

# O problema da habitação popular em Belo Horizonte: 1894-1960

Carla Ferretti Santiago\*

## Resumo

A construção de lugares de moradia para os setores populares é um dos problemas recorrentes na história de Belo Horizonte. Este artigo objetiva compreender a produção dos espaços de habitação popular na cidade, dando ênfase à ação do poder público, dos agentes imobiliários e dos setores populares. Em diferentes momentos da história da cidade, cada um desses sujeitos possui uma projeção – explícita ou não – do que deva ser o lugar de moradia popular. Cada um, a partir de seus respectivos projetos, age no sentido de buscar concretizá-los. E, desse encontro e confronto de projetos e ações, vai se construindo o espaço urbano de Belo Horizonte.

**Palavras-chave:** Habitação popular; Produção do espaço urbano; História de Belo Horizonte.

## Cidade como “coisa” ou como “produto”

No século XIX, à medida que se acelerava o processo de urbanização, e com ele se manifestavam, nas urbes, novos e ampliados problemas – como o da moradia e das condições de vida – a cidade assume o caráter de objeto a ser investigado, de forma sistemática, por inúmeros campos de conhecimento. Nesse momento, diferentes especialistas – economistas, sociólogos, urbanistas, historiadores – debruçam-se sobre o território urbano, sob diferentes perspectivas (BRESCIANI, 1991).

Nesses estudos, as cidades aparecem como locais onde se dão os processos sociais, econômicos e políticos (SANT’ANNA, 2003). A temática urbana emerge secundariamente, sendo a preocupação maior dos estudiosos a manifestação de problemas e processos nas cidades. Dito de outra forma, preocupava-se com as condições de vida dos trabalhadores, os episódios e movimentos

---

\* Mestre em História pela Universidade Federal de Minas Gerais, professora do Departamento de História da PUC Minas.

políticos, as transformações dos costumes no ambiente das cidades. Estas são o local daqueles processos, o espaço que os insere. O foco analítico sobre as cidades é periférico, preocupa-se fundamentalmente com os problemas e questões que têm a cidade como palco de sua ocorrência.

Com maior ou menor ênfase, as análises urbanas convencionais, a despeito de suas inequívocas contribuições para a compreensão da cidade, segundo Gottdiener (1993), lidavam com um espaço fetichizado, percebido como receptáculo de processos sociais, que aparecem como desenvolvidos no espaço. Em suma, o espaço aparece como coisa.

Tal perspectiva não escapa aos primeiros estudos sobre história das cidades (RAMINELLI, 1997). Somente a partir dos anos 1960 vêm se afirmando novas perspectivas entre os historiadores do urbano. Suas novas interpretações são fruto, especialmente, da ruptura da imagem unitária das cidades.

Por esse novo olhar do historiador, abandona-se a cidade como continente no qual se inserem as práticas sociais. São essas últimas que passam a configurar, material e simbolicamente, o espaço das cidades. Subverte-se, assim, a própria concepção de espaço: de um espaço construído, a história passa a buscar a construção do espaço no tempo. Nesse movimento de construção do espaço, os homens assumem o papel de sujeitos dessa história. Seus projetos, expectativas, utopias, ações e conflitos moldam, ao longo do tempo, o espaço urbano. E essas ações humanas encontram-se, em qualquer cidade, inscritas no próprio tecido urbano. A preocupação dos historiadores passa a concentrar-se, assim, no estudo das múltiplas experiências dos homens e mulheres na construção do espaço de suas próprias cidades.

Superando a concepção de cidade como “coisa”, tais análises pretendem enfatizar o espaço como produto, um produto social que emerge da prática dos atores sociais. Afirma-se, dessa forma, uma nova concepção de espaço urbano, que enfatiza não tanto o espaço já produzido, mas o processo de produção do espaço. Nessa perspectiva, “o espaço em si pode ser primordialmente dado, mas a organização e o sentido do espaço são produto da translação, da transformação e da experiência sociais” (SOJA, 1993, p. 101).

Como as cidades são construídas em sociedades marcadas pelas diferenças e desigualdades entre os indivíduos, a produção do espaço urbano revela, por conseguinte, essas diferenças. Assim, “desigualmente iluminado, desigualmente acessível, cheio de obstáculos, obstáculo ele mesmo diante de iniciativas, modelado por elas, o espaço torna-se o lugar e o meio das diferenças” (LEFEBVRE, *apud* CARLOS, 1996, p. 14).

Partindo de tais perspectivas, este estudo pretende compreender a produção do espaço urbano de Belo Horizonte, cidade que, como qualquer outra, apresenta uma imensa diversidade de espaços: espaços de lazer, de consumo, locais de moradia de luxo, espaços para as indústrias, locais para os trabalhadores e muitos outros. Dos inúmeros lugares dessa cidade, um será aqui privilegiado: o lugar da habitação popular.

Para tanto, na bibliografia que tem como objeto a história da cidade, serão considerados os elementos que possibilitem perceber como se colocou, em diferentes momentos, o problema da habitação popular na cidade.

A carência de habitação para os mais pobres avoluma-se, ao longo da história da capital, tendo nas favelas, nos loteamentos clandestinos e nas pressões crescentes dos próprios grupos “excluídos” da cidade seus sintomas mais evidentes. Esses sintomas encontram seu momento de maior gravidade no final dos anos 1950 e início da década seguinte. É esse momento crítico que constitui o marco cronológico final deste trabalho.

Nessa trajetória, procurar-se-á compreender, ainda, a posição do poder público (estadual e municipal) diante do problema, bem como as formas encontradas pelos setores populares, na cidade, para garantir uma moradia digna. É no confronto de interesses, perspectivas e ações desses sujeitos que o espaço da habitação popular vai sendo produzido em Belo Horizonte.

## **Produção do espaço da moradia popular em Belo Horizonte**

O problema da habitação popular está colocado desde o início da história de Belo Horizonte. Concebida no final do século XIX como um símbolo dos novos tempos abertos com a República, a nova capital de Minas Gerais é pensada segundo padrões de racionalidade e funcionalidade típicos do nascente urbanismo do período:

Seu alto grau de abstração e seu rigor geométrico professavam a utopia de se traçar com a régua e o compasso uma ordem social harmônica, unitária, onde não haveria lugar para a chamada desordem urbana. O planejamento, de um só golpe, procurava aprisionar a realidade a um modelo de cidade, no qual o imprevisível e a atuação conflitante dos atores urbanos deveriam ser inibidos por uma gestão técnico-racional do espaço. (JULIÃO, 1996, p. 56)

A partir desses pressupostos, o engenheiro-chefe da Comissão Construtora da Nova Capital, Aarão Reis, elabora um projeto modernizante, determinando o tamanho, o traçado e as destinações do espaço. Assim, na planta geral

da nova capital, a cidade é dividida em três zonas: a urbana, delimitada pela Avenida do Contorno, destina-se ao aparato burocrático e à residência de funcionários públicos; a suburbana é pensada como região para sítios e chácaras; a rural seria o cinturão verde da cidade, onde se localizariam colônias agrícolas.

Além de espaços predefinidos, o projeto de Aarão Reis é marcado pela prioridade dada às questões de caráter técnico (acessos, fornecimento de água, eletricidade, esgotos sanitários), ficando em segundo lugar as questões de natureza estética. Dessa forma, nas ações e projetos da comissão construtora, negligencia-se o aspecto social (GUIMARÃES, 1991).

Essa negligência já se expressa no próprio projeto da cidade, pois Belo Horizonte foi idealizada para ser sede do governo estadual, uma cidade meramente administrativa. Os espaços de moradia na nova capital são previstos para abrigar, principalmente, a população de funcionários públicos. Por esse motivo, na planta da nova capital “os operários (...) não têm espaço para morar” (AFONSO; AZEVEDO, 1987, p. 111).

As preocupações sociais estão ausentes também no momento de edificação da nova cidade, o que se evidencia nas atitudes da comissão construtora para com a população residente no Arraial do Curral d’El Rey, local escolhido para, sobre ele, erigir-se a nova capital. Para Aarão Reis, a população do arraial, tida como incapaz de se integrar na proposta progressista da nova capital, não deveria permanecer na futura cidade: “Os habitantes do velho arraial não pertencem ‘ao novo projeto de cidade’ e portanto devem ser expulsos do lugar; na verdade, é como se eles não existissem” (SILVA, 1998, p. 14). Suas residências deveriam ser demolidas. Todas as marcas deixadas pelos antigos moradores tinham de ser apagadas. Para realizar esse propósito, o Estado adquire 428 propriedades no Curral d’El Rey, a maior parte por meio do pagamento de uma indenização em dinheiro, de valor insignificante. Quando houve permuta, não se trocava a antiga edificação por uma nova, mas se fazia uma simples permuta de propriedade (edificação e/ou terreno) por lote. Como o valor pago nas indenizações era irrisório, os moradores do antigo arraial não conseguiram adquirir propriedades na zona urbana, restando-lhes a alternativa de se retirarem de seu antigo local de moradia (PENNA, 1997).

Na edificação da nova cidade, não se prevê um espaço de moradia nem mesmo para os trabalhadores construtores. A comissão limita-se a construir uma hospedaria provisória, na realidade “um grande barracão de madeira,

sem conforto, cujos cômodos eram insuficientes para abrigar os trabalhadores” (GUIMARÃES, 1991, p. 69). Esse abrigo improvisado deveria ser demolido tão logo se concluíssem as obras. Contudo, inúmeros trabalhadores se dirigem para o local, em busca de melhores oportunidades de emprego e de vida. Sem terem onde morar, acabam construindo cafuas e barracos para residirem, em todos os cantos da cidade. A proliferação de moradias improvisadas para os trabalhadores resulta, em 1895, antes mesmo da inauguração de Belo Horizonte, no surgimento de dois aglomerados de cafuas: a do Córrego do Leitão (Barro Preto) e da Favela ou Alto da Estação (Santa Tereza), ambos na zona urbana (GUIMARÃES, 1991).

Simultaneamente, coube ao poder público conduzir o processo de ocupação dos terrenos urbanos. Por um lado, o Estado exerce controle direto e rigoroso sobre o acesso à terra urbana, privilegiando, inicialmente, os funcionários públicos, os proprietários de Ouro Preto e, excepcionalmente, os antigos moradores do Curral d’El Rey. A partir de 1896, a comissão construtora, já sob a direção de Francisco Bicalho, procura estimular a ocupação da nova capital e, para tanto, favorece o comércio de terras urbanas. A aquisição de lotes na cidade passa a se sujeitar à lógica do mercado. Agindo assim, o poder público acaba por estimular a especulação de terrenos e, dessa forma, “ao converter-se o Arraial do Curral d’El Rey em Belo Horizonte, a terra seria convertida em mercadoria: ao figurar, Belo Horizonte já figuraria em cifras” (PENNA, 1997, p. 78).

Por outro lado, controlando a ocupação da cidade, o poder público estabelece, ainda, normas rigorosas de edificação e urbanização, especialmente para a zona urbana. Em 1898, com a promulgação do primeiro código de posturas de Belo Horizonte, as exigências de infra-estrutura são bastante rigorosas para a zona urbana, em clara diferenciação com as demais zonas. Nos primeiros vinte anos de Belo Horizonte

toda a atenção do poder público voltou-se para a zona urbana da cidade, enquanto a periferia era ocupada de forma desordenada e sem controle. Embora existissem leis e regulamentos relativos à ocupação e às características das construções, esses não eram respeitados e muito menos fiscalizados, o que levou ao surgimento da desordem urbana, especialmente na região fora da avenida do Contorno (...) (GUIMARÃES; AZEVEDO; ROCHA, 1995, p. 8)

A decorrência desse processo, aliado ao surgimento do mercado de terras, é a elevação do preço dos lotes na zona urbana, forçando os segmentos empobrecidos a se fixarem fora dos perímetros da Avenida do Contorno.

Nessas áreas, o adensamento populacional é mais expressivo que na zona urbana, contrariando o planejamento de Aarão Reis, que previa o crescimento da cidade do centro para a periferia. Ao mesmo tempo em que agregam um maior número de pessoas, as zonas suburbana e rural sofrem com a ausência de investimentos públicos, tornando-se carentes de serviços e de equipamentos coletivos.

Nessa região concentra-se a população de trabalhadores que se dirige à cidade. Muitos desses homens e mulheres, dada a precariedade dos transportes e a distância em relação aos seus locais de trabalho, rompem com o controle pretendido pelo poder público e passam a invadir terras vazias na área urbana para edificarem aí suas moradias. Proliferam, dessa maneira, favelas na região central da cidade, em locais desprovidos de qualquer assistência por parte dos administradores da cidade.<sup>1</sup>

O desdobramento de todo esse processo é, desde os primeiros anos da história de Belo Horizonte, o surgimento de duas cidades em uma só: uma oficial, planejada e bem dotada de serviços e equipamentos, mas com uma população rarefeita; outra, populosa, concentrando a pobreza e a carência. Nessa segunda cidade molda-se uma arquitetura silenciosa, fruto da exclusão e da impossibilidade de acesso pleno à cidade pelos canais formais (públicos ou privados) (COSTA; BAPTISTA, 1998).

Essa cidade que teima em se insurgir contra o planejado é vista com profundo desprezo e desconfiança pelos mandatários do poder público. Para eles, essa cidade não poderia subsistir, sob pena de se colocar em xeque todo o moderno projeto de Belo Horizonte. Assim, inúmeras estratégias passam a ser adotadas, visando a eliminar essa “cidade perigosa”.

Os olhares vigilantes do poder se voltam para os lugares ocupados pelos setores populares, que, dada a ameaça que representavam, exigiam “um conhecimento e controle permanentes, capazes de adequar aquele mundo alheio e caótico aos padrões desejados de uma ordem urbana moderna” (JULIÃO, 1996, p. 84). Os espaços de moradia, lazer e trabalho dos segmentos socialmente mais pobres são submetidos a um controle e repressão sistemáticos, não só por meio de ações policiais, como também mediante iniciativas da

---

<sup>1</sup> Expressivos são, a esse respeito, os dados do Censo de 1912. Belo Horizonte contava, no momento, com uma população de 39 mil habitantes. Destes, 68% residiam fora da zona urbana (38% na zona suburbana e 30% na zona rural). Quanto às habitações, 25% eram precárias, 27% eram barracos, 15% não tinham energia elétrica, 36% não possuíam abastecimento de água e 24% eram desprovidas de sistema de esgotos (MOURA, 1994).

Seção de Higiene e da Polícia Sanitária da Prefeitura. Criadas em 1900, essas duas agências públicas encarregam-se de determinar os padrões de moradia operária, visando a criar um modelo homogêneo de urbanização. Moradias coletivas e cafuas são condenadas pelo poder público, em nome da higiene e da modernidade.

O controle e as iniciativas de eliminação da cidade indesejável levam à remoção das habitações tidas como inadequadas pelo poder público. Data de 1900 a primeira iniciativa nesse sentido, quando o então prefeito Bernardo Pinto Monteiro determina a demolição de cafuas no Córrego do Leitão. A população ali residente deveria ser removida para o Barro Preto (zona urbana) e Santa Efigênia (zona suburbana), diferentemente das grandes cidades do país, onde se fazia a remoção das favelas sem o reassentamento de sua população. A política de “vanguarda” da Prefeitura de Belo Horizonte justifica-se pelo interesse do poder público em garantir um contingente de trabalhadores necessário à continuidade da construção da cidade (GUIMARÃES, 1991).

Ao longo de quase todo o período aqui enfocado, essa política de eliminação das favelas por meio da remoção de seus moradores para regiões mais distantes dá a tônica das iniciativas do poder público em relação ao problema da habitação popular (GUIMARÃES, 1991).

Os excluídos do direito à cidade, já a partir dos primeiros anos do século XX, principalmente aqueles residentes em bairros periféricos, reclamam publicamente – por meio de assembléias nos bairros, abaixo-assinados e denúncias na imprensa – da falta de transporte, iluminação, água, esgoto e limpeza pública. Assim, em 1902 é organizada a União dos Moradores de Santa Efigênia, que reivindica melhorias urbanas e se mobiliza para construir a capela local. Na mesma década, os moradores da Floresta e da Lagoinha reivindicam abastecimento de água e os do Calafate a extensão da linha de bonde até esse ponto da cidade (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984). Essas demandas expressam “a luta por um lugar no interior de uma ordem que os excluía; por um direito do cidadão, em sua acepção primária – o de ser habitante da cidade” (JULIÃO, 1996, p. 91).

Mediante pressão popular, a Prefeitura vê-se forçada a alterar o inicialmente planejado para a cidade, incorporando núcleos populacionais que cresciam à revelia do controle do Estado. Esse é o caso do Barro Preto, que, em 1902, por decreto municipal, é reservado para residência operária, oficializando-se uma situação já existente. Nesse bairro, a partir de 1909, os moradores

têm de cumprir certas exigências como condição para obtenção do título definitivo do terreno. Exigências que incidem sobre seu cotidiano, querendo-se, com isso, moldar-se o comportamento de “bom operário”. Depois, a Prefeitura designa novas áreas de moradia operária. Em 1913, é autorizada a construção da primeira vila operária em Belo Horizonte, por iniciativa de particulares, no Calafate. Em 1919, é instalada a primeira vila proletária, na Lagoinha, com seus lotes vendidos pela própria Prefeitura.

Essas iniciativas revelam o reconhecimento, pelo poder público, de que Belo Horizonte se tornara algo diferente de uma cidade administrativa (SILVA, 1998) e de que era necessário incorporar à planta da cidade locais para a residência de trabalhadores.

Nos anos 1920, Belo Horizonte assiste a uma significativa expansão da fronteira urbana que, ao final da década, rompe com os limites previstos no projeto de Aarão Reis. Esse crescimento é, em parte, decorrência do incremento da atividade industrial em municípios vizinhos à capital, atraindo um grande número de atividades financeiras e comerciais. Belo Horizonte passa a figurar como o centro urbano da região. Esse processo vem acompanhado, já ao final da década, por um *boom* imobiliário, alimentado pelo crescimento demográfico resultante do aumento das migrações de origem rural.

Simultaneamente, o poder público diminui sua gerência na cidade, entregando-a a grupos particulares (GUIMARÃES, 1991). Companhias imobiliárias passam a lotear áreas até então pertencentes às ex-colônias agrícolas, visando à formação de vilas mediante construção de casas a serem comercializadas (vendidas ou alugadas). A cidade alarga ainda mais seu território em direção à periferia, especialmente com a proliferação de loteamentos sem infra-estrutura, aprovados indiscriminadamente pela Prefeitura (GUIMARÃES; AZEVEDO; ROCHA, 1995). Para esses espaços orientam-se trabalhadores mais qualificados, com renda suficiente para adquirir ou alugar sua residência. Aos trabalhadores com rendimentos mais baixos resta a opção das favelas, que se expandem ainda mais nas zonas urbana e suburbana. As grandes favelas formadas na zona urbana, especialmente a da Barroca e do Barro Preto, continuam a sofrer com as pressões do poder público pela remoção de seus habitantes para áreas mais afastadas. Novas favelas acabam surgindo em regiões distantes do centro urbano, como a Vila dos Marmiteiros, localizada na região oeste e fruto da remoção da favela da Barroca, iniciada em 1929.

O crescimento econômico da cidade acentua-se nas décadas de 1930 e 1940. Em 1935, assume a Prefeitura Otacílio Negrão de Lima, pretendendo

impulsionar a industrialização de Belo Horizonte. Para alcançar tal propósito, julga-se necessário remodelar a cidade, com a atribuição de novas funções para seus espaços. Em 1936, é criada a zona industrial ao longo da linha ferroviária e do Ribeirão Arrudas, onde se instalam mais de 20 empresas. Negrão de Lima procura preencher o vazio da zona urbana, combater a especulação dos terrenos e o crescimento desordenado da cidade. Para tanto, condiciona a compra de lotes à construção de casas e obriga os loteadores a realizarem serviços de infra-estrutura.

Tais medidas acabam por ter alcance bastante limitado. Os loteadores burlam as exigências da Prefeitura, criando loteamentos clandestinos nas zonas suburbana e rural, onde se limitavam a demarcar os lotes e abrir vias, sem qualquer infra-estrutura. Ao mesmo tempo, continuam as invasões de terrenos públicos em áreas periféricas. A Prefeitura acentua, então, o processo de remoção das favelas, tidas como indesejáveis a uma cidade em industrialização e modernização. Outras vezes, pela pressão das associações de moradores, o poder público municipal se vê forçado a reconhecer como vilas operárias as áreas invadidas, vendendo os lotes aos seus ocupantes. Na década de 1930, as vilas constituem o padrão típico de moradia popular em Belo Horizonte. “As vilas eram, de fato, vilas-favelas, onde continuavam faltando infra-estrutura e acesso, em consequência da não abertura ou do mau estado das vias por onde deveriam trafegar ônibus” (GUIMARÃES, 1991, p. 195).

Esse crescimento desordenado da periferia também faz crescer, nos anos 1930, os movimentos de reivindicação das vilas e bairros populares. Decisivos a esse respeito são a atuação da Aliança Nacional Libertadora (ANL) junto aos trabalhadores da cidade e a realização de eleições para a Câmara Municipal, que promove o surgimento de diretórios políticos de partidos nos bairros carentes, para onde os candidatos se dirigiam em busca de votos.

Com a implantação da ditadura do Estado Novo (1937/45), o associativismo de base local conhece uma fase de refluxo, com a desmobilização das organizações de moradores promovida pelo Estado autoritário. Entretanto, é na década de 1940 que Belo Horizonte se afirma como o principal pólo industrial, financeiro e comercial do Estado. Sua transformação urbana se acelera, com realizações urbanísticas e arquitetônicas que procuram consolidar o perfil “moderno” da capital. A cidade vive, então, uma nova fase, com forte recuperação do discurso da modernização que já se fizera presente no momento de sua construção (FARIA, 1985).

No centro urbano, a modernização era simbolizada pela verticalização das edificações, marcando o ciclo de arranha-céus (PERPÉTUO; CORRÊA, 1987). Momento emblemático dessas iniciativas “modernizadoras” é a Prefeitura de Juscelino Kubitschek (1940/45), que implementa várias alterações na cidade, visando a integrá-la aos “novos tempos” do progresso (STARLING, 2002).

A cidade continua a crescer, irreversivelmente guiada para o norte – com a Pampulha e a abertura da Avenida Antônio Carlos – e para o oeste – pela extensão da Avenida Amazonas e construção da Cidade Industrial (MOURA, 1994). A Prefeitura realiza uma nova planta cadastral (1942), com vistas a um rígido cadastramento dos lotes e construções. O poder público pretende, assim, recuperar o controle sobre a ocupação do solo urbano, refreando o crescimento desordenado da cidade. A equação do problema da moradia para o trabalhador se torna premente, ganhando espaço no discurso oficial e dos empresários. Em 1942 é lançado um grande empreendimento de moradia popular, o Conjunto IAPI, em área da favela da Pedreira Prado Lopes. A população que residia no local é desalojada e, somente depois disso, têm início as obras (1944). Conjunto habitacional vertical, construído por convênio firmado entre a Prefeitura e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários, o Conjunto IAPI é a primeira iniciativa do poder público, em Belo Horizonte, de construção de residências para trabalhadores. Iniciativa individualmente arrojada, em tamanho e concepção urbanística, mas em muito insuficiente para suprir a demanda por moradias.

Ao final dos anos 1940 e ao longo da década de 1950, o déficit habitacional em Belo Horizonte se acentua, à medida que a industrialização se expande, favorecida pela solução de um dos seus mais sérios entraves, ou seja, o de fornecimento de energia. Com a criação da Cemig, no início da década de 1950, indústrias de grande porte se estabelecem na Cidade Industrial, atraindo grandes contingentes de população rural em busca de melhores condições de vida. O crescimento populacional é intenso, tendo o número de habitantes em Belo Horizonte praticamente dobrado em uma década.<sup>2</sup>

No mesmo período, a especulação imobiliária é ainda mais extrema. As companhias imobiliárias se consolidam e começam a formar seus estoques de terra. Dados do final da década de 1950 mostram a existência de 2,5 lotes

<sup>2</sup> Se em 1950 a população da cidade é de 352.724 habitantes, em 1960 passa a ser de 693.328 pessoas, das quais 60% não são nascidas na capital (MOURA, 1994).

vagos para cada lote ocupado na cidade (MOURA, 1994). Igualmente têm atuação significativa as empresas de construção civil, que se dedicam à construção de prédios comerciais e de apartamentos destinados aos setores de renda média e alta. Aos setores de baixa renda, os loteamentos clandestinos e os bairros e vilas operários, sem qualquer infra-estrutura, continuam a ser a alternativa para obterem suas residências. Para aqueles segmentos ainda mais empobrecidos, a única alternativa continua a ser a favela.

Nesse momento, crescem os movimentos reivindicatórios em Belo Horizonte. Os moradores de vilas e favelas se organizam nas chamadas Uniões de Defesa Coletiva, enquanto os habitantes de bairros de periferia mobilizam-se por meio dos Comitês Pró-Melhoramento (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

A provisão de habitações a baixo custo para trabalhadores torna-se necessidade urgente. Na Prefeitura de Otacílio Negrão de Lima (1947/51) são construídas, na periferia, habitações para populações expulsas das favelas centrais, com participação da Fundação da Casa Popular. Na administração de Américo Gianetti (1951/54), o poder público adota a estratégia de instalar centros sociais nos bairros e vilas periféricas, com apoio da Igreja, visando a evitar mobilizações populares. Mais uma vez, a ação do poder público se mostra insuficiente para satisfazer à crescente demanda por moradia.

Em 1955, o poder público municipal se encarrega de construir casas para os setores populares (SILVA, 1998). O prefeito Celso Melo Azevedo (1955/59) realiza cadastramento das favelas com o intuito de elaborar estratégia para minorar o quadro de carência habitacional na cidade. É constatada a existência de 9.343 domicílios com 36.432 moradores (AFONSO; AZEVEDO, 1987). Diante desse quadro, cria-se o Departamento Municipal de Habitações e Bairros Populares (1955), destinado a construir bairros populares e moradias baratas, a fim de se erradicar o problema das favelas. “A característica mais significativa desse departamento era sua política explícita de só desfavelar após oferecer outra moradia que apresentasse condições de habitabilidade” (AFONSO; AZEVEDO, 1987, p. 117). Contudo, a perspectiva permanece a do desfavelamento, removendo os favelados para conjuntos habitacionais distantes do centro urbano. Os recursos financeiros para as iniciativas do Departamento seriam garantidos por uma taxa de habitação popular, no valor de 3% sobre os loteamentos e construções aprovados pela Prefeitura. Até 1959, o Departamento criou dois conjuntos habitacionais e construiu, em várias favelas, sedes para as Uniões de Defesa Coletiva.

Ao iniciar-se a década de 1960, a crise habitacional é de extrema gravidade, não só em Belo Horizonte, mas em todas as grandes cidades do país. O tema da reforma urbana passa a fazer parte da agenda dos movimentos populares. Reivindica-se acesso à terra para assentamento definitivo da população, por meio da desapropriação de terras não construídas para implantação de unidades habitacionais (COSTA; BAPTISTA, 1998).

Em Belo Horizonte as invasões de terras e formação de favelas se multiplicam, devido à continuidade do processo migratório e ao preço elevado da terra urbana, aliados à pouca expressividade dos programas de habitação popular. O acesso à moradia continua a seguir, basicamente, a lógica do mercado, controlado pelo capital imobiliário. Esse capital busca no mercado financeiro taxas mais elevadas de rentabilidade, proporcionadas pela alta inflacionária. Conseqüentemente, reduz-se, no início dos anos 1960, o número de novos loteamentos. Os empreendimentos imobiliários dessa natureza localizam-se ou em regiões mais valorizadas da cidade ou em áreas de expansão, nas quais os agentes imobiliários limitavam-se a oferecer a luz e o calçamento da rua principal (GUIMARÃES; AZEVEDO; ROCHA, 1995).

Ao lado da ausência de uma política efetiva de produção de habitações acessíveis a um grande número de trabalhadores, no início da década de 1960, durante a gestão de Amintas de Barros (1959/63), crescem as manifestações de favelados contra os riscos de expulsão. Os constantes cortes de água e luz nas favelas, estratégia utilizada pela Prefeitura para combater a expansão e a ocupação ilegal de terrenos, também são alvos do protesto popular. Assembléias são realizadas nas favelas, reunindo um crescente número de moradores, com o objetivo de obter a legalização da posse dos terrenos e reivindicar melhorias urbanas (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

Há também um grande número de ocupações de terrenos particulares, levando a constantes ações judiciais de reintegração de posse e a atritos com a polícia. À medida que se agrava o problema das favelas, o poder público municipal assume o discurso do desfavelamento como obrigação do Estado, alimentando e fazendo multiplicarem-se as Uniões de Defesa Coletiva, que reivindicam soluções para seus problemas. Essas Uniões reúnem-se, então, para formar a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, que, em 1964, já contava com 55 associações filiadas (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984).

É nesse contexto de crise habitacional aguda em Belo Horizonte, acompanhada de uma crescente organização e mobilização dos moradores de favelas,

que o governador Magalhães Pinto lança um amplo programa habitacional. Empossado em 1961, o governador promete, com sua política de “casas para o povo”, resolver o problema das favelas na cidade. Mais uma vez, o poder público elabora estratégias de intervenção no urbano, agora com o claro objetivo de conter a crescente agitação dos excluídos. Implementado efetivamente a partir de 1964, já sob o regime ditatorial imposto pelos militares, esse projeto teve repercussão limitada, pois, no novo contexto político nacional, o governo federal passou a centralizar a política habitacional, tendo como base o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, o Banco Nacional de Habitação e o Plano Nacional de Habitação, todos de 1964. No topo do sistema está o BNH,<sup>3</sup> centralizando e monopolizando os recursos e decisões de política habitacional, com a imposição do desenho dos projetos, modalidades de financiamento e formas de distribuição das unidades. Apesar de ter dado prioridade, nos primeiros meses de sua existência, à captação de recursos necessários ao funcionamento do sistema proposto (SILVA, 1989), a nova política habitacional abortava, em seu nascimento, o programa do governo Magalhães Pinto, projetado para ser executado a curto e médio prazo. Simultaneamente, a repressão política impôs aos setores organizados da sociedade civil – dentre eles os movimentos de moradores de bairros de periferia e de favelas – um duro silêncio.

Ao se fazer o balanço da história da formação do espaço de Belo Horizonte, da fundação da cidade ao início dos anos 1960, percebe-se que a ação do poder público caracteriza-se, de forma constante, em “manter o controle do acesso ao espaço urbano e ao mesmo tempo garantir o livre funcionamento das forças do mercado imobiliário, em um contexto de profundas desigualdades sociais e sem políticas públicas urbanas de caráter universalista” (COSTA; BAPTISTA, 1998, p. 270).

Em decorrência, desde o início da história da cidade, o problema da falta de condições dignas de habitabilidade está presente na vida de uma numerosa e crescente parcela da sua população. Tal quadro acaba por lançar os moradores de baixa renda em uma crescente atividade reivindicativa, em defesa de melhores condições de vida e moradia. E o poder público, não imune a tais pressões, é forçado a tomar iniciativas e dar alguma resposta aos reclames populares. Nesse processo, marcado por conflitos de interesses, o espaço de Belo Horizonte é construído, evidenciando, ainda, a desigualdade.

---

<sup>3</sup> O Banco Nacional de Habitação foi criado pela Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.

## Abstract

The construction of housing areas for popular sectors is one of the pervading problems in the history of Belo Horizonte. This article aims to understand the production of space for popular housing areas in the city, pointing out the action of the public and popular sectors and real estate agents. At different moments in the history of the city, each one of those subjects has a projection – explicit or not – of what popular housing areas must be. Each one, from its respective projects, acts in order to make it possible. And, from this search and confrontation of projects and actions, the urban space of Belo Horizonte is built.

**Key words:** Popular housing; Urban space production; History of Belo Horizonte.

## Referências

- AFONSO, Mariza R.; AZEVEDO, Sérgio de. Cidade, poder público e movimento de favelados. In: POMPEMAYER, Malory (Org.). *Movimentos sociais em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1987. p. 111-139.
- BRESCIANI, Maria Stella. As sete portas da cidade. *Espaço e Debates*, São Paulo, Ano 11, n. 34, p. 6-11, 1991.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no/do mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura; BAPTISTA, Maria Elisa. Arquitetura silenciosa. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org.). *Arquitetura da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998. p. 263-295.
- FARIA, Maria Auxiliadora. *Belo Horizonte: espaço urbano e dominação política*. Revista do Departamento de História, Belo Horizonte, n. 1, p. 26-43, 1985.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1993.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. 1991. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Berenice Martins; AZEVEDO, Sérgio de; ROCHA, Vicente E. *A lógica de atuação dos promotores imobiliários na formação do espaço urbano de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ceurb, 1995.
- JULIÃO, Letícia. Belo Horizonte: itinerários de uma cidade moderna. In: DUTRA, Eliana de Freitas (Org.). *BH: horizontes históricos*. Belo Horizonte: C/Arte, 1996. p. 49-118.
- MOURA, Heloísa Soares de. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto L. M. (Coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1994. p. 51-77.

PENNA, Alícia Duarte. *O espaço infiel: quando o giro da economia capitalista impõe-se à cidade*. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geo-Ciências, Belo Horizonte.

PERPÉTUO, Fernando Antônio Oliva; CORRÊA, Luiz Eduardo Monteiro (Coord.). *Memória econômica da cidade de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: BMG, 1987.

RAMINELLI, Ronald. História urbana. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Org.). *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 185-202.

SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. A concepção de cidade em diferentes matrizes teóricas das Ciências Sociais. *Revista Rio de Janeiro*, n. 9, p. 91-99, jan./abr. 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Regina Helena Alves da (Coord.). *O legislativo e a cidade: domínios de construção do espaço público*. Belo Horizonte: Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, 1998.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Juscelino prefeito. In: STARLING, Heloísa Maria Murgel. *Juscelino prefeito (1940-1945)*. Belo Horizonte: PBH/MHAB, 2002. p. 31-44.

