalidade do tecido urbano”. Para o autor, as estratégias de investimento adotadas variam entre si, bem como as formas assumidas por esses empreendimentos, que podem se desenvolver como grandes condomínios de baixa renda, “bairros planejados” direcionados aos segmentos de alta renda, empreendimentos de alto padrão mesclando comportando escritórios, shopping centers e unidades residenciais, grandes loteamentos inseridos no Programa Minha Casa, Minha Vida, entre outros (Sanfelici, 2013b).

As estratégias desempenhadas na atuação desses agentes de produção do espaço têm como desfecho uma valorização seletiva e intencional de determinados espaços da cidade, em um movimento que articula a incorporação de grandes extensões de terra ao tecido urbano, conferindo um conteúdo diferenciado e seletivo em relação a outras áreas e bairros (Barcella; Melazzo, 2020). Assim, esses empreendimentos tornam-se condicionadores para o padrão futuro de uso e ocupação dos espaços urbanos de seu entorno, resultando, desta forma, em áreas que já surgem valorizadas, a partir da expansão dos negócios imobiliários.

A partir deste debate surgem questões fundamentais para o debate do planejamento urbano e as discussões inseridas no presente projeto de pesquisa, de modo que se busque entender a forma como vem sendo produzido o espaço urbano segundo a

lógica do capital imobiliário, bem como os impactos urbanos promovidos pela dinâmica imobiliária que se encontra em desenvolvimento no território estudado.

3.4. O Programa Minha Casa Minha Vida

Uma vez discutida a contextualização histórica da política habitacional brasileira e seus principais marcos, programas e diretrizes até a atualidade, este tópico concentra-se na análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), implementado a partir de 2009 como uma das mais relevantes estratégias de enfrentamento ao déficit habitacional no país. Considerado um grande divisor de águas na atuação estatal sobre o setor da habitação, o programa incorporou novos avanços institucionais, ampliou a escala de provisão habitacional, além de consolidar a atuação do mercado imobiliário como agente central na provisão de moradias populares no país.

Como mencionado na subcapítulo anterior, a Política Nacional de Habitação (PNH), lançada nos anos iniciais do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, incorporou significativas transformações com o objetivo de enfrentar os desafios da pauta habitacional, na medida em que introduziu perspectivas de desenvolvimento urbano integrado e uma série de ações que visavam ampliar os investimentos por parte do Governo Federal. Essa política, aprovada no ano de 2004 pelo Conselho das Cidades (ConCidades), combinava diretrizes e estratégias para o enfrentamento ao déficit habitacional e garantia de acesso à moradia digna, sobretudo para famílias de baixa renda.

A nova política habitacional determinou a criação de “dois subsistemas de habitação: o Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM), separados de acordo com o perfil de demanda, cada um com suas fontes de recursos específicas” (Shimbo, 2012, p. 20).

No ano seguinte, a Lei nº 11.124/2005 integrou ao SNH o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), voltado especificamente para o atendimento às demandas relacionadas à moradia popular e com foco na redução das taxas de déficit habitacional no país. A instituição do SNHIS representou uma conquista histórica dos movimentos sociais, que desde o início dos anos 1990 reivindicavam sua implementação. Associado a esse subsistema, foram criados o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu respectivo Conselho Gestor, responsáveis pela gestão dos recursos destinados a seus programas e ações. A adesão dos entes federados ao SNHIS não era obrigatória, ocorreria de forma voluntária e condicionava-se à criação de um fundo e de

um conselho gestor em âmbito local, além da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Mais tarde, no ano de 2008, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o plano visava universalizar o acesso à moradia digna por meio da formulação de uma estratégia de longo prazo para tratamento das demandas do setor (Brasil, 2009). Apresentando propostas e metas para a política habitacional no período de 2009 a 2023, este instrumento se estruturava em quatro eixos, sendo eles: (i) modelo de financiamento e subsídio; (ii) política urbana e fundiária; (iii) arranjos institucionais e (iv) cadeia produtiva da construção civil. Além destas novas ações do governo federal voltados ao setor habitacional, com o objetivo de consolidar um novo modelo de financiamento e aumentar os subsídios para garantia e ampliação do acesso à moradia, o Plano apresentava diretrizes e iniciativas para a política urbana e fundiária.

Em 2008, a economia global foi abalada por uma crise financeira considerada por muitos economistas como a pior crise econômica desde a Grande Depressão. As repercussões dessa crise no Brasil, sobretudo no final de 2008 e início de 2009, transformaram profundamente a conjuntura econômica sob a qual o PlanHab foi projetado. Para atravessar este momento de crise, o Governo Federal adotou um conjunto de medidas com o propósito de amenizar seus efeitos no contexto brasileiro, com iniciativas para aumentar a liquidez na economia doméstica, políticas de estabilização cambial e ações de estímulo direto à atividade econômica.

Ou seja, em consequência deste novo cenário conjuntura macroeconômico, o governo implementou medidas anticíclicas com a finalidade de conter os efeitos da crise econômica sobre os diferentes segmentos da economia nacional. Na esfera habitacional, estas providências foram estruturadas por meio do lançamento do Programa, Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, abarcando um conjunto de estímulos à produção habitacional, como forma de impulsionar a geração de empregos e o crescimento econômico (Marguti, 2018). Portanto,

Articulado a este processo de consolidação político-institucional do setor, o volume de investimentos públicos destinados aos dois principais programas federais – PAC e PMCMV – criou a confiança necessária para que os demais atores públicos, privados e sociais voltassem a investir e a se capacitar para elaboração de projetos, disponibilização de recursos técnicos e financeiros (Brasil, 2010, p. 06).

Desta forma, pode-se afirmar que o Programa resgatou uma série de premissas

do BNH, que outrora também representou um instrumento para estimular a economia nacional por meio de seus efeitos. O programa agregou uma série de medidas de estímulo à provisão habitacional, sendo introduzido como solução à parte demandas econômicas desencadeadas pelo cenário de enfrentamento à crise financeira internacional e como política social de grande escala. O PMCMV procurava, ao mesmo tempo, operar na geração de empregos no setor da construção civil e expandir o acesso à moradia (Shimbo, 2012).

Além disso, o lançamento do PMCMV deu andamento a uma série de estratégias e iniciativas previstas no PlanHab, articulando-se ao conjunto de novos arranjos institucionais inaugurados com a instituição do Ministério das Cidades e com instrumentos como o Conselho das Cidades, a nova Política Nacional de Habitação e o Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por exemplo.

No entanto, para Cardoso, Aragão e Araújo (2011), o PMCMV teve sua estrutura profundamente apoiada na atuação da iniciativa privada, entrando em contradição com os princípios do SNHIS, uma vez que “ignorou em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, então amplamente discutido desde 2007” (Cardoso; Aragão; Araújo, 2011, p. 05).

Com amplos investimentos em moradia e grande prioridade ao programa, o MCMV trouxe expressivos avanços para a política habitacional, no entanto, quando alinhado à lógica empresarial, sua implementação veio a corroborar a lógica de mercantilização da moradia, posto que prevaleceu o interesse do setor da construção civil.

Neste sentido, o programa consolidou o protagonismo do mercado imobiliário na provisão habitacional para faixas de menor renda da população e propiciou, ainda mais, as condições para a especulação imobiliária e a desigualdade socioespacial, sobretudo com a instalação de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas, onde a terra é mais barata, e desprovidos de infraestrutura urbana apropriada. Isso contribuiu diretamente para estimular processos de ampliação dos perímetros urbanos, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial e social entre ricos e pobres (Rolnik et al., 2015).

Ao longo do desenvolvimento do programa, foi notado o papel central desempenhado pelas construtoras e incorporadoras na definição de projetos e escolha de terrenos, guiadas pela busca das maiores margens de lucro.

A política habitacional exerce um protagonismo decisivo na conformação dos

desenhos urbanos das diferentes cidades brasileiras e, quando se trata da habitação de interesse social, sabe-se que a instalação de conjuntos habitacionais de grande porte contribui diretamente para a manifestação de uma série de fenômenos como o espraiamento da mancha urbana, a fragmentação urbana, a segregação socioespacial e a sobrecarga da infraestrutura e dos serviços, por exemplo. Como reflexo disso, um programa com as dimensões do MCMV também é capaz de impor um agravamento das questões urbanas.

É nesse sentido, que o presente estudo se propõe a refletir sobre o fenômeno em desenvolvimento no espaço urbano da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, analisando as causas e consequências da concentração de um alto número de empreendimentos habitacionais verticalizados e de grande porte em um território específico da cidade, bem como os efeitos de uma produção do espaço urbano regida pela lógica de um mercado cada vez mais hegemônico e financeirizado.

4. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE JUIZ DE FORA E DA REGIÃO DE PLANEJAMENTO OESTE

O município de Juiz de Fora, situado na mesorregião da Zona da Mata mineira, é atualmente o quarto maior do estado de Minas Gerais em demografia, com população de 540.756 habitantes (IBGE, 2022), e ocupando uma área total de 1.435,749 km² (IBGE, 2024).



Figura 01 Localização geográfica do município de Juiz de Fora - MG.
Fonte: FamilySearch. Adaptado pelo autor.

Conforme a REGIC (2018)¹², o Arranjo Populacional de Juiz de Fora, encontra-se classificado como Capital Regional B¹³, tendo como limítrofes os municípios de Santos Dumont, Ewbank da Câmara, Piau, Coronel Pacheco, Chácara, Bicas, Pequeri, Santana do Deserto, Matias Barbosa, Belmiro Braga, Santa Bárbara do Monte Verde, Lima Duarte, Pedro Teixeira e Bias Fortes. O território do município (Figura 02) é dividido em Área Urbana e Área Rural e composto por um total de nove distritos, sendo o Distrito Sede, Sarandira, Caeté de Minas, Torreões, Humaitá de Minas, Monte Verde de Minas, Rosário de Minas, Penido e Valadares.

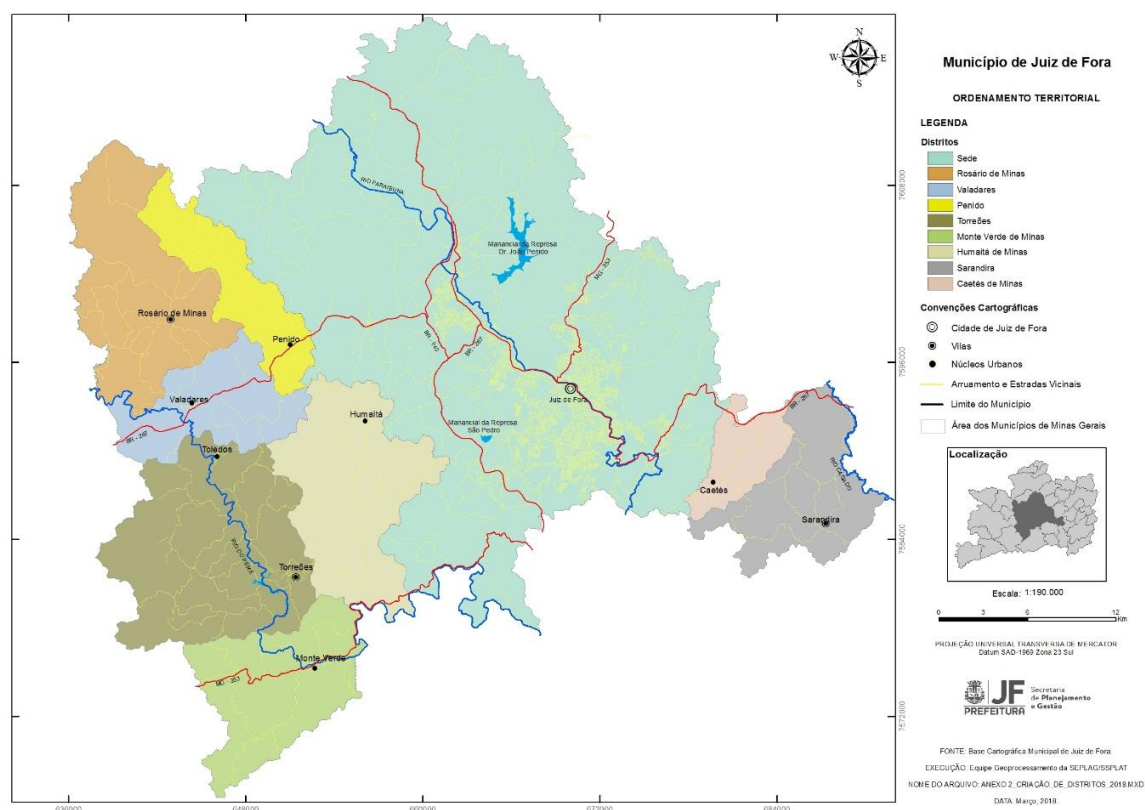


Figura 02 Distribuição territorial do município de Juiz de Fora - MG.

Fonte: PJF (2018). Adaptado pelo autor.

Para analisar a dinâmica urbana no município e do território objeto desta pesquisa, este capítulo apresenta um panorama histórico do desenvolvimento de sua estrutura urbana, com destaque para três períodos entendidos como decisivos para a

¹² A pesquisa *Regiões de Influência das Cidades (REGIC)* define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros, delimitando suas regiões de influência. A pesquisa identifica, dentre outros aspectos, as metrópoles e capitais regionais do país, bem como o alcance de suas influências (IBGE, 2018).

¹³ São classificadas como *Capital Regional B (2B)* as cidades com população média de 530 mil habitantes e que exercem papel de centralidade de referência no interior dos estados (IBGE, 2018).

formação da cidade. Primeiramente, no início do século XVIII, tendo como referência a construção do Caminho Novo, considerada ponto de partida para o povoamento da região onde veio a se estabelecer a cidade de Juiz de Fora. Um segundo período, do início do século XIX até a década de 1930, período de expansão da economia cafeeira, quando a região se tornou uma grande produtora de café e, assim, viabilizou grandes avanços com investimentos em infraestrutura. Por último, o período que compreende do processo de industrialização do município, a partir do final do século XIX, até a atualidade.

Na sequência, o capítulo contextualiza o desenvolvimento urbano da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, que, por sua vez, é resultante de um processo histórico marcado pela sobreposição de consecutivos ciclos de ocupação, intervenções públicas e práticas espaciais protagonizadas por diferentes sujeitos sociais, que, com o tempo, moldaram este território até sua configuração atual.

Desde o século XIX, com a instalação da Colônia Dom Pedro II, fundada com a finalidade de abrigar os imigrantes germânicos contratados pela Companhia União e Indústria, até os dias atuais, a região tornou-se um verdadeiro espaço de experimentação urbana. Inicialmente bastante isolado do núcleo central o local foi progressivamente integrado ao tecido urbano municipal, impulsionado pela implantação de equipamentos públicos e privados, pela abertura de importantes eixos viários e pela ampla disponibilidade de áreas urbanizáveis. Tudo isso favoreceu a expansão urbana em direção à Região Oeste, até que, nas últimas décadas, pode-se observar uma inflexão decisiva nesse processo. A partir da combinação promovida, sobretudo, entre os investimentos estatais, as políticas públicas, a valorização fundiária e a atuação do mercado imobiliário a transformação desse território se intensificou rapidamente, fazendo com que fosse convertido em uma das áreas de maior dinamismo do município.

Destaca-se nesse contexto, a presença do campus da Universidade Federal de Juiz de Fora e, especialmente, sua expansão a partir de meados dos anos 2000, fatores que fizeram emergir um dos elementos centrais nesse cenário, a partir da atração de pessoas, serviços e investimentos privados que contribuindo para a acelerada reconfiguração socioespacial da região.

Desta forma, este capítulo traça o percurso histórico da urbanização da Região de Planejamento Oeste, articulando os fatores que foram determinantes para conformar este processo e destacando as continuidades e rupturas que justificam o papel estratégico que desempenha no contexto contemporâneo da cidade. Com essa abordagem, busca

subsidiar a análise das dinâmicas urbanas que sustentam a produção do espaço urbano e influenciam diretamente os processos descritos nos capítulos subsequentes.

4.1. A urbanização de Juiz de Fora

No Brasil, o início do processo de urbanização está historicamente ligado ao período colonial. As primeiras cidades surgiram, no século XVI, em função de questões administrativas, religiosas e estratégicas, e não como resultado de um crescimento populacional espontâneo. A título de exemplo, pode-se citar Salvador (1549), Olinda (1535) e São Vicente (1532).

Em Minas Gerais, por outro lado, o ciclo da mineração aurífera foi um dos motores desse processo no início do século XVIII, dado que a descoberta de ouro, diamantes e outros minérios em regiões do estado atraiu intensos fluxos populacionais. A partir da instalação de infraestrutura urbana para o atendimento à demanda por moradia, comércio e serviços vinculados à atividade minerária esse processo resultou, gradativamente, na fundação de vilas e cidades em diferentes localidades (Costa, 2017), como Vila Rica, Mariana, São João del Rei e Diamantina, permitindo o início da interiorização da urbanização brasileira. Como consequência, no século XIX Minas Gerais já ocupava a posição de província mais populosa do Império, com aproximadamente 2 milhões de habitantes, como apontado pelo Censo de 1872 (IBGE, 2022).

Para Santos (2005), a atividade mineradora contribuiu diretamente para a urbanização do país, acarretando no deslocamento do eixo produtivo do Nordeste açucareiro para o Sudeste aurífero e, conseqüentemente, na transferência da capital da colônia de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763.

Juiz de Fora, no entanto, ao contrário das muitas cidades mineiras que tiveram origem com a exploração mineradora, desenvolveu-se em virtude de sua posição geográfica, estratégica entre as regiões mineradoras e o porto do Rio de Janeiro.

Isso foi possível, primeiramente, como consequência da construção do Caminho Novo, estabelecida em carta régia de 1698, como alternativa ao chamado “Caminho Velho”, rota que ligava a região das minas de ouro ao Porto de Parati, de onde os minérios extraídos em Minas Gerais eram transportados até o Rio de Janeiro. Diante da grande ocorrência de contrabandos, de transportes por outras rotas sem a efetivação de pagamento dos tributos impostos pela Coroa Portuguesa e o tempo elevado de

deslocamento, houve a necessidade de maior controle do fluxo aurífero e de redução da distância entre a capital da província, Vila Rica, à capital da Colônia, Rio de Janeiro. Neste contexto, a nova estrada passou a permitir o transporte direto das minas ao Rio, facilitando o escoamento da mineração e evitando os problemas recorrentes na antiga rota (Venâncio, 1999).

No início do século XVIII, a abertura do Caminho Novo chegou à Zona da Mata Mineira e, assim, permitiu uma circulação mais intensa pela região. Em decorrência disso, às margens da estrada foram instalados postos de registro e fiscalização do ouro que era transportado por ela e, conseqüentemente, diversos povoados foram erguidos, sobretudo em decorrência da introdução de hospedarias e armazéns ao longo do caminho para o atendimento ao tráfego de tropas. Entre estas localidades se originou Santo Antônio do Paraibuna, povoado que futuramente daria origem à Juiz de Fora.

Neste período, a Coroa Portuguesa deu início à doação de sesmarias na região, como meio de garantir maior controle e apoio ao Caminho Novo, ação que também incentivou diretamente a ocupação do local e a instalação de fazendas, que posteriormente se destacariam pela produção cafeeira.

Com a decadência do Ciclo do Ouro, o café chegou a Minas Gerais por meio do Caminho Novo. Assim, a partir da Zona da Mata, a cultura cafeeira surgiu como alternativa à exploração das jazidas e possibilitou o desenvolvimento econômico e mais investimentos para a província. Para Pires (1993), a escolha da região sul da Zona da Mata mineira se deu condicionada, entre outros fatores, pela proximidade geográfica com a província do Rio de Janeiro, o que conferia a esta área uma localização estratégica para o escoamento da produção, e pelas condições naturais muito favoráveis ao cultivo.

A partir de então, com a ascensão da produção do café, a região rapidamente se consolidou como a região mais rica da província, posição que manteve até o início do século XX, período em que São Paulo se destacou na produção cafeeira.

No que diz respeito à Juiz de Fora, o desenvolvimento urbano teve como ponto de destaque a chegada do engenheiro alemão Heinrich Wilhelm Ferdinand Halfeld (também conhecido como Henrique Guilherme Fernando Halfeld), no início do século XIX. Importante personagem do desenvolvimento da infraestrutura urbana da cidade, Halfeld recebeu da Coroa o encargo pela execução de obras de melhorias em um trecho do Caminho Novo.

Entre 1836 e 1838, o engenheiro projetou e construiu, a serviço do Império, a

Estrada do Paraibuna, rota instalada como alternativa ao Caminho Novo e que, futuramente, se tornou um dos mais importantes elementos para a conformação do núcleo urbano principal de Juiz de Fora, uma vez que seu traçado original deu origem à atual Avenida Barão do Rio Branco, principal via da cidade (Botti, 1994).

Apesar da nova rota, os desafios para o transporte do café e sua comercialização, até então feito por meio de muares, persistiam e causavam diversos problemas, acarretando em prejuízos aos produtores. Foi então que, em 1854, por iniciativa do empresário Mariano Procópio Ferreira Lage, teve início a construção da Estrada União e Indústria (Figura 02), obra executada com os objetivos de encurtar a viagem entre a Corte e a Província de Minas Gerais, facilitando o escoamento do café (Morais, 2010). Ligando Petrópolis a Juiz de Fora, a via, inaugurada por dom Pedro II em 23 de junho de 1861, possuía 114 quilômetros de extensão e era altamente moderna para a época, tornando possível a circulação de carruagens. Desde 1973, a estrada é parte da BR-040, que se estende até a capital federal, Brasília.

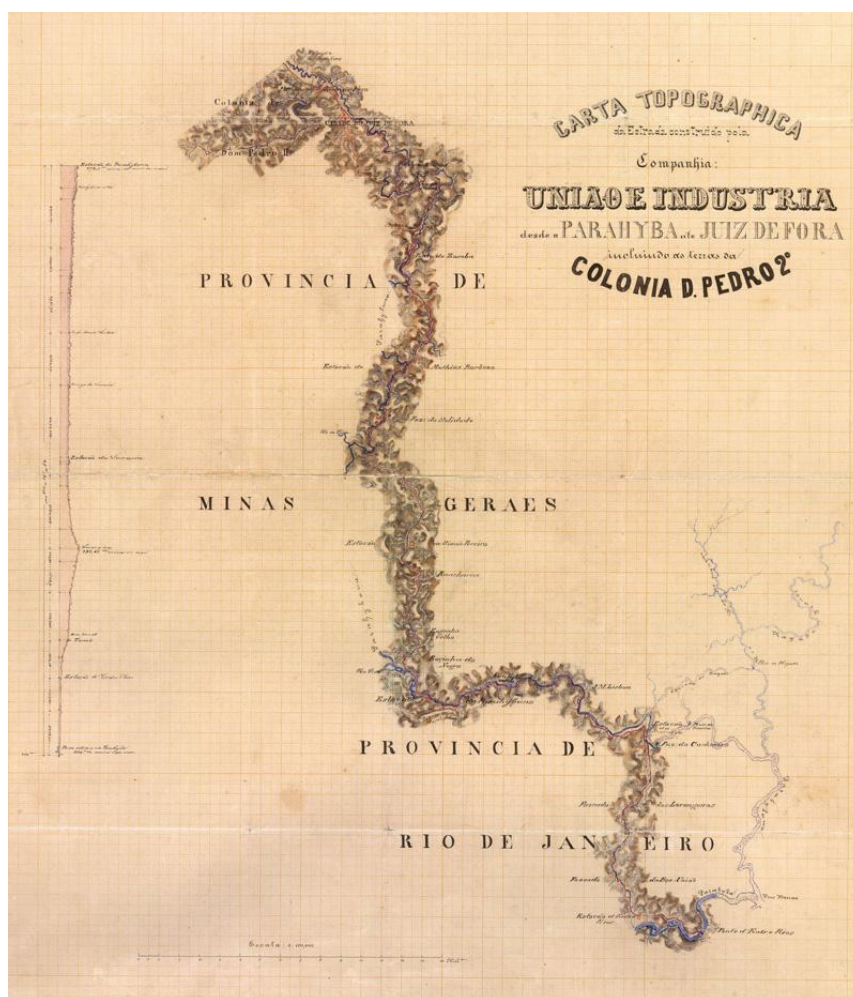


Figura 03 Carta topográfica da Estrada União e Indústria, elaborada por Franz Keller em 1861.
Fonte: Biblioteca Nacional.

No entanto, em meados do século XIX, iniciou-se no país o investimento em infraestrutura ferroviária e a implantação de estradas de ferro. Tal avanço logo chegou à Juiz de Fora, com a introdução, em 1875, do transporte ferroviário de passageiros e cargas por meio da Estrada de Ferro Dom Pedro II, posteriormente chamada Estrada de Ferro Central do Brasil, a partir de 1889.

Duque (2019), aponta a influência da instalação das estações ferroviárias e no espaço urbano, ao indicá-las como elementos atrativos para a implantação de atividades industriais e outros serviços, tais como hoteleiros e comerciais. A autora, indica ainda, que estas estações se destacaram como promotoras de novos eixos de ocupação e promotoras de outras demandas de infraestrutura.

No início do século XIX, a então Santo Antônio do Paraibuna ainda configurava como distrito de Barbacena, porém, rapidamente começou a se destacar e se consolidar como o principal núcleo urbano da região. Esse processo resultou em sua emancipação em 1850, quando elevada à vila (Oliveira, 1994).

Passando à denominação de Santo Antônio do Juiz de Fora, a vila atingiu, em 1854, uma população de 6.456 habitantes (Souza, 1998), distribuída conforme o Quadro 02:

Livres			Escravos			Total
Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	6456
1182	1249	2431	2607	1418	4025	

Quadro 02 População da Vila de Santo Antônio do Juiz de Fora.

Fonte: AHCJF. Série 54. Mapas de População. (apud. Souza, 1998, p. 41)

Mantendo este acelerado processo de desenvolvimento, em 2 de maio de 1856, apenas dezesseis anos depois, a vila de Santo Antônio do Paraibuna foi elevada à categoria de cidade e passou, então, a se denominar Juiz de Fora (Oliveira, 1994), denominação que até os dias de hoje gera muitas dúvidas quanto a sua origem.

Neste período, segundo Dilly (2004), a cidade se desenvolveu rapidamente e, em 1860, já possuía 113 casas em suas ruas. Foi quando, em uma passagem do engenheiro alemão Gustavo Dodt pela localidade, a Câmara Municipal contratou seus serviços para a confecção da primeira planta da cidade (Figura 03), confeccionada em 1860 e aprovada pelo Presidente da Província de Minas Gerais em 1861 (Dilly, 2004).

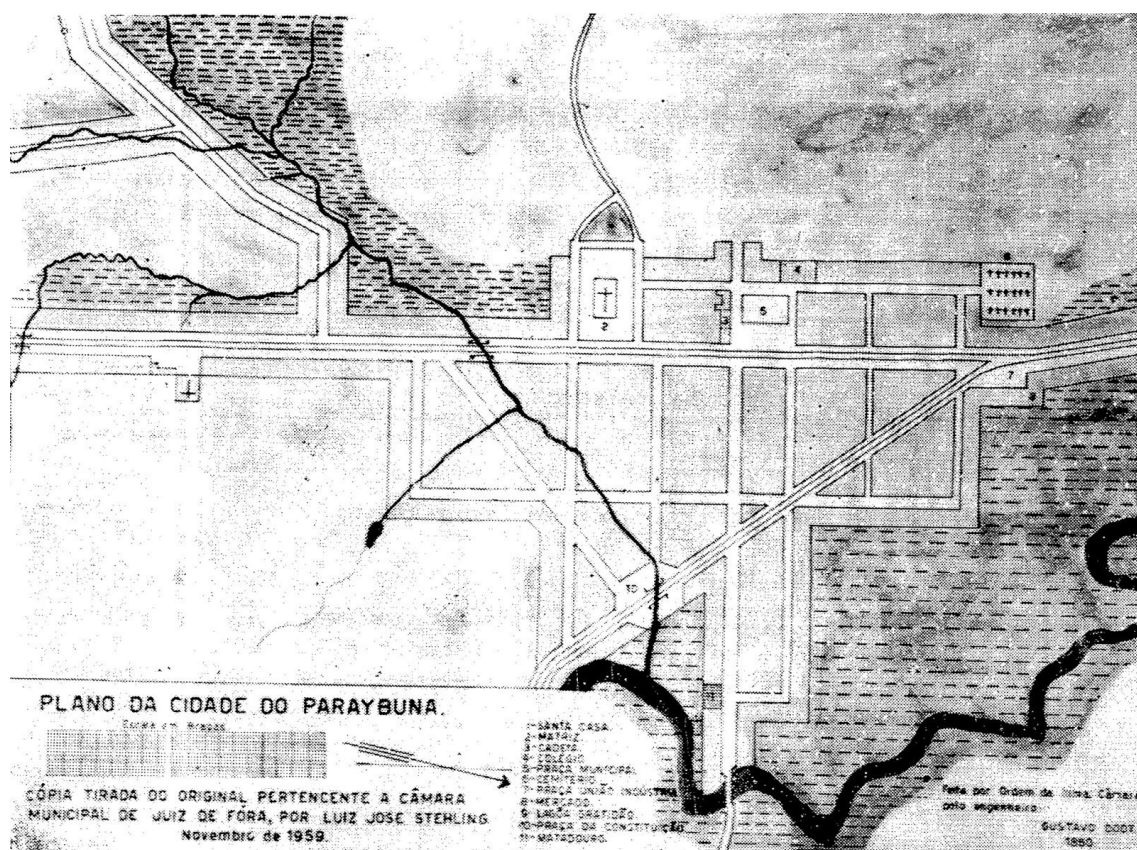


Figura 04 Primeira Planta de Juiz de Fora, elaborada por Gustavo Dodt em 1860.
Fonte: Stehling (1979).

Os rendimentos obtidos nas lavouras foram um elemento fundamental para o desenvolvimento da urbanização, a instalação das estradas de ferro e para a grande presença de imigrantes, sobretudo italianos e alemães. Na segunda década do século XX, o período de grande prosperidade verificado em decorrência da produção cafeeira atingiu um momento de crise na Província de Minas Gerais. Contudo, o declínio do cultivo do café na região não acarretou em grandes prejuízos às condições econômicas da cidade, que já vinha desenvolvendo outras atividades, principalmente no setor industrial, a partir dos diversos avanços em infraestrutura, possibilitados pelos vastos lucros provenientes da produção cafeeira (Oliveira, 1994).

Como relatado anteriormente, o desenvolvimento industrial de Juiz de Fora esteve estreitamente relacionado à construção da Estrada União e Indústria. Tendo recebido, em meados do século XIX, uma concessão do Império para a implantação da via e eleito Santo Antônio do Paraibuna para sediar a Companhia União Indústria, o Comendador Mariano Procópio Ferreira Lage buscou mão-de-obra especializada e contratou imigrantes, sobretudo alemães, para a execução das obras da rodovia. Após a conclusão das obras, parte destes trabalhadores permaneceram na cidade e passaram a se

dedicar ao trabalho nos empreendimentos industriais que começavam a surgir, ao comércio ou atividades agrícolas (Giroletti, 1988).

Finalizadas as obras em 1861, a inauguração da Estrada União e Indústria contou com a presença do Imperador D. Pedro II e gerou grande entusiasmo na cidade.



Figura 05 Estrada União e Indústria, no final do século XIX.
Fonte: Museu Mariano Procópio/Divulgação.

A construção da Estrada de Rodagem União e Indústria e, anos mais tarde, a instalação da Estrada de Ferro Dom Pedro II, ambas financiadas pelo capital gerado pelo café, contribuíram, efetivamente para o desenvolvimento das atividades comerciais e industriais na cidade, fato que futuramente refletiu em seu crescimento econômico e demográfico, na diversificação de sua economia e em sua industrialização. Como resultado desse processo, a partir do desenvolvimento da produção cafeeira e o progresso industrial, a cidade veio a se consolidar como o maior centro urbano-industrial do estado de Minas Gerais e uma das mais prósperas do país entre o final do século XIX e início do século XX (Bastos, 2000), quando passou a ser conhecida como a "Manchester Mineira".

Assim, Juiz de Fora se consolidou como importante entreposto comercial da região, o que dinamizou ainda mais sua economia, e na segunda metade do século XIX firma-se como maior polo econômico da Zona da Mata mineira, adquirindo forte posição de referência entre os municípios vizinhos e as principais cidades brasileiras.

Esse crescimento econômico e político deu início a uma nova fase de

urbanização, ainda mais acelerada, tendo como resultado, ainda, do desenvolvimento de diversas atividades e importantes avanços na infraestrutura da cidade. Para Giroletti (1988), o número de estabelecimentos comerciais e serviços saltou de 153 para 231, ao passo que o número de indústrias ampliou de 34 para um total 80 no período entre 1870 a 1877, o que resultou em aceleração do processo de urbanização, aumento da população, maior arrecadação de impostos municipais, melhoramentos de infraestrutura urbana e expansão do mercado local.

Como consequência disso, a sede do município quase triplicou sua população em menos de vinte anos, conforme dados do Quadro 03:

Livres			Escravos			Total
Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	
6.842	4.762	11.604	4.220	2.951	7.171	18.775

Quadro 03 População de Juiz de Fora em 1872.

Fonte: Recenseamento Geral de 1872 apud SOUZA, 1998, p.44.

Nos Anos 1880, as atividades industriais continuaram se expandindo na cidade, acompanhadas do desenvolvimento da infraestrutura exigida para sua realização. Neste sentido, Giroletti (1988) afirma que,

Também para atender as necessidades especificamente urbanas e para dinamizar as novas atividades econômicas, criaram-se estabelecimentos de ensino e uma infra-estrutura de transporte urbano, de energia, de comunicações e de educação. Em 1877, funcionavam seis estabelecimentos de ensino secundário, três para cada sexo, além dos grupos e das escolas primárias. Em 1881, inauguravam-se os serviços de bondes de tração animal que se destinavam ao transporte de cargas e passageiros no perímetro urbano. Inicialmente, restringiram-se às áreas urbanas mais centrais. Posteriormente, o serviço foi ampliado aos bairros periféricos. A estes serviços, vieram juntar-se o telégrafo, em 1884, o telefone urbano, em 1883, a energia elétrica e iluminação pública em 1889 (Giroletti, 1988, p. 51).



Figura 06 Centro de Juiz de Fora em 1883, com destaque para a Avenida Getúlio Vargas.
Fonte: Darlan Lula.

A cidade alcançou importância ao ponto de tornar-se, ao final do século XIX, uma das localidades candidatas à instalação da nova capital de Minas Gerais, concorrendo com outras quatro regiões do estado. No entanto, após a escolha de Belo Horizonte como a nova capital mineira, e, conseqüentemente, como foco de crescimento no estado, foi gerado um esvaziamento do interior do estado e, juntamente à soma de outros elementos, a economia de Juiz de Fora entrou em declínio (Bastos, 2002).

Outro fator relevante para justificar este cenário foi a desaceleração registrada pelo setor industrial ao longo da primeira metade do século XX, bem como a queda das atividades industriais no município a partir da década de 1950 (Bastos, 2002). Neste período o Brasil passou por um momento de crescimento econômico que favoreceu a produção de bens de capital e de bens de consumo duráveis, impulsionando os setores de siderurgia, metalurgia, químico e automobilístico, em detrimento das indústrias tradicionais, como a têxtil, predominante em Juiz de Fora. Como resultado, muitas fábricas juiz-foranas enfrentaram processos de falência e uma série de empreendimentos tradicionais na cidade fecharam as portas.



Figura 07 Avenida Barão Do Rio Branco, em meados do século XX.
Fonte: JF Em Foco.

Com a crise vivenciada nos anos 1960, as dificuldades do setor industrial se acentuaram e apenas no final desta década e início dos anos 1970 aconteceram esforços mais significativos com o objetivo de promover a recuperação do setor e o restabelecimento da atividade industrial no município, de modo a reverter a estagnação econômica (Portes, 2010).

Neste período, Juiz de Fora negociou a instalação da Siderúrgica Mendes Júnior, atual Arcelor Mittal Belgo, aberta em 1984, e da Companhia Paraibuna de Metais, atual Grupo Votorantim, instalada no ano de 1980. Somado a estas ações, o Poder Público realizou a implantação do Distrito Industrial, em 1975, com a intenção de oferecer suporte a novos empreendimentos que poderiam vir a se instalar na cidade. Esta medida significou a criação de um novo vetor de crescimento urbano, para a Zona Norte da cidade.

Nos Anos 1980, no entanto, a atração de novas indústrias para atuação no município foi reduzida em virtude da crise econômica que assolava o país. Como resposta à crise, uma série de medidas econômicas geraram um impulso para a estruturação de pequenas e médias empresas e, em decorrência disso, os setores terciários, de serviços e comércio apresentam destaque e tornam-se hegemônicos na economia local (Portes, 2010).

Posteriormente, medidas do Poder Público Municipal levaram a cidade a se

desenvolver como um polo de prestação de serviços na região, com a intensificação de atividades relacionadas, sobretudo, às áreas de educação, saúde e comércio.

O subcapítulo a seguir, segue com a análise dos processos mais recentes da dinâmica de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora e suas diferentes condicionantes e desdobramentos.

4.2. As contradições da dinâmica urbana de Juiz de Fora

A realidade urbana contemporânea de Juiz de Fora é decisivamente influenciada pelas ações do mercado imobiliário. Pode-se constatar que as construtoras e incorporadoras com atividade na cidade, conformam-se como agentes que possuem forte atuação na produção do espaço urbano, sendo responsáveis por intensas pressões junto ao Poder Público Municipal, interferindo na atividade legislativa e afetando profundamente a dinâmica urbana local.

Junto a estes agentes, encontram-se os detentores de empreendimentos industriais e grandes empreendimentos comerciais, que atuam como grandes consumidores de terra na cidade em prol de satisfazer as necessidades de suas atividades econômicas, as quais exigem terrenos amplos, bem localizados, com acesso à infraestrutura e com aquisição ao menor custo possível. Esta realidade produz nas cidades um intenso processo de especulação fundiária que tem como consequência um aumento significativo do preço dos imóveis e dos custos de expansão da cidade (Ribeiro, 1997).

Os proprietários de terra, por sua vez, são agentes que agem de forma determinante neste processo, posto que atuam em prol do interesse de garantir a obtenção de uma grande valorização de seus imóveis, de modo que possam receber atividades e/ou empreendimentos que ofereçam a maior remuneração possível, como, por exemplo, os usos industrial, comercial e residencial multifamiliar.

Para tanto, estes proprietários de terras possuem um forte interesse sobre a possibilidade de transformação de determinadas áreas rurais em áreas urbanas, mais valorizadas pelo mercado. A atuação em defesa deste interesse ocorre de diferentes formas, sobretudo por meio de interferências nas atividades dos Poderes Executivo e Legislativo, definindo a produção legislativa local e pressionando pela elaboração e aprovação de projetos de leis que, posteriormente, alteram as configurações de uso e ocupação do solo e resultam na expansão do território urbano.

Portanto, esse conjunto de agentes presentes na dinâmica urbana da cidade, atua

coletivamente em defesa de interesses próprios. Por meio desta ação conjunta, impactam diretamente a produção do espaço urbano, especialmente com o aumento do preço da terra, a intensificação da verticalização, a implantação de loteamentos de alto padrão e a construção de condomínios fechados, acirrando ainda mais a realidade de segregação e hierarquização presente na cidade.



Figura 08 Vista panorâmica da cidade de Juiz de Fora.
Fonte: Cidades Em Fotos.

Este processo leva a cidade a uma divisão econômica, social, espacial e cultural, que resulta em uma segregação socioespacial das camadas populares e sua concentração em regiões específicas do território. Assim, tem como consequência a ocupação irregular por parte das camadas sociais excluídas por este modelo de produção do espaço urbano, que são levadas, como forma de resistência ou pela simples necessidade básica de morar, a ocupar terrenos em áreas mais afastadas e que muitas das vezes encontram-se em condições inadequadas para edificação de suas moradias e expostas ao risco.

Dada esta divisão, pode-se afirmar que os diferentes espaços da cidade são produzidos sob condições distintas, que determinam onde são implementados ou não os avanços em infraestrutura, bem como equipamentos e serviços públicos, que determinam tanto o acesso aos direitos básicos como o próprio valor da terra.

Em síntese, Juiz de Fora reproduz o modelo imposto pela lógica do mercado e pelo modo de produção capitalista. Como observado nas grandes cidades, seu espaço urbano é regulado pelo valor da terra e sua ocupação se dá determinada por este valor, que reduz a cidade uma mercadoria que pode ser desfrutada por cada um de acordo com o que sua renda permite.

Construtoras, grandes proprietários de terras e empreendimentos industriais se

consolidaram como agentes determinantes na produção do espaço urbano e influenciam fortemente o desenvolvimento das políticas públicas e legislações urbanísticas municipais. Esse comportamento tem como consequência uma intensa especulação imobiliária, verticalização excessiva, aumento dos valores do solo urbano e implantação de loteamentos de alto padrão, enquanto, paralelamente, se agravam as condições de segregação socioespacial. O entendimento desta dinâmica é essencial para a análise proposta por esta pesquisa.

4.3. A questão habitacional em Juiz de Fora

No decorrer do desenvolvimento urbano de Juiz de Fora, uma série de medidas de planejamento e gestão urbanas foram implantadas. A primeira legislação urbana do município de Juiz de Fora, datada de 1922, dividiu a cidade em zonas urbana e suburbana (PJF, 2019). Anos mais tarde, o Código de Obras de Juiz de Fora, instituído pelo Decreto Lei nº 23 de 1938 (PJF, 1938), teve como finalidade estabelecer normas para a edificação e o ordenamento do uso e ocupação do solo no município, introduzindo diretrizes de zoneamento e regras para edificações, licenças, obrigações profissionais, construções, demolições, estética dos edifícios, arborização, mobiliários urbanos e estrutura das edificações (Souza et al., 2013).

Posteriormente, uma série de instrumentos foram implementados no Município. Por meio da linha do tempo ilustrada pela Figura 09, é possível verificar a evolução histórica do processo de institucionalização dos instrumentos da política urbana e habitacional no município de Juiz de Fora.

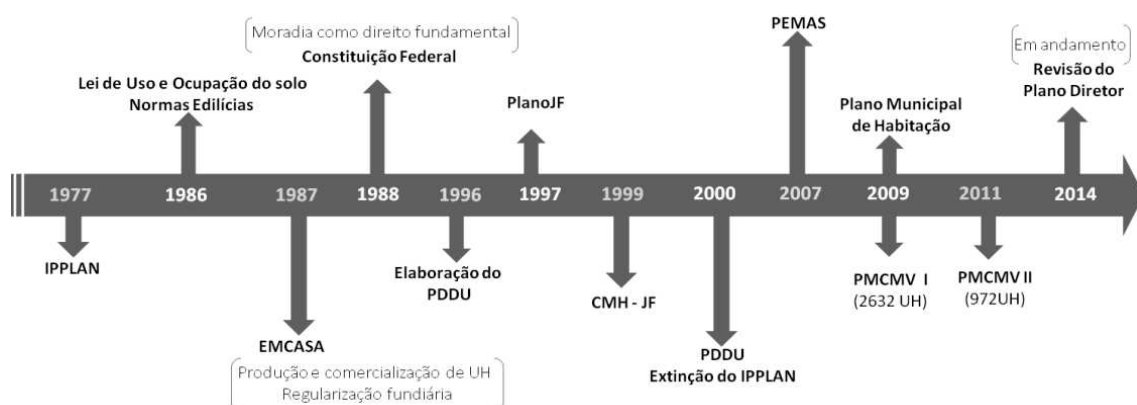


Figura 09 Trajetória institucional da política urbana e habitacional de Juiz de Fora até 2014.
Fonte: Zambrano et al., 2015.

Um importante marco institucional se deu com a criação, em 1977, do Instituto de Pesquisa e Planejamento (IPPLAN) (PDDU, 2000), com a finalidade de lidar com os desafios urbanos da cidade. No período, as repercussões da produção habitacional do BNH já eram percebidas no município, que recebeu conjuntos habitacionais em regiões como a Zona Norte (Jóquei I e II) e na Zona Sul (Jardim de Alá e Cascatinha) (Camacho, 2016).

A política urbana do município, no entanto, foi regida pelas diretrizes do Código de Obras de 1938 e suas alterações até a adoção da Legislação Urbana Básica (PJF, 1987), composta pela Lei nº 6.908, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo (Juiz de Fora, 1986a); a Lei nº 6.909, que dispõe sobre o Código de Edificações (Juiz de Fora, 1986b); e a Lei nº 6.910, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Juiz de Fora, 1986c), todas implementadas em 31 de maio de 1986. Promulgadas no ano de extinção do BNH, estas normas, válidas até os dias atuais, tinham como objetivo limitar a “desordenada expansão da cidade e induzir o crescimento para o sentido norte, provocando a desconcentração das zonas territoriais mais saturadas e garantindo, assim, pelo menos em tese, a possibilidade de implantação de planos urbanísticos” (Tasca, 2010).

Em 1987, foi criada a Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA), empresa de caráter misto com a Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) como acionista majoritário. A EMCASA foi fundada a partir do objetivo central de desenvolver ações de combate ao déficit habitacional no município e, para tanto, atuou desde o planejamento das unidades de moradia até a etapa de comercialização das mesmas, além de operar nos processos de regularização fundiária.

Em paralelo a esta realidade local, a promulgação da Constituição Federal de 1988 impôs novas perspectivas ao planejamento urbano no Brasil, em seus diferentes níveis administrativos. Por meio de seu segundo capítulo, que trata da Política Urbana, a nova Carta Magna estabeleceu avanços importantes que anos mais tarde seriam regulamentados pelo Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Desta forma, foram introduzidos instrumentos, alguns inovadores, para a gestão da política urbana no país, como o Plano Diretor, o IPTU Progressivo no tempo, o Usucapião Especial de Imóvel Urbano, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Após a aprovação da nova Constituição, a Prefeitura de Juiz de Fora conduziu, em 1997, a elaboração do Plano Estratégico de Juiz de Fora - Plano JF, instrumento que

incentivava a parceria público-privada como meio de possibilitar investimentos em projetos de estímulo aos setores produtivos. Para Oliveira (2006), o plano visava ampliar a competitividade econômica para o desenvolvimento de projetos capazes de fortalecer o papel de Juiz de Fora como polo regional da Zona da Mata, além de avançar em indicadores sociais.

Em 1999, foi criado pela Prefeitura de Juiz de Fora o Conselho Municipal de Habitação (CMH), então associado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. Previsto pela Política Nacional de Habitação (PNH), este instrumento teria como atributos a análise e deliberação acerca da Política Municipal de Habitação, bem como a gestão do Fundo Municipal de Habitação (FMH).

Neste mesmo período, o IPPLAN foi responsável pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), o primeiro plano diretor de Juiz de Fora, aprovado em 2000. O PDDU instituiu diferentes instrumentos de planejamento e gestão, sendo eles as Diretrizes Setoriais de Desenvolvimento, o Macrozoneamento, os Projetos Gerais de Urbanificação e os Planos Locais de Urbanificação (PLUs). Apesar dos avanços promovidos por este plano, o IPPLAN foi extinto no ano de sua aprovação.

Em 2001, Juiz de Fora passou a contar com recursos do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), uma política do Ministério das Cidades com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tendo, segundo Teixeira e Lawall (apud Camacho, 2016, p. 46), 144 áreas de ocupação urbana subnormal mapeadas em 2006, o poder público municipal desenvolveu o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (PJF, 2007). Como parte do Habitar Brasil/BID, o plano reunia diretrizes para a intervenção em assentamentos precários, em conjunto com o Plano Municipal de Habitação (PMH) (PJF, 2009) e a atualização do Diagnóstico Habitacional de Juiz de Fora, ambos com elaboração prevista pelo PDDU.

Estes documentos significaram relevantes instrumentos de orientação para a política habitacional do município à época. O referido diagnóstico indicou um déficit habitacional de 14.201 imóveis no município, sendo 8.532 um total de na faixa de renda até três salários mínimos, além da existência de 40.586 lotes vagos, sendo 12.591 situados em áreas urbanizadas e ideais para a instalação de habitação de interesse social (Teixeira; Lawall, apud Camacho, 2016, p. 47). Desta forma, as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) estabelecidas pelo PDDU foram atualizadas e tornaram-se prioritárias para a instalação de novos empreendimentos (Camacho, 2016).

A aprovação do PNH, em Juiz de Fora, coincidiu com importantes marcos da política habitacional nacional, como a Lei Federal nº 11.888/2008 (Brasil, 2008), conhecida como Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, e o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal, em 2009.

Neste sentido, a Prefeitura de Juiz de Fora, por meio da EMCASA, realizou a contratação de 2.632 unidades habitacionais ainda na primeira fase do PMCMV e 790 na segunda fase, somando um total de 3.422 moradias enquadradas na Faixa 1 do programa em um período de seis anos (CEF, 2015).

Contratos do MCMV financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU)						
Juiz de Fora - MG						
Data de assinatura	Fase	Nome do empreendimento	Agente financeiro	Modalidade	Quantidade de Unidades Habitacionais	Valor contratado
30/10/2009	Fase 1	Residencial das Araucárias	Caixa Econ. Fed.	FAR	380	R\$ 16.198.942,00
30/11/2009	Fase 1	Residencial Belo Vale 1	Caixa Econ. Fed.	FAR	240	R\$ 10.127.479,00
10/12/2009	Fase 1	Condomínio Vivendas Belo Vale	Caixa Econ. Fed.	FAR	128	R\$ 5.376.000,00
11/12/2009	Fase 1	Residencial Belo Vale II	Caixa Econ. Fed.	FAR	200	R\$ 8.524.296,00
24/12/2009	Fase 1	Loteamento Parque das Águas	Caixa Econ. Fed.	FAR	565	R\$ 22.809.050,00
24/12/2009	Fase 1	Loteamento Nova Germânia	Caixa Econ. Fed.	FAR	329	R\$ 13.281.730,00
09/06/2010	Fase 1	Residencial Miguel Marinho	Caixa Econ. Fed.	FAR	344	R\$ 14.590.475,00
08/07/2010	Fase 1	Residencial Bela Vista	Caixa Econ. Fed.	FAR	206	R\$ 8.771.883,00
09/08/2010	Fase 1	Residencial Paraíso	Caixa Econ. Fed.	FAR	240	R\$ 10.231.200,00
27/06/2012	Fase 2	Loteamento Novo Triunfo	Caixa Econ. Fed.	FAR	202	R\$ 11.312.000,00
23/11/2012	Fase 2	Loteamento Parque das Águas II	Caixa Econ. Fed.	FAR	280	R\$ 18.200.000,00
23/11/2012	Fase 2	Residencial 24 De Junho	Caixa Econ. Fed.	FAR	100	R\$ 6.500.000,00
23/11/2012	Fase 2	Residencial Vitória	Caixa Econ. Fed.	FAR	80	R\$ 5.200.000,00
06/12/2012	Fase 2	Residencial Santa Maria	Caixa Econ. Fed.	FAR	100	R\$ 6.500.000,00
26/12/2012	Fase 2	Residencial Marumbi	Caixa Econ. Fed.	FAR	136	R\$ 8.839.980,00
31/07/2013	Fase 2	Residencial Parque Independência	Caixa Econ. Fed.	FAR	80	R\$ 5.199.994,00
					3.610	R\$ 171.663.029,00

Quadro 04 Contratos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora, financiados com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – Fase I e Fase II.

Fonte: CEF, 2015, organizado pelo autor.

Como observado no Quadro 04, a primeira fase do programa (2009-2011) resultou na construção de nove empreendimentos, compostos por edifícios multifamiliares, unidades unifamiliares e sobrados, enquanto na segunda fase (2012-2014), sete empreendimentos foram implantados, sendo edifícios multifamiliares e unidades unifamiliares, totalizando 16 conjuntos habitacionais).

Destes conjuntos, a maior parte foi executada na Zona Norte da cidade, que concentrou 12 dos 16 empreendimentos. Portanto, este processo se desenvolveu de forma visivelmente desalinhada às demandas habitacionais e às próprias áreas destacadas para este fim nos planos existentes, presentes em todo o território municipal.

Após este período, no entanto, os projetos desenvolvidos por meio do MCMV no âmbito do município passaram a se concentrar intensamente nas faixas voltadas às

famílias com maior renda bruta, ou seja, enquadrados nas faixas 2 e 3 do programa e priorizando o que Shimbo (2012) classifica como habitação social de mercado.

Cassab e Pinto (2013) argumentam que esta realidade expõe a dificuldade do poder público municipal na gestão da política habitacional urbana, fragilizado diante da ação das construtoras que determinam o local, o público alvo e os projetos a serem executados. A produção de Habitação de Interesse Social, em função disso, se concentrou em uma região oposta às áreas em que se concentrava a população prioritária para a política habitacional (Cassab e Pinto, 2013). Isso ocorre, dentre outros fatores, devido à existência de terrenos de menor valor para a instalação dos conjuntos, privilegiando os interesses do mercado imobiliário e não a política pública.

Muchinelli (2017) afirma que o PMCMV se distanciou do planejamento habitacional e urbano em nível local e que o enfrentamento à questão da habitação no município foi reduzida à oferta de moradias, de modo a negligenciar os planos existentes. Para a autora, ainda que o programa buscasse atender às demandas das camadas populares, o mercado imobiliário é o maior beneficiado enquanto os usuários tornam-se simples consumidores de um produto, a moradia.

Em 2018, um longo processo de atualização do Plano Diretor de Juiz de Fora (que foi iniciado em 2013 e resultou no encaminhamento da proposta final à Câmara Municipal em 2016,) resultou na Lei Complementar nº 82/2018, que instituiu o Plano Diretor Participativo (PDP) e revogou Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), de 2000.

O plano revisado, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2019, definiu que deveria ser implementada pelo Executivo a Política de Habitação de Interesse Social (PHIS-JF), dentre outras políticas públicas setoriais. Esta política, em conformidade com o Artigo 11 do PDP, deveria ser desenvolvida orientada pela Lei Federal nº 11.124/2005, com o objetivo de viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda.

Segundo este instrumento, a Política de Habitação de Interesse Social teria como público alvo prioritário as famílias de baixa renda (até cinco salários mínimos) e deveria concentrar seus esforços no enfrentamento ao déficit habitacional, quantitativo e qualitativo, no município, bem como das desigualdades socioespaciais, por meio da introdução de (i) Áreas de Diretrizes Especiais - Habitação (ADE Habitação); (ii) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); (iii) regularização fundiária sustentável de interesse

social; (iv) programas de provisão habitacional; e (v) Cota de Habitação de Interesse Social (PDP, 2018).

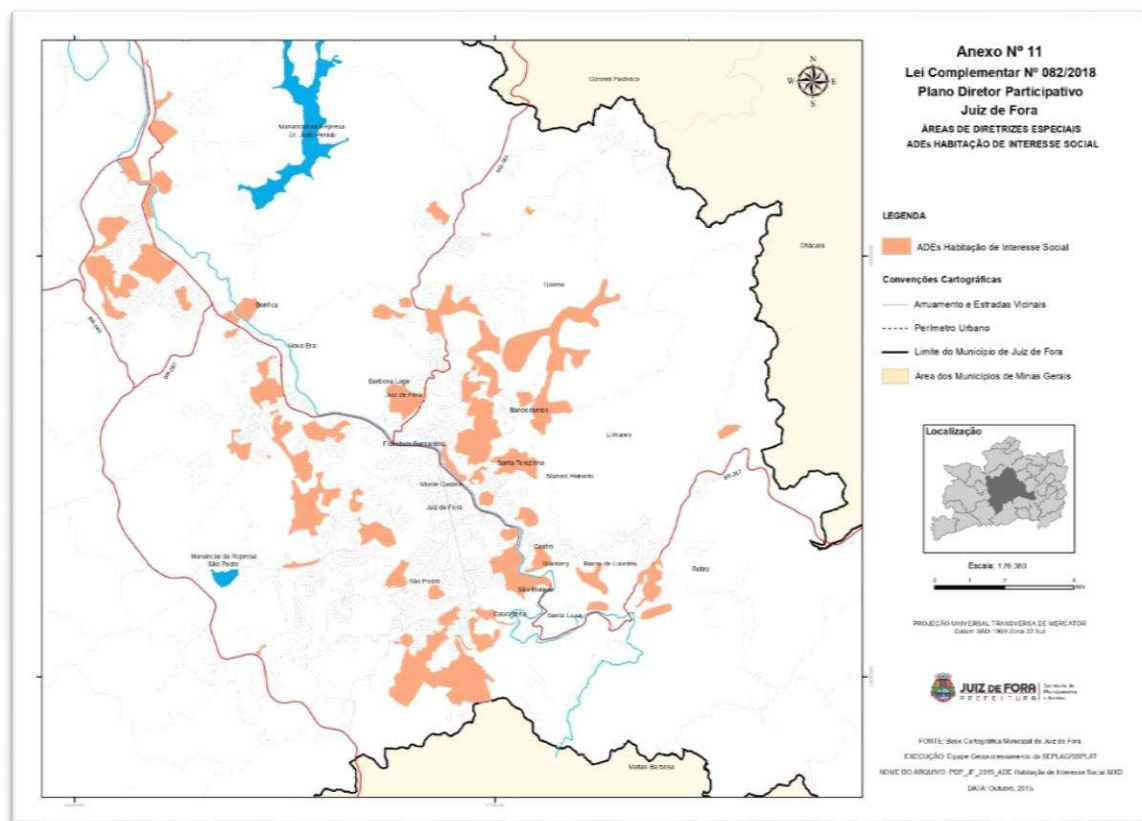


Figura 10 Áreas de Diretrizes Especiais – Habitação de Interesse Social.
Fonte: PDP, 2018.

Ainda segundo o plano, a provisão habitacional poderia ocorrer por meio das seguintes formas: execução de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), com subsídios dos governos federal, estadual e municipal; serviço de moradia social vinculado a um programa de inserção social para famílias sem renda, em situação de rua e socialmente vulneráveis; serviço de locação social para famílias com renda bruta de até 3 salários mínimos. Por fim, determinou-se que o Plano Municipal de Habitação deveria passar por uma atualização, de modo a se alinhar com a Política Nacional de Habitação, o Estatuto da Cidade e o próprio PDP (PDP, 2018).

Sete anos após a aprovação do Plano Diretor Participativo, no entanto, a revisão do Plano Municipal de Habitação ainda não foi efetivada, mantendo uma grande lacuna no processo de planejamento e gestão da política habitacional do Município.

Além disso, o Plano não contou com uma atualização da legislação urbanística, vigente desde 1986, incluindo apenas diretrizes para que isso acontecesse futuramente.

Pode-se aferir, portanto, que houve ao longo do tempo a implementação de uma

série de medidas institucionais por parte do poder público objetivando enfrentar os desafios da questão habitacional, inclusive em ações articuladas entre os diferentes entes federativos. No entanto, nota-se uma preocupante fragilidade administrativa e institucional para que possa haver avanços legais e práticos mais significativos nesta questão, sobretudo por meio da regulamentação e implementação efetiva dos instrumentos urbanísticos já existentes em nível municipal e federal.

No capítulo seguinte, será analisado percurso histórico do processo de desenvolvimento urbano da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, território objeto desta pesquisa, bem como a intensa dinâmica imobiliária verificada na região ao longo dos últimos anos.

4.4. O Processo de Urbanização da Região de Planejamento Oeste

Como mencionado no capítulo anterior, a construção da Estrada União e Indústria, primeira rodovia macadamizada¹⁴ da América Latina, inaugurada em 23 de Junho de 1861, ligando a cidade à capital do Império, teve forte relação com a chegada dos imigrantes germânicos¹⁵ à Juiz de Fora.

Para Stehling (1979), em meados do século XIX faltava na região a oferta de mão-de-obra qualificada para a execução da estrada e, em virtude disso, Mariano Procópio (1821-1872), contratou imigrantes germânicos para trabalharem na Companhia União e Indústria (CUI), fundada nos Anos 1850 e encarregada pela construção.

Neste período histórico, uma série de aspectos favoreceram a imigração destes trabalhadores e suas famílias ao Brasil, dentre eles, o regime feudal nos Impérios Germânicos, com as altas taxas de natalidade, a escassez de alimentos em decorrência da guerra Franco-Prussiana e o clima de instabilidade causado pelos conflitos religiosos entre católicos e protestantes (Stehling, 1979). Além disso, no Brasil, este fluxo migratório correspondia ao interesse do Império na ocupação do território brasileiro e ao interesse das classes dominantes, uma vez que, no caso de Juiz de Fora, fornecia mão-de-obra especializada e oportuna para o desenvolvimento urbano e industrial em curso, bem como assegurava o escoamento da produção para o consumo interno (Cordovil, 2011).

De 1856 em diante, Juiz de Fora passou a receber um expressivo contingente de

¹⁴ Processo de pavimentação pré-asfáltico desenvolvido pelo engenheiro escocês John Loudon McAdam. A técnica envolvia o assentamento de sucessivas camadas de pedras e saibro, seguido de compactação por rolo compressor.

¹⁵ Devido unificação alemã apenas em 1871, é sensato se referir a estes imigrantes como germânicos, e não alemães, como realizado por muitos autores.

imigrantes germânicos. Couto (2018) afirma que em 1858, entre alemães e tirolese, um total 1.173 colonos se instalou na cidade. Partindo do porto de Hamburgo a bordo de cinco veleiros com destino ao porto do Rio de Janeiro, estes trabalhadores eram posteriormente conduzidos até Juiz de Fora.

[...] a Companhia União e Indústria, por meio do agenciador F. Schmidt, assinou 286 contratos no ano de 1858, sendo 44 na barca Tell, 65 na Rhein, 78 na Gundela, 50 na Gessner e 49 no Osnabrück. Somando-se cada contratado à sua família tem-se o total de 1173 colonos alemães e tirolese (Couto, 2018; p. 27).

Barca	Capitão	Saída	Chegada	Viagem (dias)	Tripulantes	Colonos
Teel	R.N. Kock	21 abr	24 mai	34	13	232
Rhein	W. Bester	28 abr	24 jun	37	11	182
Gundela	I. Eckeman	15 mai	25 jul	70	16	285
Gessner	F. Lanke	22 mai	29 jul	68	11	249
Osnabrück	L. W. Wolf	5 jun	3 ago	59	16	215

Tabela 01 Relação das barcas que partiram do porto de Hamburgo com destino ao Rio de Janeiro, em 1858.
Fonte: Albertoni (2014. p. 50).



Figura 11 Carroças transportando imigrantes germânicos com destino a Juiz de Fora.
Fonte: Albertoni (2014. p. 49).

Para alocação dos imigrantes, foi fundada pela Companhia União e Indústria uma colônia na região Oeste do núcleo urbano, onde atualmente se encontra a chamada “Cidade Alta”. Batizada em homenagem ao Imperador, a Colônia Dom Pedro II e passou, posteriormente, a ser denominada Colônia São Pedro.

Cordovil (2013) descreve que, instalada em uma extensa área de propriedade de Mariano Procópio, adquirida por baixos valores devido ao seu distanciamento do núcleo urbano inicial de Juiz de Fora, a colônia foi fracionada em lotes que, por sua vez, foram comercializados aos colonos de 1859 em diante. Segundo o autor, parte dos lotes, chamados de prazos, superavam cinco hectares, fato que, posteriormente, favoreceu a divisão em terrenos menores, as atividades do mercado imobiliário e a formação de espaços de expansão da mancha urbana. Portanto, permitia a ocupação daquela região da cidade a partir da fragmentação dos lotes de grandes proporções, viabilizando a instalação de indústrias e ampliação dos tecidos urbanos.

Cordovil (2013) destaca a diferença entre as propostas dos dois primeiros agentes, Henrique Halfeld e Mariano Procópio, para a expansão do tecido urbano. Halfeld “investiu em um mercado de terras baseado na configuração de lotes pequenos, urbanos

e destinados a construção de moradias, já Mariano, expandia a ocupação da localidade sobre a fragmentação de grandes lotes” (Cordovil, 2013), o que posteriormente viria a permitir um cenário favorável ao desenvolvimento de uma indústria local.

Pode-se afirmar, no entanto, que a implantação da Colônia Dom Pedro II (Figura 11) se deu de forma diferente dos moldes da colonização realizada na região Sul do país, uma vez que, enquanto no Sul este processo se desenvolveu patrocinado pelo Império e promovido com a finalidade de ocupação de áreas até então pouco povoadas no território nacional, a Colônia Dom Pedro II foi instalada por iniciativa de um empresário local.

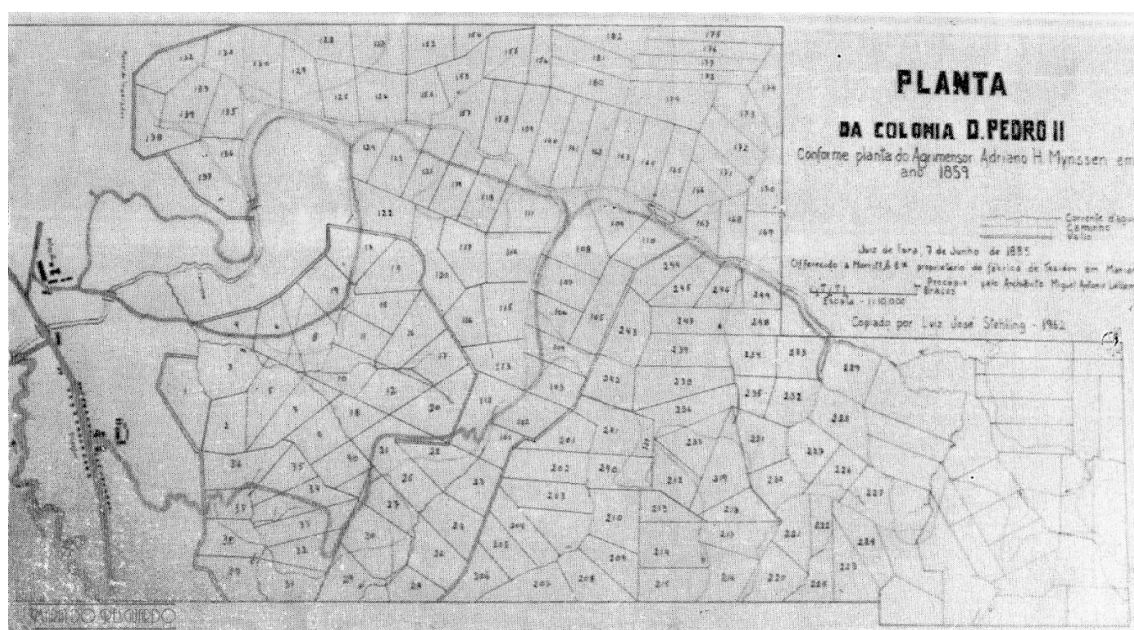


Figura 12 Planta da Colônia D. Pedro II, de 1859.

Fonte: Stehling (1979).

Segundo Oliveira (1991), a instalação da Colônia pela Companhia União e Indústria se justificou por uma imposição contratual à companhia no sentido de criar uma colônia agrícola voltada à produção para o mercado interno. No entanto, o reduzido potencial de consumo das áreas urbanizadas deixaria esta parte da colônia subutilizada. Para a autora, a fundação da colônia agrícola se deu especialmente com a finalidade de formar uma reserva de mão-de-obra para os trabalhos de construção da Estrada União e Indústria, além de povoar as terras que adquiriu a custos reduzidos, gerando a valorização as áreas localizadas no entorno de sua propriedade.

Cabe ressaltar ainda que, para Cordovil (2013), outro elemento relevante incluído nas obrigações contratuais firmadas por Mariano Procópio tratava da não utilização de trabalho escravo pela Companhia União e Indústria. Entretanto, a introdução

do trabalho livre e assalariado com a mão-de-obra imigrante, não colocou fim à existência do trabalho cativo, uma vez que a proporção de mão-de-obra escrava empregada na construção da estrada atingiu entre 70% e 80% do total de operários (Cordovil, 2013).

Atraídos pela política de importação de mão-de-obra do governo imperial, com a finalidade de substituir a mão-de-obra escrava, os imigrantes impulsionaram o aumento populacional. Contudo, muitos destes trabalhadores não se adaptaram às atividades agrícolas e buscaram outras ocupações, sobretudo no setor industrial, que gradualmente passou a contratar milhares de operários. Como a maior parte das demandas por trabalhadores rurais já se encontrava atendida por trabalhadores nacionais e ex-escravizados, os imigrantes se estabeleceram nas áreas urbanas, em virtude da grande oferta de empregos produzida pela expansão das indústrias têxteis e alimentícias. O capital oriundo do café gerava diversos efeitos no espaço urbano, de modo a consolidar a cidade como polo de serviços para a zona rural, sustentada por um comércio ativo e atividades de lazer (Tasca, 2010).

A Colônia Dom Pedro II se dividia em três áreas, sendo a Colônia de Cima, (atual Bairro São Pedro), a Colônia do Meio (atual Bairro Borboleta), e a Colônia de Baixo ou Vilagem (atual Bairro Fábrica). Pode-se dizer que as três áreas se desenvolveram com uma certa descontinuidade espacial, fato que trouxe desafios a comunicação e a realização de trocas comerciais. Este processo se constatava também na relação da Colônia de Dom Pedro II com o centro do município. Segundo Cordovil (2013), é possível afirmar que naquele período a população residente na colônia estava segregada física e socialmente quanto ao município. Para Oliveira (1991), com o passar do tempo estas distâncias foram se reduzindo até que os limites deixaram de existir entre espaço urbano do município.



Figura 13 Colônia Dom Pedro II, em 1872.

Fonte: Blog Maria do Resguardo – Arquivo de Bianca Barreto (2011).

Segundo a autora, havia uma evidente diferenciação entre dois espaços no interior da Colônia Dom Pedro II. A Colônia de Cima servia à acomodação dos trabalhadores que se dedicavam a atividades agrícolas, sendo, por esse motivo, denominada como colônia agrícola. A Colônia de Baixo (também identificada como Vilagem ou Colônia industrial) era, por sua vez, a área destinada ao assentamento dos empregados e operários encarregados das atividades pertinentes à construção da estrada. Entre estas duas áreas, no caminho que as conectava, um terceiro espaço se formou e foi denominado de Colônia do Meio. Pela Vilagem (Figura 13) acontecia a conexão entre os moradores da colônia com o núcleo urbano do município (Oliveira, 1991).

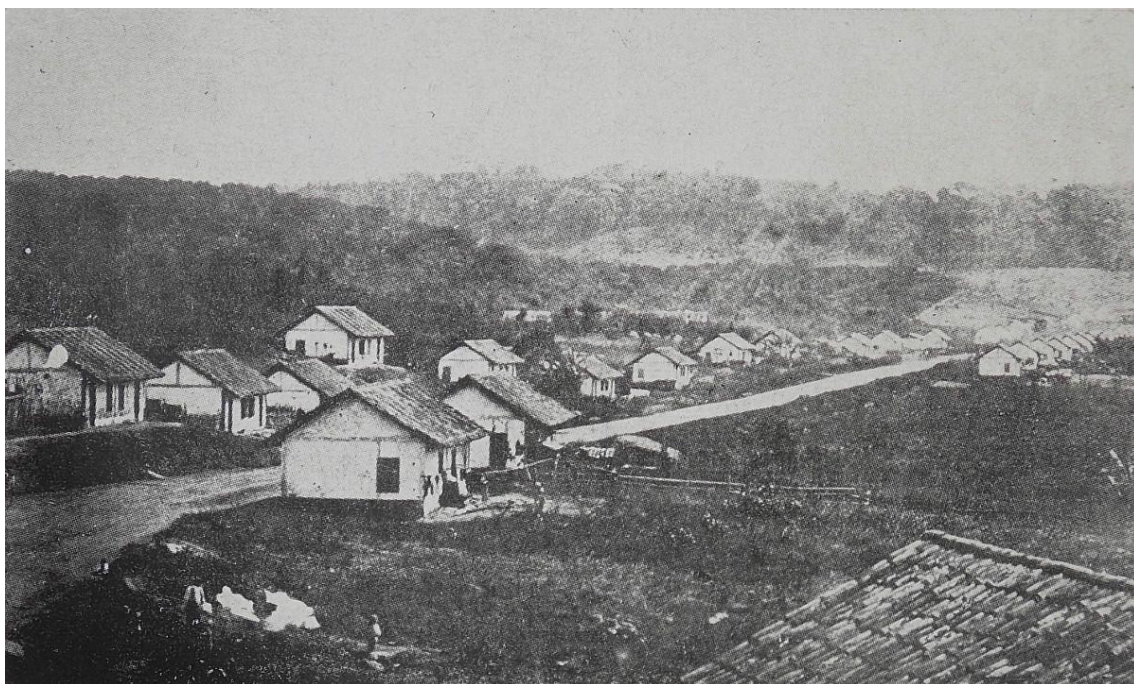


Figura 14 Colônia D. Pedro II - Vilagem, em 1872.
Fonte: Juiz de Fora Para Sempre. Álbum de Juiz de Fora (1915).

Nos anos iniciais da colônia, a Companhia União e Indústria construiu na Colônia de Baixo uma igreja católica em conjunto, um cemitério e uma escola (Albertoni, 2014). No entanto, na Colônia de Cima uma igreja e um cemitério foram construídos pelos próprios imigrantes entre 1883 (ano da autorização pelo bispo de Mariana) e 1885. Instalados em terreno doado por Sebastião Kunz, estes equipamentos foram instalados no local onde a primeira capela da colônia, dedicada à Sant'Ana, havia sido executada no ano de 1864 por uma família de imigrantes tirolezes, que foram os primeiros a chegar ao local (Couto, 2016).



Figura 15 Imigrantes alemães em frente à Igreja de São Pedro, em 1914.
Fonte: Juiz de Fora Para Sempre. Álbum de Juiz de Fora (1915).

Com a conclusão das obras de construção da Estrada União e Indústria, os contratos foram encerrados e, conseqüentemente, os imigrantes passaram a se dedicar a novas atividades econômicas. Segundo Oliveira (1991), em virtude da inexistência de um setor de prestação de serviços especializada e aproveitando-se do conhecimento prático e técnico que dispunham, estes trabalhadores começaram a estabelecer pequenas fábricas e negócios comerciais na região, colaborando diretamente para um estímulo ao desenvolvimento das atividades urbanas no local.

Em decorrência do fim das obras da estrada, seguida pela inauguração da Estrada de Ferro Dom Pedro II e a falência da Companhia União e Indústria, no ano de 1875, a Colônia Dom Pedro II foi extinta em 1885. Assim, a localidade passou a ser denominada São Pedro.

Portanto, o começo do processo de ocupação da região se desenvolveu a partir, sobretudo, a partir de dois núcleos principais, que permaneceram isolados entre si e do núcleo urbano central da cidade por um longo período.



Figura 16 Panorama da antiga Colônia Dom Pedro II, em 1914.
Fonte: Álbum do Município de Juiz de Fora (1914).

Desde então, a região continuou a se desenvolver nas décadas seguintes, apresentando constante crescimento demográfico e expansão de seu tecido urbano. Pode-se afirmar, no entanto, que uma ocupação mais intensa evoluiu de fato a partir da realização de uma série de intervenções viárias, especialmente a introdução da Avenida Independência (atualmente Avenida Presidente Itamar Franco), entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, uma vez que esta via passou a permitir uma conexão mais rápida e direta com a região central da cidade, em alternativa à estrada Engenheiro Gentil Forn, que até então constituía a principal via de acesso à Cidade Alta.

Outro fator considerado fundamental para este processo foi a implantação da BR-040, rodovia federal que ligou Brasília e o Rio de Janeiro, no início dos Anos 1980, permitindo a expansão imobiliária ao longo dos eixos viários nas regiões sudoeste e noroeste e a emergência de novas polaridades (Silva et.al, 2011).

Soma-se a isso, ao final dos Anos 1970, a elaboração do Plano Diretor da Cidade Alta (PJF, 1978). Com o objetivo de promover uma ocupação efetiva na região, o plano previa a instituição de áreas de preservação, a instalação de equipamentos turísticos e esportivos, vias de acesso e a criação de centros regionais da administração pública. O plano frisava também que a disponibilidade de lotes viria a favorecer a execução de ações públicas com a finalidade de atender as demandas habitacionais das camadas de baixa renda da população. Contudo, a construção do primeiro conjunto habitacional na região

urbano.

No período que se estende entre o final dos Anos 1950 e o final do século XX, um primeiro momento histórico enfatiza a ocorrência de diferentes elementos que influenciaram no sentido de atrair uma ocupação mais intensa da região. Neste período, é possível apontar uma série de fatores que se fizeram fundamentais nesse processo de desenvolvimento urbano, tais como a construção do Aeroporto da Serrinha, em 1958; a inauguração do Campus da UFJF, em 1960; a implantação do Centro de Pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1976; a abertura da Avenida Independência, conectando a região ao centro da cidade, nos Anos 1970; a construção da BR-040, possibilitada pelo Projeto Cidades Médias do Banco Interamericano (BIRD) no final dos anos 1970; a construção do Estádio Municipal Radialista Mário Helênio, em 1988; além da alta concentração de áreas verdes da área urbana do município na região e a grande abundância de terras urbanas disponíveis.

A presença deste conjunto de elementos induziu diretamente um processo de expansão do tecido urbano do município em direção a Região Oeste, sendo, assim, imprescindível para um primeiro estágio desta ocupação mais acelerada. Neste período, se estabeleceu um alto número de loteamentos e condomínios horizontais, com padrão de classe média alta, bem como uma ascendente oferta de comércio e serviços.

Em um segundo momento, mais recente, inaugurado a partir da primeira década do século XXI, desenvolveram-se um conjunto de novos fatores promotores de um processo de antropização e acelerada modificação no uso e ocupação do solo na região. Neste período, destacam-se, especialmente, circunstâncias como o lançamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e a adesão da UFJF ao programa, em 2007; o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida pelo Governo Federal, em 2009; e as obras de construção da BR-440, a partir de 2011. Também tiveram alta relevância fatores como a inauguração do Parque Municipal, em 2021, a inauguração do Ginásio Municipal, em 2023, e a aprovação para a criação do Parque da Represa São Pedro, que teve seu projeto de lei sancionado em 2023, uma vez que os referidos elementos influenciaram diretamente na valorização da região e consequente atratividade da mesma às atividades do mercado da construção civil.

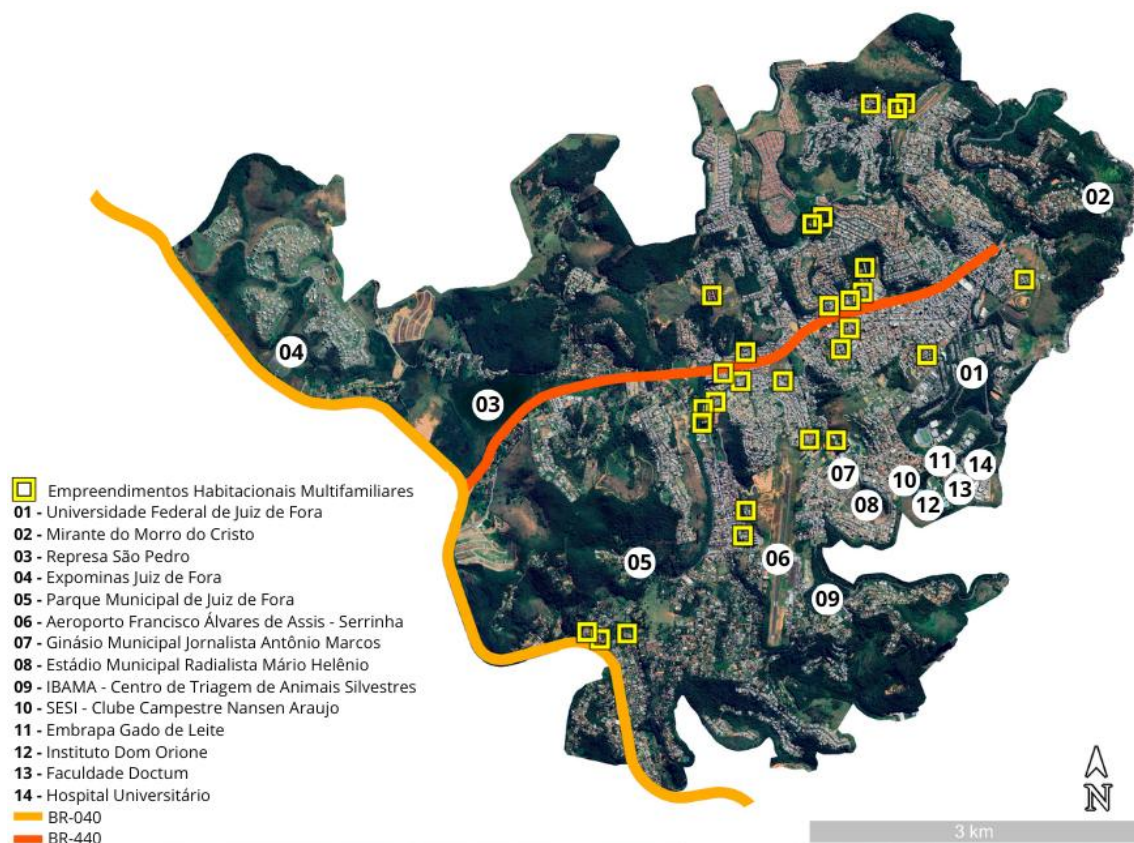


Figura 18 Equipamentos inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora.
 Fonte: Google Earth (2025). Produzido pelo autor.

Conforme apresentado pela Figura 19, que ilustra a evolução do processo de urbanização da Região Oeste entre 2000 e 2022, houve, nesse período, um vertiginoso avanço do tecido urbano ao longo de toda a extensão deste território.

Processo de urbanização da Cidade Alta - Juiz de Fora/MG

Evolução da mancha urbana no período de 2000 a 2022

Legenda

- Urbanização 2000 - 2022
- Urbanização até 2000



Figura 19 Evolução da urbanização na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora.

Fonte: MapBiomias (2025). Produzido pelo autor.

A partir deste processo, significativas transformações são notadas na forma como se desenvolve a produção do espaço urbano na região, acompanhadas de uma alta valorização fundiária, aquecimento da dinâmica imobiliária e intenso desenvolvimento e diversificação dos setores de comércio e prestação de serviços. Atualmente, a região concentra parte significativa dos investimentos imobiliários da cidade, com destaque ao desenvolvimento de uma vigorosa atividade protagonizada por grandes construtoras e incorporadoras, que tem como mote, sobretudo, a construção de empreendimentos habitacionais multifamiliares, verticalizados e de grande porte, que buscam atender às demandas do segmento de habitação, normalmente inseridos no Programa Minha Casa Minha Vida.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEPUR), publicados pelo Jornal Tribuna de Minas, no período de 2018 a 2021, a Cidade Alta concentrou mais de 40% do total de projetos do setor da construção civil aprovados pelo Município, totalizando 2.579 permissões e com destaque para novos condomínios residenciais horizontais e verticais.

Entende-se que as referidas transformações intraurbanas verificadas neste território se desenvolvem como causa e consequência de processos mais amplos. Neste

sentido, o subcapítulo seguinte, aprofunda a análise acerca da forma como a presença do campus da Universidade Federal de Juiz de Fora neste território, somada ao processo de expansão da instituição ao longo dos anos, impactou no processo em curso, comportando-se como um dos promotores das transformações espaciais verificadas um dos principais fatores geradores da intensa dinâmica imobiliária que evoluiu rapidamente no interior deste território.

4.5. A Universidade Federal de Juiz de Fora e a Produção do Espaço Urbano

Com o objetivo de identificar o papel desempenhado pela UFJF sobre a crescente dinâmica imobiliária desenvolvida na Região de Planejamento Oeste, sobretudo após a adesão da instituição ao REUNI, pretende-se, nesta seção, avançar na análise de sua relação com a forma de atuação, interesses e estratégias dos diferentes agentes de produção do espaço urbano nesta região da cidade.

Como debatido anteriormente, ao longo do desenvolvimento deste território, diversos fatores foram determinantes para a configuração do formato de ocupação e das práticas espaciais realizadas na região e ainda em curso atualmente. Conforme destacado, de meados do século XX até os dias atuais, o processo mais vertiginoso de urbanização e adensamento esteve relacionado a uma série de elementos propulsores de uma acelerada modificação no uso e ocupação do solo nesta região. Em um período mais recente, iniciado nos primeiros anos do século XXI, um fator de grande relevância neste contexto surgiu com o lançamento REUNI, e a posterior adesão da UFJF ao programa em 2007.

A implantação de atividades e políticas públicas na realidade de um município altera direta e indiretamente sua evolução, seja na esfera social, econômica, ambiental ou cultural, implicando em diferentes impactos sobre as condições nas quais acontecem as relações de poder e sociabilidade, na forma urbana, na função de seus edifícios e na ocupação e produção do espaço. Segundo Corrêa (1995)¹⁶, o espaço urbano resulta de diversas dinâmicas urbanas, sendo um reflexo cumulativo de processos sociais, econômicos e políticos que agem sobre a conformação do arranjo espacial da cidade.

Dentre a larga gama de processos que se desenvolvem em torno destas dinâmicas, é possível afirmar que a criação ou a expansão de um campus universitário em um determinado território produz uma série de desdobramentos para além do campo

¹⁶ Correa (1995) elenca diferentes agentes da produção do espaço urbano, dotado de interesses específicos distintos: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos.

educacional. Isso impacta de diversas formas todo o seu entorno a partir da sua articulação com o meio urbano já existente. O campus universitário se constitui como um fator condutor de relevantes transformações no espaço urbano no qual se insere. É um agente propulsor de um movimento de expansão dos tecidos urbanos, de geração de fluxos e de atração de grandes empreendimentos, por exemplo.

Na maioria das vezes, a presença de universidades, sobretudo as instituições federais, tem como consequência a promoção de grandes alterações na estrutura, no tecido e na dinâmica urbanos, entre elas, as geradas pelas operações executadas por parte do mercado imobiliário. Este encontra nestes equipamentos uma grande oportunidade de investimentos, a partir do contexto da geração de uma alta demanda por serviços e infraestrutura urbana, com destaque para a área da habitação, valorizada com o aquecimento do mercado de comercialização e, sobretudo, locação de imóveis. Pode-se considerar que isso se deve ao forte potencial destas instituições de educação superior na formação de novas centralidades, por meio da atração de atividades comerciais e de prestação de serviços, no fornecimento de novas demandas de moradia e na geração de um grande fluxo de pessoas. Para Santos (2004), quanto maior a inserção de atividades de ciência e tecnologia em um determinado território, mais ele se especializa e produz um aumento no número, intensidade e qualidade de seus fluxos, gerando maior capacidade de atração de investimentos que demandam maior capital investido, bem como mais qualificação da mão-de-obra e demanda por produtos e serviços, básicos e especializados.

Nessa linha de pensamento, Cutini (2001), emprega a expressão “atratores monopolistas” para definição dos empreendimentos de grande porte. O autor argumenta que as instituições federais de ensino superior (IFESs) atuam como atratores monopolistas, uma vez que sua implantação no espaço independe das propriedades configuracionais da malha urbana. Em outras palavras, estes equipamentos podem estar localizados em um espaço externo às áreas centrais, uma vez que são propensos a atrair investimentos para seu entorno imediato, sendo seus locais de instalação muitas vezes uma questão estratégica para a geração de novos fluxos e criação de novas centralidades.

Na mesma perspectiva, os estudos de Reche (2018), reforçam as conclusões de que o local de implantação de um determinado campus universitário contribui efetivamente para a expansão da malha urbana, através da intervenção do mercado imobiliário na criação de novos loteamentos, inclusive em áreas ainda não urbanizadas. Nessa conjuntura, também é possível observar o desencadeamento de uma grande atração

de empreendimentos de diferentes tipos e portes, promotores de impactos sociais, econômicos, ambientais e culturais (Portugal, Goldner, 2003).

A promoção de políticas públicas de expansão do ensino superior brasileiro, a partir da primeira década do século XIX, gerou uma relação intrínseca com o processo de desenvolvimento urbano deste período em diante. Essa reflexão nos permite considerar que a implantação de atividades e políticas públicas, como a criação ou a expansão de campi universitários, acarretam transformações diversas nas condições espaciais de uma determinada localidade, por meio dos muitos impactos que pode produzir. Partindo desse pressuposto, entende-se que é de suma importância a introdução, aqui, do debate acerca dos impactos do REUNI na evolução dos fenômenos estudados neste trabalho.

O REUNI, programa criado pelo Governo Federal através do Decreto 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹⁷, visava a expansão do ensino superior no país, através da ampliação do acesso e da permanência na educação superior. Teve a “meta de dobrar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008, e de permitir o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação” (MEC, 2018). Além disso, previa uma série de ações como a abertura de novos campi, sobretudo em pequenas e médias cidades; a ampliação do número de vagas dos cursos existentes; a abertura de novos cursos; o aumento do número de servidores (docentes e técnicos administrativos); melhorias de infraestrutura, com a realização de obras de reforma e construção nas universidades; dentre outras. Segundo o Ministério da Educação (2009), o REUNI teve como principais objetivos

garantir as universidades as condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior; assegurar a qualidade por meio de inovações acadêmicas; promover a articulação entre os diferentes níveis de ensino, integrando a graduação, a pós-graduação, a educação básica e a educação profissional e tecnológica; e otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura das instituições federais de educação superior.

Para que estas intenções pudessem se concretizar, as instituições federais de ensino superior (IFESs) aderiram ao programa e, posteriormente, enviaram ao Ministério da Educação seus respectivos planos de reestruturação. Das 54 universidades federais existentes no final do ano de 2007, 53 aderiram ao REUNI, sendo que Universidade Federal do ABC (UFABC), não participou do programa, por já adotar as inovações pedagógicas preconizadas pelo mesmo quando criada em 2005 (MEC, 2009). Estes dados

¹⁷ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Governo Federal em 2007, reunia um conjunto de programas que visavam implementar melhorias na educação brasileira.

apontam como, naquele período, a ideia de expansão e reestruturação estimulou um grande interesse, por parte destas instituições, pelo programa, que foi implantado em todas as universidades federais do país.

Neste processo, especialmente com ampliação do número vagas para estudantes e do aumento do número de servidores, notou-se uma grande escalada da impressão dos impactos das IFESs sobre a produção do espaço urbano, com transformações econômicas, socioespaciais, políticas e culturais. Essas alterações podem ser observadas, por exemplo, no aquecimento da dinâmica imobiliária no entorno destes espaços, com a crescente atividade de produção de imóveis, a verticalização, a valorização dos imóveis, o aumento dos valores de locação e a especulação imobiliária.

Nestas circunstâncias, diversos agentes da produção do espaço urbano, inseridos no contexto de instalação e expansão de instituições federais de ensino por todo o país, passaram a se organizar para o atendimento das demandas criadas, adotando diferentes estratégias na perspectiva da geração de maiores lucros, uma vez que a presença destas instituições tende a gerar novas centralidades no ambiente urbano, alterando o uso e ocupação do solo no entorno de seus campi (Sanfeliu, 2011).

Compreendendo a relevância desempenhada pelo programa de expansão, do nível nacional às realidades locais, pode-se aferir que a adesão da UFJF ao REUNI possui um papel protagonista no contexto de transformação do uso e ocupação do solo no entorno do campus universitário. É irrefutável que a adesão da instituição ao programa, bem como a consequente expansão do campus, resultou em repercussões diretas sobre o processo de produção do espaço urbano de seu entorno, com vistas ao atendimento às novas demandas geradas pela ampliação do número de vagas ofertadas para estudantes e servidores.

Conforme dados ilustrados pelo Gráfico 01, pode-se verificar, após a adesão da universidade ao REUNI, a ocorrência de um processo de contínua dilatação do número de matrículas realizadas Universidade Federal de Juiz de Fora entre os anos de 2008 e 2024. De modo geral, pode-se observar um expressivo crescimento do número de matrículas no período, que passou de 10.621 estudantes em 2000 para 30.625 em 2024. Ou seja, um aumento de aproximadamente 188% em 25 anos.

Levando em consideração apenas o período delimitado pela pesquisa, o número de matrículas salta de 15.532 discentes em 2007 para 30.625 em 2024. Essa expansão, que representa um aumento de aproximadamente 97,17% em 18 anos, reflete o processo

de consolidação das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior público federal, especialmente a partir dos programas de expansão universitária implementados na década de 2000, ou seja, o REUNI e a UAB.

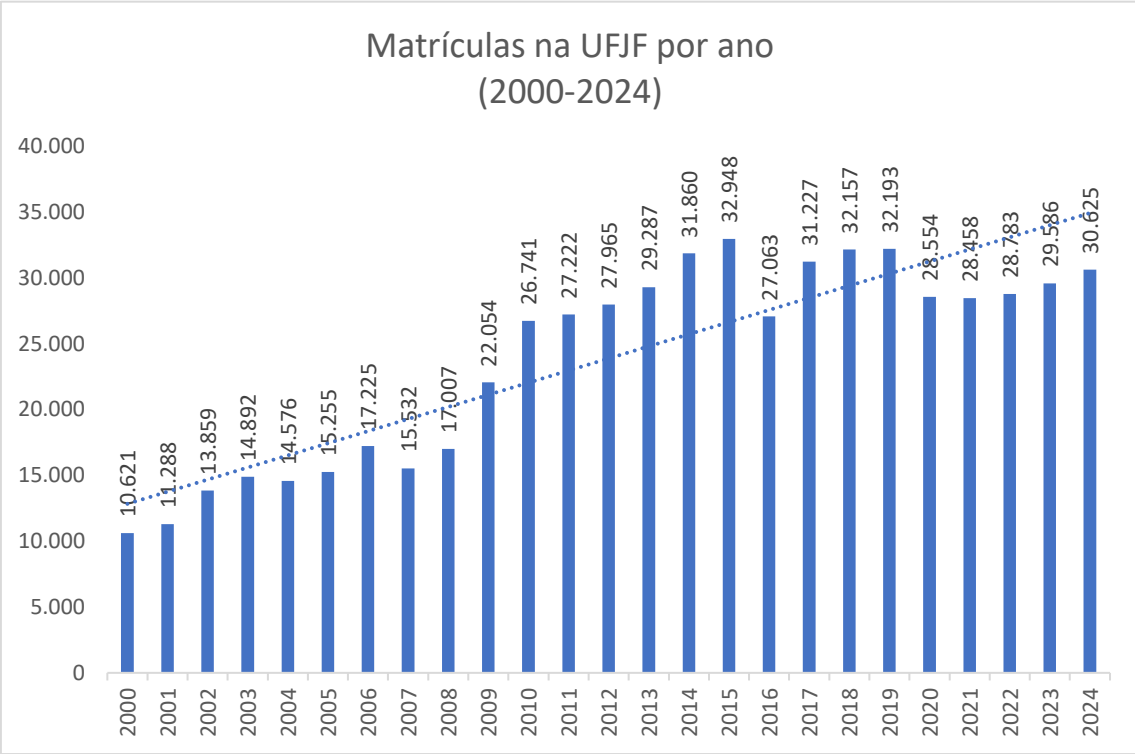


Gráfico 01 Matrículas na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024.
Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

O Quadro 05, por sua vez, apresenta a evolução do total de matrículas realizadas na instituição entre 2000 e 2024, classificadas por modalidade de curso, abrangendo graduação presencial, graduação UAB (Universidade Aberta do Brasil), cursos de aperfeiçoamento, especialização, especialização UAB, especialização EaD, mestrado e doutorado.

ANO	MATRÍCULAS	GRADUAÇÃO PRESENCIAL	GRADUAÇÃO UAB	APERFEIÇOAMENTO	ESPECIALIZAÇÃO	ESPECIALIZAÇÃO UAB	ESPECIALIZAÇÃO EAD	MESTRADO	DOUTORADO
2000	10.621	9.781	0	0	655	0	0	171	14
2001	11.288	10.298	0	0	790	0	0	183	17
2002	13.859	12.210	0	6	1.381	0	0	222	40
2003	14.892	12.929	1	44	1.596	0	0	270	52
2004	14.576	13.297	0	44	898	0	0	282	55
2005	15.255	13.407	119	0	1.251	0	0	398	80
2006	17.225	11.739	522	575	3.692	0	0	563	134
2007	15.532	11.931	676	0	1.986	0	0	749	190
2008	17.007	12.138	1.037	0	2.381	176	39	1.088	148
2009	22.054	12.704	1.868	899	4.750	399	44	1.168	222
2010	26.741	13.854	2.287	2.718	4.877	603	603	1.513	286
2011	27.222	15.481	1.995	1.690	4.655	579	553	1.833	436
2012	27.965	16.651	2.480	1.823	3.612	569	282	2.025	523
2013	29.287	18.200	2.368	2.856	1.774	882	513	2.076	618
2014	31.860	19.267	2.294	2.752	1.700	2.048	870	2.204	725
2015	32.948	19.549	1.925	4.792	1.185	1.708	702	2.269	818
2016	27.063	20.252	2.161	572	351	199	222	2.429	877
2017	31.227	21.705	2.471	607	195	2.094	466	2.682	1.007
2018	32.157	21.719	2.160	666	245	2.424	888	3.029	1.026
2019	32.193	22.386	1.707	1.815	409	1.224	513	2.962	1.177
2020	28.554	22.422	1.253	0	396	214	467	2.595	1.207
2021	28.458	22.550	1.228	0	549	0	218	2.613	1.300
2022	28.783	22.060	1.046	561	350	445	483	2.549	1.289
2023	29.586	21.546	635	1.901	438	502	444	2.777	1.343
2024	30.625	20.237	953	3.484	668	379	779	2.744	1.381
	596.978	418.313	31.186	27.805	40.784	14.445	8.086	41.394	14.965

Quadro 05 Matrículas na Universidade Federal de Juiz de Fora
por ano e tipo de curso, no período de 2000 a 2024.
Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

Aprofundando a demonstração deste processo, o Gráfico 02 representa a composição do total de matrículas registradas pela instituição no referido período, distribuídas entre ensino presencial e não presencial. Percebe-se, a partir da análise dos dados expostos, que o ensino presencial se manteve como o principal eixo de formação da universidade, com tendência de expansão contínua, apesar do crescimento das modalidades a distância e das oscilações apresentadas ao longo do tempo. Ainda que verificado um processo de significativa expansão das matrículas não presenciais, sobretudo durante a década de 2010, observa-se um constante processo de aumento das matrículas presenciais, com destaque para o ano de 2015, quando este número ultrapassou a marca de 28 mil estudantes.

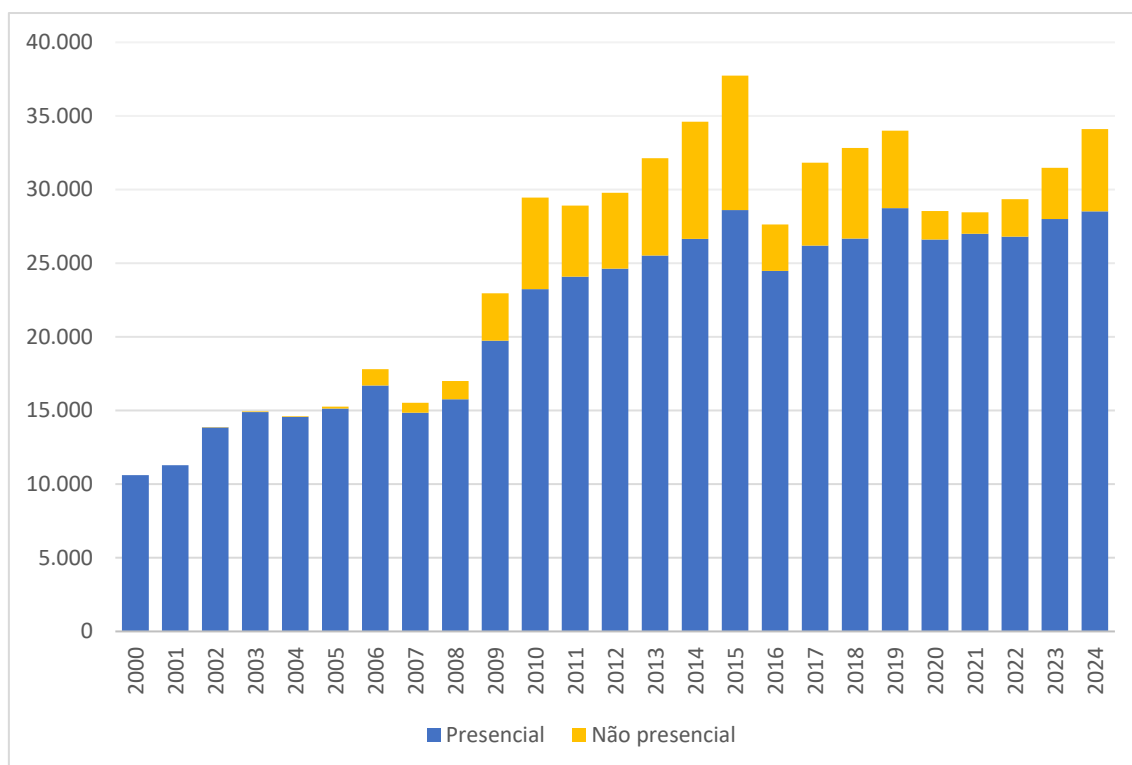


Gráfico 02 Relação de matrículas nas modalidades presencial e não presencial na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024.
Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

Em complementação ao exposto, o Gráfico 03 apresenta a evolução percentual de estudantes residentes e não residentes no município de Juiz de Fora entre os ingressantes da Universidade Federal de Juiz de Fora no período 2000 a 2024. Apesar da predominância histórica de residentes em Juiz de Fora, demonstrando um alto atendimento da instituição à uma demanda local e regional imediata, os dados apresentados expõem um relevante número de estudantes oriundos de outras localidades, revelando, ainda, uma tendência de crescimento lento e contínuo da participação de estudantes não residentes no município.

Pode-se interpretar a evolução desta configuração como reflexo de diferentes fatores, tais como (a) a consolidação da UFJF como instituição de prestígio regional e nacional, com cursos bem avaliados, novos programas de pós-graduação e investimentos em infraestrutura acadêmica e tecnológica; (b) o aumento do número de cursos e oferta de vagas, sobretudo com a expansão da universidade a partir do REUNI; (c) a adoção de novos processos seletivos, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU), que ampliaram nacionalmente o alcance da instituição e facilitaram o ingresso de estudantes de outras localidades; (d) o avanço de políticas de assistência estudantil, que favoreceram o ingresso e a permanência de

discentes não residentes no município; dentre outros elementos.

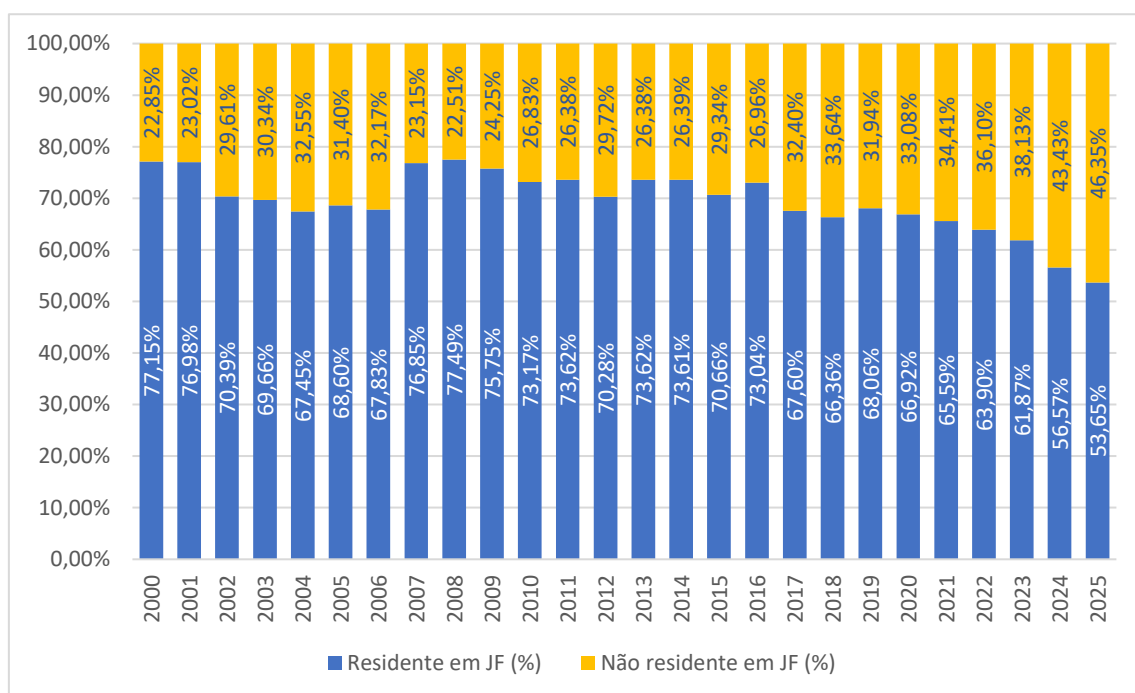


Gráfico 03 Relação de estudantes residentes e não residentes no município de Juiz de Fora no ingresso à Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024 (%).
Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

É preciso ressaltar, ainda, que este processo de intensa expansão vivenciado pela UFJF, como exposto acima, não teve como repercussão apenas o expressivo crescimento do número de discentes. A partir do aumento do número de cursos, a maior oferta de vagas e os investimentos em infraestrutura, a universidade passou, consequentemente, a demandar maior mão-de-obra para manutenção das diferentes atividades da instituição. Desta forma, especialmente no período que se seguiu após a implementação do REUNI, o número de servidores efetivos, entre docentes e trabalhadores técnicos administrativos em educação (TAEs) e demais funções, bem como de trabalhadores terceirizados, passou também por uma larga dilatação.

Como pode ser observado por meio dos dados da Quadro 06, ilustrados pelo Gráfico 04, o número de Servidores efetivos lotados na universidade passou por um crescimento expressivo ao longo dos anos, mantendo-se estável inicialmente e crescendo após a adesão ao Reuni. Pode-se observar que entre 2007, ano de implementação do programa pelo Governo Federal e adesão pela UFJF, e o ano de 2024 verifica-se uma dilatação de aproximadamente 53% no total de servidores da instituição.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.979	1.950	1.954	1.984	2.003	2.039	2.052	2.025	2.057
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2.141	2.352	2.357	2.443	2.624	3.047	3.164	3.192	3.187
2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
3.225	3.147	3.155	3.110	3.101	3.121	3.097	3.112	

Quadro 06 Servidores efetivos lotados na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024.

Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

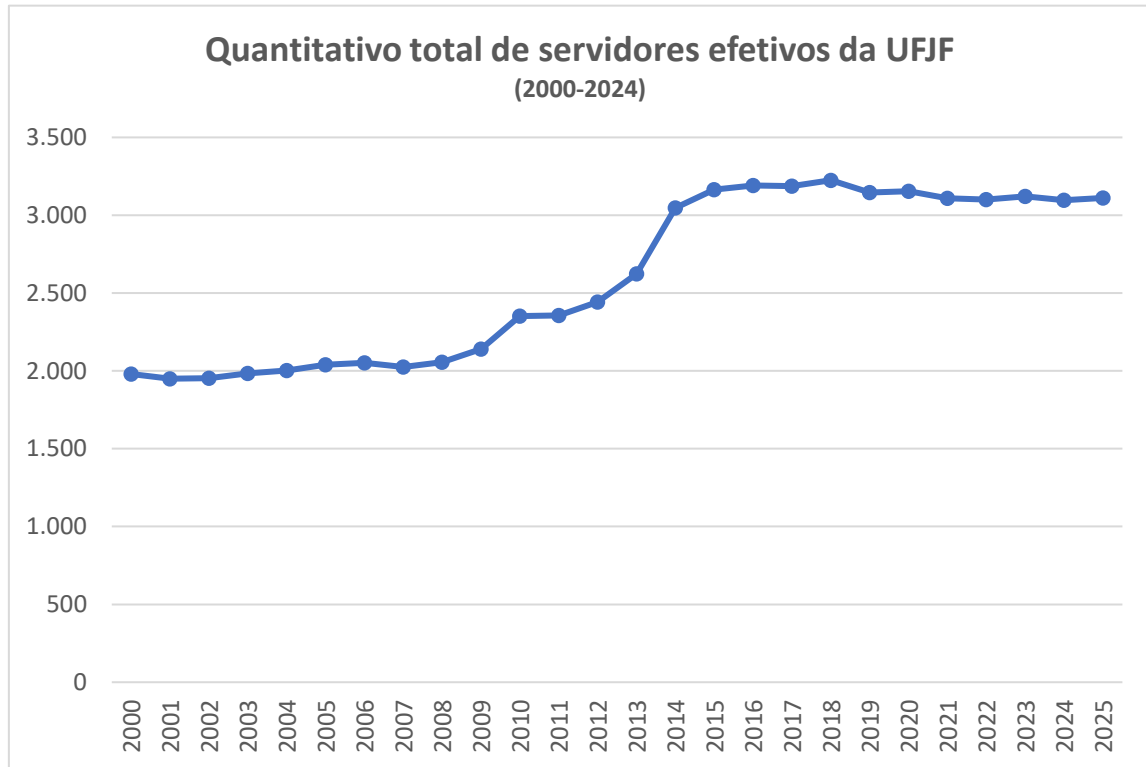


Gráfico 04 Servidores efetivos lotados na Universidade Federal de Juiz de Fora por ano, no período de 2000 a 2024.

Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

No que diz respeito aos trabalhadores terceirizados, em novembro de 2025 a UFJF possuía mais mil profissionais lotados em suas instalações (Gráfico 05), representando também um número crescente de pessoas vinculadas à instituição, acompanhando o processo de expansão da universidade. Estes trabalhadores encontravam-se empregados em onze empresas privadas contratadas para a prestação de serviços variados, tais como de limpeza e conservação, apoio administrativo, apoio técnico e operacional, vigilância, infraestrutura, dentre outros (UFJF, 2025).

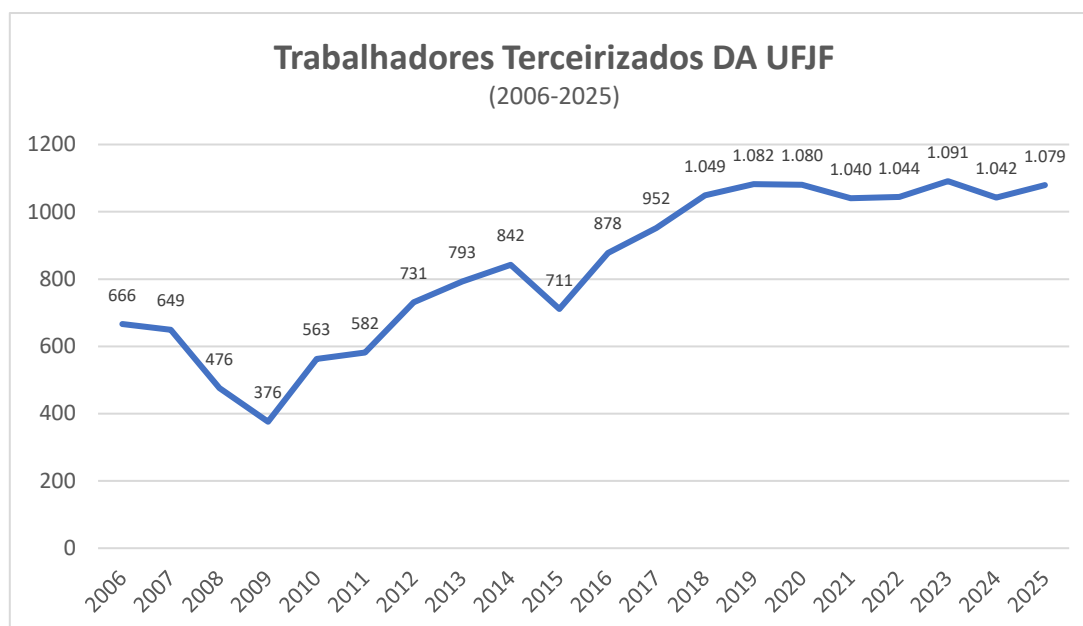


Gráfico 05 Trabalhadores terceirizados da Universidade Federal de Juiz de Fora entre 2006 e 2025.
Fonte: Observatório UFJF, 2025. Produzido pelo autor.

Com base nos dados e números apresentados, pode-se afirmar que, como resultado da ascendente visibilidade adquirida pela UFJF, a atração de um perfil mais diversificado de estudantes e o aumento do número de trabalhadores lotados na instituição, somados à estratégica posição geográfica de Juiz de Fora, o campus universitário passou a desempenhar um papel ainda mais central sobre o processo de produção do espaço urbano de seu entorno imediato. A contínua expansão da universidade, acompanhada pelo crescimento constante de seus números de estudantes, servidores efetivos e trabalhadores terceirizados, produziu uma crescente demanda de moradias, bem como do consumo de bens e serviços na Cidade Alta, potencializando grandes transformações na organização espacial da região.

Entende-se que o processo de expansão da universidade ao longo do período estudado gradualmente se consolidou enquanto um elemento propulsor da atuação do mercado imobiliário em seu entorno, uma vez que produziu uma demanda ascendente e contínua por habitação e serviços na Zona Oeste, onde os interesses do capital imobiliário tornaram-se hegemônicos.

Os reflexos da implementação deste programa de expansão tornaram-se determinantes para a atração do interesse de grandes construtoras e incorporadoras, que passaram a investir na provisão habitacional neste território, produzindo um acelerado ritmo de verticalização e espraiamento do tecido urbano. Portanto, gerou, desta forma, as condições necessárias para que o mercado imobiliário expandisse seus investimentos no

local. Isso foi possível em função do alto crescimento do número de matrículas na instituição, que dobrou em um intervalo de 18 anos, saltando de 15.532 matrículas em 2007 para 30.625 em 2024 (UFJF, 2025), bem como de trabalhadores e trabalhadoras lotados na mesma¹⁸.

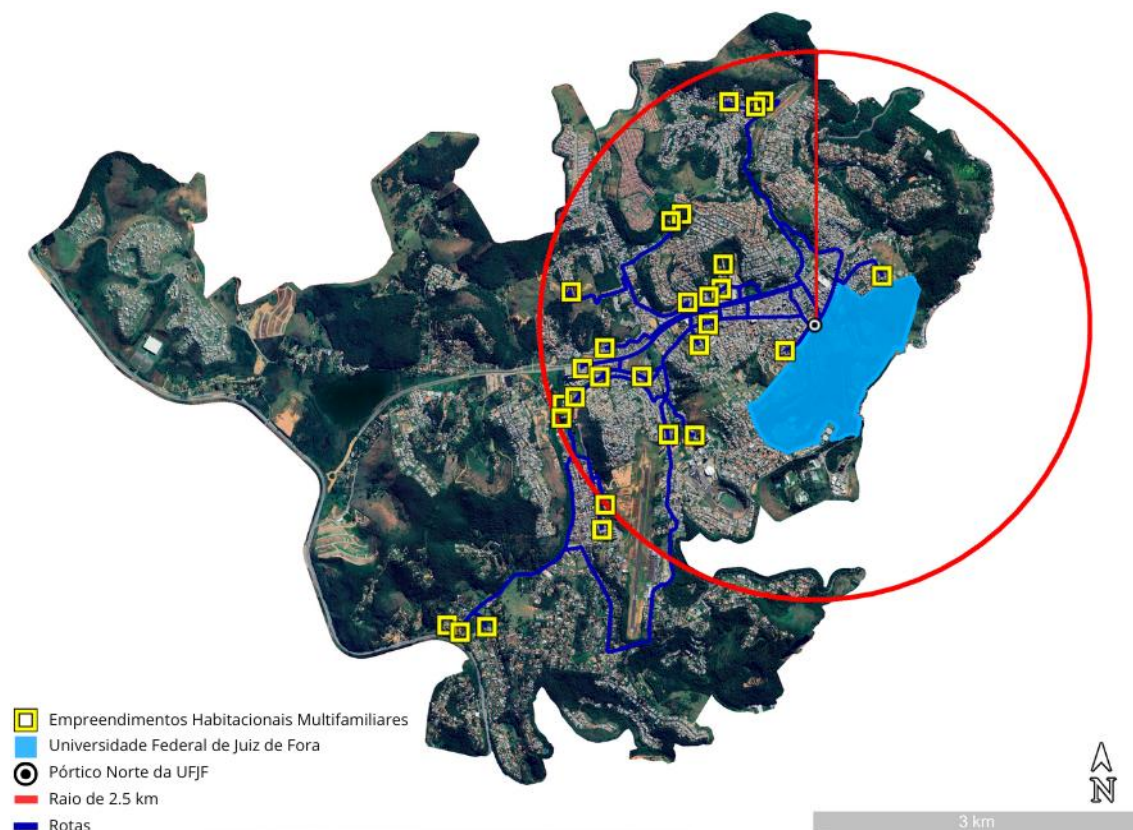


Figura 20 Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2023.
Fonte: (Paiva; Stephan, 2024).

Como verificado na Figura 20, a atividade imobiliária com foco na construção de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte se desenvolveu fortemente concentrado no entorno imediato do campus universitário, especialmente em um raio de 2,5 quilômetros do Pórtico Norte da UFJF, que permite o acesso pela Cidade Alta. Nesta região, foram instalados ao menos 25 destes empreendimentos de 2008 em diante, introduzindo aproximadamente sete mil novas unidades de moradia neste raio.

Com base no conjunto dos dados analisados, pode-se verificar que a adesão da UFJF ao REUNI, combinada, ainda, com uma série de outros elementos, promoveu implicações diretas e indiretas ao desenvolvimento da dinâmica imobiliária e ao processo

¹⁸ Não foi possível no desenvolvimento deste estudo quantificar o estoque de unidades habitacionais ocupadas por estudantes e servidores da UFJF, devido à ausência de um cadastro com o perfil dos compradores e locatários destes imóveis.

de produção do espaço urbano na região (Paiva; Stephan, 2024). Desta forma, suscitando em desdobramentos profundos sobre o avanço da urbanização no local, uma vez que impôs transformações significativas à forma urbana, estimulou uma produção altamente concentrada de empreendimentos habitacionais verticalizados e de grande porte em uma região específica do município e produziu um agravamento dos desafios à realização do direito a cidade, além de gerar sobrecarga às infraestruturas urbanas e à prestação dos serviços públicos à população.

Pode-se concluir que a Universidade Federal de Juiz de Fora e seus processos internos, como implementação do REUNI e suas consequente expansão, atuou um fator determinante para o vertiginoso processo de transformação do uso e ocupação do solo verificado na Região Oeste de Juiz de Fora. Em resumo, a adesão da UFJF ao programa produziu uma forte atração de investimentos e da atuação dos promotores imobiliários, como resultado das novas demandas que surgiam com a expansão da universidade. Estas demandas se destacaram, especialmente, no setor habitacional e de prestação de serviços, enquanto a região tornava-se uma nova centralidade no município. Desta forma, o campus universitário pode ser considerado um elemento gerador de alto impacto sobre a produção do espaço de seu entorno no período delimitado pela pesquisa, uma vez que induziu alterações de usos, tipologia construtiva, densidade de ocupação, gabarito das edificações, dentre outros fatores.

Portanto, pode-se demonstrar por meio desta pesquisa a forma como a intensa atividade imobiliária verificada, altamente concentrada no entorno da UFJF, está diretamente relacionada aos processos internos desenvolvidos no âmbito da instituição e seu campus, uma vez que os desdobramentos destes processos se consolidaram como norteadores da produção do espaço urbano, bem como da atuação dos promotores imobiliários, resultando em uma intensa transformação do uso e ocupação do solo no local.

Como consequência de toda a dinâmica imobiliária desencadeada neste território, como descrito até a presente seção, grandes transformações demográficas são verificadas atualmente na Região Oeste de Juiz de Fora. Neste sentido, o capítulo seguinte apresenta uma análise acerca destas transformações e da forma como as mesmas alteraram intensamente as características desta região.

5. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E AS TRANSFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS NA REGIÃO DE PLANEJAMENTO OESTE

A Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora consolidou-se, ao longo das últimas décadas, como um dos principais vetores de expansão urbana do município, na medida em que passava por um intenso processo de reestruturação territorial, adensamento populacional e crescente atuação do mercado imobiliário, que ampliou o ritmo de verticalização, diversificou a oferta de empreendimentos habitacionais e alterou profundamente os padrões de uso e ocupação do solo.

Nesse contexto, a região passou a experimentar taxas de crescimento demográfico e de expansão do número de domicílios vertiginosamente superiores àquelas verificadas pelo conjunto do município, revelando um processo acelerado de incorporação de novas áreas ao tecido urbano a partir da produção imobiliária em larga escala.

Neste contexto, este capítulo busca analisar o referido processo, articulando a dinâmica imobiliária em curso às intensas mudanças demográficas observadas a partir do início do século XXI. Por meio de dados estatísticos, cartográficos e documentais, analisa a forma como a expansão urbana, o adensamento populacional e construtivo, bem como a reconfiguração espacial da Cidade Alta revelam os mecanismos e estratégias que produzem o espaço urbano. Evidenciando o papel dos agentes envolvidos na conformação atual da região, pretende-se demonstrar como tais dinâmicas transformaram a paisagem urbana e reposicionam a Cidade Alta em relação ao conjunto da cidade, consolidando-a como ambiente estratégico no desenvolvimento urbano de Juiz de Fora.

5.1. A Dinâmica Imobiliária e a Produção do Espaço Urbano na Região de Planejamento Oeste

A região estudada nesta pesquisa passou a ser considerada uma área de expansão urbana do município apenas no final da década de 1970, durante a administração do prefeito Mello Reis (1977-1981, estendido até 1983), quando a Prefeitura de Juiz de Fora realizou a contratação do Escritório Técnico de Planejamento S/A (PLANAVE) para elaboração do Plano Diretor da Cidade Alta (Domingos; Machado, 2022). O plano, como mencionado na seção anterior, tinha como finalidade, promover diretrizes para o desenvolvimento da região, que até então possuía uma reduzida ocupação urbana.

Ainda nos Anos 1960, o local já havia passado a contar com dois equipamentos

de grande importância para seu desenvolvimento urbano, o Aeroporto Francisco Álvares de Assis, popularmente conhecido como Aeroporto da Serrinha, e o campus da Universidade Federal de Juiz de Fora. O segundo, sobretudo, trouxe consequências explícitas ao mercado da construção civil local, ao passo que produziu imediatamente uma ampla demanda por edificações residenciais, seja para venda ou aluguel, no entorno imediato da universidade. Junto à demanda habitacional, o campus universitário gerou, ainda, uma sólida dilatação do setor de comércio e de serviços na região.

Na sequência, uma série de outros equipamentos passou a se instalar na região na década de 1970. Entre estes equipamentos pode-se destacar alguns importantes marcos já citados previamente, como o Centro de Pesquisas da EMBRAPA, inaugurado em 1976; a construção da Avenida Independência, no primeiro mandato do prefeito Itamar Franco (1967-1970), ligando a Cidade Alta ao centro da cidade; a construção do trecho Rio-Juiz de Fora da BR-040, inaugurado em 1980; e a instalação do Estádio Municipal Radialista Mário Helênio, em 1988.

Além dos equipamentos públicos e privados que surgiam no local, uma série de elementos se somaram no sentido de fomentar o avanço da urbanização. A condição topográfica, apresentando um relevo mais plano, apesar das cotas de altitude bem superiores às verificadas na região central da cidade, mostrou-se uma qualidade de grande relevância para o desenvolvimento urbano.

Por outro lado, a curta distância e a possibilidade de uma rápida conexão com o centro, possibilitadas especialmente pela Avenida Presidente Itamar Franco, figura como outro fator de caráter decisivo neste processo. Soma-se a isso, a presença de importantes vias, como as Avenidas Costa e Silva Senhor dos Passos, que permitem acesso facilitado entre diversas regiões. Este atributo pode ser também atribuído ao campus universitário, uma vez que pode se caracterizar como local de passagem e circulação devido aos acessos que seuanel viário possibilita.

Além disso, a existência de uma alta disponibilidade de terras com acesso à infraestrutura urbana representou um componente também indispensável para a realização de uma ocupação mais efetiva deste território. Segundo o Plano Diretor da Cidade Alta (PJF, 1978), levando em consideração o número de lotes aprovados ainda no final da década de 1970, calculava-se que estes já seriam capazes de atender 1/3 de toda a demanda habitacional até o ano 2000.

Neste contexto, pode-se ressaltar, ainda, esta localidade é beneficiada pelo

acesso a equipamentos de lazer e às áreas verdes. Dentre outros equipamentos, a infraestrutura disponível no campus universitário, que conta com amplos bosques, pista de corrida, ciclovia, academias ao ar livre, pista de skate, playground, planetário e praça cívica voltada à realização de diferentes eventos, se destaca como fator indutor de valorização e atração na região no que se refere ao acesso ao lazer. No que concerne às áreas verdes, a região encontra-se privilegiada em relação a outras regiões do município, uma vez que concentra boa parcela destes espaços, como as matas no entorno da Represa de São Pedro, o Monumento Natural do Morro do Cristo e o campus da UFJF, que conferem uma sensação térmica mais amena em relação às regiões centrais.

Com isso, se produziu um considerável potencial de negócios para o mercado imobiliário, bem como de comércio e prestação de serviços, induzindo um robusto fluxo de pessoas para fins de trabalho, estudo ou consumo. As atividades econômicas no local são bastante heterogêneas, estando distribuídas, sobretudo, ao longo dos corredores de bairros no São Pedro, Nossa Senhora de Fátima, Santos Dumont, Marilândia e na parte central de Borboleta (Tasca,2010).

Desta forma, portanto, a soma deste conjunto de fatores estimulou decisivamente o avanço de um processo de ocupação mais efetivo e acelerado neste território, que logo se consolidou como um dos principais vetores de expansão urbana do município, conforme ilustrado pela Figura 21.

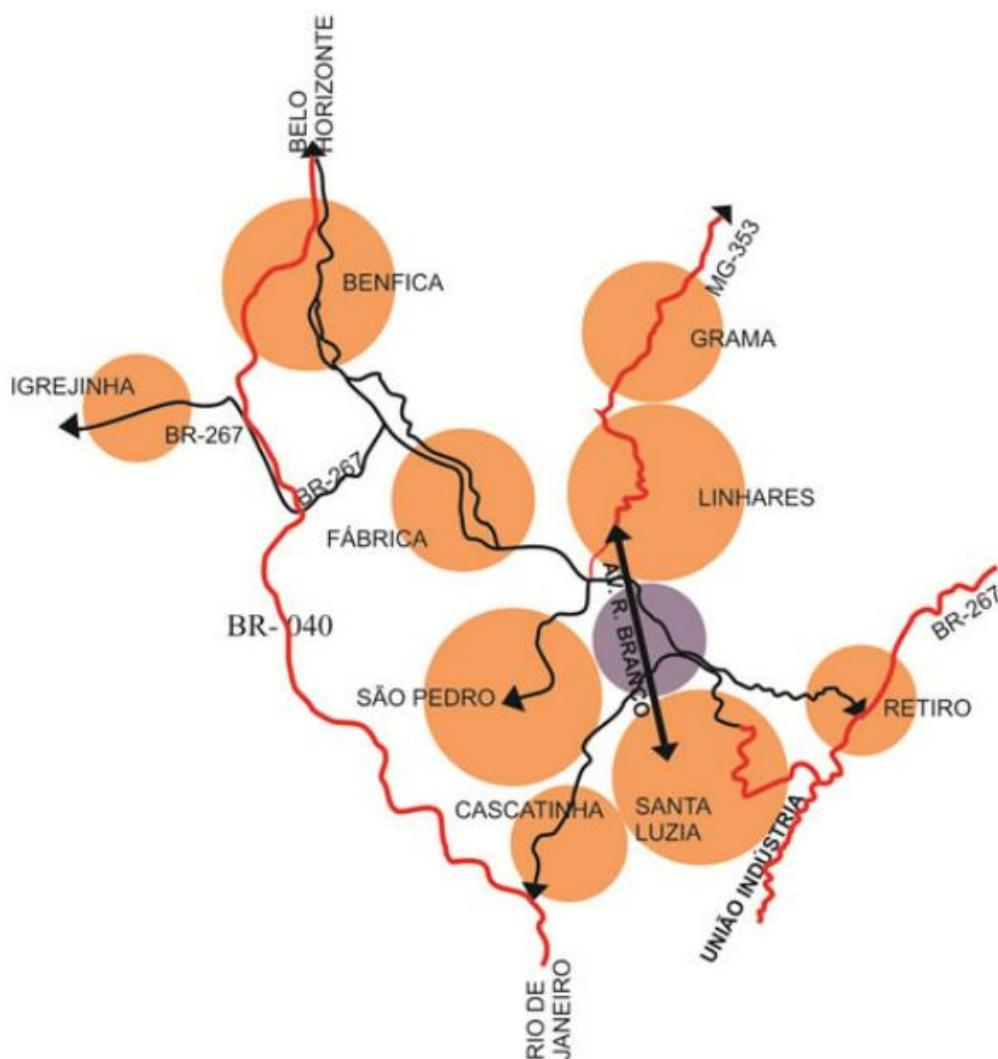


Figura 21 Vetores de crescimento no município de Juiz de Fora.
 Fonte: PDDU (PJF, 2004). Arte final: Luciane Tasca.

O padrão de ocupação e parcelamento da região é permeado de diferenciações internas, seja pelas dimensões de seus lotes ou pelo padrão construtivo das habitações. As porções urbanas ocupadas no início do processo de urbanização da região, como no caso de São Pedro e Borboleta, caracterizavam-se pelo desenvolvimento de um padrão de parcelamento intenso, marcado por lotes de pequenas dimensões e elevada densidade construtiva e baixa presença de edificações verticalizadas.



Figura 22 Distribuição territorial da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora.
 Fonte: Google Earth (2025). Elaborado pelo autor.

Uma ampla parcela de bairros como São Pedro, Marilândia e Santos Dumont, por exemplo, correspondia a frações ocupadas predominantemente por camadas de classe média baixa, onde prevalecem lotes com dimensões intermediárias, com maior hegemonia de edificações unifamiliares e baixa verticalização.

O bairro Caiçaras se destacava por ter abrigado o primeiro conjunto habitacional implantado na Cidade Alta. No entanto, apesar de iniciativas habitacionais, o bairro convive com grande carência de infraestrutura urbana, ocasionada por uma atuação insuficiente do poder público na provisão de serviços e equipamentos essenciais.

Por outro lado, contrastam com esta realidade áreas como o Bosque do Imperador, Chalés do Imperador, Parque Imperial, Novo Horizonte, Nova Califórnia, Cruzeiro de Santo Antônio, Aeroporto e Vinha Del Mar, espaços de granjeamentos e condomínios fechados que atendem à classe média alta. Estas áreas são caracterizadas por lotes de dimensões mais amplas e pela presença de áreas de lazer em suas residências, predominantemente unifamiliares e muitas vezes voltadas ao uso somente nos fins de

semana ao aluguel para fins recreativos e festivos.

Já em áreas como o Morro do Imperador, predomina a presença de loteamentos e condomínios horizontais fechados, como os condomínios Granville, Jardins Imperiais e Parque Imperial, com residências unifamiliares de alto padrão construtivo e ocupadas por extratos de alta renda. A região concentra parcela significativa deste tipo de empreendimento, visto que, entre o ano de 1990 e a primeira década dos Anos 2000, 15 de um total de 16 empreendimentos aprovados no município estavam instalados na Região (Silva et.al, 2011).

Coexistindo com esses elevados padrões, contudo, uma gama de áreas de ocupação subnormal em bairros como o Nossa Senhora de Fátima, Jardim Casablanca e Adolfo Vireque, concentram em espaços imediatamente vizinhos àqueles mais valorizados da região, as frações socialmente e economicamente mais vulneráveis deste território.

Pode-se aferir que a conformação do ambiente urbano da região (Figura 22) evidencia fortes contrastes na distribuição e apropriação do solo, reforçando a noção de que a produção do espaço se estrutura de forma desigual, ao materializar as dinâmicas sociais e econômicas em curso. Para Tasca (2010), tais diferenciações internas, que já manifestavam o convívio entre áreas ocupadas por camadas de alta renda e áreas de ocupação subnormal, marcado por um acentuado processo de especulação fundiária. Estas dinâmicas promovem uma ressignificação dos usos e funções urbanas, de modo a impulsionar deslocamentos populacionais e de atividades econômicas, de acordo com a evolução das dinâmicas de valorização e desvalorização imobiliária, bem como a consequente incorporação de novas áreas ao tecido urbano.

Como resultado das intensas transformações em curso, a região representa um dos maiores vetores de crescimento do município atualmente. Neste sentido, Domingos e Machado (2022) argumentam que a Cidade Alta é marcada pela existência de dois modelos/processos de uso e ocupação do solo: de um lado os loteamentos e condomínios fechados e, de outro, os grandes equipamentos públicos, como o campus da UFJF, o aeroporto, o estádio municipal e a Represa São Pedro.

Aprofundando este cenário, nos primeiros anos do século XXI, a região passou a verificar o desenvolvimento de uma intensa dinâmica imobiliária protagonizada por grandes construtoras e incorporadoras, que têm sua atuação concentrada na construção de empreendimentos habitacionais, visando atender, especialmente, às demandas de moradia

por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

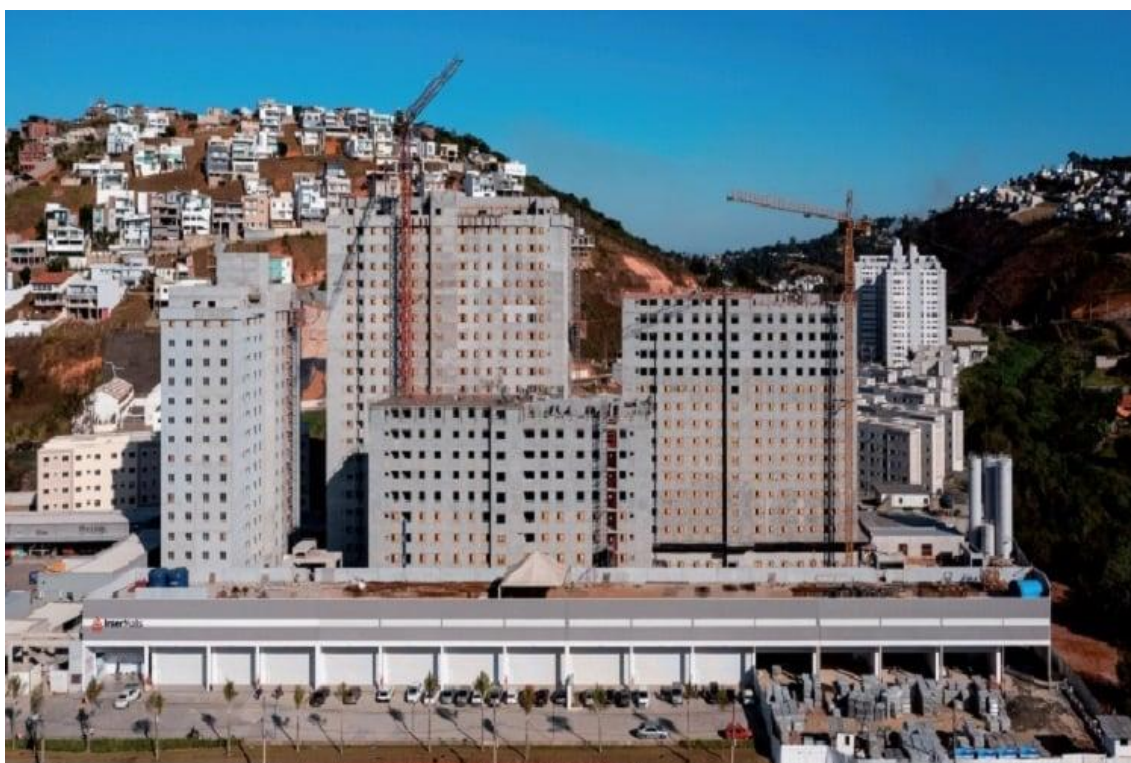


Figura 23 Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024.
Fonte: Tribuna de Minas.

A Região de Planejamento Oeste despertou rapidamente o interesse de grandes empresas construtoras e incorporadoras, sediadas dentro ou fora do município, de modo que atraiu o desenvolvimento de uma grande proporção de projetos imobiliários (Figura 23) Como consequência, a região passou a concentrar, sobretudo no bairro São Pedro e seu entorno, uma parcela significativa dos empreendimentos habitacionais, especialmente multifamiliares e de grande porte, construídos na cidade no período delimitado pela pesquisa (Figura 24).

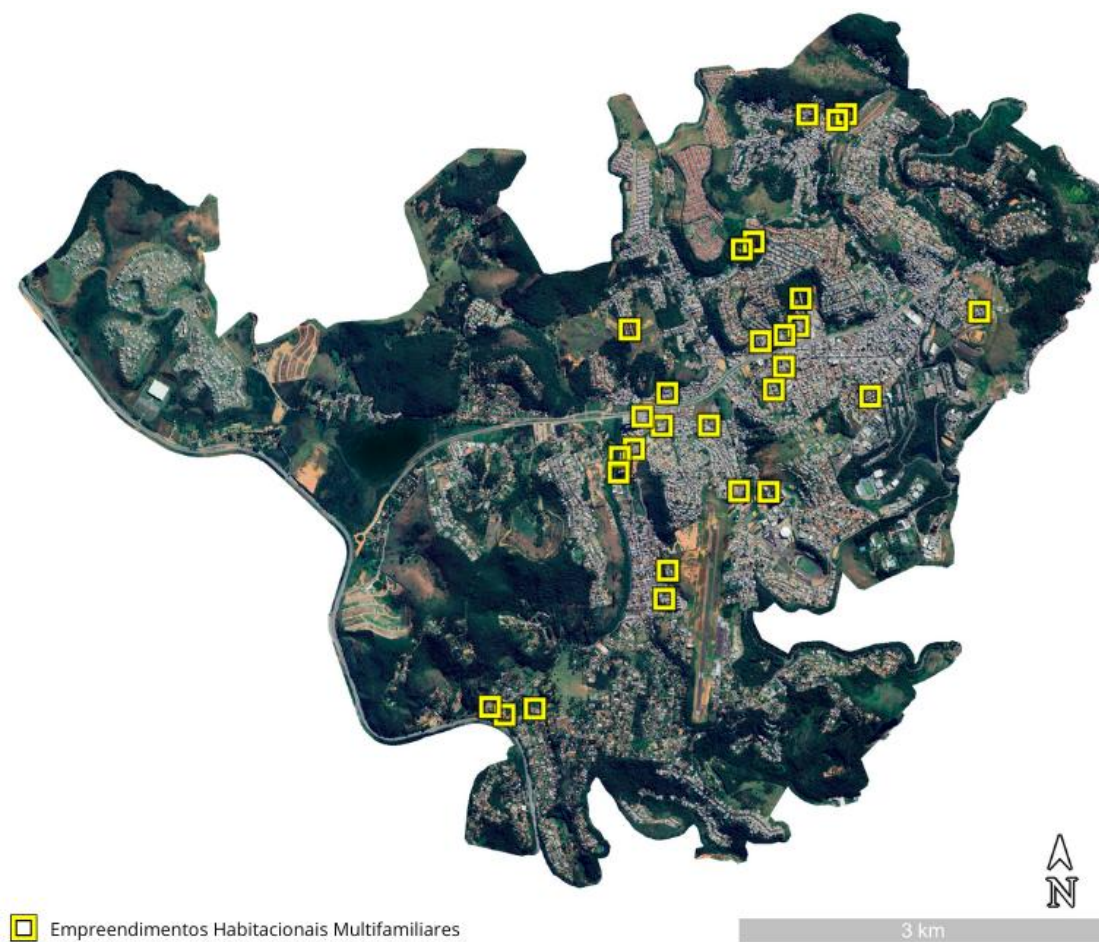


Figura 24 Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024.
Fonte: Produzido pelo autor.

Conforme pode-se visualizar no Quadro 07, pelo menos vinte e oito destes empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte foram instalados na região no período de 2007 a 2024.

EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS MULTIFAMILIARES INSERIDOS NA REGIÃO DA CIDADE ALTA				
EMPREENDIMENTO	LOCAL DE IMPLANTAÇÃO	PORTE	PERÍODO	CONSTRUTORA
1 Residencial Colinas de São Pedro	Rua Euclides Pezarini, 215, São Pedro	351 - 450 un.	até 2008	Convênios EMCASA/CAIXA
2 Residencial Jardim Europa	Av. Sr. dos Passos, 2100, São Pedro	até 50 un.	até 2008	Outras Empresas Construtoras
3 Residencial Jardim da Serra	Rua João Krolman Sobrinho, 650 - São Pedro	251 - 350 un.	até 2008	Outras Empresas Construtoras
4 Residencial Aeroporto	Rua Álvaro José Rodrigues, 3589, Santos Dumont	51 - 150 un.	2009 - 2012	Outras Empresas Construtoras
5 Carpe Diem Residence	Rua João Krolman Sobrinho, 637 - São Pedro	51 - 150 un.	2009 - 2012	Outras Empresas Construtoras
6 Residencial Via do Sol	Rua Prof. Vilas Bouçada, 990 - Santos Dumont	até 50 un.	2009 - 2012	Outras Empresas Construtoras
7 Residencial Santa Maria	Rua Bento Hinoto, 48, Nossa Senhora de Fátima	51 - 150 un.	2013 - 2016	Convênios EMCASA/CAIXA
8 Condomínio Jardim de Minas	Rua José Lourenço, 393, São Pedro	mais de 550 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 01
9 Residencial Parque Jaguar	Rua Álvaro José Rodrigues, 280, Aeroporto	251 - 350 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 01
10 Nova Borboleta	Rua Tenente Paulo Maria Delage, 262 - Borboleta	51 - 150 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 01
11 Borboleta Life	Rua Luiz Kelmer, 4 - Borboleta	51 - 150 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 02
12 UniverCity Residence	Rua Aristóteles Braga, 345, São Pedro	151 - 250 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 03
13 Residencial Green Park Life	Av. Pres. Costa e Silva, 2391, São Pedro	151 - 250 un.	2013 - 2016	Empresa Construtora 03
14 Village São Pedro	Rua Roberto Stiebert, 125, São Pedro	51 - 150 un.	2013 - 2016	Outras Empresas Construtoras
15 Residencial Paraíso	Rua Nestor Vasconcellos Neto, 200 - Nova Califórnia	51 - 150 un.	2013 - 2016	Outras Empresas Construtoras
16 Condomínio Spazio Jardim Soberano	Rua José Lourenço, 710, São Pedro	251 - 350 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 01
17 Park Califórnia	Rua Florianópolis, 484, Parque Jardim da Serra	151 - 250 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 01
18 Reserva das Acácias	Rua Octávio Malvaccini, 580, São Pedro	351 - 450 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 01
19 Parque Jardim Liberdade	Rua Octávio Malvaccini, 585, São Pedro	451 - 550 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 01
20 Condomínio Park Palmeiras	Rua José Lourenço, 855, São Pedro	351 - 450 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 02
21 Residencial Park Mariândia	Rua das Marcassitas, 260 Novo Horizonte	mais de 550 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 02
22 Condomínio Alto Mariândia	Rua das Platinas, 300, Mariândia	mais de 550 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 02
23 Yuni Nova Califórnia	Alameda dos Flamboyants, 190, Nova Califórnia	251 - 350 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 02
24 Unique Borboleta	Rua Tenente Paulo Maria Delage, 200 - Borboleta	51 - 150 un.	2017 - 2020	Empresa Construtora 02
25 Jardim Supremo	Rua José Lourenço, 285 - São Pedro	151 - 250 un.	2021 - 2024	Empresa Construtora 01
26 Parque Jardim Tiradentes	Rua José Victório Castegliani, 720, São Pedro	251 - 350 un.	2021 - 2024	Empresa Construtora 01
27 São Pedro Life	Av. Pedro Henrique Krambeck, 4755, São Pedro	mais de 550 un.	2021 - 2024	Empresa Construtora 02
28 Condomínio Millennium Residence	Av. Engenheiro Valdir Pedro Monachesi, 1400, Aeroporto	mais de 550 un.	2021 - 2024	Empresa Construtora 02

Quadro 07 Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2024.

Fonte: Produzido pelo autor.

O Gráfico 06 apresenta a forma como se deu a evolução da construção de empreendimentos habitacionais multifamiliares na Região de Planejamento Oeste ao longo destas duas décadas. A distribuição temporal demonstra oscilações na intensidade da atividade imobiliária, no entanto, revela fases de expansão que correspondem diretamente ao comportamento do mercado, aos marcos regulatórios e às transformações socioespaciais realizadas no município.

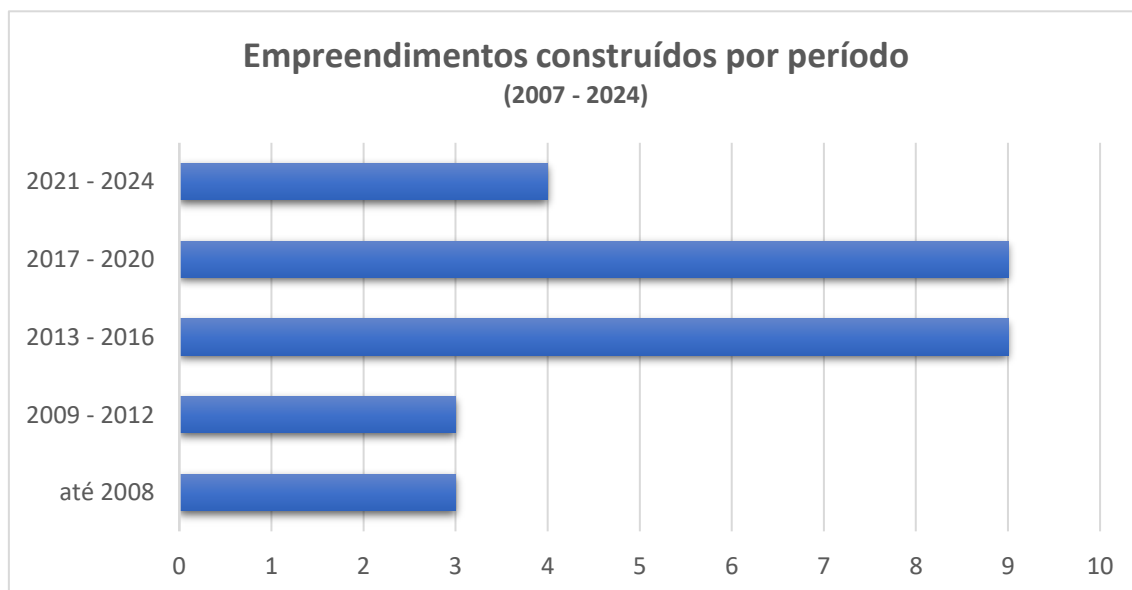


Gráfico 06 Empreendimentos habitacionais multifamiliares inseridos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por período.

Fonte: Produzido pelo autor.

Primeiramente, os primeiros períodos elencados (até 2008 e de 2009 a 2012), apresentam três empreendimentos executados em cada e indicam a fase inicial da expansão imobiliária, ainda moderada na região.

Na sequência, os períodos delimitados de 2013 a 2016 e de 2017 a 2020 apresentaram uma intensificação da dinâmica imobiliária, tendo os maiores números de empreendimentos construídos, nove em cada período. Assim, pode-se afirmar que o ápice da produção imobiliária na RP Oeste concentrou-se entre 2013 e 2020, com um crescimento que reflete a conjuntura nacional do mercado imobiliário, marcada pelas políticas federais de estímulo à produção habitacional, a ampliação do crédito imobiliário e condições de financiamento mais favoráveis, além da própria consolidação da Cidade Alta como eixo de expansão urbana do município

Por último, o intervalo de 2021 a 2024 apresentou uma retração significativa, com o lançamento de apenas quatro empreendimentos. Esta queda pode ser interpretada a partir de diferentes dimensões, como o contexto econômico nacional e a retração do crédito pós-2020, bem pelos impactos impostos pela pandemia da COVID-19, que retardou lançamentos e reduziu capacidade de investimento.

Outro fator que pode ter agido como causador deste declínio no período mais recente pode estar relacionado a uma saturação Região Oeste após um ciclo imobiliário tão intenso, o que pode ter reduzido a demanda pelo mercado consumidor e elevado os custos de produção devido à alta valorização do local, diminuindo a atratividade. No entanto, apesar da redução observada, os números ainda foram superiores à produção promovida nos períodos anteriores ao pico, indicando que este território permanece como vetor consolidado de investimentos pelo mercado imobiliário, mesmo que com um ritmo mais moderado.

Ao analisar o porte dos empreendimentos, alguns padrões também podem ser identificados. Conforme apresentado pelo Gráfico 07, a classificação destes empreendimentos segundo o número de unidades habitacionais permitiu compreender a grande escala da produção imobiliária e suas implicações para o adensamento urbano, a dinâmica de valorização fundiária e as pressões sobre infraestrutura e serviços urbanos no interior do território pesquisado.

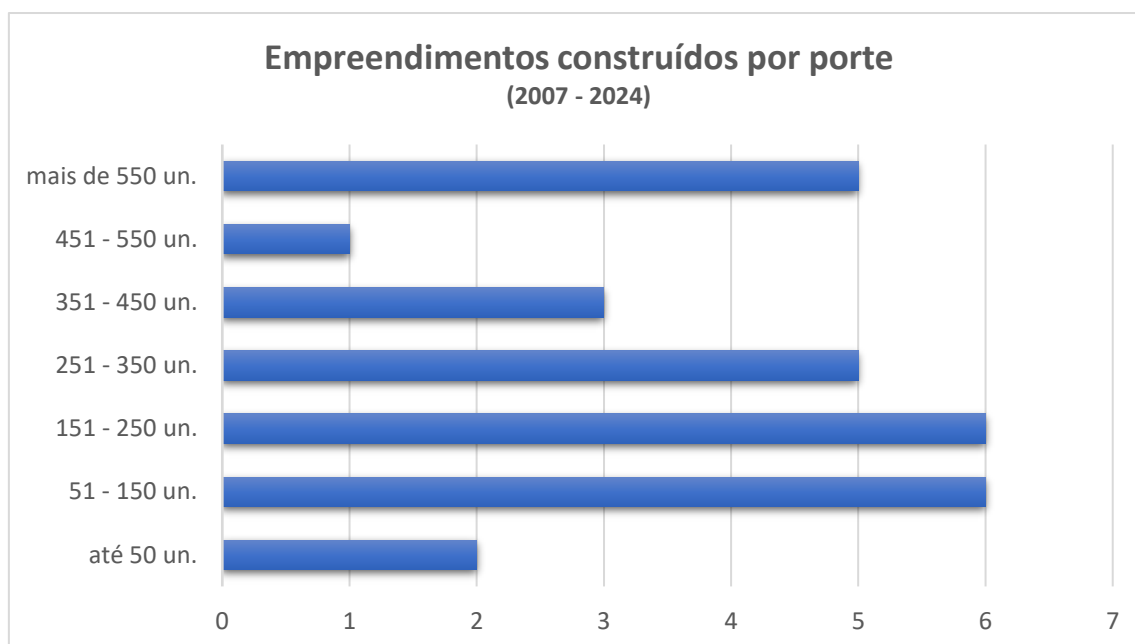


Gráfico 07 Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por porte.
Fonte: Produzido pelo autor.

Os dados revelam uma expressiva predominância de empreendimentos de grande porte, reforçando como a região de fato se consolidou como território preferencial para a implantação de conjuntos multifamiliares de alta densidade. Isso também está atrelado à forma segundo a qual a Região Oeste passou por um acelerado processo de verticalização e adensamento, marcado pela presença consistente de empreendimentos compostos por centenas de unidades habitacionais.

Esta realidade indica, ainda, a forte atuação de construtoras e incorporadoras portadoras de uma capacidade financeira para projetos de larga escala, uma vez que empreendimentos de grande porte exigem a aplicação de um investimento inicial elevado, áreas extensas e maior previsibilidade financeira. Este tipo de investimento se torna algo altamente lucrativo, já que maiores projetos oferecem maior rentabilidade e permitem diluir os custos como de infraestrutura interna, áreas comuns e marketing de vendas, portanto reflete uma busca de ganhos por meio da produção em escala.

Além destes fatores, a produção de empreendimentos de grande escala (Figura 25) também está diretamente relacionada a outras questões como a ampla disponibilidade de terrenos amplos na Cidade Alta, que possuía alto número de glebas adequadas à implantação desse tipo de produto imobiliário, e um alinhamento às tendências nacionais, se desenvolvendo em um período em que houve uma intensa proliferação de empreendimentos de alto adensamento ao longo das bordas urbanas das cidades médias.



Figura 25 Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos no bairro Santos Dumont, entre 2011 e 2024.
Fonte: Google Earth. Produzido pelo autor.

A existência de cinco empreendimentos com mais de 550 unidades é um dado particularmente relevante revelado pela pesquisa. Empreendimentos desse porte se configuram como grandes centralidades privadas, que concentram um alto número de moradores e são capazes de induzir e/ou exigir mudanças estruturais no desenho urbano de seu entorno. Buscando se viabilizar por meio de políticas urbanísticas que permitiram maior aproveitamento do potencial construtivo, seja por flexibilizações diretas ou por mecanismos indiretos introduzidos por projetos de lei, estes empreendimentos refletem típicas estratégias de mercado, executados seguindo modelos padronizados de produção e contendo equipamentos de lazer e serviços internos.

Entende-se que esses projetos são muito simbólicos em uma fase de expansão tão agressiva do mercado imobiliário local, especialmente no período de 2013 a 2020, identificado no gráfico anterior como o período detentor do maior volume de obras.

5.2. As Empresas Construtoras atuantes na Região de Planejamento Oeste

No que diz respeito às empresas construtoras e incorporadoras responsáveis pela implantação de tais projetos imobiliários (Tabela 02), identificadas neste estudo como Empresas Construtoras (ECs), pode-se afirmar que a interpretação dos dados analisados permite identificar significativas transformações no padrão de atuação do mercado imobiliário, especialmente no que se refere ao grau de concentração produtiva e à consolidação da atividade de determinadas empresas no território delimitado pela pesquisa.

	EC 01	EC 02	EC 03	EMCASA	Outras EC s
Até 2008	-	-	-	1	2
2009 - 2012	-	-	-	0	3
2013 - 2016	3	1	2	1	2
2017 - 2020	4	5	-	-	-
2021 - 2024	2	2	-	-	-
	9	8	2	2	7

Tabela 02 Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por Empresa Construtora (EC).

Fonte: Produzido pelo autor.

Como pode-se observar no Quadro 08, a construção de Empreendimentos habitacionais multifamiliares na região e período delimitados por esta pesquisa foi acumulada, sobretudo, por três Empresas Construtoras, além dos projetos contratados pela Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora (EMCASA).

Fundada em 27 de agosto de 1987, por meio da Lei nº 7.152, sob a denominação de Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora, a EMCASA foi constituída sob a forma de sociedade de Economia Mista, tendo a função de estudar, planejar e executar a Política de Habitação de Interesse Social do Município (Juiz de Fora, 2025). A instituição exerceu um importante papel para a política habitacional do Município, sendo responsável pela realização de diversos projetos com a finalidade de construção de empreendimentos habitacionais voltados às faixas de baixa renda. Posteriormente, no entanto, perdeu protagonismo no que diz respeito à provisão habitacional, especialmente após a centralidade e abrangência alcançada por programas federais, como o Minha Casa Minha Vida. A partir de 23 de dezembro de 2021, por meio da Lei Municipal nº 14.321/2021, que instituiu uma série de modificações no seu objeto social e outras adequações jurídicas, passou a se denominar Companhia Municipal de Habitação e Inclusão Produtiva.

A Empresa Construtora 01 (EC 01), por sua vez, especializada na produção de habitação popular, foi fundada em 1979, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, destacando-se como uma das primeiras incorporadoras e construtoras brasileiras com ênfase no segmento de habitação econômica. Em 1986, a empresa assumiu papel pioneiro ao lançar uma linha própria de financiamento habitacional, denominada Sistema Fácil de Habitação (SFH), em um contexto de retração dos financiamentos imobiliários no país.

No que se refere às políticas habitacionais, por meio da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), sua atuação teve destaque na formulação do

Programa Minha Casa Minha Vida, figurando como uma das principais articuladoras do setor privado nacional.

A trajetória de crescimento da empresa foi marcada por significativas transformações institucionais. Em 2007, realizou sua abertura de capital, passando a integrar o Novo Mercado da então Bovespa, um segmento que reúne grupos com padrões de governança corporativa elevados. Nesta ocasião, 45,9 milhões de ações ordinárias foram ofertadas no mercado, resultando na captação de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão.

A partir desse período, a EC 01 apresentou uma expansão geográfica acelerada, com atuação em mais de 160 municípios, distribuídos por 22 estados brasileiros e no Distrito Federal. Esse vertiginoso processo de crescimento incluiu também a ampliação das operações da empresa para outros países, o que resultou rapidamente em sua consolidação como a maior construtora e incorporadora residencial do Brasil e da América Latina. No ano de 2023, o grupo formado pela empresa contava com 78.187.000 ações ordinárias negociadas na B3, totalizando um valor de mercado de R\$ 1.000.793.600,00.

Segundo seu portal eletrônico, o grupo, composto atualmente por um conjunto de empresas voltadas ao desenvolvimento de soluções habitacionais destinadas a distintos segmentos e perfis de demanda, já atingiu mais de 1,6 milhão de pessoas e entregou mais de 500 mil unidades habitacionais ao longo de sua trajetória.

No que diz respeito à Empresa Construtora 02 (EC 02), trata-se de uma organização de origem local, fundada em 2008, em Juiz de Fora. Teve inicialmente suas atividades com foco na produção de empreendimentos residenciais em condomínios unifamiliares fechados, voltados ao mercado imobiliário local, passou, em um segundo momento, a direcionar sua atuação para a produção de habitação popular, com foco em empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida. Esse redirecionamento estratégico se deu associado a um movimento de aprimoramento dos mecanismos de controle de custos e de padronização de seus projetos, comportamento que possibilitou que transitasse de empreendimentos de pequeno porte para as operações de grande escala, com conjuntos habitacionais que chegam a concentrar mais de mil unidades.

Seu crescimento acelerado teve como resultado a sua formalização no mercado de capitais, quando, em 2017, foi registrada junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e, no ano subsequente, passou a integrar a B3, iniciativa que foi um marco do

início de sua expansão territorial para além dos limites do estado de Minas Gerais.

Como consequência desse processo de expansão e consolidação, a EC 02 conquistou a 19ª posição no Ranking Nacional da Construção Imobiliária no ano de 2022 (Acessa, 2022), figurando como a única empresa da Zona da Mata e do interior de Minas Gerais entre as 20 maiores construtoras do Brasil, conforme levantamento da revista *O Empreiteiro* (2022). Ainda em 2022, a empresa alcançou a 13ª colocação no Ranking INTEC das 100 Maiores Construtoras do Brasil, apresentando uma receita operacional bruta de R\$ 453.880.000,00 e aproximadamente 900 trabalhadores diretos.

Naquele período as atividades da empresa distribuíam-se entre os municípios de Juiz de Fora, Uberaba e Uberlândia, em Minas Gerais, e São José dos Campos e São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, demonstrando a ampliação de sua atuação em nível regional. Atualmente, o grupo empresarial constituído pela EC 02 é formado por um conjunto de empresas dedicadas ao desenvolvimento de empreendimentos imobiliários de médio e grande portes, com ênfase no segmento habitacional de baixa renda, por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida e operações financiadas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Segundo informações divulgadas no portal da empresa, a EC 02 já concluiu mais de 13 mil unidades habitacionais, atingindo aproximadamente 52 mil pessoas e gerando mais de 10 mil empregos diretos e indiretos desde o início de suas atividades.

Por último, a Empresa Construtora 03 (EC 03), fundada em Belo Horizonte em 1969, consolidou-se também como uma das mais relevantes empresas brasileiras no setor da construção civil, vindo a se destacar como a segunda maior construtora nacional com foco na produção de apartamentos populares para o segmento de habitação de baixa renda.

Iniciou um processo de expansão territorial a partir dos anos 1990, a empresa gradativamente consolidou suas atividades em mercados metropolitanos estratégicos do país. Como resultado deste processo de expansão, realizou, em 2007, sua primeira listagem na B3, o que marcou sua inserção no mercado de capitais e ampliou suas possibilidades de captação de recursos e projetos.

Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, sua atuação foi ainda mais intensificada com o foco no segmento de habitação popular, com operações em nove unidades da federação: São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Ceará, Paraná, Goiás e Minas Gerais.

O início da década de 2010, no entanto, foi marcado por desafios administrativos e operacionais que resultaram em um prejuízo líquido significativo, fazendo com que a empresa reestruturasse sua governança e adotasse um novo modelo de negócios, com foco ainda maior segmento de habitação de interesse social. Nos anos seguintes, implementou alterações estratégicas e estruturais que viriam a culminar na consolidação de sua listagem na B3 com ações que passaram a integrar o Índice Brasil 100 (IBrX 100 B3)¹⁹ em 2019, o que permitiu maior liquidez e presença no mercado acionário brasileiro.

A atuação da EC 03 ao longo de mais de cinco décadas, portanto, foi caracterizada por uma trajetória desafios e adaptação, que produziram a diversificação regional, a intensificação de sua atuação com programas federais de habitação e a integração junto ao mercado financeiro.

Portanto, afere-se que as três principais construtoras identificadas vêm exercendo protagonismo neste processo possuem uma série de convergências e diferenças entre si, no que se refere ao papel desempenhado elas. Primeiramente, todas elas têm em comum a atuação, ainda que em diferentes momentos e com intensidades distintas, voltada para a provisão de moradias destinadas às camadas de menor renda, tendo, para tal, estabelecido vínculos com as políticas de habitação de interesse social, especialmente após o lançamento e a consolidação de programas federais de grande escala, como o PMCMV.

As três ECs constituem-se como empresas orientadas pela lógica do mercado imobiliário, com sua expansão e consolidação profundamente associadas às políticas públicas federais de financiamento e subsídio. Segundo Oliveira e França (2019), a implementação do programa produziu efeitos diretos sobre a indústria da construção civil, contribuindo para a estruturação da participação das construtoras na política habitacional federal, sobretudo a partir do envolvimento destas empresas nos mecanismos de financiamento e de execução das unidades habitacionais, fomentando diretamente a atividade das mesmas neste segmento. Nesse contexto, pode-se apontar que a EC 01, a EC 02 e a EC 03 se beneficiaram diretamente do processo de centralização das políticas habitacionais no nível federal, ampliando rapidamente suas operações por meio das condições favoráveis introduzidas pelo PMCMV.

Quando à escala de sua atuação e à abrangência territorial, estas empresas

¹⁹ O Índice Brasil 100 (IBrX 100 B3) é um o indicador do desempenho médio das cotações dos cem ativos de maior negociabilidade e com maior representatividade no mercado de ações do país (B3, 2025).

apresentam trajetórias de expansão associadas à estratégias de padronização construtiva, aumento do controle de custos e produção em larga escala. Entre elas, a EC 01 detém a maior escala de atuação, estando presente em centenas de municípios, além de possuir inserção internacional e forte liderança no mercado residencial latino-americano. A EC 02 teve sua origem como uma empresa de atuação local e, posteriormente, ampliou significativamente suas atividades para outros municípios de Minas Gerais e do estado de São Paulo. Já a EC 03, ainda que com abrangência territorial inferior à da EC 01, também se consolidou como alcance nacional, a partir de uma grande presença em mercados metropolitanos estratégicos.

A relação das mesmas com o mercado financeiro aparece como outro eixo central, a medida em que as três construtoras realizaram processos de abertura de capital e passaram a integrar a B3, de modo a utilizar o mercado de capitais como instrumento de ampliação da capacidade produtiva e de intensificação da produção habitacional em grande escala. Nesta questão, a EC 01 se destacou pela vanguarda nesta iniciativa, bem como pelo alto volume de recursos captados por meio de sua entrada no mercado de ações, enquanto a EC 02 acessou o mercado financeiro mais tarde e de forma gradual, como parte do processo de transição de uma empresa de caráter regional para um grupo de alcance nacional. A EC 03, por sua vez, apresentou uma trajetória marcada por grandes instabilidades financeiras e administrativas, que demandou o desenvolvimento de uma reestruturação institucional, processo que culminou em uma consolidação de sua posição no mercado de ações.

No que diz respeito às estratégias produtivas, pode-se verificar uma intensa convergência entre ações implementadas por estas empresas, sobretudo, no que se refere à relação com o PMCMV. Isso ocorre uma vez que todas elas gradativamente estruturaram seus modelos de negócios com clara dependência ao programa, principalmente com a adoção de estratégias de padronização dos projetos, de controle rigoroso de custos e de produção de unidades habitacionais em massa.

Desta forma, o PMCMV cumpriu um papel central na organização produtiva, financeira e territorial das referidas empresas. Pode-se salientar que neste percurso, a EC 01 exerceu um papel ativo na formulação do programa, por meio de sua articulação com entidades representativas do setor imobiliário, enquanto a EC 02 realizou um significativo redirecionamento estratégico, ao passo que migrou da produção de condomínios fechados de alto padrão para o segmento da habitação popular, e a EC 03 aumentou sua

dependência do programa para proceder com o enfrentamento às crises administrativas e concentrou seus esforços na habitação de interesse social.

Sintetizando, as trajetórias das empresas analisadas traduzem a expressiva reconfiguração da política habitacional no Brasil, muito marcada pelo enfraquecimento da atuação direta dos entes públicos em nível local, como a EMCASA, e pelo fortalecimento do Governo Federal como indutor da produção habitacional. Este cenário teve como resultado a ascensão de grandes grupos privados que passaram a articular a produção imobiliária, as políticas públicas e o mercado financeiro.

Para Shimbo (2012), o PMCMV favoreceu a conversão da política habitacional em um “mercado” de habitação social, com forte participação das construtoras como agentes centrais na execução desta política pública. Também neste sentido, Cardoso & Aragão (2013) destacam que os expressivos recursos públicos destinados ao programa foram amplamente absorvidos pelo mercado imobiliário e pela indústria da construção, fortalecendo a posição institucional e econômica destas empresas como principais executoras das unidades habitacionais financiadas pelo programa.

Além disso, a criação do PMCMV consolidou também um “alinhamento inédito entre legislação, instituições públicas, recursos financeiros e cadeia produtiva da construção” (Mascarenhas, 2022, p. 92), abrindo espaço para grandes construtoras e incorporadoras na produção de habitação de interesse social.

Portanto, apesar de as diferenças verificadas nas origens, escalas de atuação e trajetórias institucionais das Empresas Construtoras analisadas indicarem modelos distintos de inserção das mesmas nesse processo, pode-se destacar como ponto de encontro a subordinação cada vez maior da política habitacional à uma lógica empresarial e de financeirização.

5.3. As Empresas Construtoras e as Políticas de Financiamento

Conhecido o perfil das Empresas construtoras envolvidas na intensa dinâmica imobiliária em curso na Região de Planejamento Oeste, torna-se de relevante discutir alguns elementos essenciais sua realização. Neste caso, pretende-se, nesta seção, analisar o papel desempenhado pelas políticas de financiamento, que atuam como um verdadeiro motor para que este processo tenha as condições necessárias de se desenvolver,

No âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Caixa Econômica Federal desempenha um papel central no financiamento da produção de habitação de interesse

social no país. Tendo se consolidado como o principal agente financeiro do crédito habitacional, concentrando aproximadamente 67,2% desse mercado, a CEF detém uma atuação ainda mais expressiva no segmento alvo do MCMV, responsável por aproximadamente de 99% das operações de crédito relacionadas ao programa (Agência Brasil, 2025). Em 2024, o banco concedeu mais de R\$ 223,6 bilhões em financiamentos habitacionais, montante que contribuiu para a geração de aproximadamente 1,9 milhão de empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva da construção civil (Agência Brasil, 2025).

Para que uma determinada construtora tenha acesso a um financiamento no âmbito do MCMV, é necessário o atendimento a um conjunto de exigências estabelecidas pela CEF. Entre estes requisitos, avalia-se a situação econômico-financeira da empresa proponente, verificando a capacidade de endividamento e a solvência da construtora, de modo a assegurar que a mesma tenha as condições necessárias para cumprir com os compromissos assumidos no contrato de financiamento.

Quanto às modalidades de crédito voltadas para esta produção, a instituição oferece diferentes possibilidades de financiamento, como a linha de Imóveis na Planta, voltada à produção de empreendimentos financiados diretamente a pessoas físicas; a modalidade de Alocação de Recursos, destinada a empreendedores, pessoas físicas ou jurídicas, que desenvolvem projetos com capital próprio ou de terceiros; o Apoio à Produção, direcionado exclusivamente a empresas do setor da construção civil interessadas em acelerar a execução das obras; e o Plano Empresa da Construção Civil, que oferece um modelo simplificado de financiamento para a produção de empreendimentos residenciais (CAIXA, 2025).

Para empresas como as mencionadas anteriormente, o *Programa de Apoio à Produção* constitui um dos principais instrumentos de fomento à atividade construtiva por meio do MCMV, uma vez que oferece grandes vantagens às construtoras, viabilizando o acesso a taxas de juros inferiores às praticadas pelo mercado, conferindo maior agilidade nos processos de contratação e permitindo a utilização da marca CAIXA como elemento de credibilidade e apoio às estratégias de comercialização dos empreendimentos. Com tais benefícios, este programa atua com a finalidade de aumentar a oferta de moradias a custos mais competitivos, por meio da combinação de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo Social (CAIXA, 2025).

Outra característica do referido modelo de financiamento é a possibilidade de

contratação das unidades habitacionais por pessoas físicas ainda durante a execução de todo o cronograma de obras, popularmente conhecida como compra de imóvel “na planta”. Ou seja, a partir de qualquer fase da obra, as unidades já podem ser financiadas aos consumidores finais, respeitando-se os critérios técnicos e operacionais determinados pela instituição financeira. Em resumo, os recursos oriundos dos financiamentos aprovados aos compradores dos imóveis, normalmente apartamentos, são liberados de forma gradual diretamente para a construtora, de acordo com a evolução das obras do empreendimento. Neste caso, a operação pode ser formalizada em qualquer etapa da obra, e os recursos disponibilizados para a construção permanecem sob a gestão e fiscalização da Caixa e podem ser combinados com outras fontes, tais como financiamentos à pessoa jurídica, aportes próprios das empresas e valores oriundos dos repasses das unidades financiadas a pessoas físicas.

O financiamento às construtoras pode chegar a até 100% de todo o custo da obra a ser executada, liberados em prazos de até 36 meses para conclusão da construção e até nove meses de carência para o início das intervenções (CAIXA, 2025). Além disso, os empreendimentos aprovados podem ser contratados e executados em módulos, o que contribui para uma maior flexibilidade produtiva e para uma adequação ao ritmo das vendas das unidades.

O processo de contratação do financiamento se inicia com a apresentação do projeto do empreendimento à agência de relacionamento da CEF, seguida das análises de viabilidade econômico-financeira e jurídica do empreendimento e da empresa proponente. Após as avaliações e a eliminação de impedimentos, é efetuada a assinatura do contrato e aberto um prazo de até seis meses para o atendimento integral das exigências contratuais. Em seguida, passa-se à liberação dos recursos financeiros, realizada de forma mensal e em conformidade com o cronograma físico-financeiro da obra. Se tratando de operações vinculadas aos financiamentos para pessoas físicas, esta liberação acompanha a contratação das unidades, em acordo com o estágio de execução do empreendimento (CAIXA, 2025).

A adesão a programas de habitação social, como o Minha Casa, Minha Vida, combinado com as políticas de financiamento à construção, oferece, portanto, um conjunto de vantagens altamente estratégicas às construtoras e incorporadoras, possibilitando acesso a condições diferenciadas de financiamento, juros reduzidos e prazos mais longos, o que contribui diretamente para a viabilidade econômica dos

empreendimentos. Por outro lado, a existência de um vínculo direto entre o financiamento dos compradores e a CEF acaba por reduzir os riscos de inadimplência para as empresas envolvidas e promover uma previsibilidade maior ao fluxo de caixa das mesmas. Por fim, a participação no MCMV amplia as oportunidades de atuação no mercado habitacional e fortalece a imagem institucional das construtoras, ao associar suas atividades à promoção do direito à moradia e ao cumprimento de uma função social relevante.

5.4. As Empresas Construtoras e os Empreendimentos Imobiliários da Região de Planejamento Oeste

Feita a contextualização das principais organizações envolvidas na dinâmica imobiliária abordada por este estudo, desenvolve-se, em seguida, uma análise mais aprofundada acerca da caracterização da atuação destes agentes nos recortes temporal e territorial adotados pela pesquisa.

Neste sentido, o Gráfico 08 demonstra a evolução da participação relativa das Empresas Construtoras (ECs) envolvidas na execução de empreendimentos habitacionais multifamiliares na região, por período de implantação, revelando um processo de reconfiguração do mercado imobiliário e de concentração da produção entre agentes específicos ao longo do tempo.

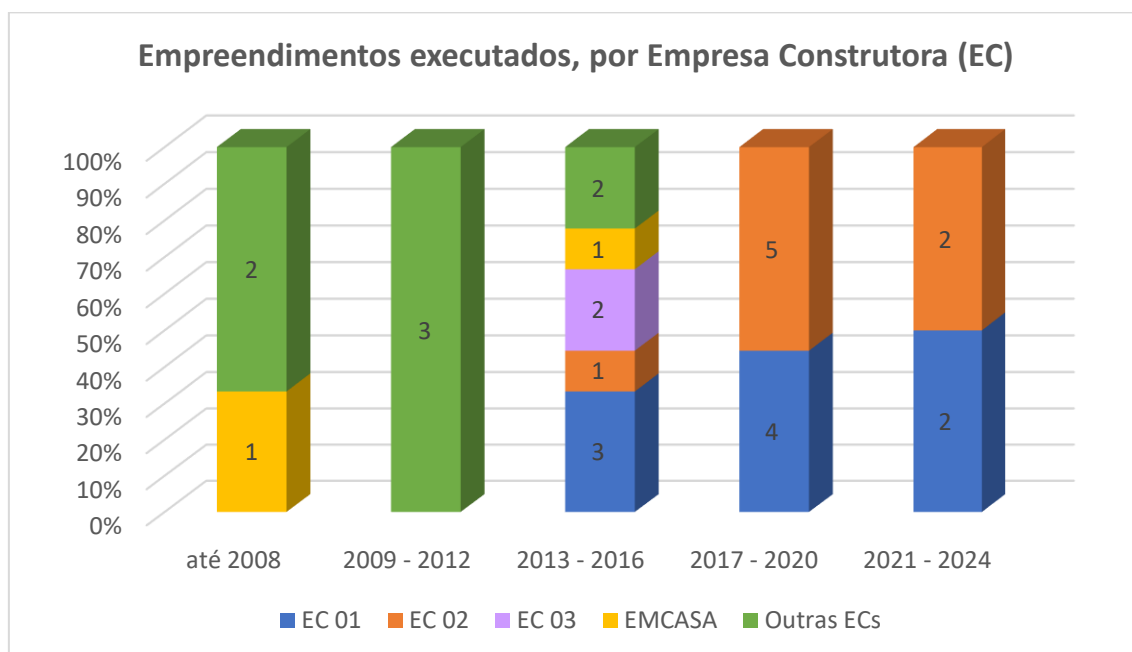


Gráfico 08 Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora por Empresa Construtora (EC).
Fonte: Produzido pelo autor.

Na análise do gráfico, observa-se, até 2008, uma estrutura ainda pouco diversificada, na qual predominância de empresas diversas, sobretudo de atuação local e regional, identificadas no gráfico como “Outras ECs”, acompanhadas pela participação pontual da EMCASA. Esse padrão sugere um mercado menos concentrado em grandes construtoras e incorporadoras e com maior presença de atores diversos, incluindo empresas de menor porte ou com atuação menos sistemática. No período compreendido entre 2009 e 2012, a produção ainda se manteve concentrada nestas empresas de menor porte e raio de atuação.

Já no intervalo de 2013 a 2016, verifica-se um processo de grande diversificação dos agentes executores destes empreendimentos, com a entrada e fortalecimento progressivo de construtoras específicas, identificadas aqui como Empresa Construtora 01 (EC 01), Empresa Construtora 02 (EC 02) e Empresa Construtora 03 (EC 03), além da manutenção da participação da EMCASA e de outras ECs. Esse período indicou, portanto, uma maior diversificação no mercado, a partir da coexistência de diferentes empresas e uma possível ampliação da concorrência e de uma distribuição de contratos entre diferentes agentes imobiliários.

A partir de 2017 a 2020, no entanto, observa-se uma significativa inflexão no padrão verificado no período anterior, inaugurando um período marcado pelo fortalecimento expressivo da EC 02, que passa a assumir participação majoritária, acompanhada pela EC 01. Esse movimento sinaliza, assim, o início de um processo de concentração da dinâmica imobiliária da região no poderio de construtoras específicas, sugerindo a consolidação de agentes detentores de uma maior capacidade técnica, financeira e institucional, que permitem a execução de empreendimentos de maior porte e vinculados a políticas habitacionais de nível nacional.

Por fim, no período mais recente, entre 2021 e 2024, o padrão de concentração se manteve, com protagonismo da EC 02 e da EC 01, ainda que com equilíbrio no número de participações entre elas. Com isso, apenas duas Empresas Construtoras concentraram toda a produção de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte na região pesquisada, monopolizando este processo. A progressiva redução da participação de outras ECs ao longo do tempo indica um mercado mais seletivo e competitivo, no qual poucas construtoras, detentoras de uma maior capacidade técnica, financeira e institucional, e com atuação em um maior raio de abrangência, concentraram toda a execução de empreendimentos deste tipo.

Em geral, a evolução temporal desta dinâmica demonstra uma acelerada transição de um cenário mais disperso, com o envolvimento de múltiplos agentes imobiliários, para a conformação de uma estrutura mais concentrada, dominada por duas empresas específicas. Esse processo realiza-se alinhado com tendências do setor imobiliário em cidades médias, onde a profissionalização, a ampliação da escala dos empreendimentos e as exigências legais tendem a favorecer a consolidação dos grandes grupos a gerar impactos diretos sobre a concorrência, a padronização arquitetônica e os padrões de produção do espaço urbano.

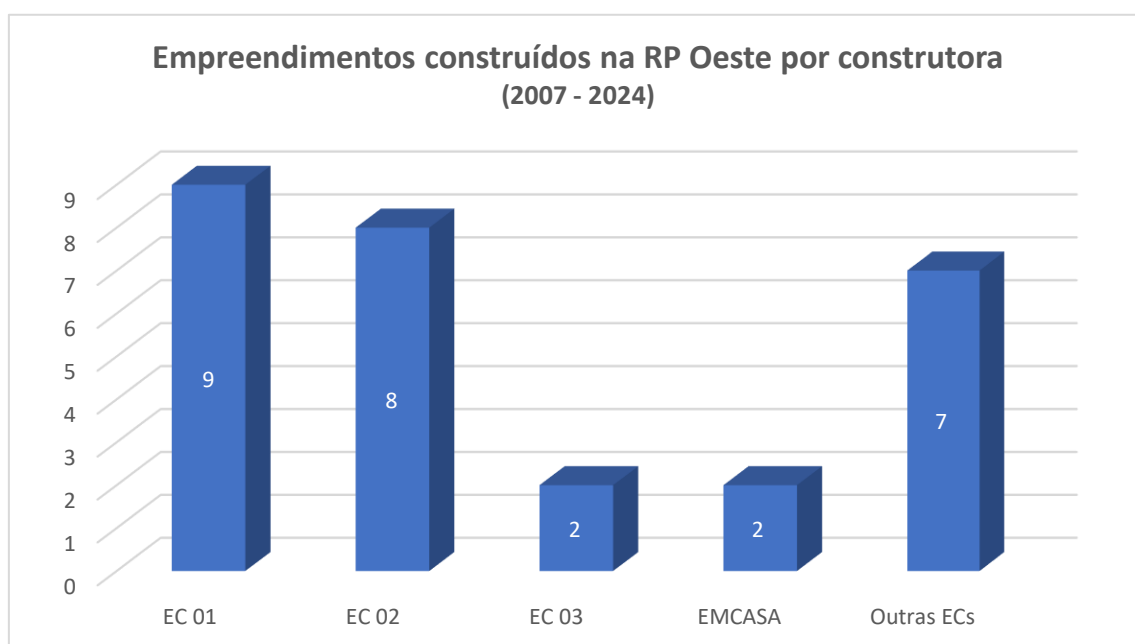


Gráfico 09 Empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora, por construtora.
Fonte: Produzido pelo autor.

Somando à análise precedente, o Gráfico 09 apresenta o número de empreendimentos habitacionais multifamiliares construídos na RP Oeste no período de 2007 a 2024, agrupados por construtora responsável pela implantação. A partir dos dados expostos, é possível aprofundar a análise acerca do grau de protagonismo e concentração das atividades imobiliárias assumido por determinadas Empresas Construtoras ao longo deste período.

Pode-se observar que a EC 01 se destaca como a principal responsável pela construção desse tipo de empreendimento na região, com um total de nove obras concluídas, seguida de perto pela EC 02, responsável por oito empreendimentos. A análise destes dados reforça empiricamente a existência da tendência de concentração identificada por meio dos dados apresentados no gráfico anterior, além de indicar que a

atividade incisiva promovida por essas Empresas Construtoras nos períodos mais recentes corresponde a um volume maior de obras realizadas. Desta forma, esse protagonismo demonstra a existência de uma maior capacidade operacional, mas também de um acesso privilegiado a oportunidades de investimento e contratos por parte de tais empresas, detentoras de redes mais consolidadas de financiamento, incorporação e articulação institucional.

Em contraste, a EC 03 e a EMCASA apresentaram uma participação significativamente menor ao longo de todo o intervalo de tempo analisado, com apenas dois empreendimentos cada. No caso da EMCASA, empresa pública municipal voltada à promoção da política habitacional, esse dado pode refletir tanto a intermitência das políticas públicas de provisão habitacional quanto a predominância do financiamento em programas governamentais de nível nacional, sobretudo após o lançamento e desenvolvimento gradual do Programa Minha Casa Minha Vida. Já no que diz respeito à atuação mais limitada da EC 03 pode indicar um papel secundário no processo de produção imobiliária da região, possivelmente restrito a nichos específicos e a períodos pontuais de expansão do mercado, ou até mesmo por questões internas da organização da empresa.

O grupo classificado como “Outras ECs”, por sua vez, reúne um total de sete empreendimentos, revelando que, embora exista a presença de múltiplos agentes, sua participação nesta dinâmica ocorreu de forma fragmentada e descontínua ao longo do período em que atuou na região, sem que fosse possível a consolidação de um protagonismo comparável ao das duas principais construtoras. Esse padrão acaba por reforçar a ocorrência de um mercado seletivo, em que poucas empresas gradualmente monopolizam a produção, enquanto os demais agentes operam de maneira residual até perderem espaço de operação.

Em síntese, a análise do número de empreendimentos confirma e complementa o entendimento apresentado anteriormente acerca da evolução da participação de cada Empresa Construtora no decorrer do processo estudado, somado à constatação da concentração da produção de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte na Região de Planejamento Oeste. Essa dinâmica contribui, ainda, para a padronização arquitetônica dos produtos imobiliários e da própria paisagem urbana, para a reprodução de estratégias espaciais semelhantes em outras regiões da cidade e para a expansão e consolidação do poder de determinados agentes privados sobre a conformação

do espaço urbano, o que resulta em implicações diretas para o ordenamento territorial e para a efetividade das políticas urbanas e de habitação no município.

5.5. As transformações demográficas na Região de Planejamento Oeste

Desenvolvidas as reflexões e análises apresentadas anteriormente, foi possível, por meio dos dados estatísticos e espaciais da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora entre 2007 e 2023, coletados e tratados no decorrer desta pesquisa, compreender a intensidade como se deram as aceleradas transformações espaciais nesta localidade, com especial destaque ao papel decisivo desempenhado pelo mercado imobiliário sobre os processos de crescimento demográfico, adensamento e expansão dos tecidos urbanos.

Da primeira década do século XXI em diante, variados fatores se destacaram como promotores deste fenômeno, que vem impondo significativas transformações sobre o uso e ocupação do solo na região o local a partir da intensificação da dinâmica imobiliária (Paiva; Stephan, 2024). Como já mencionado, fatores como a grande disponibilidade de terrenos com acesso à infraestrutura urbana e a construção da BR-440, somados à implementação de políticas públicas e programas governamentais como o REUNI e o Programa Minha Casa Minha Vida, foram determinantes para o desenvolvimento desta realidade ao longo deste período recente.

No que se refere ao REUNI, conforme elencado na seção anterior, pode-se afirmar que a adesão da UFJF ao programa e sua expansão em decorrência dele promoveram grandes transformações sobre o espaço urbano do entorno do campus universitário, na medida em que produziu uma alta demanda habitacional em virtude da ampliação do número de vagas para estudantes e servidores (Paiva; Stephan, 2024). Desta forma, figurou como um elemento impulsionador da dinâmica imobiliária neste território, atraindo consideráveis investimentos do mercado imobiliário, que passou a ofertar habitação em larga escala no local, em um acelerado processo de verticalização e expansão dos tecidos urbanos.

No que tange ao Programa Minha Casa Minha Vida, entende-se que o programa permitiu o desenvolvimento das condições necessárias para que a referida dinâmica imobiliária fosse possível, posto que esta política habitacional produziu uma alta demanda pela construção de moradias populares e de médio padrão. Além de gerar a demanda, o programa garantiu um mercado estável para as construtoras, possibilitou o financiamento com melhores condições para os mutuários finais, ampliando, assim, o público-alvo das

incorporadoras e a produção em larga escala. O PMCMV também possibilitou que as empresas da construção civil acessassem linhas de crédito subsidiadas pelo Governo Federal, sobretudo por meio da Caixa Econômica Federal, garantindo previsibilidade e segurança financeira para os novos empreendimentos. Além disso, ao conceder os financiamentos diretamente aos compradores, garantiu uma maior liquidez para o mercado imobiliário e reduziu o problema da inadimplência. O programa também permitiu que as grandes construtoras e incorporadoras expandissem sua atuação, alcançando inclusive as regiões de menor adensamento urbano.

Por fim, além de oferecer estes diversos incentivos ao setor imobiliário, indiretamente, o PMCMV acabou estimulando a verticalização nas cidades, na medida em que impulsionou a construção de empreendimentos habitacionais multifamiliares. Desta forma, pode-se afirmar que o PMCMV foi uma política muito vantajosa para as grandes construtoras e incorporadoras, ao passo que forneceu um ambiente extremamente favorável aos investimentos do mercado imobiliário (INCO, 2024).

Na região estuda, estes desdobramentos não foram diferentes. Como consequência a dinâmica imobiliária que se desenvolveu veio acompanhada de grandes transformações demográficas que passaram a acontecer na região.

A partir da análise dos dados dos Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022 (IBGE, 2000; 2010; 2022), apresentados na Tabela 02, foi possível verificar que a população estimada residente da Cidade Alta, que representava uma proporção de 5,85% da população total do município em 2000 (IBGE, 2000), passou a representar 9,84% da população juiz-forana em 2022 (IBGE, 2022). Em síntese, enquanto a população de Juiz de Fora passou por um crescimento de 18,38% entre de 2000 e 2022, a população da Cidade Alta passou por uma dilatação de 99,09% no mesmo período. Ou seja, a Região Oeste vivenciou um crescimento demográfico intensamente superior ao verificado no município.

População residente			
	2000	2010	2022
Área de Estudo	26.719	38.943	53.197
Juiz de Fora	456.796	516.247	540.756

Tabela 03 Evolução da população de Juiz de Fora e da Região Oeste.
Fonte: IBGE, 2000; 2010; 2022. Paiva; Stephan, 2024.

A Tabela 03, soma-se a esta análise demonstrando, por meio dos dados dos Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022 (IBGE, 2000; 2010; 2022), a expansão do número de domicílios em Juiz de Fora e na Cidade Alta. Segundo os dados publicados, o quantitativo de domicílios da Cidade Alta apresentou um grande salto, uma vez que passou de aproximadamente 3,90% do total de domicílios de Juiz de Fora no ano de 2000 (IBGE, 2000) para 12,27% do total de domicílios contabilizados no município em 2022 (IBGE, 2002). Estes dados indicam que, enquanto o número de domicílios registrados em Juiz de Fora cresceu apenas 10,72%, o mesmo indicador cresceu 248,43% na Cidade Alta no período de 2000 a 2022. Isso quer dizer que o número geral de domicílios da região pesquisada passou por uma expansão explicitamente mais intensa do que a verificada pelo município como um todo no mesmo período.

	Número de domicílios		
	2000	2010	2022
Área de Estudo	7.431	14.952	25.892
Juiz de Fora	190.519	200.720	210.953

Tabela 04 Evolução do número de domicílios de Juiz de Fora e da Região Oeste.
 Fonte: IBGE, 2000; 2010; 2022. Paiva; Stephan, 2024.

Para fins de melhor demonstrar a realidade apresentada pelos dados das Tabelas 02 e 03, o Gráfico 10 ilustra o desenvolvimento da densidade demográfica de Juiz de Fora e da Cidade Alta entre 2000 e 2022. O gráfico evidencia a evolução vertiginosa da densidade demográfica da Cidade Alta frente à densidade demográfica do município. Por meio de sua análise, pode-se constatar que a densidade demográfica de Juiz de Fora evoluiu de 318,16 habitantes por quilômetro quadrado para 376,64 habitantes por quilômetro quadrado de 2000 a 2022, enquanto a Cidade Alta passou de 253,62 habitantes por quilômetro quadrado em 2000, valor inferior à média municipal naquele período, para 1.815,60 habitantes por quilômetro quadrado em 2022, valor quase cinco vezes superior ao verificado pelo município.

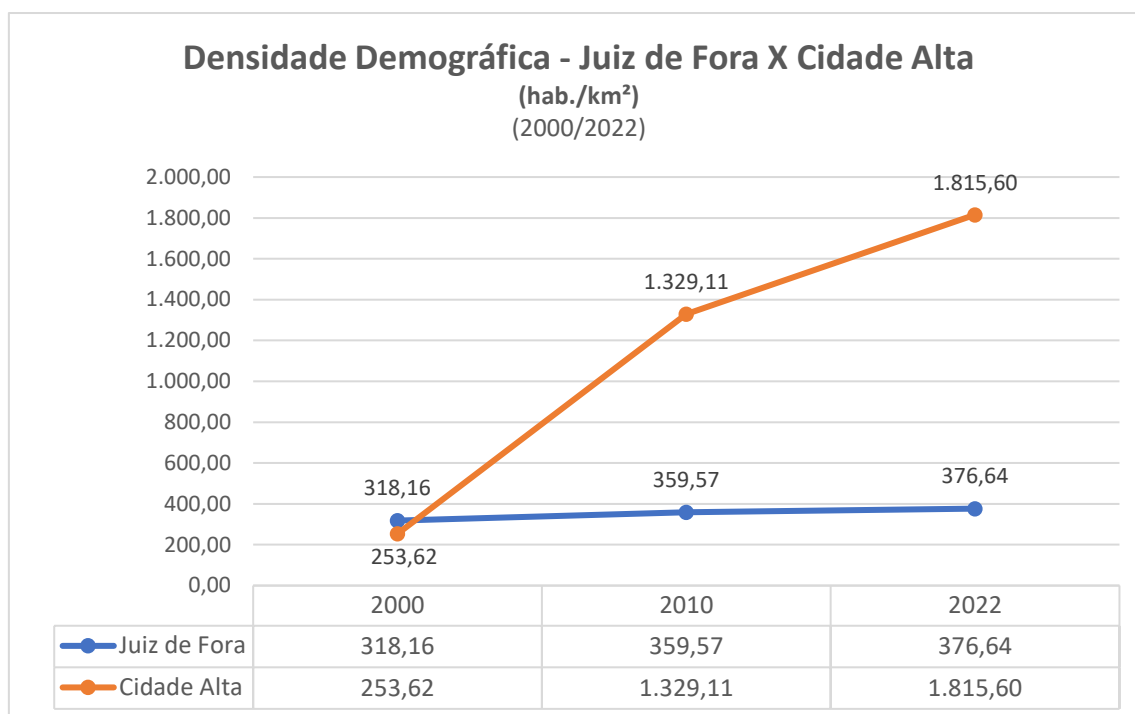


Gráfico 10 Evolução da densidade demográfica de Juiz de Fora e da Cidade Alta entre 2000 e 2022.
Fonte: IBGE, 2000; 2010; 2022. Produzido pelo autor.

Por meio do conjunto de dados investigados, pode-se verificar um intenso crescimento demográfico e um rápido processo de adensamento, significativamente superiores aos índices verificados pelo restante do município.

Os resultados das análises demonstram que a região experimentou um aumento populacional expressivo e muito acelerado, acompanhado de um crescimento ainda maior no número total de domicílios. Esta realidade está diretamente relacionada ao contexto de alta concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte na região, que, como descrito anteriormente, se desenvolveu impulsionado por diferentes elementos como a ampla disponibilidade de áreas urbanizáveis, a expansão da Universidade Federal de Juiz de Fora por meio do REUNI, as condições proporcionadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida e os investimentos do setor privado na construção civil, por exemplo.

Esse crescimento produz uma série de desafios ao planejamento e a gestão urbanos municipais, já que resulta em uma sobrecarga da infraestrutura urbana e gera um grande aumento das demandas por serviços públicos, como transporte, educação, saúde e saneamento, impactando objetivamente nas condições de qualidade de vida da população.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida nesta dissertação permitiu analisar, de maneira mais ampla e integrada possível, a dinâmica imobiliária recente da Região de Planejamento Oeste de Juiz de Fora e os múltiplos fatores que contribuíram, direta e indiretamente, para a realização da intensa transformação socioespacial observada no local no período de 2007 a 2024, recorte temporal aqui adotado. Procurou-se articular referencial teórico, análise documental, levantamentos empíricos e a leitura crítica dos processos urbanos em curso, foi possível demonstrar que a produção do espaço urbano na região não é resultado de ações isoladas, mas sim das relações de convergência e também de conflito estabelecidas entre os diferentes agentes envolvidos, em especial o mercado imobiliário, os proprietários fundiários e o Estado.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a Região de Planejamento Oeste de fato se consolidou, gradativamente, como um dos principais vetores de expansão urbana do município, devido ao acúmulo de um conjunto de vantagens espaciais, institucionais e econômicas. Dentre estas condições privilegiadas, pode-se destacar a presença histórica da Universidade Federal de Juiz de Fora como circunstância estruturadora deste território, a disponibilidade de amplas glebas urbanizáveis, a implantação de equipamentos públicos e privados estratégicos, e, sobretudo, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, que reconfigurou o comportamento das empresas construtoras e incorporadoras no município à medida em que permitiu novas formas de financiamento, tanto à construção, quanto ao mutuário final. Pode-se demonstrar, assim, que os fatores elencados atuaram de maneira decisiva em direção à criação das condições que se tornaram altamente favoráveis a uma intensificação dos negócios imobiliários, ao adensamento, à verticalização e à concentração de empreendimentos habitacionais multifamiliares de grande porte no bairro São Pedro e em seu entorno imediato. Ou seja, a articulação entre estes elementos promoveu resultados expressivos sobre a dinâmica imobiliária local ao longo do período delimitado por esta pesquisa, seja na esfera da produção, seja na esfera do consumo imobiliário. Em síntese, a coalização de interesses entre as citadas empresas imobiliárias locais, somada ao conjunto condições favoráveis verificadas neste território, desempenhou um papel central no que se refere aos investimentos no local ao longo das últimas décadas.

Nesse sentido, observa-se que a dinâmica imobiliária objeto desta pesquisa não se trata de um processo espontâneo ou neutro, e sim de um processo articulado a partir

das estratégias e planejamento de agentes específicos, por meio de seus produtos e suas ações a partir do controle sobre a propriedade fundiária.

Os resultados obtidos também indicam que o referido fenômeno aconteceu de maneira acelerada e, muitas vezes, dissociada de uma política pública de planejamento urbano estruturada de uma forma que fosse capaz de ordenar este processo e mitigar os efeitos decorrentes dele. A verticalização intensa, o aumento tão expressivo da densidade populacional e a rápida incorporação de milhares de novas moradias tende a gerar pressões significativas sobre a infraestrutura, a mobilidade urbana, os serviços públicos, as áreas verdes e a qualidade de vida da população, além de produzirem profundas transformações sobre a paisagem e sobre os padrões de uso e ocupação do solo. Os novos empreendimentos, juntamente a outros tipos de investimentos e iniciativas na região, passaram não apenas a determinar um novo eixo diferenciado de expansão e valorização na cidade, mas também a funcionar como importantes indutores de padrões futuros de uso e ocupação do solo urbano. Deve-se destacar, ainda, a reprodução de dinâmicas típicas dos processos de valorização e especulação fundiária, que contribuem para a promoção de hierarquizações no interior do espaço urbano e para a intensificação das desigualdades socioespaciais.

No decorrer do desenvolvimento da pesquisa, foram identificadas dificuldades e limitações que impactaram diretamente o processo de investigação, dentre as quais se destacam a limitada disponibilidade e padronização de dados públicos sistematizados sobre o mercado imobiliário local, as restrições de acesso a informações acerca das estratégias empresariais das construtoras e incorporadoras, bem como a escassez de séries históricas contínuas e comparáveis relativas à produção habitacional e ao uso do solo urbano no recorte espacial analisado. Soma-se a isso a complexidade envolvida no processo de análise de processos urbanos em curso, marcados por dinâmicas rápidas e pela sobreposição de interesses econômicos, institucionais e fundiários, o que exigiu constante esforço metodológico para articulação entre fontes e leitura crítica dos dados disponíveis.

A análise das relações entre os agentes produtores do espaço urbano revelou, ainda, a existência de estratégias recorrentes por parte do mercado da construção civil, frequentemente articuladas a flexibilizações normativas, omissões regulatórias e políticas urbanas pouco efetivas. Esta constatação reforça, ainda mais, o argumento de que o papel do Estado possui um caráter decisivo não só na questão da regulação, como também na

própria indução da produção do espaço urbano e no desenvolvimento de instrumentos mais eficazes de planejamento e gestão do território.

Assim, a pesquisa contribui para o avanço do entendimento acerca das dinâmicas de urbanização contemporâneas, sobretudo em cidades brasileiras de médio porte demográfico, e revela a urgência de políticas urbanas que considerem a alta complexidade da produção do espaço, aumentem a capacidade regulatória dos poderes públicos municipais e promovam uma distribuição mais justa e equitativa dos benefícios, bem como dos ônus da urbanização.

Além disso, destaca-se que, ainda que a Região de Planejamento Oeste tenha se consolidado rapidamente como um espaço dinâmico e atrativo, grandes desafios se apresentam para que a região represente um território sustentável e socialmente justo, o que demanda a adoção de estratégias de planejamento que articulem, ao mesmo tempo, a expansão urbana e a efetiva promoção do direito à cidade.

Por fim, a presente dissertação pretende abrir caminhos para que pesquisas futuras possam aprofundar temas como os impactos socioeconômicos da transformação da região, o papel dos instrumentos urbanísticos na regulação deste processo, a atuação das grandes empresas construtoras e incorporadoras ou os efeitos de longo prazo deste acelerado adensamento habitacional. Portanto, mais do que encerrar um debate, esta pesquisa busca contribuir para sua continuidade futura, bem como para o aprimoramento das reflexões e práticas que moldam o futuro de Juiz de Fora.

7. REFERÊNCIAS

ACESSA. **Comdema autoriza intervenção na represa de São Pedro para construção da BR-440.** Disponível em: www.acesa.com/cidade/meioambiente/arquivo/2009/08/25-licensa_br440/index.html>. Acesso em: 05 out. 2025.

ACESSA. **Empresa Juiz-forana conquista 19º lugar do Ranking Nacional da Construção Imobiliária 2022.** Disponível em: <https://www.acesa.com/economia/2022/10/101865-empresa-juiz-forana-conquista-o-19-lugar-do-ranking-nacional-da-construcao-imobiliaria-2022.html>>. Acesso em: 12 dez. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Caixa lança linha de crédito para construtoras de habitação popular.** Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/caixa-lanca-linha-de-credito-para-construtoras-de-habitacao-popular?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 15 nov. 2025.

ALBERTONI, Fúlvio Piccinini. **A ação dos sujeitos sociais na urbanização da região de São Pedro em Juiz de Fora/MG.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2014, 95 p.

ALKIMIM, Wanderson de Oliveira; FRANÇA, Joselaine Alcieide de. **A Política Habitacional do Governo Federal "Minha Casa, Minha Vida" e Sua Influência nas Indústrias da Construção Civil.** Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros, Ano IX, Vol.IX, n.36, out./dez., 2018.

ARAUJO, Ana Cristina da Silva. **Programa Minha Casa Minha Vida: antigos e novos dilemas da habitação de interesse social e o caso de Marília-SP.** Tese (Doutorado). São Carlos, SP: Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, 2013.

ARRETCHE, Marta TS. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, p. 111-141, 1999.

AZEVEDO, Sergio de. **Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências.** In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org). *Habitação social nas metrópoles brasileiras uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.* Porto Alegre, RS: ANTAC, 2007.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo, SP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007.

BARCELLA, Bruno Leonardo Silva; MELAZZO, Everaldo Santos. (2020). **Expansão urbana e dinâmica imobiliária: comparando as estratégias fundiárias dos agentes imobiliários em cidades médias.** Sociedade & Natureza, 32, 100–115, 2020. <https://doi.org/10.14393/SN-v32-2020-42908>.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. **Estratégia Locacional da Indústria**

Automobilística: o caso da Mercedes-Benz em Juiz de Fora. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: IPPUR/UFRJ, 2000.

BASTOS, Suzana Quinet de Andrade. **Juiz de fora: Análise do Desenvolvimento Industrial e dos Desafios colocados pela implantação da Mercedes-Benz.** Publicado no X Seminário sobre a Economia Mineira. Diamantina, MG: 2002.

BIBLIOTECA NACIONAL. **As primeiras estradas de rodagem do Brasil.** Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/as-primeiras-estradas-de-rodagem-do-brasil/>>. Acesso em 10 set. 2025.

BLOG MARIA DO RESGUARDO. **Colônia Dom Pedro II.** Disponível em: <www.mariadoresguardo.com.br/2011/01/colonia-dom-pedro-ii-arquivo-de-bianca.html>. Acesso em 02 out. 2025.

BLOG MARIA DO RESGUARDO. **Primeira Planta de Juiz de Fora.** Disponível em: <www.mariadoresguardo.com.br/2015/11/primeira-planta-de-juiz-de-fora-do.html>. Acesso em 02 out. 2025.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo, SP: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. **Origens do problema da habitação popular em São Paulo - 1886-1918.** In: Espaço & Debates, n. 5. São Paulo, SP: 1982.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Arq. Urb, n. 1, p. 70-104, 2008.

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

BOTTI, Carlos Alberto Hargreaves. **Companhia Mineira de Eletricidade.** In: Anuário Estatístico de Juiz de Fora de 2004. Juiz de Fora, MG: Companhia Energética de Minas Gerais, Centro de Pesquisas Sociais, UFJF, 1994.

BRANDÃO, Carlos (2009). **O necessário diálogo entre a economia política do desenvolvimento e a geografia crítica em momento de crise estrutural do capitalismo.** Em: Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política, vol. 1, n.º 14, São Paulo. p. 1-23.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação.** Cadernos MCidades: Desenvolvimento Urbano 4. Brasília, DF: 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. 1ª imp.: Maio de 2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Apoio a produção.** Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/empresa/construcao-civil/apoio-a-producao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 13 dez. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Empreendimentos Contratados.** Publicado em 20 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao->

minhacasa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

CAMACHO, Nádia de Oliveira. **A utilização da Lei nº 11.888/2008 - Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita - no Programa Minha Casa Minha Vida: limites e possibilidades na pós-ocupação das unidades habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2016.

CAPEL, Horacio. **La morfologia de las ciudades**. Vol. III: Agentes urbanos y mercado inmobiliario. Espanha, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil 2013**. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. **Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, RJ: ANPUR, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo, SP: Edusp, 1994.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo, SP: Contexto, 2018 (3ª reimpressão).

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea**. São Paulo, SP: Estudos Avançados, v. 23, n. 66, pp. 303-314, 2009.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo, SP: Contexto, 2019. p. 53-74. (7ª reimpressão).

CASSAB, Clarice; PINTO, Marina Barbosa. **O Lugar dos Pobres na Cidade de Juiz de Fora: O Programa MCMV e os novos padrões de espacialização da pobreza em JF**. Juiz de Fora, MG: Revista Geografia, v. 3, n.1, p. 1-7, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 1ª reimpressão. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2000.

CIDADES EM FOTOS. **Fotos de Juiz de Fora**. Disponível em: <<https://cidadesemfotos.blogspot.com/2015/08/fotos-de-juiz-de-fora-mg.html>>. Acesso em 10 set. 2025.

CORDOVIL, Wilton Dias. **Do Caminho Novo a Manchester Mineira: as dinâmicas sócio-espaciais da gênese e evolução do município de Juiz de Fora no contexto regional da Zona da Mata Mineira**. 2013. 244 f. Dissertação (Mestrado em Geografia),

Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas, 2013.

CORDOVIL, Wilton Dias. **Territorialidades urbanas: A colônia alemã de Dom Pedro II e a industrialização de Juiz de Fora – Minas Gerais**. Monografia, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, 2011.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 3ª Ed. São Paulo, SP: Editora Ática S.A., 1995.

CORRÊA, 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 (org.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo, SP: Contexto, 2019. p. 41-52. (7ª reimpressão).

COSTA, Heloísa Soares de Moura; MENDONÇA, Jupira Gomes. **Breves trajetórias e idéias acerca da dinâmica imobiliária urbana**. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, MG: C/Arte, 2011.

COSTA, Simona. **Economia, sociedade e urbanização em Minas Gerais (séculos XVIII-XIX) Vila Rica, futura Ouro Preto, e a sua rua principal**. Dissertação (Mestrado em História). Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2017.

COURA, Livia Maria de Souza Almeida. **A política de habitação social em Muriaé - MG: Avaliação da inserção urbana da moradia popular no distrito do Vermelho a partir de 2010**. Tese (doutorado). Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

COUTO, Rita. **Santana: uma capela tirolesa na colônia alemã de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Edição do autor, 2016, 160 p.

COUTO, Rita. **São Pedro: o coração da colônia alemã de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: Editar Editora, 2018, 300 p.

CUTINI, Valerio. **Configuration and Centrality: Some evidence from two Italian case studies**. Anais do 3rd International Space Syntax Symposium. Atlanta: 2001.

DILLY, Roberto. **Origens de Juiz de Fora**. in JUIZ DE FORA – Historia, texto e imagem. Juiz de Fora, MG: Ed. FUNALFA, 2004.

DUQUE, Raiane Rosi. **Urbanização e Ferrovia: Questões da forma urbana em Juiz de Fora de 1870 a 1929**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Carlos, SP: Universidade de São Paulo, 2019.

GIROLETTI, Domingos. **Industrialização de Juiz de Fora: 1850-1930**. Juiz de Fora, MG: Editora da Universidade Federal de Juiz de Fora, 1988. 136 p.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo, SP: Edusp, 2016. 310 p. (2ª reimpressão). Tradução: Edusp.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo, SP: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª. São Paulo, SP: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, SP: Loyola, 1992

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas sociais, p. 73-89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497

IBGE. **Almanaque do Censo Demográfico**. Gerência de Biblioteca e Acervos Especiais. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2022.

IBGE. **Juiz de Fora**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/juiz-de-fora/panorama>>. Acesso em: 15 jun. 2025.

IBGE. **REGIC - Regiões de Influência das Cidades**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=sobre>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2025.

JF EM FOCO. **E os bondes circulavam por uma antiga JF**. Disponível em: <<https://jfemfoco.blogspot.com/2011/08/e-os-bondes-circulavam-por-uma-antiga.html?m=1>>. Acesso em 10 set. 2025.

JUIZ DE FORA. **Portal EMCASA**. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/administracao_indireta/emcasa/historico.php>. Acesso em 13 dez. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: 2006.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte, MG: Ed. da UFMG, 2008.

LULA, Darlan. **Homenagem a Juiz de Fora**. Disponível em: <<https://darlanlula.blogspot.com/2009/09/homenagem-juiz-de-fora-fotos-antigas.html>>. Acesso em 10 set. 2025.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Políticas de Habitação**. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar Buno (org). A nova agenda urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília, DF: IPEA, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. São Paulo, SP: Vozes, 2001.

MASCARENHAS, Giselle Oliveira. **Outros canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte**. Tese (doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, MG, 2022.

MELAZZO, Everaldo Santos. **Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa minha casa minha vida em cidades médias brasileiras**. In: BELLET, C.; MELAZZO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; LLOP, J. M. (org.) Urbanização, produção e consumo em cidades médias/intermediárias.

Universidade Estadual Paulista - Presidente Prudente, Edicions de la Universitat de Lleida, Presidente Prudente y Lleida, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**. Brasil: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/reuni/reuni>>. Acesso em: 02 de maio de 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009.

MIRON, Luciana Inês Gomes. **Gerenciamento dos Requisitos dos Clientes de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social: proposta para o programa integrado entrada da cidade em Porto Alegre, RS**. Tese (Doutorado em Engenharia Civil). Porto Alegre, RS: Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

MORAIS, Viviane Alves de. **Estradas Interprovinciais no Brasil Central: Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais (1834-1870)**. Dissertação (Mestrado em História). São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, 2010.

MUCHINELLI, Livia Ribeiro Abreu. **Política Nacional de Habitação e Plano Nacional de Habitação: contradições do programa minha casa minha vida em Juiz de Fora – MG**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). São Paulo, SP: FAUUSP, 2017.

MUSEU MARIANO PROCÓPIO. Testemunho da história. Disponível em: <<https://www.uai.com.br/app/noticia/e-mais/2013/04/15/noticia-e-mais,141679/testemunho-da-historia.shtml>>. Acesso em 10 set. 2025.

O EMPREITEIRO. **Ranking da Engenharia Brasileira 2022**. São Paulo: SP, 2022.

OLIVEIRA, Miriam Monteiro. **Plano Estratégico e Diretor de Juiz de Fora: modelos contraditórios ou complementares?**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de. **Imigração e Industrialização: Os Alemães e os Italianos em Juiz de Fora (1854-1920)**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1991.

OLIVEIRA, Mônica Ribeiro de. **Juiz de Fora: vivendo a história**. Juiz de Fora, MG: Núcleo de História Regional da UFJF/Editora da UFJF, 1994.

PAIVA, Filipe Oliveira; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **Produção do Espaço Urbano em Juiz de Fora/MG: Impactos e Dinâmicas Socioespaciais na Região de Planejamento Oeste (2007-2023)**. In Anais do XVII Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo. Campinas, SP: 2025.

PAIVA, Filipe Oliveira; STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **Universidade e Cidade: As implicações do REUNI na dinâmica imobiliária da Região Oeste de Juiz de Fora/MG**. In Anais do V Seminário Cidades Territórios e Direitos. Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa, 2024.

PIRES, Anderson José. **Capital agrário, investimento e crise na cafeicultura de Juiz**

de Fora (1870-1930). Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1993.

PORTES, Raquel von Randow. **O Centro Tradicional e as novas centralidades na cidade de Juiz de Fora.** Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2010.

PORTUGAL, Licínio da Silva; GOLDNER, Lenise Grando. **Estudo de polos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transportes.** São Paulo: Edgard Blücher, 2003.

RECHE, Daniella. **A produção do espaço urbano de pequenas cidades no contexto regional de inserção da Universidade Federal da Fronteira Sul.** Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

RODRIGUES, Andreia De Souza Ribeiro. **A produção do espaço urbano de Juiz de Fora/MG: dinâmicas imobiliárias e novas centralidades.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Belo Horizonte, MG: Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

ROLNIK, Raquel et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** São Paulo, SP: Cadernos Metrópole, v. 17, p. 127-154, 2015. DOI: 10.1590/2236-9996.2015-3306.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** 2009. Tese (Doutorado em Habitat). São Paulo, SP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009. DOI: 10.11606/T.16.2009.tde-19032010-114007.

SANFELIU, Carme Belletí. **La inserción de la Universidad en la estructura y forma urbana: el caso de la Universitat de Lleida.** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 15 (381), 2011.

SANFELICI, Daniel de Mello. **A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização.** Confins, 18, 2013a. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/8494#quotation>>. Acesso em 27 nov. 2026.

SANFELICI, Daniel. **Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate.** EURE (Santiago), Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013b. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612013000300002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 27 nov. 2026. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 5. ed. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social de Mercado: A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte, MG: C/Arte, 2012.

SILVA, Regis Francisco Rafael; GERALDO, Watuse Mirian de Jesus; MENEZES, Maria Lucia Pires. **O Espaço Urbano de Juiz de Fora e a Dinâmica Regional Contemporânea**. In Principia, v. 15, p. 79-84. Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011.

SMOLKA, Martim Oscar. **O capital incorporador e seus movimentos de valorização**. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, p. 41-78, ano II, n.1, 1987.

SOUZA, Márcio de Oliveira Resende; Dornellas, Wagner de Azevêdo; Abdalla, José Gustavo Francis, Alberto, Klaus Chaves; Belletato, Patricia Simone Bastos. **Legislação e Forma Urbana de 1938 a 2012 em Juiz de Fora**. Anais do XV ENANPUR: v. 15 n. 1, 2013.

SOUZA, Sonia Maria de. **Além dos cafezais: produção de alimentos e mercado interno em uma região de economia agroexportadora – Juiz de Fora na segunda metade do século XIX**. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1998.

STEHLLING, Luiz José. **Juiz de Fora a Companhia União Indústria e os Alemães**. Juiz de Fora, MG: Esdeva Empresa Gráfica Ltda, 1979.

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

TEIXEIRA, Beatriz de Basto; LAWALL, Janaina Sara. **Habitação em Juiz de Fora: diagnóstico e experiência de formulação de política**. Palestra apresentada no I Seminário Regional sobre Política Municipal de Habitação: Juiz de Fora e Zona da Mata Mineira, Juiz de Fora, 2009.

TOPALOV, Christian. **Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965**. Espaço e Debates. Ano VIII, v.1, n. 23, 1988, p. 5-30.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis**. México: Edicol, 1979.

TRIBUNA DE MINAS. **Cidade Alta concentra mais de 40% dos projetos de construção civil aprovados pela Prefeitura em quatro anos**. Disponível em: <<https://exclusivos.tribunademinas.com.br/especial-cidade-alta/cidade-alta-concentra-mais-de-40-dos-projetos-de-construcao-civil-aprovados-pela-prefeitura-em-quatro-anos/>>. Acesso em 02 out. 2025.

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 03 ago. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Dados Abertos. Servidores do quadro efetivo janeiro 2025**. Disponível em: <<https://dados.ufjf.br/dataset/servidores-do-quadro-efetivo-janeiro-2025>>. Acesso em 10 nov. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Observatório UFJF**. Disponível em:

<<https://observatorio.ufjf.br/matricula>>. Acesso em 06 ago. 2025.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **A Utilização dos Agentes Sociais nos Estudos da Geografia Urbana: Avanço ou Recuo?**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo, SP: Contexto, 2019. p. 53-74. (7ª reimpressão).

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Caminho novo: a longa duração**. Varia História. Belo Horizonte, MG: Departamento de História, 1999, p. 181-189.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo, SP: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

ZAMBRANO, Leticia Maria de Araújo, et al. **Relatório Final do GT de Planejamento Urbano e Políticas Intersetoriais, 2015**. Programa de Extensão Universitária PROEXT 2014 – MEC/SESu: Escritório-Escola Itinerante do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFJF: avaliação e assessoria técnica em empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Juiz de Fora – MG (2014-2015).

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008**. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de dezembro de 2008.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de setembro de 1964.

BRASIL. **Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de dezembro de 1964.

BRASIL. **Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de novembro de 1997.

BRASIL. **Lei nº 10.931, 02 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Diário Oficial da União,

Brasília, 16 de junho de 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.124, 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de junho de 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de novembro de 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 de julho de 2009.

JUIZ DE FORA. **Lei Municipal nº 14.321, de 23 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre a alteração da denominação e do objeto social da EMCASA S.A, e dá outras providências. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1921.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 6.608, de 31 de maio de 1986.** Dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986a.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 6.609, de 31 de maio de 1986.** Dispõe sobre as edificações no Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986b.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 6.610, de 31 de maio de 1986.** Dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo do Município de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1986c.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 7.152, de 27 de agosto de 1987.** Dispõe sobre a incorporação e a constituição da Empresa Regional de Habitação de Juiz de Fora S.A.- EMCASA. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1921.

JUIZ DE FORA. **Plano Diretor da Cidade Alta.** Síntese. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1978.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Compilação da Legislação Urbana.** Atualização - Fevereiro de 2019. Secretaria de Atividades Urbanas, PJF. 3º Edição. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 2019.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Decreto-Lei n. 23 de 6 de setembro de 1938: Aprova o Código de Obras do Município de Juiz de Fora.** Juiz de Fora, MG: Editora Mineira S/A, 1938.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Juiz de Fora Sempre. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Juiz de Fora.** Juiz de Fora, MG: FUNALFA, Edições,

2004.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Legislação Urbana Básica**. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 1987.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico da Cidade de Juiz de Fora. PlanoJF**. Relatório Final. Juiz de Fora, MG: Consórcio Mantenedor, 2000.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 2007.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Plano Municipal de Habitação de Juiz de Fora**. Juiz de Fora, MG: Prefeitura de Juiz de Fora, 2009.

8. DECLARAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)

Durante o processo de redação da presente dissertação, foi empregado o uso de inteligência artificial (IA) e de tecnologias assistidas por inteligência artificial, por meio do *ChatGPT*.

A utilização do referido assistente de inteligência artificial foi empregada com a finalidade de revisão ortográfica e gramatical do texto redigido e, após a utilização da referida ferramenta, o conteúdo foi revisado e editado pelo autor, que tem total responsabilidade pelas informações apresentadas pela pesquisa.