CYNTHIA DE SOUZA SANTOS

**A POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO
DE BAIXA RENDA, EM BELO HORIZONTE,
A PARTIR DE 1990.**

Tese apresentada na Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Doutor em Arquitetura e Urbanismo. Área
de concentração: Habitat

**Orientador: Prof. Dr. Paulo César Xavier
Pereira**

SÃO PAULO

2006

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO,
PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

ASSINATURA:

E-MAIL: cynthiaarq@yahoo.com.br

Santos, Cynthia de Souza

S237p A política habitacional para a população de baixa renda, em
Belo Horizonte, a partir de 1990 / Cynthia de Souza
Santos. --São Paulo, 2006.

331 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat - FAUUSP
Orientador: Paulo César Xavier Pereira

1.Favelas – Belo Horizonte 2.Habitação – Belo Horizonte
3.Política habitacional – Belo Horizonte I.Título

CDU 711.585(815.11)

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a Daniel Poyanco Bravo, uma pessoa muito especial e fundamental na minha vida que contribuiu para mais essa realização.

A minha mãe Leny, por sua paciência e incentivo.

Ao meu pai Newton Santos, que não se encontra mais nesse plano, pelo seu exemplo e trajetória de vida que sempre iluminarão a minha existência.

Aos meus irmãos queridos Klaus, Glady, Anderson e Gladson que sempre me apoiaram.

Aos meus amados sobrinhos Laura, Paula, Bernardo, Victor, Arthur e Alice.

A um ser bem pequenino que ainda está para chegar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Dr. Paulo César Xavier Pereira pela presença firme e pelas diretrizes que foram fundamentais para a conclusão dessa Tese.

A professora Dra. Heloísa Soares de Moura Costa pelas contribuições valiosas.

Aos meus familiares e amigos pela paciência, estímulo e apoio.

À CAPES pelo apoio financeiro através da concessão de uma bolsa de estudos durante o período de 2 anos e 6 meses.

Ao Programa de Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo- FAUUSP, seus Professores e funcionários.

Ao Observatório das Metrópoles – Núcleo de Minas Gerais / PROEX-PUC Minas.

Aos colegas de trabalho da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL pelas importantes informações e apoio: Maria Cristina Fonseca Magalhães (Diretora de Planejamento); Júnia Naves (Chefe de Divisão de Captação de Recursos); Karla Maria Vilas Marques (Chefe de Divisão de Planejamento); Daniel Poyanco Bravo (Supervisão de Planos Globais); Andréa Giovanini Nogueira (Informações Técnicas); Águida Maria Ribeiro, Cláudia Melo Silva e Tânia Moura Nascimento (Setor social); Débora (Secretária); Adriana Duval (Arquiteta); Rafael e Rodrigo (estagiários).

Aos colegas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, pelas informações e contribuições, Claudinéia Jacinto e Sérgio Moraleida.

A coordenadora do Programa Habitar Brasil – BID, da Vila Senhor dos Passos, Jaqueline Rosas e sua equipe técnica: Juliana (coordenadora do trabalho social) e Douglas (estagiário)

As amigas Ana Luiza e Raquel pelo apoio técnico.

RESUMO

Esta Tese tem como objeto de análise a política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte, a partir de 1990. Essa política foi analisada nas suas formas de manifestação, materializadas nos modelos de produção de novos assentamentos de interesse social e de intervenção urbana em favelas. Dados os diferentes contextos e momentos políticos examinados no decorrer das décadas de 80 e 90, essa política habitacional assumiu contornos diversos. Tais contornos foram verificados na emergência, complementação, simultaneidade e flexibilidade desses modelos hoje polarizados. Buscava-se a compreensão de uma lógica “dual” de sua manifestação “polarizada”. Constatou-se que a lógica dessa política habitacional que oscila entre a produção de conjuntos habitacionais e a urbanização e regularização de favelas está relacionada aos diferentes modos de produção do capital, do mercado do solo e da moradia. Verificou-se também que, em um ambiente de contradições, um modelo se sustenta com a existência do outro e ao mesmo tempo tende a atender a uma mescla de interesses dos diferentes atores, reiterando as desigualdades sócio-espaciais.

ABSTRACT

This thesis has as its object of analysis house politics focused on low income population from Belo Horizonte city since 1990. That politics was analyzed in terms of its configuration, which took shape through production model for new settlement of social interest and through urbanization of slums. Given different contexts and political moments examined in the 80 and 90 years, house politics assumed several contours. Such contours were ascertained on emergence, summation, simultaneity and flexibility of those models which nowadays are polarized. The understanding of a dual logic for those polarized manifestations was sought. It was confirmed that the logic of that house politics, which oscilates between production of new settlement and urbanization with regularization of slums, is related to the different ways of capital production, land market and housing. It was also ascertained that in environment of contradiction one model bears itself with the existence of another, and at the same time tends to consider a blend of interest from different actors reiterating social and spacial inequalities.

SUMÁRIO

SUMÁRIO.....	1
ÍNDICE DE TABELAS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	7
ÍNDICE DE FIGURAS	8
LISTA DE ABREVIATURAS.....	10
APRESENTAÇÃO.....	14
PARTE I.....	21
1. A FAVELA NA POLÍTICA HABITACIONAL: UMA EVOLUÇÃO?.....	21
1.1. Introdução.....	21
1.2. Erradicação de Favelas: A Solução e o Mito da Marginalidade	25
1.3. Periferias: Loteamento e Autoconstrução	29
1.3.1. Crescimento das Favelas.....	30
1.4. A Legitimação da Política de Habitação para População de Baixa Renda: Ideário da Casa Própria.....	32
1.5. A Propriedade Privada: Cerne da Política Habitacional	36
1.6. Da Remoção e Reassentamento de Famílias em Conjuntos Habitacionais à Urbanização e Regularização de Favelas	45
1.6.1. Introdução.....	45
1.6.2. As Origens dos Programas Habitacionais em Outros Países e no Brasil	46
1.6.3. Da Política do BNH à Descentralização e Municipalização da Política Habitacional	50
1.6.4. A Nova “Maquiagem” da Política Habitacional	56
1.6.5. A Mudança de Paradigma.....	60
1.7. Outras Considerações	65
2. OS AGENTES E A LÓGICA DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	69
2.1. O Estado, Seus Papéis e Correlações.....	72
2.1.1. Estado e os Proprietários.....	75
2.1.2. Estado e as Agências Financeiras	79
2.1.3. Estado e as Empresas de Projetos e da Construção Civil.....	84
2.1.4. Estado e as Comunidades	87

2.1.5.	As Organizações Não Governamentais – ONG’S	91
2.2.	“De Interventor a Facilitador”?.....	92
3.	AVALIAÇÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: UMA DISCUSSÃO DE CRITÉRIOS	95
3.1.	Introdução	95
3.2.	Avaliação ou Análise de Políticas Públicas de Habitação?.....	95
3.3.	Avaliação de Política Habitacional	97
3.4.	Políticas de Produção de Conjuntos Habitacionais e de Urbanização e Regularização de Favelas: Uma Discussão de Critérios de Avaliação.....	103
3.5.	Outras Considerações	114
4.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	116
4.1.	O Movimento Pendular da Política Habitacional para a População de Baixa Renda	116
PARTE II.....		123
1	CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, A PARTIR DE 1986, EM BELO HORIZONTE.	123
1.1	Introdução	123
1.2	A Redemocratização – Fim do BNH	124
1.2.1	Contexto da Política Habitacional de Belo Horizonte nas Décadas de 80 e 90	124
1.2.2	A Retomada do Governo Federal a Partir de Novos Programas	135
1.2.3	Movimentos Sociais - do PRODECOM ao PROFAVELA	139
1.3	A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e a Política Habitacional	145
1.4	A Constituição de 1988 e a Política de Desenvolvimento Urbano	147
1.4.1	Os Instrumentos Urbanísticos	149
1.5	Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e a Política Habitacional	150
1.6	Quadro Federativo e a Autonomização da Política Habitacional	152
1.7	A Institucionalização do Sistema Municipal de Habitação – SMH	153
1.7.1	Programas Municipais de Habitação.....	157
1.8	As Favelas e a Política Habitacional de BH – Anos 2000	163
1.8.1	Cenário.....	163
1.9	Considerações	165

2	CONJUNTO HABITACIONAL GRANJA DE FREITAS III X VILA SENHOR DOS PASSOS: DUALIDADE DESSA POLÍTICA?	169
2.1	Introdução	169
2.2	OPR: Urbanização de Favelas ou Produção de Novos Assentamentos?.....	171
2.3	Conjunto Habitacional Granja de Freitas III – CHGF: A Reprodução do Velho Modelo?	183
2.3.1	Introdução	183
2.3.2	OPH e o CHGF III	186
2.3.3	A Produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III	191
2.3.4	Do Terreno de implantação do CHGF-III	192
2.3.5	Caracterização da Região de Entorno	193
2.3.6	Projetos e Execução do Empreendimento.....	194
2.3.7	Perfil Sócio-Econômico das Famílias do CHGF III	200
2.4	Considerações	213
2.5	Intervenção Estrutural na Vila Senhor Dos Passos	215
2.5.1	Do Buraco Quente a Vila Senhor Dos Passos.....	221
2.5.2	Região de Entorno da Vila Senhor Dos Passos.....	228
2.5.3	Alvoradas, Pró-Moradias ao Programa Habitar Brasil.....	231
2.5.4	Análise Comparativa: Perfil Sócio-Econômico das Famílias, Caracterizações Físico- Ambientais e Fundiárias da Vila Senhor dos Passos	239
2.5.5	Valorização Imobiliária na Vila Senhor dos Passos?.....	259
2.6	Considerações	262
2.7	Conjunto Habitacional Granja de Freitas X Urbanização da Vila Senhor dos Passos?	264
2.7.1	Na Aplicação dos Modelos de Produção de Conjuntos Habitacionais e de Urbanização Quem são os Agentes?	275
2.8	Considerações	281
	CONCLUSÕES FINAIS	283
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	292
	ANEXOS	305
1.	HISTÓRICO FOTOGRÁFICO DO CONJUNTO HABITACIONAL GRANJA DE FREITAS III.....	306
2.	HISTÓRICO FOTOGRÁFICO DA VILA SENHOR DOS PASSOS.....	313
3.	QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA DE CAMPO (2006).....	324

4.	ESTUDO COMPARATIVO DO IPTU PARA A VILA SENHOR DOS PASSOS	330
5.	INVESTIMENTOS – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS x PRODUÇÃO DE CHIS (1997 – 2003)....	331

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos de Governo Aplicados em BH (1995-2001).....	138
Tabela 2 – Empreendimentos do Orçamento Participativo Regional (1.994 – 2002).....	159
Tabela 3 – Diretrizes e Etapas do Empreendimento Habitacional em Novos Assentamentos da Política Municipal de Habitação – Belo Horizonte – 2.000.....	177
Tabela 4 – Evolução dos Investimentos Realizados pela URBEL em HIS e Urbanização e Regularização de Favelas (1986 a 2001).....	179
Tabela 5 – Recursos Aplicados em Urbanização e Produção de Novos Assentamentos (1986 a 2003).....	180
Tabela 6 – Objetivos, Diretrizes e Tipos de Intervenção na Atuação em Assentamentos Existentes – Política Municipal de Habitação – Belo Horizonte – 2.000.....	182
Tabela 7 – Distribuição de Recursos – OPH – 1998/1999	186
Tabela 8 – Distribuição das U.H.'s do CHGF-III entre os Núcleos de Sem-Casa Participantes do OPH.	187
Tabela 9 – Equipamentos de Ensino do Conjunto Granja de Freitas III.....	196
Tabela 10 – Regime de Ocupação das Famílias na Moradia Anterior.....	201
Tabela 11 – Moradores Pioneiros e Não Pioneiros do CHGF III	202
Tabela 12 – Caracterização das Áreas de Moradia Anterior.....	204
Tabela 13 – Distribuição da População Segundo a Faixa Etária	207
Tabela 14 – Situação dos Responsáveis / Domicílios.....	208
Tabela 15 – Situação Ocupacional dos Moradores Antes e Depois do CHGF III	208
Tabela 16 – Percepção dos Entrevistados sobre a Qualificação do Acesso a Comércio nos Períodos Anterior e Posterior à Mudança para o CHGF III.....	210
Tabela 17 – Percepção dos Entrevistados sobre a Qualificação do Acesso a Serviços nos Períodos Anterior e Posterior à Mudança para o CHGF III.....	211
Tabela 18 – Renda Mensal Familiar Antes e Depois (CHGF III).....	212
Tabela 19 – Balanço de Planos Globais - 1995 A 2002.....	220
Tabela 20 – Tempo de Moradia das Famílias na Vila Sr dos Passos.....	241
Tabela 21 – Melhorias Habitacionais	242
Tabela 22 – Regime de Ocupação da Moradia	243
Tabela 23 – População Feminina e Masculina	244
Tabela 24 – Faixa Etária.....	245
Tabela 25 – Faixa Etária da População da Vila Senhor dos Passos.....	246

Tabela 26 – Situação Ocupacional / Responsáveis por Domicílio- 1995 E 2006.....	247
Tabela 27 – Local de Trabalho Responsáveis / Domicílio	249
Tabela 28 – Meio de Locomoção / Responsáveis Domicílio.....	250
Tabela 29 – Distribuição da População / Renda Familiar.....	251
Tabela 30 – Renda Mensal Familiar em 2000 e 2006.....	252
Tabela 31 – Faixas Renda Mensal / Pessoas Domicílio – 2006.....	253
Tabela 32 – Infraestrutura / Domicílios (Casas) – 2000 e 2006	254
Tabela 33 – Infraestrutura / Domicílios (UH's) – 2000 e 2006	255
Tabela 34 – Sistema de Distribuição de Água (2.000)	256
Tabela 35 – Sistema de Rede Coletora de Esgotos Sanitários	256
Tabela 36 – Percepção dos Moradores – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Moradores das Casas) ..	258
Tabela 37 – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Moradores das UH's).....	258
Tabela 38 – Pontos de Serviços Antes e Depois da Urbanização (Moradores das Casas e UH's)	259
Tabela 39 – Caracterização dos Empreendimentos – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos.....	266
Tabela 40 – Rotatividade dos Moradores – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos.....	267
Tabela 41 – Melhorias Habitacionais - CHGFIII X Vila Senhor dos Passos	268
Tabela 42 – Situação Ocupacional dos Responsáveis / Domicílio (Antes e Depois) - CHGFIII X Vila Senhor dos Passos	269
Tabela 43 – Rendimentos Familiares – GHFIII X Vila Senhor dos Passos.....	270
Tabela 44 – Sublocação de Moradias – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos.....	271
Tabela 45 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade ao Comércio – CHGF-III X Vila Senhor dos Passos	272
Tabela 46 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade a Serviços – CHGF-III X Vila Senhor dos Passos....	273
Tabela 47 – Titulação dos Imóveis	273
Tabela 48 – Agentes Envolvidos – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos.....	276

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desembolso do Fundo Municipal de Habitação (1986 A 2003).....	181
Gráfico 2 – Distribuição da População Segundo o Sexo	206
Gráfico 3 – Percepção dos Entrevistados do Conjunto Granja de Freitas III com Relação a Serviços	211
Gráfico 4 – Renda Mensal Familiar Antes e Depois (CHGF III)	213
Gráfico 5 – Tempo de Moradia / Famílias / Vila Sr Dos Passos	241
Gráfico 6 – Regime de Ocupação da Moradia.....	243
Gráfico 7 – Renda Mensal Familiar 2000 e 2006	252
Gráfico 8 – Infra-Estrutura / Domicílios.....	254
Gráfico 9 – Infraestrutura / Domicílios (UH's)	255
Gráfico 10 – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Casas)	258
Gráfico 11 – Comércio Antes e Depois do Reassentamento (UH's)	259
Gráfico 12 – Serviços Antes e Depois da Urbanização (Casas + UH'S).....	259
Gráfico 13 – Percepção dos Moradores Quanto a Acessibilidade ao Comércio.....	272
Gráfico 14 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade a Serviços	273

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Representação Esquemática da Política Habitacional.....	120
Figura 2 – Mapa da evolução da ocupação de Belo Horizonte.....	126
Figura 3 – Organograma do Orçamento Participativo da Habitação	176
Figura 4 – Inserção Urbana do Conjunto Granja de Freitas	184
Figura 5 – Implantação do Conjunto Granja de Freitas III.....	185
Figura 6 – Vista Panorâmica do Conjunto Granja de Freitas III.....	191
Figura 7 – Vista do Terreno do Granja de Freitas	192
Figura 8 – Parcelamento de 1948 do Bairro Granja de Freitas.....	194
Figura 9 – Apartamento Tipo 1 do Conjunto Granja de Freitas III	198
Figura 10 – Esquema do Tijolito	198
Figura 11 – Bairros de Origem dos Moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III.....	205
Figura 12 – Mapa de Localização dos Bairros onde trabalham os Moradores do Conjunto Granja De Freitas III	209
Figura 13 – Organograma do PGE	217
Figura 14 – Organograma de Metodologia de Desenvolvimento do PGE.....	219
Figura 15 – Localização da Vila Senhor dos Passos.....	223
Figura 16 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1942	225
Figura 17 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1967	226
Figura 18 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1999	227
Figura 19 – Mapa dos Equipamentos no Entorno da Vila Senhor dos Passos.....	230
Figura 20 – Mapa das Remoções Realizadas na Vila Senhor dos Passos.....	233
Figura 21 – Mapa das Intervenções Realizadas na Vila Senhor dos Passos (1996 a 1999).....	234
Figura 22 – Mapa da Proposta de Intervenção da Vila Senhor dos Passos.....	238
Figura 23 – Vista Panorâmica da área Granja de Freitas	306
Figura 24 – Acesso ao Conjunto Granja de Freitas	307
Figura 25 – Acesso ao Conjunto Granja de Freitas	307
Figura 26 – Obras de implantação do Conjunto Granja de Freitas III	308
Figura 27 – Obras de implantação do Conjunto Granja de Freitas III	308

Figura 28 – Acesso principal ao Conjunto Granja de Freitas III	309
Figura 29 – Vista entre blocos de edifícios do Conjunto	309
Figura 30 – Vista panorâmica de um bloco do Conjunto	310
Figura 31 – Estrutura de Tijolitos de edifício do Conjunto	310
Figura 32 – Festa de Inauguração do Conjunto Granja de Freitas III	311
Figura 33 – Acesso principal ao Conjunto Granja de Freitas III	312
Figura 34 – Área comum do Conjunto Granja de Freitas	312
Figura 35 – Vista panorâmica da Vila Senhor dos Passos	313
Figura 36 – Vista panorâmica da Vila Senhor dos Passos	313
Figura 37 – Vista panorâmica de encosta da Vila Senhor dos Passos	314
Figura 38 – Exemplos de tipologias construtivas precárias	314
Figura 39 – Exemplo de edificação sujeita a situação de risco geológico	315
Figura 40 – Exemplo de edificações sujeitas a situação de risco geológico	315
Figura 41 – Exemplo de edificações em situação precária	316
Figura 42 – Área com edificações demolidas para construção de praça	316
Figura 43 – Exemplo de edificação em situação construtiva precária	317
Figura 44 – Vista de edificações multifamiliares em estrutura metálica	318
Figura 45 – Vista panorâmica de edificação multifamiliar em estrutura metálica	318
Figura 46 – Conjunto habitacional em estrutura metálica	319
Figura 47 – Detalhe de conjunto habitacional em estrutura metálica	319
Figura 48 – Vista dos Prédios Habitacionais em fase avançada de construção (Programa Habitar Brasil)	320
Figura 49 – Vista dos Prédios Habitacionais em fase avançada de construção (Programa Habitar Brasil)	320
Figura 50 – Vista dos prédios produzidos pelo Programa Habitar Brasil - BID	321
Figura 51 – Recuperação ambiental de taludes	321
Figura 52 – Fachada frontal da creche e centro comunitário	322
Figura 53 – Fachada lateral direita da creche	322
Figura 54 – Rua João Beraldo urbanizada	323
Figura 55 – Rua Vivina urbanizada	323

LISTA DE ABREVIATURAS

AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
AVSI	Associação dos Voluntários ao Serviço Internacional
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BH	Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CHGF	Conjunto Habitacional Granja de Freitas – III
CHIS	Conjunto Habitacional de Interesse Social
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB/MG	Companhia de Habitação Popular de Minas Gerais
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DI	Desenvolvimento Interinstitucional
DI	Departamento de Investigações
DN	Debate Nacional
DPB	Departamento de Habitação de Bairros Populares
EHIS	Empreendimento Habitacional de Interesse Social
FAMOBH	Associação de Moradores de Favelas de Belo Horizonte
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GR	Grupo de Referência
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
HBB	Programa Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento
HIS	Habitação de Interesse Social

IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensões
ICM	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEAD	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Diagnóstico
IPMF	Imposto sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LABHAB	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos
LOM	Lei Orgânica do Município.
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte
MBES	Ministério da Habitação e Bem Estar Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MINTER	Ministério do Interior
MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação
OPR	Orçamento Participativo Regional
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa Federal de Arrendamento Residencial
PASS	Programa de Ação Social e Saneamento
PEA	População Economicamente Ativa
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PEPH	Programa Especial de Habitação Popular
PGE	Plano Global Específico
PHPBR	Política Habitacional para a População de Baixa Renda
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Lei n.º 9.527, de 29/12/87 e Decreto Estadual n.º 28.138, de 1/06/88)
PMBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PMDES	Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social
PMH	Política Municipal de Habitação

PNH	Política Nacional e Habitação
PROAS	Programa Municipal de Reassentamento de Famílias por Calamidades ou Obras Públicas
PRODABEL	Processamento de Dados de Belo Horizonte
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROEX/PUC-MG	Observatório das Metrôpoles – Núcleo de Minas Gerais
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROPAR	Programa Participativo de Obras Prioritárias
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SE – 4	Setor Especial – 4
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SEPLAN/MG	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti Higiênicas
SERFAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
SINDUSCON/MG	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Minas Gerais
SMA	Secretaria Municipal de Abastecimento
SMACON	Secretaria Municipal de Assistência à Comunidade Negra
SMAU	Secretaria Municipal de Atividades Urbanas
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMEU	Secretaria Municipal de Estruturas Urbanas
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMIC	Secretaria da Indústria e Comércio
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TELEMIG	Telecomunicações de Minas Gerais
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UH	Unidade Habitacional
UP	Unidade de Planejamento
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
UTP	União dos Trabalhadores da Periferia

VE	Valor Total do Empreendimento
ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social

APRESENTAÇÃO

A presente Tese tem como objeto de análise a política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte, a partir de 1990. Essa política foi analisada nas suas formas de manifestação, que se dão através dos modelos de produção de novos assentamentos de interesse social (de conjuntos habitacionais de interesse social) e de intervenção em assentamentos precários (de urbanização e regularização de favelas).

No início dos anos 90, durante o governo Collor, pouco se avançou em termos da política habitacional para a população de baixa renda. Entretanto, a partir do governo Itamar Franco, surgem alguns diferenciais em relação a essa política, com as propostas de criação de Fundos, Conselhos de Habitação e programas alternativos que funcionariam paralelamente ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH (Programa Habitar Brasil e o Morar Município). Examinando as ações desses governos, Sérgio Azevedo (1996) faz a seguinte crítica a esses programas:

Apesar de apresentarem um avanço significativo ao propor a formação de Conselhos, para gerir a política habitacional – em que, além de membros indicados pelo governo, previa-se a participação de representantes da sociedade civil – e a criação de Fundos específicos, que permitiriam, em princípio, verbas constantes e específicas para a produção de habitação popular, além de evitar possíveis tentativas de desvios de recursos repassados pela União, os programas mencionados possuíam vários constrangimentos. (AZEVEDO, 1996, p.87).

Tais programas dependiam de recursos federais, dos quais parte seria proveniente do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF, mas em função de outras prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), eles ficaram prejudicados.

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, tem-se a implantação, em 1995, do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI que ampliaria as possibilidades de captação de recursos para fins habitacionais, porém não necessariamente para as camadas de baixa renda. Esse tipo de financiamento habitacional somente atenderia à população de baixa renda com a intermediação do poder público, ou seja, por meio da política de subsídio. Por isso, segundo Cherkezian e Bolaffi (1998), “trata-se de um programa que necessita de ações do poder público local para deslanchar. É inadequado para as famílias com renda muito baixa, as quais jamais estarão em condições de conseguir Carta de Crédito para comprar uma casa pronta”.

(Cherkezian & Bolaffi, 1998, p.126-127). A política habitacional do governo Fernando Henrique não apresentou grandes inovações e se caracterizou por um conjunto de ações tímidas. Sendo assim, essa falta de um retorno satisfatório do poder central, em relação à política habitacional voltada para a população de baixa renda, fez com que os vários governos estaduais e municipais buscassem suas próprias formas de atuação nesse campo.

Os modelos praticados pela política habitacional de Belo Horizonte, nesse contexto de mudanças, ganharam novos contornos nos anos 90, período em que foi criado o Sistema Municipal de Habitação – SMH. Esses modelos de política habitacional não são inovadores, pois guardam algumas características daqueles que os originaram, embora contenham elementos que lhes são peculiares. Acrescenta-se que os modelos de política originários similares foram delineados em meio a contextos sócio-políticos diferentes, que vão de matizes mais repressivas e conservadoras do regime militar (erradicação de favelas, remoção e reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais) a populistas e democráticas, quer dizer, “neo-democráticas” (urbanização e regularização de favelas). Entretanto, existe um aspecto que perpassa os vários modelos de política habitacional nas várias fases, que pode ser entendido pela permanência de elementos em suas ações que garantam a reprodução das relações capitalistas que se dão no ambiente construído.

Buscava-se a compreensão de uma lógica “dual” na manifestação “polarizada” da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte. Observou-se, nas várias discussões da política habitacional, que a lógica dessa política está relacionada às diferentes manifestações dos modos de produção do capital e do mercado. Segundo Ribeiro (2003):

Vem ocorrendo nos países centrais um conjunto de transformações na direção da desconstrução do estatuto de antimercadoria do trabalho, instituído com a criação e universalização do sistema de proteção social encarnado pelo Estado do Bem-Estar Social. O resultado destas transformações é o surgimento da mercantilização das condições de reprodução e da cidade, vale dizer, a produção do meio ambiente construído, a prestação dos serviços urbanos, a produção da moradia, a circulação da terra urbana, enfim, todos os elementos que foram desmercantilizados na fase anterior são agora progressivamente incorporados à órbita da acumulação do capital. (RIBEIRO, 2003, p. 23).

Portanto, interessa conhecer os impactos dessas manifestações para a política habitacional voltada para a população de baixa renda, e a correlação desses com a lógica da política habitacional de Belo Horizonte.

Entre as manifestações que interessam para o período estudado estão as relacionadas à emergência dos novos modos de reprodução do capital e do mercado, ou seja, os novos desígnios da acumulação da riqueza e a ação das políticas neoliberais. Sendo assim, dentre esses desígnios e necessidades do capital, têm-se os princípios da flexibilidade e da remercantilização das condições de produção e reprodução, em especial da cidade e da habitação. Conforme afirma Ribeiro (2003, p. 18) “não se trata mais de buscar compatibilizar valor e anti-valor, acumulação privada e necessidades sociais, mas de submeter o público aos novos desígnios e necessidades da acumulação privada da riqueza”.

Portanto, por mais que as políticas habitacionais se tornem “sofisticadas” e “avançadas”, o controle delas permanece nas mãos de agentes financeiros, do mercado da construção e imobiliário, que lhes imputa necessidades de reprodução das forças capitalistas. Tais agentes, representados pelas camadas dominantes, submetem as ações públicas às suas determinações, que são garantidas pelo acesso desigual do solo urbano, isto é, pela apropriação privada do valor e da terra. Contudo, a política habitacional voltada para a população de baixa renda, dependente das diretrizes de governo que, por sua vez, permanece submisso às novas regras do mercado, incorpora as contradições do sistema. Dentro desse ambiente de contradições nas formas de manifestação da política habitacional, os dois modelos praticados são funcionais à alimentação do sistema capitalista de produção do espaço habitacional. Portanto, a lógica de manifestação da política habitacional de Belo Horizonte, que oscila entre a produção de novos assentamentos e a urbanização e regularização de favelas, reflete essas mudanças da lógica do mercado capitalista do solo e da moradia. Ademais, um modelo se sustenta com a existência do outro e, ao mesmo tempo, tende a atender a uma mescla de interesses dos diferentes atores, reiterando as desigualdades sócio-espaciais.

Essas idéias que sustentam a Tese e suas discussões apresentam-se desenvolvidas ao longo desse Volume em duas partes principais (Parte I e II). Na Parte I, têm-se as discussões mais abrangentes sobre a política habitacional no contexto brasileiro e também internacional. Na Parte II, observam-se as análises da política habitacional de Belo Horizonte a partir de 1986, e o estudo de dois casos concretos de aplicação dessa política: a produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e a Urbanização e Regularização da Vila Senhor dos Passos.

Assim, no primeiro capítulo da Parte I, apresenta-se à discussão das relações existentes entre favela, provisão habitacional e política habitacional. Nesse capítulo, procura-se identificar fases, a partir da análise da evolução das formas de atuação da política habitacional voltada para a população de baixa renda, no Brasil e em países latino-americanos, nas favelas. Sendo assim, cada fase confere a essa política características próprias, a saber:

- A primeira fase demonstrada pelo descaso dessa política no tratamento dos problemas das favelas, que foi entendida como política de “tolerância”;
- A segunda fase foi caracterizada pela adoção da política de extinção das áreas precárias e ilegais das cidades, uma vez que elas eram e ainda são vistas como problema social. Observou-se que o planejamento urbano “atribuía ao meio a responsabilidade pelos males econômicos e sociais, percebendo o ‘problema’ da favela exclusivamente da perspectiva habitacional” (VALLADARES, 2005, p.130). A solução encontrada pelo governo foi o emprego da política de remoção das famílias das favelas e seu reassentamento em conjuntos habitacionais sociais;
- A terceira fase caracterizada pela adoção de uma política de intervenção urbana e pela tentativa da ação de regularização das áreas de favelas.

Vários fatores contribuíram para essa mudança de paradigma da política habitacional voltada para a população de baixa renda:

- As contribuições científicas de vários pesquisadores;
- Os resultados desastrosos dessas políticas de remoção de famílias faveladas;
- As pressões exercidas pelas próprias comunidades faveladas que se opunham à política de remoção e reivindicavam por melhorias urbanas e serviços públicos.

Inclui-se nessa reflexão, mesmo considerando o amplo conteúdo crítico já produzido, uma breve retomada da análise ao período do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964-1986), uma vez que ele representa um divisor de águas importante na trajetória da política habitacional. Esse Sistema de política, apesar de não ter alcançado seus objetivos sociais, alcançou outros talvez mais relevantes para economia do país, embora “ocultos” no modelo divulgado como, por exemplo: a alimentação do sistema de acumulação e da concentração de renda. Por isso, afirma Bolaffi (1979):

Com toda probabilidade esses recursos foram criados em investimentos totalmente estranhos à habitação popular ou mesmo à construção civil, para financiar atividades econômicas mais lucrativas e compatíveis com o milagre que se procurou produzir. (BOLAFFI, 1979, p.54).

A política do BNH deu margem para ação inescrupulosa de determinados agentes privados, que se beneficiaram com o Sistema ao implantarem conjuntos habitacionais de má qualidade construtiva, em terrenos inadequados e distantes das áreas centrais, que eram vendidos a preços superiores ao do mercado privado, para famílias de baixo poder aquisitivo. Bolaffi se refere à participação dos agentes financeiros no processo de provisão pública habitacional. Tais agentes, vinculados ao capital, estabelecem condições financeiras ao poder público que, não encontrando outros recursos para concretizar suas ações se submete a elas. Segundo Bolaffi (1979) o Banco transformou-se:

[...] num funil por meio do qual os recursos do FGTS – 74 por cento da receita de 1968 – são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda. E, neste caso, pelo modo com que se verifica, a trajetória dos dinheiros é ainda mais atroz do que aquela das rendas que fluem da base para o topo da pirâmide da riqueza. Ainda que se trate de um mesmo processo, irmão siamês do crescimento da indústria automobilística e do aumento das exportações e da concentração de renda, os capitais supostamente reservados para a casa popular fluem dos pequenos fundos de cada assalariado e vão se concentrar nas mãos dos “iniciadores” – reais pioneiros de uma nova arte de enriquecimento – sem gerar qualquer inversão socialmente significativa na economia. (BOLAFFI, 1979, p. 54-55).

Decretada a falência do BNH em 1986, a saída foi a criação dos programas alternativos. Entre 1984 e 1990, através desses programas habitacionais alternativos e subsidiados, as prefeituras produziram unidades habitacionais com recursos do governo federal. Grande lacuna no tocante as políticas sociais se observou no período compreendido entre 1986 a 1995. Esse processo de distanciamento do governo federal do âmbito da política habitacional foi interpretado pelo movimento no eixo “centralização-descentralização” da política habitacional. Tal movimento marcou uma época e teve como consequência a autonomização da política habitacional de Belo Horizonte. A política de remoção de famílias e reassentamento em conjuntos habitacionais, financiados pelo Banco Nacional de Habitação – BNH e pelo Sistema Municipal de Habitação – SFH, foi exemplo de uma política “as

avessas”¹. Isto é, uma política habitacional que, ao invés de cumprir seu papel social, no atendimento das necessidades habitacionais da população de baixa renda, cumpriu outros, dentre os quais citam-se: foi instrumento de crescimento de setores da economia ligados ao mercado privado da construção civil e meio de acesso das camadas de melhor poder aquisitivo a habitações.

A partir de 1995, observou-se a retomada do governo federal com a criação de novas linhas de financiamento voltadas para a política habitacional social. Programas foram criados com objetivos inovadores, quais sejam: a melhoria e urbanização de assentamentos precários, além da produção de novas moradias, como é o caso do Programa Habitar Brasil e Pró-Moradia. Na capital mineira, esses programas tiveram alguma repercussão.

Assim, a política habitacional para população de baixa renda ganha novo formato, mas não rompe com as suas tradicionais características, procurando se adequar à nova lógica de mercado, moldando-se às necessidades dos agentes sociais, utilizando-se de ações mais flexíveis que permitam alterar qualitativamente os assentamentos precários das cidades.

Tratando-se do Capítulo 2, Parte I, tem-se a análise dos agentes envolvidos com a política habitacional voltada para a população de baixa renda. Entende-se que as formas de manifestação dessa política estão relacionadas aos arranjos que esses agentes realizam, a partir de seus interesses. Os interesses das camadas dominantes interferem no controle do mercado do solo urbano e da moradia e, por sua vez, na atuação das políticas habitacionais realizadas pelo Estado.

O capítulo 3 da Parte I envolve a discussão dos critérios de avaliação da política habitacional voltada para a população de baixa renda, a partir da análise de estudos avaliativos sobre políticas públicas. Além disso, trata-se de uma metodologia de análise adotada nos estudos de casos concretos da política habitacional de Belo Horizonte.

No fechamento da Parte I, tem-se o desenvolvimento de algumas reflexões iniciais sobre as idéias desenvolvidas até essa etapa.

O capítulo 1 da Parte II consiste na contextualização das políticas habitacionais, praticadas em Belo Horizonte, desde a Nova República (1984). Analisa-se o processo de institucionalização do Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte, em 1994. Verifica-se nessa análise o processo de autonomização da política habitacional de Belo

¹ Expressão adotada por AZEVEDO, Sérgio de. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas Desafios e Perspectivas. In; Eli Diniz. *Política Públicas Para Áreas Urbanas: Dilemas e Alternativas* Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

Horizonte, e também de sua institucionalização no eixo “centralização-descentralização”. As análises das políticas habitacionais realizadas, através da bibliografia correlata e de documentos, perpassam o âmbito puramente histórico, uma vez que as críticas desenvolvidas colaboram com a identificação dos componentes essenciais à compreensão da lógica da política habitacional de Belo Horizonte.

No último Capítulo 2, da Parte II, faz-se confrontação entre as análises das teorias existentes dos modelos de política habitacional para baixa renda e as ações concretas do governo de Belo Horizonte. Esse capítulo apresenta o estudo de práticas extremas da Política Municipal de Belo Horizonte. De um lado, a referência ao modelo de política de produção de novos assentamentos: com o estudo do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e, de outro, o modelo de urbanização e regularização de favelas: através do estudo da Intervenção Urbanística na Vila Senhor dos Passos. Os estudos desses casos contribuem para a análise da influência de seus resultados na lógica de manifestação dual da política habitacional de Belo Horizonte. Por fim, tem-se o desenvolvimento das conclusões finais, em que se pontuam os resultados alcançados sobre tal objeto de estudo.

PARTE I

1. A FAVELA NA POLÍTICA HABITACIONAL: UMA EVOLUÇÃO?

1.1. Introdução

A questão central da discussão que se estabelece, ao longo desta pesquisa, se refere à política habitacional voltada para a população de baixa renda, praticada pelo poder público de Belo Horizonte, considerada em sua relação com as ações de produção de conjuntos habitacionais de interesse social e de urbanização e regularização de favelas.

Por se tratar de uma política habitacional que atua tanto na produção de novos assentamentos quanto na recuperação de áreas de favelas, estabeleceu-se como ponto de partida dessa discussão o conhecimento das relações existentes entre favela, provisão habitacional e política habitacional. Mas, antes, tem-se uma primeira definição de favelas, segundo Fernandes (1998):

[...] são assentamentos humanos que resultam da invasão de áreas públicas e de particulares; o que juridicamente distingue as favelas de outras formas de ocupação precária do solo comuns no Brasil, tais como loteamentos “clandestinos e irregulares”, é o fato de que os favelados não têm qualquer forma de título de posse ou propriedade. (FERNANDES, 1998, p.133)

Diante desta definição de favela e buscando relacionar os três conceitos mencionados, anteriormente, conforme Carvalho, Marília (1997):

Procura-se apreender o significado da favela considerando-se que ela é parte do contexto geral da habitação e que programas de urbanização de favelas são parte do contexto de políticas públicas, em especial da política de habitação popular, muito embora haja aí uma relação contraditória, porque nem sempre a favela foi reconhecida através das políticas oficiais de habitação, gerando-se todo um modo de urbanização e de ocupação do espaço que não se fizeram por acaso e que se desenvolveram à revelia dos propósitos da máquina controladora do Estado. (CARVALHO, 1997, p.23).

Inicialmente, apesar de as políticas habitacionais não oficializarem sua atuação nas favelas, os problemas sócio-urbanos advindos delas (focos de doença devido aos altos índices de insalubridade, impactos sócio-ambientais) foram alguns dos motivos para as primeiras intervenções públicas. Considerando tais problemas das favelas, que se caracterizavam pela

precariedade das moradias e de infra-estrutura, viu-se a necessidade premente da política habitacional incluir em seu bojo tal objeto. Porém, as políticas habitacionais oficiais ao ignorarem o problema ou ao realizarem ações ineficazes, permitiram a expansão dessas áreas nas cidades. Sem embargo, parcela significativa das demandas por habitações adequadas situa-se nas favelas. Valladares (1978) conceitua e caracteriza as favelas da seguinte maneira:

Áreas de ocupação ilegal, de crescimento espontâneo e carentes de uma infra-estrutura básica logo, fora das normas de urbanização, as favelas sempre representaram um entrave diante dos programas de planejamento urbano projetados ou realizados. Acresça-se a ameaça latente que também sempre representaram para o *statu quo*, violentando a ordem estabelecida, aglomerando populações de baixa renda, de considerável importância quantitativa e com forte potencial de mobilização. Embora todas essas características transformassem as favelas em objeto passível de intervenção, o que se viu, por muitas décadas, foi o desenrolar de uma política de convivência tolerante. (VALLADARES, 1978, p.31).

Essa política denominada por Valladares (1978) de convivência tolerante evitou por um tempo que as favelas se tornassem alvos dos interesses do mercado imobiliário “formal”, posto que, em muitos casos, os terrenos públicos ou particulares por elas ocupados ilegalmente eram caracterizados por inadequadas condições de aproveitamento. Tal caracterização desses terrenos urbanos decorria, quase sempre, da sua insuficiência para atender a padrões favoráveis de construção e de habitação, em função da topografia (encostas de morros), da geologia dos solos (terrenos alagadiços e instáveis) e da falta de saneamento básico. Trata-se de uma caracterização de terrenos ocupados ilegalmente que, desde o primeiro momento, demonstra essa política de convivência tolerante que permitiu o crescimento dos contrastes espaciais e da segregação urbana.

Parisse (1969), um dos autores que estudaram as favelas do Rio de Janeiro, alega que no período compreendido entre 1947-1954 foram “anos de descoberta da favela, - de seu número, de sua função na cidade, de sua significação no plano nacional, de seu caráter inelutável e irremediável” (PARISSE, 1969, p.136). O objetivo principal do destaque das suas idéias foi o de apontar um momento de definições da política nacional de habitação, no qual as favelas passam a ser pensadas como de responsabilidade do Estado. O período considerado por ele corresponde à mesma época da Fundação da Casa Popular que, por sua vez, permitiu a formulação da primeira Política Nacional de Habitação Popular. Entretanto,

discordando-se, parcialmente, da cronologia apontada por Parisse (1969), quanto aos anos de descoberta da favela, pois de acordo com outros autores (GUIMARÃES, 1991; ALFONSIN, 2003), a partir de 1915, no Brasil, tem-se registros de ações de poderes locais para a expulsão de moradores de áreas faveladas o que, inevitavelmente, remete à idéia de elas já terem sido descobertas pelo Estado e sofrerem intervenção. Contudo, em 1948, realizou-se o 1º Censo Oficial das favelas do Rio de Janeiro. Embora que as primeiras ações isoladas do poder público, nas favelas, eram caracterizadas pelo imediatismo e pela falta de critério. Parisse fala da evolução das iniciativas do poder público em direção à “tentativa” de recuperação das favelas (1969):

É significativo acompanhar a evolução do vocabulário usado para designar a “solução” do problema ‘favela’: A ação idealizada por Vitor Moura se exprime na palavra: “substituição”. Seus sucessores, nos serviços da Prefeitura, a partir de 1947, falam em “extinção” e, depois, em “recuperação” da favela. Depois de 1950, impõem-se os termos curiosos de “salvação” da favela, “redenção”, e fala-se da “vocaçao messiânica” dos que se consagram a “salvar” a favela. (PARISSE, 1969, p.133)

Foi criado, em 1956, o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas – SERFHA, em um contexto que se caracterizou pela ambigüidade das ações do Estado, pois, concomitantemente, às ações de urbanização, praticava-se a política de extinção das favelas do Rio de Janeiro, sob responsabilidade da Coordenação de Habitação de Interesse Social – CHISAM.

Desde sempre indesejada e com presença “oculta”, pela trama da cidade, a favela como fenômeno urbano passa a ser reconhecida e contabilizada em estudos oficiais que utilizam levantamentos aerofotogramétricos, mapeamentos, o que permitiu, em princípio, quantificá-las. Na capital mineira, o primeiro cadastramento oficial de favelas data de 1955, “época em que a Prefeitura criou o Departamento de Bairros Populares para tratar da questão de favelas, o que levou à necessidade de se realizar o levantamento da situação, a fim de conhecer a realidade em que se iria atuar” (GUIMARÃES, 1992, p.16). Tal órgão seria, a partir de então, responsável pelo processo de remoções das famílias moradoras de favelas, que somente poderia ocorrer mediante o seu reassentamento, em conjuntos habitacionais sociais. Tal fato representa um marco e corrobora com a idéia de que o Estado (poder local) se torna responsável pelo enfrentamento do problema das ocupações ilegais e precárias, seja em solo particular ou público. Apesar que, em Belo Horizonte, observou-se um processo análogo ao

do Rio de Janeiro, quanto à ambigüidade das ações de governo, entre 1945 e 1964, pois, nesse período, tornam-se evidentes “as ações contraditórias do poder público que, por um lado, apoiava o fortalecimento das associações dos movimentos populares e, por outro, mantinha a política de erradicação das favelas”. (SANTOS, C., 1999, p. 26).

Em diferentes épocas houve tentativa, por parte do governo, de controle do crescimento dos “assentamentos precários” (favelas?). De acordo com Carvalho, Ailton (1995) os assentamentos precários são definidos pela ONU da seguinte maneira:

[...] conjunto de edificações preferentemente destinado à moradia, construído por seus ocupantes com técnicas e métodos não tradicionais, em terrenos geralmente ocupados ilegalmente, que apresentam condições ambientais deficientes, carentes de serviços de infraestrutura e de equipamentos comunitários, e nos quais reside um subconjunto da população urbana em situação de pobreza, com um alto grau de precariedade e de insatisfação, no que se refere ao nível de vida e de necessidades básicas. (CARVALHO, A. M., 1995, p.20).

A utilização de tal terminologia por um órgão internacional na determinação de favelas demonstra a falta de uma definição clara do Estado sobre o significado da favela. Pois, conforme se viu em Fernandes (1998), nem todo assentamento precário pode ser considerado como favela. Sendo assim, percebe-se a dificuldade dos vários governos na delimitação do universo de atuação da política habitacional, o que dá margem para ações públicas ambíguas. Acrescenta-se que a inclusão desse conceito também foi necessária, devido ao seu emprego em programas nacionais e municipais (Programa de Intervenção em Assentamentos Precários) que serão analisados no Capítulo 1 da Parte II.

Então, o Estado adotou várias políticas, porém nem sempre coerentes. As primeiras iniciativas do Estado, em relação às favelas, deram-se com a política de erradicação, sem a mínima preocupação com o destino final das famílias envolvidas. Exemplos desses fatos podem ser verificados em Guimarães, Berenice (1991, 1992), sobre o processo de erradicações de favelas de Belo Horizonte, bem como em Valladares, Licia (1978), e Santos, Carlos (1980) que abordam sobre ações semelhantes, no Rio de Janeiro. Entretanto, tal medida não evitou que as favelas continuassem ganhando território. Sendo assim, o governo passa a adotar nova política, qual seja, a erradicação das favelas conjugada com o reassentamento das famílias removidas em habitações sociais, produzidas por ele. Essa política de governo adotada no Brasil, no período do Banco Nacional de Habitação – BNH

(1964-1986), que será abordada mais adiante, se refere aos processos de remoção e reassentamento dos favelados em conjuntos habitacionais sociais construídos, na maioria das vezes, nas áreas de entorno das cidades. Mas, considerando-se a escassez de recursos para subsidiar programas habitacionais desta natureza, e o “fracasso” da política do BNH, o Estado, mais uma vez, se viu tolerante diante das crescentes demandas por moradias, provenientes da população de baixa renda, que eram estimuladas pela própria política. E, mais recentemente, a partir da década de 80, os governos ao reconhecerem as suas limitações frente ao alto grau de consolidação das favelas, decidem agir de modo novo. Tais limitações desses governos se referem à incapacidade financeira de produção, em grande escala, de habitação de interesse social, e a falta de controle sobre o mercado capitalista da terra e da moradia, apesar de possuírem autoridade para controlar o uso e a ocupação do solo, segundo a lei que rege esse setor. Portanto, essas mesmas autoridades passam a adotar também a política de recuperação das áreas degradadas das favelas, ou seja, de urbanização e regularização fundiária. Porém, esse novo modelo de atuação da política habitacional ainda não tem demonstrado o rompimento das tradicionais características desses governos, isto é, de tolerância e impotência, em função das limitações referidas e de outras de natureza fundiária (a propriedade privada).

Vale dizer que a “evolução” da política habitacional voltada para a população de baixa renda enfatiza a discussão dessas formas de manifestação, principalmente no Brasil, em função dos estudos de casos da política habitacional de Belo Horizonte, tratados nos Capítulos 1 e 2, Parte II, deste volume. Busca-se, então, o conhecimento aprofundado dessas práticas da política habitacional, analisando-se as discussões sobre as experiências da produção de conjuntos habitacionais e de urbanização e regularização de favelas direcionadas para essa mesma camada da população.

1.2. Erradicação de Favelas: A Solução e o Mito da Marginalidade

Convém dizer que a política de erradicação de favelas para reassentamento em conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado surgiu como uma medida autoritária e conservadora por parte deste, em resposta a determinados preconceitos atribuídos a esses espaços precários das cidades. Por isso, nesse momento, torna-se pertinente o resgate bibliográfico sobre essa temática, correlacionando-a à política habitacional.

Os marcos teóricos nos estudos sobre favelas estão presentes no pensamento sociológico latino-americano nos anos 50 e 60. Os estudos sobre favela originaram-se em uma época em

que a teoria da marginalidade estava em voga na América Latina. As discussões teóricas situavam-se em torno da integração urbana ou não das camadas de baixa renda, levando-se em consideração duas questões principais, o desemprego e as favelas. A partir da preocupação com o fenômeno das favelas iniciou-se, nos anos 60, no Brasil, um processo de reflexão sistemática sobre a questão habitacional, pois, a partir desse período, ocorre um crescimento significativo da população urbana do país (censo de 1970 revela uma população urbana de 56% do total) que, conseqüentemente, está relacionado ao aumento dos problemas ligados à moradia social e à multiplicação das favelas.

Então, nos anos 50, evidencia-se o conceito de marginalidade, segundo a ideologia desenvolvimentista, cujos pressupostos se baseavam na existência de um determinismo causal entre favelado e marginal. Berlinck (1977) analisa a situação paradoxal que vivia o Brasil, na década de 50, de um lado a industrialização e o progresso econômico das cidades (principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro), de outro a pobreza e o alastramento das favelas e dos cortiços. Berlinck (1977) afirma que a explicação encontrada pelas camadas dominantes para essa situação foi a seguinte:

A “resposta” que predominou naquele período foi a que equacionou o conceito de marginalidade com a definição espacial, segundo a qual marginal é toda a população urbana que vive em favelas (ou em “barriadas” ou “villas miserias” ou “callampas”). A favela passa, assim, a ser uma organização social “sui generis” que permite um tipo determinado de estrutura interna (por exemplo, instabilidade matrimonial, desemprego ou subemprego, criminalidade, alienação política etc.) [...].(BERLINCK, 1977, p.14).

Então, esse pensamento (que perdura até os dias atuais para algumas camadas da população) se disseminou, e o poder público, pressionado pelas camadas de renda média e alta (setor imobiliário, elites), se vê na obrigação de buscar solução para o problema. Mas, as primeiras iniciativas do Estado eram traduzidas pelas ações de extinção das favelas, sem critério ou preocupação com o destino final das famílias que as habitavam. Estas, por sua vez, passavam a ocupar ilegalmente outras áreas mais distantes dos centros urbanos, formando novos núcleos de invasão. Acreditava-se que com a extinção das favelas, os problemas associados à criminalidade desapareceriam com elas. Portanto, segundo Carvalho, Marília (1997, p.26): “A noção de marginalidade assim concebida gerou toda uma linha de programas de erradicação de favelas, voltados para a diminuição ou desaparecimento das diferenças entre

pobres e ricos [...]”. Mas, a simples retirada das famílias dos assentamentos precários, sem o devido reassentamento delas em outro local demonstrava a ação imediatista do governo, e quão distante estava do real enfrentamento do problema da exclusão espacial e social. Certamente, a população expulsa destes assentamentos não possuía alternativa senão a de habitar outras áreas, formando novas favelas ou adensando as existentes. Sendo assim, a partir da década de 60, o governo, diante de novos impasses, passa a adotar a política de remoção e reassentamento de famílias faveladas, em conjuntos habitacionais produzidos por ele.

A relação estabelecida entre marginalidade e precariedade habitacional sustentou uma ideologia de longa permanência na América Latina e no Brasil sob a forma de distintas políticas habitacionais. Para Perlman (1977, p.236): “A remoção da Favela, motivada por interesses imobiliários e justificada pelos mitos da marginalidade, num sentido anulou-lhes a integração, reforçando muitos sintomas de colapso que, antes, lhes tinham sido erroneamente atribuídos”. Perlman critica contundentemente essa visão que mascara determinados interesses, bem como a tentativa de equacionamento do problema da marginalidade, através da erradicação das favelas. Tal autora realizou suas pesquisas em favelas do Rio de Janeiro e mostrou que, ao contrário do que considera o senso comum, os habitantes das favelas, em muitos casos, são trabalhadores sem condições de adquirir uma moradia pelos meios legais. Perlman (1977) afirma o seguinte:

Eu sustento que os moradores da favela não são econômica nem politicamente marginais, mas são explorados e reprimidos; que não são social e culturalmente marginais, mas são estigmatizados e excluídos de um sistema social fechado. (PERLMAN, 1977, p.235)

E assim, Perlman, através de sua análise, mostra que não há uma correlação entre favelado e marginal. Embora este registro seja um marco decisivo, é importante relatar que a crítica de Perlman sobre a teoria da marginalidade não era inovadora.

Ainda, nessa linha de pensamento sobre o reconhecimento das favelas e a desmistificação da sua situação marginal, cabe lembrar a análise desenvolvida por Turner (1969). Este consultor de agências de desenvolvimento na América Latina reforça a idéia das favelas representarem para os pobres uma solução para o problema da falta de acesso deles à moradia regular. Além disso, segundo esse consultor, as favelas deveriam ser consideradas como parte integrante de um processo espontâneo de crescimento urbano, nos países em desenvolvimento. Turner

(1969, 1970) afirmava que os bairros precários se integravam à vida urbana na medida em que estavam inseridos nos diversos mercados, isto é, de trabalho, político e da cultura.

Tratando-se de integração social, Quijano (1966), citado em Berlinck (1977), estabelece diferença entre integração *da* e *na* sociedade:

[...] a noção de integração social implica em dois aspectos analiticamente diferentes: o que corresponde à “integração *da sociedade*” e o que se refere à “integração *na sociedade*”. A integração *da* sociedade é um conceito analítico que se refere à forma como os elementos que correspondem a cada um dos setores institucionais se integram na estrutura global de uma sociedade. A integração *na* sociedade é outra noção analítica que se refere à forma em que seus membros se integram, através do seu envolvimento em cada um dos elementos que compõem os diversos setores institucionais dessa sociedade. (BERLINCK, 1977, p.21).

Refletindo-se analogamente sobre esses conceitos trabalhados por Quijano (1966), sobre integração da favela *à* sociedade e integração da favela *na* sociedade, também são níveis que sugerem reflexões conceituais. Assim, analisando o primeiro termo, um bairro pobre (favela) existe na cidade em função das contradições e desigualdades geradas na própria sociedade, isto é, se não existisse a pobreza não haveria riqueza. Deduz-se daí que a favela se integra à sociedade através dessas contradições. Em relação ao segundo termo, muitas pessoas que vivem nas favelas estão inseridas na sociedade através de atividades que ela gera, sejam elas: política, econômica e cultural. Então, a favela se integra na sociedade através da participação de sua população, nos diversos setores. Mediante essa reflexão, compreende-se como a favela foi sendo desmistificada.

Assim, no processo de superação da teoria da marginalidade social, o ensaio de Oliveira (1972) representa um marco teórico importante, pois, nesse trabalho, que se tornou clássico, tal autor problematiza sobre a integração dos setores atrasados e modernos no processo de acumulação do capital no Brasil, vendo a autoconstrução de moradias pelas camadas de menor poder aquisitivo como um aspecto principal na reprodução e na dilapidação da força de trabalho. Por isso, Oliveira (1981) afirma:

Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o “mutirão”. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não-pago,

isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de “economia natural” dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho. (OLIVEIRA, 1981, p.35-36).

Conforme abordado logo em seguida, observa-se um deslocamento da preocupação dessas teorias e da política habitacional, especificamente, da “favela” para a “casa própria”, mesmo que esta última seja obtida por meio da chamada autoconstrução.

1.3. Periferias: Loteamento e Autoconstrução

O modelo de modernização industrial e urbano na América Latina determinou a exclusão social e espacial da população de baixa renda nas cidades latino-americanas. O processo de crescimento das periferias das grandes metrópoles nacionais, onde reside significativa parcela das camadas de menor poder aquisitivo, se deu em função deste modelo. O crescimento espacial da cidade de Belo Horizonte (periferização), verificado entre as décadas de 50 a 70, pode ser explicado pelo modelo acima referido, ou seja, ele é decorrente da industrialização e das intervenções públicas urbanas que, por sua vez, resultaram na atuação intensa do mercado imobiliário.

O desenvolvimento de formas de produção doméstica e de bens necessários ao consumo da camada trabalhadora, como a moradia, foi imprescindível. A chamada moradia autoconstruída no Brasil foi um dos elementos integrados e combinados à modernização dos setores industriais capitalistas. Ao longo do processo de industrialização e urbanização tardios, crescia a desigualdade social. Tal corrente teórica considera a autoconstrução das moradias, pelas camadas de baixa renda, como um dos principais aspectos da reprodução da força de trabalho. Sendo assim, de acordo com as idéias de Maricato (1987), tem-se:

- 1) De um lado a oferta abundante da força de trabalho que é mal paga (e desassistida pelo Estado), e que por isso mesmo se envolve numa árdua luta pela moradia urbana, que só pode ser conseguida fora do mercado de

características estritamente capitalistas, através de um processo (sobretrabalho) bastante predatório;

2) De outro lado a produção do ambiente urbano orientada, em grande parte, pelos setores rentistas do capital imobiliário não encontra obstáculos à sua realização especulativa, nos interesses do capital em geral (e mesmo nos interesses dos setores produtivos do próprio capital imobiliário). (MARICATO, 1987, p.22).

Como resultado desse processo, no Brasil, o trabalhador tenta diminuir suas despesas com a moradia, submetendo-se ao mercado informal. Tal fato contribuiu para o crescimento das favelas e loteamentos periféricos e clandestinos. O Estado, diante dessa realidade, se acomoda, e a política habitacional institucional acaba não cumprindo o seu papel.

Nesse contexto, a intenção da política habitacional não era somente a de minorar o problema habitacional da população de baixa renda, mas, também, a de criar meios para assegurar a reprodução capitalista e a maior valorização do capital. Ainda nessa perspectiva, a política habitacional para baixa renda refletia o sistema capitalista, no qual a habitação é vista como um elemento fundamental que poderia garantir melhores condições de sobrevivência do trabalhador.

Obviamente que não se tem uma casa sem terreno e, de preferência, urbanizado. Mas, os lotes urbanizados, por sua vez, são valorizados e estão acima da capacidade de consumo da população de baixa renda. Sendo assim, as famílias que não preenchem as mínimas condições financeiras, para se candidatar às regras do mercado formal de terras e de habitação, promovem um processo de ocupação clandestino e ilegal dos espaços, geralmente, onde este mercado não demonstra interesse (fundos de vales, encostas dos morros, a beira de córregos, terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, áreas de preservação ambiental, terrenos com altas declividades). Deste processo de ocupação ilegal surgem os assentamentos precários, onde vivem as camadas de baixa renda (trabalhadores, desempregados, aposentados), caracterizando os grupos vulneráveis.

1.3.1. Crescimento das Favelas

Em um contexto de crescente desemprego, de alta da inflação, do aumento de custo de vida e, por sua vez, de menor poder de consumo, intensificaram-se os grandes contrastes urbanos. Sem embargo, nas décadas de 70 e 80, verifica-se o crescimento das favelas e de cortiços, bem como a expansão e surgimento de novas periferias nas grandes cidades brasileiras.

Certamente, que cada cidade refletia mais acentuadamente uma dessas características mencionadas. No caso de São Paulo, os loteamentos periféricos perdem força na década de 70, devido à rigidez da regulamentação e da necessidade de um montante expressivo de investimentos necessários para a implementação de um loteamento. Mas, em contrapartida, as favelas de São Paulo apresentavam uma taxa de crescimento da população favelada significativa de 25,27%, entre 1973 e 1979, ao passo que a população total do município crescia apenas 3,8%². No Rio de Janeiro, a população moradora de favela cresceu 27,8%, entre 1970 e 1980, enquanto a população total aumentou 19,7% e, em dez anos, acentuou-se a degradação das condições de moradia: a população favelada cresceu em 32%, enquanto na cidade, o crescimento populacional médio foi de apenas 17%³. Em Belo Horizonte, entre 1981 e 1991, a população da cidade cresceu 13,5%, e a população favelada, 58,9%⁴, isto é, mais de quatro vezes se comparada a taxa de crescimento da população global da cidade.

Em décadas anteriores (anos 40, 50 e 60), o crescimento da população vivendo em assentamentos precários era explicado pelo êxodo rural (pessoas que saíam dos campos e vinham para as cidades em busca de melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida). A partir do final da década de 70, esse fato tem outras causas. Conforme demonstra a pesquisa de Pasternak (1997), o fenômeno de crescimento das favelas não encontra mais explicação no fator migratório e sim no fator econômico, devido à queda significativa no poder aquisitivo das famílias. Segundo esta autora, os moradores de favelas não se fixavam no primeiro barraco eles se deslocavam no espaço urbano, numa trajetória de “**filtração descendente**” (PASTERNAK, 1997, p. 54). Essa trajetória se dava de acordo com o processo de valorização da terra urbana e do empobrecimento da classe trabalhadora, partindo das áreas centrais para as áreas de entorno. Conforme afirma Bollafi (1979):

A existência de população de baixa renda não é suficiente para explicar a ocorrência da *periferia e do padrão periférico* de crescimento da metrópole. Em segundo lugar é importante chamar atenção para o fato de que o processo periférico do crescimento, além de ser responsável pela formação da periferia tal como a definimos, implica também na deteriorização permanente e progressiva dos setores centrais da metrópole e do *habitat* urbano como um todo. (BOLLAFI, 1979, p.58).

² Vide Taschner (1990).

³ Estimativas do Plano Diretor da Cidade, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1992).

⁴ Vide Guimarães (1992, p.9).

Tal autor se refere às limitações financeiras das ações públicas devido à contínua necessidade de implantação de infra-estrutura e serviços das novas ocupações, cada vez mais distantes das áreas centrais das cidades. Em contrapartida, as áreas já bem atendidas por esses equipamentos e serviços tornam-se supervalorizadas, expulsando parte da população que ali residia para outras áreas. Assim, tais áreas centrais pouco habitadas ficam ociosas, fato que exige investimentos públicos elevados na manutenção delas. O crescimento econômico e demográfico contribuem para agravar esse descompasso entre investimentos públicos e expansão da cidade. Mas, Bolaffi (1979) alega que a redução dos salários reais “não pode ser considerada o único fator responsável pelo processo de constituição da periferia e pela deterioração do *habitat* da metrópole como um todo”. (BOLAFFI, 1979, p.58); Por isso, a proliferação de favelas e de loteamentos clandestinos e/ou irregulares se caracteriza como um processo de exclusão sócio-espacial que ocorreu paralelamente ao crescimento urbano. Segundo Fernandes (2003):

[...] ao longo das décadas de urbanização intensiva, dada à combinação entre a falta de uma política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros teve nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia (...). Na falta de políticas habitacionais adequadas, cortiços e invasões são as estratégias de moradia permitidas aos pobres nas cidades. (FERNANDES, 2003, p.177).

Apesar de todas as dificuldades encontradas pela população de baixa renda na busca da casa própria, a criatividade sempre existiu, mesmo que as opções encontradas sacrificassem o conforto, a segurança e até mesmo a saúde. A construção doméstica em loteamentos periféricos se conformou em solução palpável para as camadas de trabalhadores que detinham algum recurso. Entretanto, para outras camadas que dispunham de menos recursos ainda, a saída foi a invasão de terras ociosas.

1.4. A Legitimação da Política de Habitação para População de Baixa Renda: Ideário da Casa Própria

Antes de discutir sobre tal processo de legitimação, pergunta-se: Qual relação poderia ser estabelecida entre a política de habitação para a população de baixa renda e o conceito de casa própria?

Conforme Bolaffi (1979), o pesquisador Loyd Free, contratado pelo Institute For Internacional Social Research, realizou pesquisa no Brasil sobre as aspirações da população e suas atitudes políticas, em 1960. Tal pesquisa revelou que a casa própria era a fundamental aspiração da população urbana brasileira, bem como demonstrou que “havia uma elevada correlação estatística entre a propriedade da habitação e as ações políticas conservadoras”. (BOLAFFI 1979, p.43).

Acredita-se, em parte, que a cultura da casa própria se fortaleceu com a mudança nos modos de provisão da moradia que inicialmente (período de 1920 a 30) se dava, principalmente, em São Paulo, pela locação dos imóveis: a casa de aluguel. Em Belo Horizonte, nas décadas de 30 e 40, esse fato também pode ser verificado, de vez que as indústrias participavam da provisão habitacional, construindo casas de aluguel para seus funcionários, as conhecidas vilas operárias. O sistema de cobrança da locação dessas casas era feito através do desconto em folha de pagamento dos empregados. (GUIMARÃES, B., 1992). A produção de casas para aluguéis, aos poucos, foi sendo abandonada, em função do predomínio dos interesses dos vários agentes, do mercado e da difusão da ideologia da casa própria, como uma necessidade. A partir do momento em que a solução da moradia pela locação deixou de ser rentável, momento em que houve o congelamento dos preços dos aluguéis, através da Lei do Inquilinato de 1942, os agentes da produção de moradia buscaram outras formas de garantir os investimentos imobiliários, relacionando solução habitacional e casa própria. A posição mais comum era aquela que defendia a casa própria, independentemente das condições de acesso a ela. O fato é que a moradia, conforme Bonduki (1998),

[...] assumiu papel fundamental no discurso e nas realizações do Estado Novo, como símbolo da valorização do trabalhador e comprovação de que a política de amparo aos brasileiros estava dando resultados efetivos. No centro dessa concepção estava a idéia de que o trabalho dignifica e gera frutos, os quais compensariam décadas de sacrifícios. (BONDUKI, 1998, p.83).

Então, há indícios que a difusão da idéia da casa própria se inicia a partir da década de 40. Tal idéia foi reforçada nos discursos de agentes políticos que procuravam legitimação popular. Mas, as famílias de baixa renda buscaram seus próprios meios para alcançar a casa própria, infringindo a legislação e sendo tolerada por ela, bem como desafiando os métodos e as técnicas construtivas estabelecidas como padrão pela engenharia e arquitetura. Os poderes públicos locais diante da pressão das camadas dominantes, que exigiam uma solução para o

problema da degradação das áreas bem localizadas das cidades, que se dava em função da existência de muitas habitações coletivas, insalubres e precárias, decidem agir com a retirada da população habitante desses locais. Mas, essa população era constituída por significativo número de trabalhadores que reivindicava, dessas mesmas instâncias de governo, uma solução para o problema da moradia. Foi, então, que os poderes locais, na busca de uma saída para essa dupla reivindicação, passaram a incentivar a produção de loteamentos periféricos.

Mas, em decorrência dessa estratégia, reforçou-se o processo de expansão horizontal das cidades conjugado com a construção doméstica da casa. Tal processo possibilitou que muitas famílias conseguissem adquirir suas habitações próprias, ainda que quase sempre fossem caracterizadas como ilegais e irregulares. Esta realidade ficou conhecida como um resultado do seguinte trinômio: loteamento periférico, autoconstrução e casa própria. Essa política de habitação legitimou-se na defesa da casa própria e, por isso, a importância de se estudar a relação de legitimação entre tal política e a ideologia da casa própria como formadora da cultura urbana e das soluções para o problema habitacional na sociedade brasileira. Ademais, no período do Banco Nacional de Habitação – BNH, que será abordado mais adiante, a importância da casa própria é explicitada novamente, porém, associada a um novo sentido político. Referente à política do BNH, criado para equacionar o problema habitacional da população de baixa renda, afirma Bolaffi (1979, p.47) que “apesar dos fartos recursos que supostamente foram destinados para a sua solução, não passou de um artifício político formulado para enfrentar um problema econômico conjuntural”.

Então, necessário se fez considerar as causas que levaram a sociedade brasileira a atribuir um valor talvez excessivo para a casa própria. Tal valor, como uma ideologia dominante, tem feito, desde décadas atrás, famílias com rendas mensais médias e baixas comprometerem a maior parte de seus salários e a própria qualidade de vida. Essa forte tendência de comprometimento dos salários somada às crescentes demandas por habitação e à insuficiente disponibilidade de recursos do Estado, a serem direcionados para as camadas de baixa renda, contribuíram significativamente para o agravamento da situação habitacional.

O estabelecimento da idéia da casa própria, como um meio de ascensão social, fez com que as famílias a entendessem como uma necessidade primordial. Então, as famílias estariam dispostas a tudo para alcançar esse objetivo, mesmo que para isso tivessem que se sujeitar ao distanciamento dos locais de trabalho e à transgressão das leis que regem a propriedade e o parcelamento, ocupação e uso do solo, como fizeram. De acordo com Bonduki (1998, p.96),

“o objetivo maior passou a legitimar qualquer ato ilegal, inibindo o controle do uso do solo pelas autoridades, ainda que durante todo o período muitas vozes tenham denunciado os aspectos predatórios da expansão urbana”.

A cultura da casa própria, na contemporaneidade, está arraigada no seio da sociedade brasileira. Além de encontrar raiz histórica, nesse contexto, o acesso a esse bem representa símbolo de *status*, favorece a abertura de contas bancárias e a obtenção de linhas de créditos, dentre outros benefícios. Para Bolaffi (1979):

[...] a pequena classe média e operariado urbano no Brasil vivem permanentemente a contradição entre as expectativas de ascensão social, a necessidade de demonstrar publicamente essa mesma ascensão, e um poder aquisitivo cada vez mais reduzido. Vive, portanto, entre as angústias do crediário e a necessidade de consumir mais. São essas as características do estilo de vida das classes de renda média e baixa que conferem à casa própria a importância subjetiva e objetiva que elas lhe atribuem ao *transformá-la* na sua principal aspiração. Subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada. Objetivamente, a casa própria não só melhora as possibilidades de acesso ao crediário, como libera o orçamento familiar da obrigação mensal inexorável do aluguel. (BOLAFFI, 1979, p.43).

Os empreendedores imobiliários, para garantir a rentabilidade de seus investimentos na área de habitação social, oferecem opções de financiamentos de médio a longo prazos, mas, incluem a cobrança de taxas administrativas e de juros altos. Conseqüentemente, o financiamento tem parcelas elevadas não sendo acompanhadas pelos rendimentos dos assalariados. Sendo assim, a camada de maior poder aquisitivo mantém o domínio sobre o capital, ao passo que a de menor poder aquisitivo, diante do risco de perder os investimentos já realizados, também sacrifica a satisfação das necessidades básicas como educação, saúde, lazer, com o intuito de manter em dia o pagamento das parcelas do financiamento de sua casa própria. Então, não se estranha esse descompasso entre juros e salários, pois segundo Simonsen (1942), refletindo sobre o mercado formal de produção de moradias, citado em Bonduki (1998):

No regime econômico em que vivemos, os capitais procuram lucros ou remunerações que não podem ser dados pelos parcos orçamentos das famílias operárias e das classes menos favorecidas. Tentar deslocar o

problema, favorecendo a aquisição individual de prédios para todo e qualquer chefe de família, é criar, muita vez, uma situação insuportável para os proprietários, que ficam escravizados a dívidas cujos serviços, absorvendo proporção muito elevada de seus rendimentos, sacrificam a satisfação de outras necessidades da vida. (BONDUKI, 1998, p. 83).

Trata-se de uma cultura que organiza uma realidade bastante perversa, já que as famílias detentoras de elevado poder aquisitivo são aquelas que apresentam mais condições de acesso à moradia e, por sua vez, a todos os outros benefícios. E o inverso dessa ordem ocorre com as famílias de menor poder aquisitivo, que diante de baixos rendimentos salariais não apresentam condições de adquirir habitações adequadas e regularizadas, sem o suporte financeiro do governo. Embora no contexto em que a ideologia da casa própria surgiu, não houvesse linhas de financiamento voltadas para a população de baixa renda, com subsídios do Estado; o surgimento dessas veio reforçar aquela.

Sendo assim, um modelo alternativo de política habitacional se efetivou no Brasil, através da difusão da chamada autoconstrução, amenizando o problema da crise de atendimento do sistema. Tal modelo, com menos recursos públicos, teria mais chances de um maior alcance, nas demandas por moradias. Com o regime de autoconstrução de moradias seria possível descartar a contratação de mão-de-obra qualificada, o que permitia o barateamento da produção habitacional de baixa renda. Nesse modelo, os trabalhadores realizam uma dupla jornada, substituindo na construção da casa algumas funções dos seguintes agentes: o construtor e o incorporador. Então, essa população encontra solução habitacional nessa forma de autoprovisão.

Em conclusão, reforça-se nessa apropriação do espaço a legitimação de uma ordem legal que perversamente excluiu essa população (favelada) do direito à cidade, mas que paradoxalmente tolera a ilegalidade da ocupação do solo urbano como condição de reprodução social dessas desigualdades na produção do espaço construído.

1.5. A Propriedade Privada: Cerne da Política Habitacional

Como poderia a política habitacional intervir na reprodução dessa realidade urbana “perversa” tendo em vista a propriedade privada do solo, as raízes da cultura da casa própria e a força desse ideário na contemporaneidade? Será, então, que o cerne dessa política deveria abarcar mudanças mais abrangentes da habitação que envolvessem, por exemplo, a gestão social do empreendimento?

A política habitacional deveria incluir em seus projetos e programas, ações que promovam, gradativamente, uma mudança cultural da sociedade em relação à casa própria, bem como legislativa, referente à propriedade privada (questão fundiária). A legislação que trata dos bens e direitos corrobora com a perpetuidade da propriedade privada entre as camadas de melhor poder aquisitivo. A herança de bens patrimoniais pode ser uma maneira de obtenção da casa própria, mas, geralmente ocorre com uma minoria da população.

Este fato ocorre porque a maioria das famílias pobres dificilmente forma patrimônios e, diante disso, não adquire esses bens para serem deixados a seus herdeiros (familiares). Deduz-se daí que a Lei Constitucional tem efeito paradoxal, pois apesar de garantir aos cidadãos o princípio de igualdade de direitos, o que inclui a moradia, não possui mecanismos que efetivem a prática igualitária desse princípio e, conseqüentemente, favorece para que camadas de renda média e alta acumulem mais riquezas, enquanto que as camadas de baixa renda ficam a margem desse processo de acumulação. No caso do solo, esse problema tem raízes históricas, situadas nas origens da regulamentação da Lei de Terras n.º 601 de 1850, no Brasil, de vez que ela foi criada pela camada dominante que tinha ciência do fato de que os trabalhadores livres não possuíam recursos para a aquisição (compra) de terra particular. Essa realidade colaborou com a perpetuação do subjugo desses trabalhadores pela camada dominante, uma vez que ela se tornou detentora do meio essencial da reprodução da força de trabalho e acumulação de riquezas. Segundo Maricato (1996):

Se antes de 1850 a terra não exigia “cautelos jurídicos” nem da Coroa portuguesa e nem do Império brasileiro, sendo a ocupação ou posse práticas legítimas para adquirir a propriedade, após essa data o Estado passa a regular o acesso à terra. Antes de 1850, “a terra era praticamente destituída de valor” (ausência de mercado imobiliário e abundância de terras devolutas) [...].(Martins, 1979). (MARICATO, 1996, p.34-35).

Então, a partir daí, o Estado passa a ter autoridade para regular o uso do solo, embora os fatos posteriores a esse marco não demonstrem isso. Mas, a terra se tornou uma mercadoria e alvo dos interesses mercantis. Maricato (1996, p.35) alega que “o processo de definição da terra como mercadoria, que caminhou paralelamente ao processo da emergência do trabalhador livre, foi marcado, [...], por muitos conflitos, como mostra Roberto Smith (SMITH, 1990)”. Esse breve resgate histórico tem relevância na busca de compreensão das bases da origem da lei da propriedade privada e seus reflexos na atualidade. Não cabe aqui analisar esse processo de conflitos entre trabalhador livre e proprietários entorno da terra,

pois fugiria ao enfoque desse Capítulo. Intenciona-se, a partir do conhecimento do objetivo principal que originou a lei de propriedade privada, retornar a análise da relação existente entre ela e a política habitacional para a população de baixa renda e, consecutivamente, entre a habitação e o uso do solo. Antes de estabelecer essas correlações, destaca-se uma teoria sobre a propriedade privada que enfatiza os aspectos negativos da privatização do solo urbano, valorizando a necessidade de sua coletivização. Tal teoria citada por Aldo Rossi (2001) de autoria de Hans Bernoulli (1949):

[...] sustenta que a *propriedade privada do solo* e sua fragmentação é o mal principal da cidade moderna. A relação entre a cidade e o solo urbano tem um caráter fundamental e indissolúvel; ele considera portanto necessário que o solo urbano retorne à coletividade. A partir dessa tese, o discurso de Bernoulli estende-se a considerações de ordem propriamente arquitetônica referidas à estrutura urbana. A habitação, o bairro, os equipamentos dependem intimamente do uso do solo. Essa tese, exposta e sustentada com grande clareza, enfrenta, como todos sabem e podem ver, um dos aspectos preeminentes das questões urbanas. (ALDO ROSSI, 2001, p.212).

Como a política habitacional também depende do solo urbano para materializar suas ações (produção da habitação), sustenta-se que a propriedade privada está em seu cerne, limitando-as. Tal nível de relação entre o solo privado e a política habitacional seria o limite fundamental da sua eficácia e efetividade; daí o entendimento que a propriedade privada do solo se constitui em questão nevrálgica da política habitacional. Entretanto, existem outros níveis secundários de relações entre outros aspectos/setores e a política habitacional, decorrentes desse primeiro, que contribuíram e contribuem para a perpetuação dessa limitação, como, por exemplo: o mercado capitalista da terra, as leis de uso e ocupação do solo e seus instrumentos urbanísticos de cunhos funcionalistas. Decorrente desses níveis de relações entre o solo privado e a política habitacional, tem-se a acumulação e a apropriação dos recursos públicos pelas camadas dominantes, a impotência do Estado e a segregação sócio-espacial. Aliás, destacam-se, nessa análise, as relações estabelecidas entre Estado, mercado imobiliário e sociedade.

Uma vez que o solo se encontra apropriado em regime privado (com poucas perspectivas de mudanças) e, portanto, sujeito às relações capitalistas, não se pode descartar a necessidade da lei que regulamenta a sua ocupação e uso. Mas, conforme se verifica na história e na contemporaneidade brasileira a legislação não garantiu a socialização do acesso ao solo, ao contrário, ela contribuiu para a valorização imobiliária e a segregação sócio-espacial. Por

isso, iniciou-se um movimento gradativo para a reformulação da legislação urbana, nos anos 60, somente retomado nos anos 80. O marco inicial desse movimento foi o Seminário “Habitação e Reforma Urbana”. Segundo Ribeiro (2003):

[...] os problemas urbanos entram na questão distributiva da sociedade brasileira como parte integrante do programa de “reformas de base”, consideradas como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento econômico nacional. Na formulação de teóricos “desenvolvimentistas”, as reformas agrária e urbana teriam impactos na melhoria das condições de vida da população brasileira e, ao mesmo tempo, permitiriam o alargamento do mercado interno. (RIBEIRO, L. C. Q., 2003, p.12).

Entretanto, com o regime militar, a discussão da reforma urbana foi posta de lado e, diante dos interesses que se aglutinavam sob o espaço construído, perpetuaram-se a concentração de riqueza e poder pelas camadas dominantes. Nos anos 80, tal discussão é retomada a partir do consenso de que os problemas urbanos brasileiros eram decorrentes da correlação de forças estabelecidas em torno da apropriação privada dos benefícios públicos, advindos das intervenções urbanas, e não mais considerados como resultados do crescimento significativo das populações das cidades. Portanto, a corrente da Reforma Urbana carrega em seu bojo uma nova proposta de política pública fundamentada nas seguintes orientações, segundo Ribeiro (2003):

instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

fortalecimento da regulação pública do uso solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, L. C. Q., 2003, p.13).

Como efeito, essas orientações foram alvos de vários debates e encontros, e contribuíram para a formação de um consenso social e político sobre as questões urbanas. Tais orientações

foram incorporadas na Constituição Federal de 1988, nas constituições estaduais, leis orgânicas dos municípios e finalmente, em 2001, no Estatuto da Cidade.

Apesar dessa mudança positiva na maneira de interpretar os problemas urbanos e da legislação urbana que agora dispõe de instrumentos urbanísticos com características redistributivistas e regulatórias (no sentido de controlar a valorização da terra e promover a socialização do uso do solo), a política habitacional, em sua relação com a propriedade privada regulada pela legislação, depende do poder de Estado, da decisão política, de reformas tributárias urbanas, da adequação dos planos diretores, além do envolvimento da sociedade. Vários desses instrumentos ainda se encontram em fase de regulamentação nas câmaras municipais e por isso não permitem, ainda, uma visão mais concreta de suas implicações. Ademais, a lógica do mercado capitalista da terra e da moradia tenderá a mudar suas regras para tentar manter o domínio do capital. Mesmo porque, as cidades estão consolidadas, as camadas dominantes detêm a concentração das riquezas necessárias à transformação dos espaços urbanos, ainda precários, e do problema habitacional. Na atualidade, ainda constata-se o inverso dessa lógica, isto é, o Estado é que tem se mostrado submisso às regras do mercado capitalista da terra e da moradia. Afirma Maricato (1996):

A legislação urbana não emergirá senão quando se torne necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século passado, tiveram o claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de parte da cidade, mas também vai contribuir para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas ocupadas. (MARICATO, 1996, p.58).

A legislação, quase sempre bem empregada na cidade “formal”, se de um lado favoreceu a valorização das construções e a acumulação do mercado imobiliário, de outro contribuiu para a exclusão sócio-espacial das camadas de baixa renda. As forças sociais e capitalistas geradas pelas camadas dominantes têm sido determinantes na condução das diretrizes das políticas urbana e habitacional. E como o solo se tornou um meio material de propagação dessa lógica de acumulação de riquezas, a ilegalidade e autoconstrução, fortemente presentes na realidade

brasileira, foram as alternativas de solução para o problema habitacional das camadas de baixa renda. (Itens 1.3 e 1.4 deste Capítulo). Tal submissão da política habitacional às regras do mercado fez com que os problemas habitacionais se agravassem. A política habitacional, na medida em que foi utilizada como instrumento de acumulação privada dos recursos públicos, se desviou da finalidade social. Segundo Maricato (2001):

A ocupação do solo obedece a uma estrutura informal de poder: a lei de mercado precede a lei/norma jurídica. Esta é aplicada de forma arbitrária. A ilegalidade é tolerada porque é válvula de escape para um mercado fundiário altamente especulativo. Tanto a argumentação de cunho liberal quanto a estatizante são utilizadas para assegurar manutenção de privilégios. Regulação exagerada convive com total *laissez faire* em diferentes áreas de uma mesma cidade. (MARICATO, 2001, p.83).

Os grandes contrastes sócio-espaciais nas cidades são decorrentes dessa predominância da lei do mercado sobre a norma jurídica de ordenamento do solo. Por isso, observam-se, nas cidades, áreas habitacionais bem equipadas, valorizadas com edifícios de alto luxo e áreas faveladas com precária infra-estrutura, barracos e construções em más e duvidosas condições construtivas. Então, a política habitacional nas suas ações tímidas de produção do espaço se materializa nas áreas periféricas e nas favelas com algumas melhorias urbanas. Ainda em Maricato (2001):

As reformas urbanas, o controle sobre a propriedade e uso do solo subordinaram a propriedade imobiliária ao circuito financeiro nos países do Primeiro Mundo. Essa regulamentação e a extensão da infra-estrutura urbana é que garantiram a extensão do direito à moradia e do direito à cidade. No Brasil e nos demais países da América Latina o patrimonialismo continua a marcar as relações de poder político e continua resistindo à reforma agrária e urbana. (MARICATO, 2001, p.84).

Maricato (2001) afirma que enquanto perdurar essa forma ilegal e predatória de ocupação do solo para a maioria da população, dificilmente o mercado e a política social de moradia conseguirão enfrentar os problemas habitacionais. Mesmo porque, o patrimonialismo, ainda presente na realidade brasileira, alimenta as diferenças de direitos entre as várias camadas, permitindo a prevalência do interesse particular sobre o coletivo. O Estado precisa por em prática a sua “autoridade” política e jurídica nas ações relacionadas ao uso do solo, favorecendo a efetividade da política habitacional, no sentido de inverter essa lógica. Mas, o Estado não deve exercer uma autoridade discriminatória e autoritária demonstrada nas ações

de despejo e erradicação de favelas observadas, principalmente, no regime militar e, sim, exercer uma autoridade com finalidade justa e democrática.

Lefebvre (1979), citado em Gottdienier (1993), acredita que na base da hegemonia capitalista estão as relações de propriedade vigentes que, por sua vez, alicerçam a sociedade. Sendo assim, o que se torna um processo natural da evolução social se revela como uma forma desordenada de obtenção de lucro, auxiliada pela ação do Estado com a manipulação de padrões espaciais por interesses legítimos que atuam no setor da propriedade (GOTTDIENER, 1993, p.129-130). Por isso, segundo Martins (1998):

Na perspectiva de Lefebvre a recuperação do valor de uso depende de uma transformação revolucionária da sociedade, que inclui a apropriação do espaço, a liberdade de usar o espaço, e que o direito existencial ao espaço para todos seja reafirmado através da apropriação do espaço, distinta do direito à propriedade. (MARTINS, M. L. R., 1998, p.27)

Apoiada nessa interpretação, Martins enfatiza que para haver (na prática) apropriação mais equilibrada do solo seria preciso desvinculá-la do direito de propriedade. Ainda em Martins (1998), em um

[...] contexto de preservação da propriedade (que presentemente não é socialmente questionada), o quadro resultante é muito mais do que a garantia do valor de uso, a cristalização de espaços segregados, o que deixa de ter um caráter agregador para tornar-se desagregador. Resulta em assumir assim, elementos de uma lógica pré-capitalista, de natureza quase feudal, tão ou mais excludente que a própria lógica capitalista presente no processo de produção e no espaço abstrato. (MARTINS, M. L. R., 1998, p.27).

Diante do exposto, poucas são as perspectivas de mudanças na socialização do espaço urbano e habitacional, se não houver um processo de conscientização e participação da sociedade, além da mudança de postura do Estado perante esse problema. Há quem sustente que a abolição da propriedade privada do solo poderia fazer uma diferença qualitativa para o ambiente das cidades. Entretanto, essa proposta, de cunho radical, na atualidade, não seria bem aceita. Mas, a política de habitação para a população de baixa renda se vê diante desse grande entrave da propriedade privada, de vez que a gestão social do uso e da disponibilidade do solo urbano se tornam os elementos fundamentais para a efetividade de suas ações. Entretanto, propostas menos radicais em relação à primeira têm sido mais plausíveis, como a

criação de mecanismos que permitam controlar a aplicação dos investimentos públicos, através da utilização de novos instrumentos urbanísticos (Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo; Regularização Fundiária Especial; Parcelamento, Edificações e Utilização de Compulsórios, Melhorias Urbanas, Operações Urbanas etc.) de controle fundiário do solo e da tributação urbana. Entretanto, a simples utilização desses instrumentos sem outros meios de controle da renda da terra, como por exemplo, o envolvimento da comunidade envolvida, o poder de polícia, não garante a inversão da lógica de mercado. Conforme Azevedo (1984):

A legislação tributária é um instrumento que pode ser utilizado para se alcançar o barateamento da terra urbana. O conhecido imposto progressivo sobre terrenos vagos tem sido uma das medidas mais defendidas por diversos reformadores urbanos. As dificuldades políticas de implantação de uma legislação desse tipo são, por vezes, muito grandes. Especialmente se a terra urbana funcionar como instrumento de ‘entesouramento’ de parte da poupança das classes médias e alta da sociedade. (AZEVEDO, S., 1984, p.55).

Mas, se a legislação tributária funcionar como um instrumento que irá interferir nesse processo lucrativo do mercado imobiliário e conseqüentemente provocar o barateamento dos imóveis, ainda assim quem garante que a população de baixa renda terá mais condições de acessar o mercado de terras. Além disso, como essa lei vale para todos como essa população irá conseguir se manter sob as condições impostas por ela?

Conforme Maricato (2001):

[...] na América Latina a tributação imobiliária é vista como imprópria. Faz parte da cultura latino-americana, patrimonialista como é, ver como parte do direito do proprietário privado (que)⁵ beneficia-se de todas as vantagens decorrentes da propriedade, inclusive a valorização advinda de investimentos feitos externamente a ela. Mesmo entre os pobres, a propriedade imobiliária é vista, dessa forma, como um direito absoluto (FURTADO, 1999; SMOLKA, 1995). (MARICATO, 2001, p.91).

Certamente que essa situação de desequilíbrio, em relação à distribuição dos benefícios advindos da produção da cidade, tende a insustentabilidade. Por isso, as reflexões que se sucedem enfatizam a ligação do solo urbano com o espaço construído.

⁵ Inclusão de palavra não existente no texto original.

Solo Urbano e Espaço Construído

Jaramillo (1982) analisa a ligação do espaço construído com o solo urbano na produção do espaço para uso habitacional, assunto que tem ganhado importância nesta discussão. Sabe-se que o espaço, para ser construído e produzido, necessita de solo urbano para, então, ser consumido. Tal fato trata-se de uma condição social prévia de apropriação do espaço que deve ser reposta no produto como continuidade de sua reprodução. Esta condição básica em sua reprodução social se coloca diante do seguinte embuste: de um lado, a terra urbana se encontra apropriada juridicamente em forma privada; e de outro, necessita de investimentos em infra-estrutura, equipamentos públicos e comunitários e serviços. No Brasil, tais investimentos em urbanização acabam sendo, na sua maioria, de origem pública. Em decorrência deste fato, os proprietários da terra agregam novos valores às suas propriedades, apropriando-se dos recursos públicos e, por fim, acumulam mais riquezas criadas socialmente. O produtor, para produzir o espaço construído, além de pagar mais pela terra já valorizada (urbanizada), necessita empreender novos investimentos, e assim, o consumidor e usuário final terá que arcar com valores superiores ao custo de produção e mais o preço da terra. Por isso, afirma Singer (1979):

O capital imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é, sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. Este caráter da propriedade imobiliária na economia capitalista não aparece de imediato, porque raramente se apresenta na forma ‘pura’, ou seja, como propriedade de uma extensão de solo urbano intocada pela mão do homem. (SINGER, 1979, p.22).

Sendo assim, principalmente, a habitação se torna um bem caro e de difícil consumo, cujo componente maior de elevação do preço final dos produtos costuma ser a desse falso custo de produção. Tal fato tem como consequência uma restrição da demanda e, consecutivamente, reflete no desenvolvimento urbano e industrial da construção, tanto por direcionar tendências urbanísticas e arquitetônicas (mais densas e verticais), como por se tornar uma barreira ao desenvolvimento técnico e à reprodução do capital na construção.

As políticas urbanas priorizam investimentos no setor, que estão diretamente ligados ao capital, dentre eles, inclui-se a urbanização das cidades. Os investimentos públicos realizados pelo governo, em serviços e equipamentos nas cidades, têm como efeito a supervalorização dos espaços urbanos e, por sua vez, implicam a inviabilização da fixação da população de

baixa renda nesses locais. Em outras palavras, com a implantação de redes de água, de esgoto, de eletricidade, de sistema viário, de transportes coletivos e de equipamentos públicos ocorre um processo de mais valia dos imóveis localizados nas áreas de abrangência das intervenções. Além disso, a Prefeitura e as concessionárias passam a cobrar tarifas mais altas e taxas de manutenção. Conseqüentemente, a população de baixo poder aquisitivo, diante do aumento das despesas orçamentárias, não consegue permanecer nesses locais, sendo, então, expulsas silenciosamente (a denominada “remoção branca”). Portanto, esses investimentos se tornaram instrumentos de interesse de estratos privilegiados, uma vez que estimulam a especulação nas áreas urbanas. Esse fato, aliado a desigual distribuição de renda e a falta de emprego contribuem para as desigualdades sociais e espaciais.

Conforme Camargo et al (1976), as condições de vida de uma população dependem de uma série de fatores ligados direta ou indiretamente às formas de produção e distribuição da riqueza social. Ao lado da organização empresarial, a própria organização do espaço urbano, da infra-estrutura e dos serviços da cidade determinam a “qualidade de vida” da população. Mas, por outro lado, a distribuição do acesso a bens e serviços depende diretamente da distribuição de renda. Sendo assim, a distribuição espacial da população na cidade acompanha a condição social dos habitantes, o que vem reforçando as diferenças existentes.

Em conclusão, a rápida urbanização, presente e das décadas anteriores, aliada a um processo de “industrialização tardia”, no Brasil, que historicamente incorporou somente uma pequena parcela dos trabalhadores urbanos, acarretou problemas urbanos e habitacionais complexos e de difícil equacionamento por parte do poder público.

1.6. Da Remoção e Reassentamento de Famílias em Conjuntos Habitacionais à Urbanização e Regularização de Favelas

1.6.1. Introdução

Busca-se fundamentação teórica das formas de efetivação da política de habitação social, em outros países e no Brasil. Considerando-se que a atual política habitacional (anos 2000) voltada para a população de baixa renda, de Belo Horizonte, tem orientado suas ações para a produção de novos assentamentos (conjuntos habitacionais de interesse social) e a intervenção urbanística e fundiária dos assentamentos precários (o mesmo que urbanização e regularização de favelas), objetiva-se aprofundar aspectos das teorias existentes sobre esses

modelos, a partir da bibliografia correlata, sobre as origens, as características, a evolução e as suas implicações.

Acredita-se que este procedimento (a discussão desses aspectos selecionados) pode acrescentar novos ingredientes que possibilitem o conhecimento da lógica de manifestação da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte.

1.6.2. As Origens dos Programas Habitacionais em Outros Países e no Brasil

As políticas habitacionais originaram-se a partir da proposta das camadas dominantes para o enfrentamento dos problemas sociais advindos da precariedade das habitações das famílias de baixa renda. Tendo em vista a ineficácia dessas políticas, elas contribuíram para a formação das favelas e para a acumulação capitalista. Por isso, desde as origens, tais políticas habitacionais são marcadas pelo caráter ambíguo.

De acordo com Azevedo (1984), apoiado em Topalov (1978), historicamente,

[...] pode-se afirmar que, mesmo em países desenvolvidos como a Inglaterra, Alemanha e França, durante os períodos mais intensos de industrialização e urbanização do século XIX, o mercado imobiliário privado não foi capaz de oferecer, nas grandes cidades, habitações populares com condições mínimas de infra-estrutura e saneamento básico. O crédito imobiliário incipiente e sem maior apoio estatal atingia apenas os setores mais aquinhoados. Mesmo as experiências de formação de Associações de Poupança e Empréstimos e de Cooperação Imobiliárias de Financiamentos vistas por alguns como uma saída para a habitação popular, na verdade atingiam, na sua esmagadora maioria, elementos de classe média e operários de melhor remuneração. (AZEVEDO, S., 1984, p.40).

Observou-se nos países europeus, no transcorrer do século XIX, principalmente, na França, Inglaterra e Itália, um certo descaso, tanto do governo quanto dos empresários, para uma real solução do problema da moradia enfrentado pelas classes operárias. A disponibilidade de recursos humanos era abundante, sendo este um dos motivos pelos quais os empresários industriais não se preocupavam com a instalação de seus empregados, ou mesmo em oferecer melhores condições de habitação. Sendo assim, formaram-se bairros operários com precária infra-estrutura e com moradias em péssimas condições de salubridade. Mas, Engels (1975) afirma que essa problemática das cidades precede o período industrial afirmando que:

[...] a penúria das habitações não é algo particular da época presente, nem é um mal particular do proletariado moderno que o distinga de todas as classes oprimidas que o precederam; ao contrário, ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de uma maneira bastante uniforme. (ENGELS, 1975, p.121)

De acordo com a idéia de Engels, a penúria habitacional não é atual, mas o problema tem-se agravado consideravelmente nos países em desenvolvimento, por vários fatores, dentre eles, o aumento populacional, a queda do poder aquisitivo e de consumo e o aumento do desemprego. Mas, foi com o aparecimento das epidemias e endemias relacionadas à falta de saneamento e de salubridade das habitações e das cidades que o governo, no contexto do final do século XIX, tomou as primeiras medidas para o enfrentamento do problema, através da criação de leis sanitárias, de práticas de remoções (destruição dos cortiços dos centros das cidades) e da construção de habitações populares periféricas. Foi, então, nesse contexto, que surgiram na Europa os primeiros programas habitacionais de construção de moradias populares com a intervenção do Estado.

Nos Estados Unidos, em um período de pós-guerras (1945), em que as cidades precisavam ser reconstruídas, o governo americano tomou suas providências, disponibilizando recursos e subsídios para a construção de moradias em massa. Segundo Harvey (1992), enquanto

[...] muitos outros países europeus buscaram variantes da solução britânica, os Estados Unidos empreenderam uma reconstrução urbana de tipo bem diferente. A suburbanização rápida e pouco controlada (a resposta ao sonho de todo soldado desmobilizado, como dizia a retórica da época) foi desenvolvida por particulares, mas pesadamente subsidiada por sistema de habitação mantido com recursos do governo e por investimentos públicos diretos na construção de estradas e em outras infraestruturas. (HARVEY, 1992, p.71-72).

Nesse contexto, os investimentos públicos foram significativos na área habitacional, com a construção de grandes conjuntos. Entretanto, críticas contundentes foram direcionadas aos programas habitacionais americanos realizados no pós-guerra, pois estes desconsideravam os fatores sociais e de “ambiência”, isto é, das relações sócio-espaciais preexistentes. Jane Jacobs, em sua obra intitulada: “Muerte y Vida de Las Grandes Ciudades” (1973) retrata claramente essa questão, pois critica a ação do governo no enfrentamento do problema habitacional das áreas marginalizadas, através de uma política semelhante à lógica de erradicação (remoção-reassentamento) de favelas praticada no Brasil, onde várias

construções foram demolidas e substituídas por outras. Jacobs (1973), ao examinar o cenário urbano depois da reconstrução de áreas da cidade, afirma que os projetos de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda se tornaram, em geral, piores centros de delinquência, de vandalismo e de desamparo social do que as favelas que pretendiam substituir (JACOBS, 1973, p.7). Certamente, que alguns fatores contribuíram para a ocorrência de tal situação, como a existência de espaços vazios e sem destinação de uso, existentes no entorno dos conjuntos habitacionais, e a falta de convívio social entre os moradores. Contudo, Jacobs (1973) não acredita que a ação paternalista do Estado, de atendimento direto às demandas das camadas de baixa renda por moradias, seja a situação ideal. A autora acredita que o governo deveria auxiliar os empresários da construção civil na obtenção de créditos, para a execução de conjuntos habitacionais populares e estes, por sua vez, obteriam o retorno financeiro a partir dos aluguéis das moradias pagos pelas famílias moradoras, com subsídios públicos. No caso brasileiro, essa política seria de difícil manutenção, considerando-se o montante de recursos necessários para subsidiar as famílias de baixo poder aquisitivo. Apesar disso, comparando-se este método, proposto por Jacobs, com o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, através do Banco Nacional de Habitação – BNH, criado em 1964, no Brasil, tem-se, em parte, alguma semelhança. Pois, através do SFH/BNH construtoras civis/empresas privadas também obtinham créditos públicos para a construção de conjuntos habitacionais populares. Mas, a diferença é que no caso brasileiro, as famílias beneficiadas pelo programa, ao invés de se comprometerem com um sistema de aluguéis das habitações (no tempo que quisessem morar), teriam que assumir o pesado ônus das parcelas do financiamento inflacionadas, além de não poderem contar com algum subsídio do governo. Sendo assim, por se tratarem de famílias cujos ganhos salariais não acompanhavam a elevação das prestações, compreende-se porque elas deixaram de pagá-las. Fato este, dentre outros, que levaram à falência do Sistema.

Na América Latina, os primeiros programas de habitação popular surgiram entre 1930 e 1940, associados à dinamização dos processos de industrialização. Contudo, no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, em 1906, registra-se, como caso isolado, a primeira ação pública em habitação popular com a construção de 120 casas para operários. Em 1920, oficializa-se a política de construção de casas de aluguel. Mas a ação pública brasileira de produção de conjuntos habitacionais, com financiamento de moradias para trabalhadores, ocorreu mesmo com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's e da Fundação da Casa Popular – FCP (1946). Estes últimos seriam os primeiros órgãos federais que atuaram no

setor da habitação social. Destaca-se a importância desse período na verificação da formulação de uma política habitacional, bem como da identificação de sua contribuição para um Estado de Bem-Estar Social no contexto de mudança das condições habitacionais dos setores de baixa renda. De acordo com Bonduki (1998), a intervenção pública no período de 1945 a 1954 foi importante, situando-se o contexto das transformações do setor habitacional num quadro marcado por grave crise de moradia, pela atribuição ao Estado da responsabilidade pelo enfrentamento do problema habitacional e pela emergência de novos modelos de moradia, baseados no auto-emprego da casa própria. (BONDUKI, 1998, p.99).

Bonduki (1998) destaca as idéias de Melo (1987, 1991-A, 1992) por acreditar na abrangência de suas análises sobre a questão habitacional e a formação da política popular, no Brasil. Então, Bonduki (1998), apoiado em Melo, verificou que no final do Estado Novo, o país esteve bem próximo da formulação de uma política habitacional popular consistente, mas não concretizada, em função do predomínio de interesses corporativos ou econômicos, como o fortalecimento da estrutura dos IAP's nos governos seguintes. Esses Institutos acabaram por travar a consolidação de uma política social de habitação, e atuavam perante a constante polêmica entre a perspectiva social e a atuarial, marcando toda a existência dos IAP's. Ademais, ocorreram vários debates, entre os que viam o investimento em habitação popular como um fim em si mesmo e os que o consideravam um sacrifício e uma queima de reservas. (BONDUKI, 1998, p.115). Constatou-se assim, desde a formação da política de habitação social no país que, apesar dos conflitos de interesses, entre os envolvidos com o assunto, o resultado foi a hegemonia dos atores da camada dominante.

Com o agravamento da questão habitacional, a população envolvida promovia mobilizações contra os despejos, as carências de moradia e as péssimas condições de vida. Mas, foi no período de pós-segunda guerra mundial que houve significativa produção de habitação popular no Brasil, particularmente, entre 1945 a 1950. Entretanto, a inexistência de uma política global para o setor, com estratégias de produção e financiamento com regras que permitissem um retorno adequado dos investimentos, e a ambigüidade verificada na forma da intervenção habitacional, desenvolvidas pelo IAP's, pulverizaram a ação pública. De acordo com Bonduki (1998):

[...] em 1946, perdeu-se a oportunidade de reestruturar de modo efetivo a intervenção habitacional, foi-se criando um consenso de que essa política tinha de mudar; no entanto, nenhum dos governos seguintes conseguiu

formular e implementar uma nova política, malgrado as tentativas surgidas no segundo governo de Vargas e no período de 1961-64. Embora todos considerassem superado o modelo corporativo, ninguém foi capaz de desmontá-lo. A não ser o regime militar. (BONDUKI, 1998, p.131).

Diante dessa pulverização das ações públicas no campo da política habitacional, o governo resolve criar o Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Tal Sistema seria alimentado com as contribuições dos próprios trabalhadores. E, em 1964, o governo oficializa a política do Banco Nacional de Habitação – BNH.

1.6.3. Da Política do BNH à Descentralização e Municipalização da Política Habitacional

A criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação - SFH/BNH, em 1964, significou uma nova fase para a política habitacional voltada para a população de baixa renda. Pois, além dos propósitos tradicionais dessa política, quais sejam: o direcionamento do seu atendimento às famílias de menor poder aquisitivo e a necessidade de retorno do capital aplicado (para aumentar a capacidade de investimento na área habitacional), acrescenta-se a ela o sentido político de controlar as aspirações e anseios dessa população. Afirma-se, assim, o papel da política de habitação voltada para a população de baixa renda na formação da cultura urbana, em que a casa própria teria o sentido político e ideológico de “domesticar” as camadas de menor poder aquisitivo. Segundo Azevedo (1984), apoiado em Topalov (1978):

[...] nesse sentido, a política seria um elemento de reprodução da hegemonia dominante. Conseqüentemente, seria um dos objetivos de se assegurar a “paz e a tranquilidade social”, por meio da oferta de moradia, ou ainda de desviar o operariado da verdadeira luta que se desenvolve no interior da fábrica. A própria origem da política de habitação popular tem a ver com a luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e de consumo, incluindo a moradia. (AZEVEDO, S., 1984, p.45).

Entretanto, o SFH/BNH se desviou dos objetivos tradicionais, por não ter criado condições financeiras adequadas (como, por exemplo, subsídio) para o público que deveria atender, fato esse que, por sua vez, não possibilitou o retorno dos investimentos. Mas, as justificativas desses desvios eram dadas em função de problemas técnico-administrativos, da baixa qualidade dos conjuntos habitacionais produzidos, bem como da seleção indevida dos mutuários.

O modelo institucional adotado pelo SFH se baseava na centralização e uniformização das soluções no território nacional, fato esse que comprometia a implantação de programas em regiões diferentes. Tais motivos eram ainda insuficientes para explicar o insucesso do SFH/BNH. Sem embargo, verificou-se que a causa central, do não alcance da política do SFH às faixas de menor renda familiar e do insuficiente retorno financeiro, era de ordem econômica. Segundo Azevedo (1996, p.78), dos “4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas pelo BNH, apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares”. Acrescenta-se que a política salarial adotada desde o regime populista aumentou a concentração de renda e diminuiu o salário mínimo real e, assim, era nítida a presença de fortes contradições no modelo de desenvolvimento econômico do país, que refletiam nos vários segmentos. Conforme Maricato (2001):

Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma a política pública preservava as áreas valorizadas para o mercado privado e alimentar a especulação fundiária. (MARICATO, 2001, p.85).

Em Belo Horizonte - BH, os conjuntos habitacionais: Campo Alegre (1970), Vale do Jatobá I, II, III (1967), Visconde do Rio Branco I (1977) e Túnel de Ibirité (1979), produzidos pela Companhia Habitacional de Minas Gerais – COHAB/MG, com recursos do SFH/BNH, no período de 1967 a 1979 são exemplos “vivos” dessa lógica. Nesse período, foram removidas, aproximadamente, 2.500 famílias das favelas para reassentamento nesses conjuntos habitacionais, localizados em áreas distantes do centro urbano.

Os programas alternativos surgem no período de funcionamento do BNH para nova tentativa de atendimento à população de baixa renda. Esses programas alternativos, em primeira instância, visavam à remoção da população favelada para conjuntos habitacionais ou para Centros de Habitação Provisória. Em segunda instância, consistiam em programas de financiamento de loteamentos periféricos e autoconstrução.

Questiona-se, ainda hoje, a necessidade de se atribuir a um banco as funções principais, quando da implementação da política habitacional e urbana, quais sejam: o gerenciamento e a distribuição dos recursos públicos financeiros. Tais atribuições se traduziam como meios principais da política habitacional. Diante da necessidade de sérias mudanças no SFH, foi criada uma comissão para o desenvolvimento de propostas nesta direção patrocinada pelo governo federal e pela Associação dos Arquitetos do Brasil. Tal comissão foi responsável

pela elaboração de relatório técnico sobre a reforma do SFH/BNH, a qual argumentava que dificilmente um banco poderia gerenciar e administrar os problemas sociais ligados à habitação e a urbanização, de vez que tinha compromissos com a gestão financeira. (IAB/DN/MDU, SÃO PAULO, 1986, p.32). Apesar do empenho das várias entidades participantes nesse relatório (universidades, entidades de classe, associações de mutuários), as propostas desenvolvidas não impediram a decisão do governo de extinguir com o BNH.

Com a extinção do BNH, o governo transferiu as funções deste para a Caixa Econômica Federal – CEF, tornando-se explícita a falta de uma política clara para o setor. Sendo assim, não houve o real enfrentamento, por parte do governo, dos problemas oriundos do desequilíbrio financeiro e institucional do sistema, que levou a falência e estagnação do BNH. Para Azevedo (1996):

[...] a incorporação das atividades do BNH à Caixa Econômica Federal fez com que a questão urbana e especialmente a habitacional passassem a depender de uma instituição em que estes temas, embora importantes, são objetivos setoriais. (AZEVEDO, S., 1996, p.81).

Em outras palavras, a política urbana e habitacional ficaria na dependência dos interesses secundários da CEF que, por sua vez, dependeria das prioridades de cada estado e município. É relevante ressaltar que embora a CEF seja considerada como agência financeira que inclui, no bojo das suas funções, fins sociais, não se pode deixar de considerar que ela também se constitui em banco comercial. Sendo assim, a busca de seu equilíbrio financeiro é inerente, e uma das formas para alcance dessa meta é a garantia do retorno do capital aplicado, o que significa a cobrança de taxas administrativas e outras indexações que a empresa julgar necessárias. Diante da situação colocada, é óbvio que seria mais difícil o acesso da população de menor renda aos financiamentos habitacionais da CEF. Ademais, essa população carece, inexoravelmente, de significativos subsídios públicos, além do apoio institucional.

Apesar de a política urbana e habitacional estar sob responsabilidade dos seus respectivos ministérios (antes de 1986 vinculada ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, ao Ministério do Desenvolvimento Urbano – MDU, depois de 1986 – vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano, ao Ministério da Habitação e Urbanismo e Meio Ambiente – MHU e ao Ministério da Habitação e Bem Estar Social – MBES), a CEF assumiu a função que antes, na prática, era exercida pelo BNH, qual seja a de controlar os recursos, bem como obteve autonomia para a definição e implementação concreta da política vinculada ao SFH.

O MDU, em março de 1987, transforma-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, acumulando suas competências e outras, como a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da CEF. Mas, em 1988, novas mudanças ocorreram com a criação do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, que permanece com a responsabilidade da gestão da política habitacional.

A Constituição de 1988 marcou uma fase de descentralização das políticas e de redistribuição das competências, em que os Estados e Municípios passariam a ser responsáveis pela gestão dos programas sociais, inclusive de habitação. Em março de 1989, o MBES foi extinto e criou-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, que era ligada ao Ministério do Interior – MI. Entretanto, as atividades financeiras do SFH e da CEF ficaram vinculadas ao Ministério da Fazenda. De acordo com Ministério das Cidades (2004, p.10), “o modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de Estados e Municípios, deixando de estabelecer prioridades alocativas, o que permitiu maior autonomia dos governos estaduais e municipais [...]”. Estes, por sua vez, passaram a exercer a função de gestão da política habitacional, além da responsabilidade de execução dela. Entretanto, os recursos a serem empregados nos programas habitacionais eram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, mas não eram suficientes dadas as demandas por habitação. Ademais, os programas alternativos desenvolvidos pela SEAC funcionavam como fundo perdido e dependiam de recursos orçamentários da União. Como esses recursos não retornavam aos cofres públicos, extinguíam-se as fontes e, conseqüentemente, as possibilidades desses programas vingarem.

Mas, os estados e municípios desenvolveram formas particulares de ação local no campo habitacional, com recursos próprios e internacionais. Tais formas eram caracterizadas por modelos alternativos, dentre eles, incluem-se os programas de urbanização e regularização de favelas e de loteamentos periféricos. As iniciativas estaduais e municipais em programas habitacionais evidenciaram-se no final da década de 80. Apesar do ganho de autonomia dessas esferas de governo, os recursos de que elas dispunham eram insuficientes, pois dependiam de verbas orçamentárias públicas. Os financiamentos para o setor público, com fins habitacionais sociais, com recursos do Orçamento Geral da União – OGU ficaram escassos, devido ao impedimento de utilização de recursos da FGTS. Em decorrência desse fato, as possibilidades de investimentos do governo federal nos processos de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários ficaram remotas. Então, nesse período

verifica-se a existência de novas linhas de financiamento de organismos internacionais. Em Minas Gerais, conforme Prates et al (1982), citado em Carvalho (1997):

[...] assistiu-se, na prática, à ampliação da esfera de negociação com a introdução das agências internacionais de desenvolvimento como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Reconstrução Alemão (Kredit Anstalt Für Wiederaufbau). (CARVALHO, 1997, p.49-50)⁶.

Segundo o Ministério das Cidades (2004):

[...] seja pela redefinição institucional acentuadamente municipalista promovida pela nova constituição de 1988, seja pela iniciativa dos novos governos municipais eleitos na década de 80, ou ainda como reflexo da desarticulação institucional dos sistemas estaduais de habitação e da retração e fragilidade das políticas federais, houve um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p.11).

Apesar de se considerar os aspectos positivos da municipalização das políticas públicas, quais sejam:

- A possibilidade de maior integração entre as políticas de provisão habitacional e de regularização fundiária;
- O ganho de autonomia dos municípios na gestão da política habitacional;
- As oportunidades dos municípios regionalizarem os programas habitacionais.

Eles não foram suficientes para equacionar os problemas verificados no setor, quais sejam:

- A desarticulação institucional;
- A inexistência de uma clara distribuição de competências entre os níveis de governo;
- A falta de incentivos do governo federal, com relação à alocação de recursos significativos para programas habitacionais.

⁶“ O Banco de Reconstrução Alemão, KFW, veio para Minas Gerais em fins dos anos 1970 para financiar um dos projetos do Plano de Desenvolvimento Integrado do Sul de Minas, o projeto de Desenvolvimento Rural para o Alto Rio Grande. Nessa ocasião vieram alguns técnicos alemães, a serviço da GTZ (Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), os quais tomaram conhecimento do sucesso do PRODECOM, tendo se conformado a partir daí um contexto de negociações favoráveis a Minas Gerais que, de certa forma, concorreu para respaldar o futuro consórcio do KFW/GTZ junto ao PIURMBH, de 1984 a 1994”.(PRATES et al, 1982, citado em CARVALHO, 1997, p. 50).

Decorrente desse processo, algumas Companhias Habitacionais (COHAB) foram extintas, ou para se manterem, passaram a atender as famílias com rendimentos mensais superiores a 03 salários mínimos. Além disso, observou-se em vários estados, como em Minas Gerais, a falta de priorização dos investimentos para as políticas habitacionais.

Nos dois anos do governo Collor, pode-se dizer que não houve mudanças substanciais na política habitacional. De acordo com Azevedo (1996, p.90), “os programas constantes do Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH tiveram um desempenho aquém do esperado, seja em metas quantitativas, seja em custos, e, por fim, em relação ao tempo de implementação do programa”. Ademais, os critérios adotados na distribuição das verbas não obedeceram às determinações do Conselho Curador do FGTS, sendo estas alocadas de formas particulares.

Ressalta-se que o governo de Itamar Franco, com o intuito de estimular a ocorrência dessa descentralização política, propôs a criação de “Fundos” e “Conselhos” estaduais e municipais, com a participação das camadas populares. Entretanto, embora houvesse a intenção de uma mudança no sistema da política habitacional, não se pensou em como resolver o problema do rombo financeiro do SFH, estimado em 20 bilhões de dólares. Com a falta de recursos para investimentos nos setores populares a fundo perdido, que seriam oriundos do Imposto sobre Movimentação Financeira – IPMF, a implementação dessa política ficou prejudicada. Como exemplos de programas criados nessa gestão, citam-se: o Habitar Brasil e o Morar-Município. Em função do plano de estabilização (Plano Real) e da não institucionalização da política pretendida, os objetivos iniciais dos programas foram afetados.

No governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso, a principal proposta foi a de tratar a política de habitação no âmbito da política de desenvolvimento urbano. Isso quer dizer que essa proposta deveria ser concretizada a partir da ação conjunta entre estados e municípios, de modo a garantir o uso e ocupação do solo urbano e a função social das cidades. Ademais, a política deveria ser pensada integradamente com as políticas de saneamento ambiental, infra-estrutura social e transporte urbano. Sem embargo, em 1995, verifica-se a reforma no campo da política habitacional, o Ministério do Bem-Estar Social é extinto e é criada a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento – MPO. O MPO passaria a ser responsável pela gestão da Política Nacional de Habitação. Entretanto, apesar das intenções desta reforma, observou-se ainda a retração do setor institucional.

Azevedo (1996) diz que: poder-se-ia prever dois grandes cenários para as políticas habitacionais no final dos anos 90. O primeiro cenário denominado de “Políticas Habitacionais Distributivistas e Incrementalistas”, seria formado pela cristalização de algumas das características da política habitacional originadas na Nova República. O segundo cenário institucional, designado de Políticas Habitacionais “Redistributivas e Compreensivas”, ocorreria em função da superação de algumas práticas políticas recentes. Esse último cenário resgataria, dentro de um novo marco institucional, os elementos inovados da descentralização dos serviços públicos, a participação da sociedade e daria maior ênfase à questão social. (AZEVEDO, S., 1996, p.92-93).

Referente ao primeiro cenário apontado por Azevedo verifica-se, nos anos 90, a manutenção de algumas características da política habitacional desenvolvida no período da Nova República. Isto é, o gerenciamento e a distribuição dos recursos financeiros destinados ao setor permanecem com bancos comerciais (CEF, BNDS); o controle do sistema habitacional pelo poder público se mantém ineficaz e o atendimento habitacional ainda exclui as camadas com baixo rendimento familiar mensal. Sendo assim, pode-se dizer que o primeiro cenário previsto por Azevedo (1996), nos aspectos mencionados, pode ser confirmado. Referente ao segundo cenário, acredita-se que ele pode ser confirmado ou não, através da política de urbanização e regularização fundiária das favelas, mas ainda faltam elementos para essa constatação.

1.6.4. A Nova “Maquiagem” da Política Habitacional

A política habitacional vem modificando seu contorno, mas, contudo, sem modificar a sua “estrutura essencial”. Sendo assim, o governo vem enfrentando dificuldades na tentativa de alterar o sistema de produção habitacional, uma vez que este não consegue alcançar seus objetivos de cunho social, isto é, o atendimento efetivo da população de baixo poder aquisitivo.

A política habitacional desenvolvida desde o BNH pode ser compreendida sob dois aspectos principais, a saber: atendimento da demanda habitacional e das reivindicações por moradia; e atendimento da demanda do capital, pelo oferecimento de parcela do fundo público à dinamização de setores da iniciativa privada. Royer (2002) acrescenta, ainda, que nas várias fases estes dois aspectos ganharam novas formas, mas, contudo, não perderam suas características fundamentais: de um lado a apropriação privada do fundo público; de outro, o discurso legitimador daquela forma de coordenação dos esforços públicos e privados. Mas,

tratando-se do papel do Estado nesse processo, este acaba favorecendo de maneira indireta os setores da construção, ao disponibilizar parte do fundo público para a execução de programas e obras. Entretanto, é importante investigar se essa intervenção do Estado continua sendo tão evidente como em outros governos (regime militar). Ainda, em Royer (2002),

[...] como consequência importante da lógica empresarial, destacam-se as seguintes características, apreendidas na literatura crítica ao modelo: a acumulação privada de capitais propiciada, o destaque dado à unidade habitacional como índice de eficiência do modelo e o tratamento da questão habitacional, apartada da questão urbana. (ROYER, 2002, p.11).

Neste momento é importante desenvolver alguns comentários sobre as características destacadas por Royer (2002) sobre o modelo de política habitacional, vigente desde o BNH, a saber:

- Observa-se que, a partir do BNH, os vários programas de produção habitacional criados pelo governo contribuíram para o crescimento do setor privado ligado à construção civil. Esse crescimento foi verificado, principalmente, nas décadas de 70 e 80. Entretanto, com a extinção do BNH, outros programas habitacionais foram criados, mas o setor da construção civil, na década de 90, não apresentou índices de crescimento como nas décadas anteriores. Mesmo porque os investimentos, direcionados para o setor da construção civil, foram bem menores que nas décadas anteriores. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE enfrentou significativa carência de recursos, que refletiu sobremaneira na indústria da construção, com as conseqüentes: redução na oferta de emprego urbano, elevação do preço de aluguéis e de moradia. Conforme Azevedo (1996):

[...] no período de crescimento acelerado, a elevada concentração de renda foi responsável pela coexistência de grandes bolsões de pobreza junto a setores médios com níveis de consumo análogos aos do Primeiro Mundo, o que levou a Bacha a cunhar a expressão “Belindia” para caracterizar a situação paradoxal do país. (AZEVEDO, S., 1996, p.74).

- Verifica-se, a partir de 1980, que a situação agrava-se progressivamente, pois, na ausência de crescimento econômico significativo, a estrutura social tornou-se ainda mais perversa. Os recursos destinados pelo governo para os programas habitacionais, geralmente, são controlados por empresas bancárias

que, por sua vez, estabelecem critérios rigorosos para os interessados, quando na tentativa de utilização destes, dentre eles, a comprovação da renda familiar mensal mínima e a regularidade do imóvel a ser adquirido. Em caso de propostas apresentadas pelas prefeituras para enquadramento em programas habitacionais, os bancos exigem: a comprovação da viabilidade financeira (contrapartida) e técnica do município, a apresentação de projetos básicos ou executivos do empreendimento, a apresentação de documentações de legalidade da posse da terra. Tais critérios dificultam ou inviabilizam o acesso da população aos recursos destinados ao setor. Por outro lado, essas agências operadoras obtêm lucratividade com as operações bancárias, mas de acordo com a Lei n.º 10.150 são obrigadas a destinar um percentual dos investimentos, provenientes dos fundos de aplicação e cadernetas de poupança, em programas habitacionais e de saneamento, o que, na maioria das vezes, não acontece. Entretanto, como grande parte da população não consegue acessar esses recursos, as agências os reinvestem gerando novos juros que crescem em progressão geométrica e, por fim, parte significativa deles vai parar nos cofres privados.

- Acredita-se que avaliar a eficiência da política habitacional pelo número de moradias produzidas, em determinado período, tem a sua importância, principalmente, quando a administração pública precisa demonstrar como e aonde tem aplicado os recursos destinados ao setor. Porém, tal modelo não é suficiente para demonstrar a eficácia da política habitacional. Aliás, ele permite demonstrar que tem havido produção, mas, paradoxalmente, verifica-se o agravamento do problema da falta de habitação, nas médias e grandes cidades. Principalmente, considerando o conceito de habitação como algo mais abrangente, isto é, que envolve a moradia e sua inserção no espaço urbano (acesso à infra-estrutura urbana geral e a cidade⁷). Sendo assim, o fato de se verificar a ocorrência de produção de novas moradias não significa, necessariamente, que estas ofereçam a devida integração das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais à cidade. Constata-se que a maioria dos conjuntos habitacionais populares foi e é implantada em áreas

⁷ o conceito de habitação se traduz na moradia e sua inserção na cidade, ou seja, o acesso à serviços de infra-estrutura (redes de água, de esgoto, elétrica, de drenagem e de telefonia), bem como de serviços sistema de transporte coletivo e viário, de coleta de lixo, de equipamentos urbanos e comunitários (saúde, educação, lazer e cultura).

distantes do centro urbano (histórico) ou em locais com inadequada infraestrutura urbana e com precários serviços públicos que, por sua vez, não oferecem mobilidade social. Ademais, não se conhece precisamente qual é essa real demanda por habitação. É claro que não se deve desconsiderar a existência de pesquisas sobre o déficit habitacional, como exemplo: as produzidas pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2000) que foram realizadas com base em critérios pertinentes. Dentre eles, destacam-se: o número de famílias em estado de coabitação, de aluguéis, em precárias condições de habitações e de infra-estrutura. Entretanto, esses quantitativos demonstrados na pesquisa são estimados e precisam ser analisados mediante outras informações do tipo: renda familiar/estratificação social, idade, tempo de moradia. Talvez esse cruzamento de informações possa permitir uma maior aproximação quantitativa das reais necessidades habitacionais. Ademais, as políticas habitacionais de vários estados e municípios estabelecem critérios para o atendimento da população. Em Belo Horizonte, por exemplo, esse atendimento é voltado para as famílias que residem na cidade há pelo menos dois anos; que são cadastradas através das associações de bairro (núcleos), que possuem renda mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos e que ainda não foram contempladas por outros programas habitacionais.

- Acredita-se que o tratamento da questão urbana distanciada da habitacional seja uma diretriz com conseqüências desastrosas, de vez que a habitação é a expressão máxima da utilização do espaço urbano. Considerando que a habitação é a extensão do espaço urbano, como tratá-la de maneira isolada?

Verifica-se que a política habitacional praticada pelo governo, nas várias fases, não tem atendido efetivamente a população situada na faixa de renda inferior a 03 salários mínimos, onde exatamente está situada a maior demanda por habitação (83% do déficit brasileiro). Apesar disso, verificou-se que a Secretaria de Ação Comunitária – SEAC tentou financiar projetos de construção de cerca de 550.000 moradias populares no Brasil, através dos mencionados programas alternativos, no período de 1987-1988, a fundo perdido, priorizando famílias com rendimentos mensais de até 03 salários mínimos. Porém, Azevedo (1996) faz crítica contundente a estes modelos de programas habitacionais, qual seja:

[...] a experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade

na alocação dos recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados. (AZEVEDO, S., 1996, p.83).

Tal fato ocorre porque tais municípios e estados não conseguem enquadrar suas demandas nesses programas (o maior ou menor desempenho do município no desenvolvimento de uma política habitacional estará vinculado a determinantes financeiros, técnicos e administrativos). O fato é que, com o fim das macro-políticas ditadas por órgãos como o BNH, criou-se uma lacuna no tocante a possíveis direcionamentos, tanto para a provisão quanto para a produção habitacional, que longe está de ser adequadamente preenchida.

No período posterior ao Sistema do Banco Nacional de Habitação - BNH, cogitou-se a possibilidade de participação do Estado na produção de habitações para a camada de menor poder aquisitivo. Entretanto, diante da crise fiscal do Estado, a solução foi reduzir os custos de produção de habitação com a introdução de programas alternativos (como por exemplo: de autoconstrução, de autogestão e lotes urbanizados) para atendimento da população com renda inferior a 05 salários mínimos. Contudo, era preciso um agente para estimular o desenvolvimento dessa produção, cuja função principal era a de implantar linhas de financiamento a lotes urbanizados, materiais de construção e assessorias técnicas. Tal medida foi proposta com a finalidade de reduzir as despesas com o processo de produção e, conseqüentemente, favorecer o acesso das camadas de menor renda familiar ao universo da política habitacional. Sabe-se que para atingir esse objetivo são necessários o subsídio estatal e a alocação de recursos em “fundo perdido”. Porém, poucos recursos têm sido direcionados para esse propósito que é justificado, na maioria das vezes, pela incapacidade orçamentária das várias instâncias de governo (federal, estadual ou municipal).

Conforme se verificou é possível identificar várias características presentes no antigo modelo de política habitacional. Isto é, a estrutura adotada neste “novo” modelo de política habitacional mantém a permanência do agente financeiro e a redistribuição de recursos centrados em empresas bancárias (CEF, BNDS, BM), o controle do Sistema pelo poder público permanece ineficaz e perpetua o baixo alcance de atendimento da política às camadas de menor poder aquisitivo.

1.6.5. A Mudança de Paradigma

Neste momento é importante relatar como se deu à transição do modelo da política de remoção e reassentamento de famílias em conjunto de habitacionais para a população de

baixa renda, praticado a partir dos anos 60, para o modelo de urbanização e regularização fundiária de favelas, no Brasil e em Belo Horizonte. Se é que se pode afirmar que existe uma fronteira nítida que separa estes dois modelos.

Castro (s/d), citado em Valladares (1983), ao estudar o caso da favela de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, levanta algumas indagações a despeito da “falsa oposição entre remoção e urbanização de favelas”, de vez que a urbanização pode implicar, a médio e longo prazo, na “remoção branca” (VALLADARES, 1983, p.35-36). Essa “remoção branca” ocorre devido ao processo de substituição dos antigos moradores das favelas em processo de urbanização por outros, considerando a manifestação das forças do mercado imobiliário. Sendo assim, a população expulsa da favela urbanizada pelas forças desse mercado passa a ocupar outras em situação mais precária. Porém, esse caso, era pioneiro nessa prática da política de urbanização de favelas no Rio de Janeiro e envolvia, basicamente, melhoria de infraestrutura. Além disso, o governo deixou a critério dos próprios moradores a realização de reformas nas suas habitações, por isso esse exemplo guarda suas especificidades. Convém ressaltar que o segundo modelo de política habitacional, isto é, de urbanização de favelas, não exclui algumas das características do primeiro modelo. Isto é, em ambos os casos existe a necessidade de produção de novos assentamentos (conjuntos habitacionais), para reassentar a população removida. Entretanto, enquanto no primeiro modelo objetiva-se a retirada integral das famílias para um conjunto habitacional, extinguindo-se a favela, no segundo modelo o objetivo é contrário, pois, intenciona-se manter o número máximo de famílias nas favelas de origem. Em Belo Horizonte o exemplo de aplicação dessa política, o caso da Vila Senhor dos Passos, será analisado mais detalhadamente no Capítulo 2, Parte II. Então, para que seja possível ocorrer a segunda situação, o governo precisa realizar investimentos em melhorias urbanas e regularização fundiária nas favelas, através da implantação e complementação de infraestrutura, melhorias urbanas e a abertura de processos jurídicos relacionados à propriedade da terra. Mas, as intervenções urbanas que objetivam a melhoria do habitat das favelas, também demandam processos de remoção de famílias que ocupam áreas sujeitas a deslizamentos dos solos, a processos erosivos e inundações ou que estão situadas em trechos onde ocorrerão as obras públicas. Fato este que leva a remoção de certo número de domicílios, ou seja, de algumas famílias habitantes destas áreas precárias e que, por sua vez, implica na necessidade do poder público reassentá-las em outros locais.

De acordo com Rolnik & Júnior (1996), durante longo período predominou um pensamento em relação às políticas de habitação: de que os assentamentos construídos pelos pobres eram

provisórios e seriam substituídos por produção em massa de moradias financiadas pela ação do Estado. De fato, a prática de remoção e reassentamento de famílias em conjunto habitacionais populares, amplamente adotada em várias cidades do país e do mundo, não evitou e não tem evitado o crescimento e a formação de novas favelas. A questão é que as favelas não poderiam mais ser consideradas pelo Estado como um fenômeno transitório, uma vez que elas se consolidaram em meio a espaços urbanos, criando grandes bolsões de pobreza nas cidades (ROLNIK & JÚNIOR, 1996, p.17). O Estado demonstrou a incapacidade de manter o controle do processo da ocupação ilegal devido, dentre outros fatores, à falta de uma política habitacional de cunho social, à deficitária estrutura administrativa, à insuficiente fiscalização e, principalmente, à escassez de recursos financeiros para subsidiar a ocupação legal das famílias de baixa renda. A crescente expansão das ocupações ilegais espelha a dificuldade que o poder público encontra na tentativa de controlar a situação.

Algumas razões levaram o poder público a alterar as diretrizes políticas com relação ao problema habitacional, dentre elas as experiências desastrosas da política de remoção. Considerando-se os aspectos negativos da política de remoção e reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais, como por exemplo: a queda da renda familiar por aumento do custo e gasto com transporte, por desemprego devido ao afastamento do mercado de trabalho e por elevação das despesas com habitação, esse modelo demonstrou a insustentabilidade de tal política. De acordo com Valladares (1978, 1983) muitas das famílias beneficiadas por estes programas habitacionais não conseguiram se manter nas novas moradias em decorrência do aumento das despesas e da queda no rendimento familiar mensal, que levaram-nas a falta de condições de manter em dia o pagamento das suas prestações. Conseqüentemente, esse processo de acumulação de dívidas levou-as a situação de inadimplência, em relação ao financiamento de suas habitações. Então, essas famílias, se não foram despejadas, foram expulsas pelos mecanismos de mercado, repassando seus direitos a outros e retornaram para as favelas que ainda existiam. (VALLADARES, 1983, p.33).

Houve uma variação na definição da política em relação às favelas. Durante o regime militar, a matriz política pendia para ação mais repressiva, através dos processos de remoção para extinção das favelas. Entretanto, nos regimes mais populistas surge uma preocupação com as questões sociais e humanas e a urbanização de favelas é vista como solução mais conveniente. As primeiras políticas eram centralizadas, cabendo, exclusivamente ao Estado o enfrentamento do problema da falta de moradia adequada para os pobres. Entretanto, o

Estado, ao longo de suas ações, se mostrou incapaz de atender a demanda crescente que se colocava. Em decorrência dos limitados recursos públicos, os programas habitacionais para a população de baixa renda, quando aumentam os subsídios, não conseguem retorno do capital investido e, portanto, a produção de unidades habitacionais fica reduzida, atendendo a um número pouco expressivo de famílias de baixa renda. Em situação oposta, quando os programas habitacionais trabalham com retorno financeiro dos investimentos, acabam excluindo as famílias de baixa renda (AZEVEDO, S., 1984, p.115). No enfrentamento desse dilema a estratégia de governo, em relação à política habitacional voltada para a população de baixa renda, foi a criação dos programas alternativos que financiavam loteamentos periféricos e materiais de construção para moradias. Assim, se poderia minimizar o preço da produção habitacional e maximizar o número de atendimentos.

Valladares (1985) a despeito dos programas alternativos faz uma revisão bibliográfica internacional e conclui que os teóricos de direita mantinham uma visão positiva de tais programas, já que esses possibilitavam aos pobres resolver suas próprias necessidades de moradias, com a autoconstrução. Entretanto, os oposicionistas (os de esquerda) a esta idéia acreditavam que estes programas implicavam na exploração de mão-de-obra, devido à dupla jornada de trabalho. Além disso, o Estado com a autoconstrução, teoricamente, teria suas ações minimizadas no tocante ao atendimento da demanda por moradia. Conforme Azevedo (1984):

[...] estes programas, com muita retórica e poucas realizações concretas, têm essencialmente o papel simbólico e ideológico de mostrar à opinião pública a preocupação do governo “vis-à-vis” aos setores de mais baixa renda. Salvo em condições políticas bem particulares, a performance destes programas tem sido das mais modestas. (AZEVEDO, S., 1984, p.4).

Porém, esse autor acredita que os programas alternativos representam, de alguma forma, um avanço em relação ao modo como as famílias pobres enfrentam seus problemas de moradia, ou seja, através das favelas, cortiços e bairros clandestinos. O Estado reconhecendo o grau de consolidação das favelas e a dimensão do problema habitacional passa, então, a promover ações de urbanizações em favelas.

Conforme Valladares (1983, p.33-34): “A igreja foi a primeira instituição a sugerir a alternativa da urbanização e mesmo a promovê-la [...]”. Contudo, a autora acrescenta que houve evolução da proposta inicial da Igreja, que, antes, se dava através do apoio aos

favelados na realização própria de melhorias urbanas e depois passa a apoiar os favelados na luta pela posse da terra e da urbanização pública.

Ainda na década de 80, inicia-se um processo de redemocratização nos países latino-americanos e o discurso da descentralização passa a prevalecer sobre o autoritarismo vivenciado nos regimes anteriores (Ver capítulo 1, Parte II). Diante da não interferência do estado central, as agências internacionais começam a incentivar políticas alternativas gerenciadas por governos locais direcionadas para projetos de enfrentamento da pobreza e da exclusão territorial. Segundo Valladares (1985, p.38) as agências internacionais de financiamento ao desenvolvimento urbano de áreas precárias das cidades se apropriam das idéias de Turner (1969, 1970) que demonstrou a capacidade de desenvolvimento dessas áreas. Além disso, Turner (1970) defende a idéia de as favelas representarem para os pobres a possibilidade de fixação na cidade. Sendo assim, as agências internacionais e nacionais financiadoras passaram a disseminar a idéia de que o governo deveria oferecer terra barata, infra-estrutura básica e segurança de posse aos moradores das favelas. Mas os investimentos nas moradias poderiam ficar a cargo dos moradores que teriam assistência técnica e acesso a pequenos créditos.

Segundo Cardoso (2003, p.10) “os principais projetos apoiados são os de tipo *site and service* e *slum upgrading*, que eram concebidos como projetos experimentais, pontuais, em pequena escala e de baixo custo, buscando gerar dinâmicas locais que replicassem as experiências”. Ainda em Cardoso (2003), os especialistas iniciam um processo de construção de um consenso internacional a despeito da necessidade de trocar a política de erradicação das favelas por ações de urbanização que assegurassem aos seus moradores a garantia de direito ao patrimônio construído. Para a concretização desta proposta, que implicava na regularização fundiária especial (mais flexível), havia a necessidade de provisão de infraestrutura, o que incentivaria os próprios moradores a realizarem melhorias nas suas moradias.

A participação das comunidades faveladas em processos reivindicatórios de moradia contribuiu para a aceitação de uma nova política que preconizava a urbanização das áreas ocupadas irregularmente, por meio da implantação de serviços básicos e da melhoria da infraestrutura urbana. Nesse contexto, enfoca-se a política de habitação de Belo Horizonte, no Capítulo 1, Parte II, onde o poder local, desde 1983, desenvolve projeto de Lei, aprovado em 1985, o Programa Municipal de Regularização das Favelas – PROFAVELA.

No início da década de 90, esses projetos de urbanização de favelas ganham mais espaço nas linhas de financiamento. Tais programas de urbanização de favelas enfrentam o desafio de sair das escalas de ações pontuais para estruturais que demandam maiores investimentos. A política habitacional passa a ser descentralizada e coordenada pelos municípios, onde as ações locais se voltam principalmente para a melhoria de infraestrutura, de serviços e da legalização de terrenos invadidos. No Brasil, os governos locais assumem um papel relevante na promoção de melhorias em assentamentos urbanos. Assim, o governo federal ou as agências de fomento internacional passam a financiar os programas de provisão habitacionais e de melhorias urbanas.

1.7. Outras Considerações

Na década de 80, com o esgotamento do padrão de intervenção do estado, houve um colapso no padrão de financiamento das políticas públicas. Com a crise fiscal do Estado, desmoronou-se o padrão de intervenção nas áreas urbanas e as alianças formadas em torno do ambiente construído ficaram fragmentadas. Com essa crise, foi necessário o investimento em uma política de enfrentamento ao déficit público, tornando-se escassos os investimentos em desenvolvimento urbano e habitação.

Na década de 90, com o desencadeamento do processo de municipalização das políticas públicas, os poderes locais, com mais autonomia para a concretização de suas políticas habitacionais e com o apoio das agências internacionais, passaram a investir na urbanização de assentamentos precários. Vale ressaltar que, tanto a política de urbanização de assentamentos precários quanto a política de produção de conjuntos habitacionais de interesse social não se referem a modelos inovadores. Segundo Valadares (2005):

No decorrer dos anos 1960, a tendência dos diferentes Estados latino-americanos foi, de fato, investir em grandes projetos de construção de habitações sociais convencionais destinadas à remoção dos habitantes dos bairros ‘marginais’. (GILBERT & WARD, 1985, p.12-13). Pouco a pouco, vários fatores contribuíram no sentido de recolocar em questão essa maneira de ver a favela como problema, e a sua remoção em operações massivas para novas habitações como solução. (VALADARES, 2005, p.130-131).

Assim, Valladares (2005), discorrendo sobre as origens da política de urbanização de assentamentos precários, chama a atenção para o fato dos pesquisadores ingleses, já na década de 60, terem sido pioneiros nos estudos sobre o papel que as áreas pobres

desempenhavam nas cidades e no desenvolvimento econômico e urbano dos vários países latino-americanos. Valladares (2005) afirma explicitamente que:

A idéia de urbanizar as favelas, conforme já mostramos anteriormente, correspondia a uma proposta antiga, apresentada em diferentes ocasiões e defendida por atores tão diferentes quanto a Igreja Católica, o Partido Comunista, políticos ligados ao clientelismo – que praticavam a famosa política da ‘bica d’água’ – e as associações de moradores das favelas. De certo modo, o surgimento da CODESCO representou a concretização dessas diversas propostas em termos de política de urbanização. (VALLADARES, 2005, p.133).

Entretanto, esses modelos de política habitacional, apesar de apresentarem novos contornos, continuam coexistindo, em atendimento às famílias com baixos rendimentos mensais que demandam por moradias adequadas.

De acordo com as análises, as favelas nunca deixaram de existir, muito pelo contrário cresceram em número e em extensão. As favelas no Brasil apenas foram ignoradas, por determinado período, pela política habitacional. Mas, com o agravamento da segregação sócio-espacial e a degradação de áreas das médias e grandes cidades, a urbanização e a tentativa de regularização fundiária das favelas foram incorporadas nas ações de governo, no enfrentamento do problema. Observa-se que a política habitacional para a população de baixa renda tem investido na ação de urbanização de favelas, e, ao mesmo tempo, na produção de conjuntos habitacionais de interesse social, nas várias cidades brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife). Entretanto, a primeira ação mencionada ocorre de maneira incipiente dadas as extensões das carências existentes nesses assentamentos. A ação de urbanização de favelas se volta, principalmente, para a melhoria de infraestrutura básica, deixando em segundo plano a melhoria das moradias ali existentes. Mas a população das favelas reivindica o direito à moradia (à casa própria) adequada.

Assim, existe um debate atual acerca da questão dos processos de regularização fundiária das favelas, estratégia adotada pela política habitacional voltada para baixa renda, em algumas cidades brasileiras (Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife), em que os favelados não estão satisfeitos com esses processos (FERNANDES, 2003; TURRA, 2003). Conforme Turra (2003) referindo-se o instituto jurídico Concessão do Direito Real de Uso - CDRU, adotado nesses processos de regularização fundiária de favelas:

Apesar das possibilidades do instituto, críticos alegam que a concessão de direito real de uso foge ao objetivo da regularização fundiária, que é a titularização da propriedade aos moradores da favela. No entanto, acreditamos que o objetivo maior da regularização de favelas não seja a concessão de um título de propriedade, e sim a garantia de uma moradia estável, adequada à legislação urbanística vigente, que garanta o acesso de seus moradores à infra-estrutura urbana de forma integrada à “cidade formal”. O direito à moradia não significa, necessariamente, o direito a um título de propriedade individual. (TURRA, 2003, p.39).

Por isso, é bom deixar claro que este fato não significa que essa população não esteja interessada na obtenção de uma moradia própria, circunstância que poderia contradizer, pelo menos em parte, o que foi discorrido sobre o ideário da casa própria e o seu papel na política habitacional (Itens 1.3.2, 1.3.3). Mas, considerou-se pertinente levantar essa polêmica, na busca de explicações para essa aparente contradição, baseando-se nas experiências observadas em Belo Horizonte. Ainda em Turra (2003):

A cidade de Belo Horizonte, com seu pioneirismo em matéria de regularização fundiária, não contemplou a aplicação do instrumento. Isto se deve talvez a uma falta de criatividade e inovação por parte dos operadores dos instrumentos de regularização, que se mantêm amarrados à previsão pela lei do PROFAVELA da alienação. (TURRA, 2003, p.41).

Na verdade, afirma-se, de antemão, que esse ideário não está sendo afetado por essa circunstância, uma vez que as raízes do problema situam-se em outro nível, qual seja, sob quais condições recebe-se essa titulação de fração de imóvel. Diante de tal afirmativa, cabem, agora, algumas reflexões sobre esse assunto. Em primeiro lugar, observa-se que as famílias moradoras das favelas mesmo diante da posse de frações de terreno, o que lhes dá a garantia de um endereço fixo, ainda enfrentam o estigma das favelas como “áreas marginais” e, por isso, elas sofrem preconceitos sociais que podem interferir nas suas relações com o mercado de trabalho, de serviços, dentre outros. Em segundo lugar, verifica-se que a maioria das ações públicas nas favelas tem sido direcionada para a infra-estrutura urbana, deixando em segundo plano as melhorias habitacionais (essa situação pode ser observada no estudo de caso da Vila Senhor dos Passos, Capítulo 2, Parte II). Sendo assim, mesmo com a urbanização e regularização fundiária das favelas, muitas moradias existentes nesses espaços continuam extremamente precárias e inadequadas para habitação, por continuarem

apresentando problemas construtivos e carecendo de reformas arquitetônicas. Em terceiro lugar, segundo Fernandes (2003):

De toda forma, com base nos estudos existentes sobre as experiências de Belo Horizonte e de outras cidades, pode-se dizer com certeza que há, com frequência, um descompasso significativo entre os objetivos dos programas de regularização e as políticas e instrumentos adotados. (FERNANDES, 2003, p.183).

Então, pergunta-se, qual benefício real que a titulação de fração de terreno pode trazer para a população que vive nas condições anteriormente descritas? Em outras palavras, quais vantagens poderão se apresentar para famílias das favelas que detêm a posse de um pedaço de imóvel contendo uma benfeitoria caindo aos pedaços?

2. OS AGENTES E A LÓGICA DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Conforme se analisou no Capítulo 1, desta Parte I, várias políticas habitacionais foram adotadas direcionadas para os problemas das favelas, embora as tradicionais características de tolerância e impotência do Estado perante esses problemas se mantiveram presentes nessas políticas. De um lado as camadas dominantes reivindicando a higienização e modernização das cidades, e de outro as de baixa renda requerendo moradias adequadas. O fato é que as camadas dominantes utilizam-se do poder do Estado na representação das forças hegemônicas que se aglutinam em torno das formas de provisão habitacional. As formas de provisão habitacional, os processos espaciais por elas desenvolvidos e os padrões de transformação do território estão relacionados ao regime de acumulação. Por isso, Melo (1990) afirma o seguinte:

Estes processos correspondem, por sua vez, a múltiplas alianças, coalizões setoriais e clivagens de interesses cujas formas concretas hegemônicas representadas no poder de Estado se aglutinam numa estratégia de acumulação específica e em um projeto de hegemonia. Importa assinalar que, embora o regime de acumulação imprima a dinâmica da transformação do espaço, sua organização concreta em qualquer momento não corresponde, ou reflete, àquele devido à rigidez e caráter cumulativos inerente às formas espaciais. A compreensão da organização do espaço supõe, portanto, a apreensão de seu caráter necessariamente híbrido e complexo. (MELO, 1990, p.169-170).

Sendo assim, a política habitacional tende a ser complexa e a assumir um formato híbrido, daí que especialmente aquelas políticas desenvolvidas para a população de baixa renda tomaram diferentes formas, em meio aos interesses dos agentes envolvidos. Apesar das várias formas assumidas pelas políticas habitacionais, elas não conseguiram superar essas forças hegemônicas do regime de acumulação, geradas pelos interesses das camadas dominantes, entorno do espaço urbano.

Existem algumas teorias e explicações focalizadas em determinados contextos históricos e econômicos, sobre a atuação dos agentes na produção da política habitacional voltada para a população de baixa renda em AZEVEDO, Sérgio (1982, 1984); JARAMILLO, Samuel

(1982). Azevedo (1982) faz uma observação importante sobre a atuação desses agentes, afirmando que esses podem e costumam

[...] desempenhar simultaneamente mais de um papel. Isso faz com que na prática se tenha uma variedade de combinações muito grande. Essa riqueza e heterogeneidade de situações torna mais difícil entender a lógica que, em cada contexto concreto, rege a produção da habitação.(AZEVEDO, S., 1982, p.70).

Por esse motivo, intenciona-se analisar as elementares inter-relações entre os agentes sociais, isto é, como eles se articulam, bem como verificar o grau de influência delas na formulação e implementação de uma política habitacional específica. Sendo assim, acredita-se que uma política habitacional pode ser desenvolvida a partir dos diversos interesses dos agentes envolvidos, de forma a abarcar vários objetivos, mesmo que esses se apresentem aparentemente contraditórios. Por isso, acredita-se na idéia de Azevedo (1984) quando afirma que,

[...] uma política presta-se, muitas vezes, à realização de mais de um objetivo, nem sempre conflitantes, porém nem sempre harmônicos entre si. Isso porque os atores que influem na elaboração de uma política podem privilegiar aspectos diferentes e possuir interesses e valores distintos, ou ainda ter metas diferenciadas. (AZEVEDO, S., 1984, p.46-47).

Os fatos demonstram que o Estado não é uma entidade neutra frente às camadas sociais, bem como apontam para a sua permeabilidade frente às reivindicações e pressões populares. Diante disso, pode ocorrer a falta de coerência de muitas políticas públicas em relação às metas estabelecidas, inicialmente. Por isso, as políticas habitacionais se tornam híbridas na medida em que precisam conjugar interesses políticos, econômicos e civis. Tais interesses têm pesos diferentes nos vários contextos. Assim, essas políticas podem se orientar de forma a atender propósitos diversos, ainda que insatisfatoriamente e, não obstante, os resultados podem ser diferentes daqueles previstos.

Segundo Azevedo (1984), na análise dos componentes fundamentais de uma política e o peso das variáveis envolvidas é preciso confrontar os modelos de política com cada iniciativa concreta da intervenção do Estado (AZEVEDO, S., 1984, p.47). Por esse motivo, no Capítulo 2, da Parte II, tem-se a análise de ações concretas do poder público de Belo Horizonte, que exemplificam a aplicação de dois modelos de política habitacional voltados para a população de baixa renda.

Partindo do pressuposto que a lógica de aplicação da política habitacional, em particular para a população de baixa renda, encontra alguma explicação frente aos interesses dos agentes sociais envolvidos, justifica-se essa investigação dos agentes e suas articulações e clivagens, pergunta-se:

- Quais são os agentes interessados na política de produção de conjuntos habitacionais? Como eles se articulam?
- Quais são os agentes interessados na política de urbanização de favelas ? Como se articulam?
- Quais agentes são comuns aos dois modelos de atuação da política habitacional? E qual a forma de atuação em cada modelo de política?

Tentando responder a essas questões, procura-se analisar os agentes e as redes de relações estabelecidas entre eles, nas várias práticas dos modelos de política habitacional para a população de baixa renda. Verificam-se quais forças prevalecem na condução de determinada prática de política. A abrangência e as características da intervenção Estatal dependem da correlação de forças políticas existentes numa sociedade, em determinado contexto. A análise alcança outra dimensão, considerando-se a ligação da produção do espaço construído com o mercado capitalista da terra e a instabilidade das forças políticas e sócio-econômicas de países subdesenvolvidos como o Brasil. Então, buscam-se as raízes das formas de interlocução entre os agentes na produção da política habitacional.

É importante dizer que neste processo de análise dos agentes, na produção da política habitacional para a população de baixa renda (expressada nos modelos de produção de conjuntos habitacionais e de urbanização e regularização de favelas), excluem-se os seguintes: a corretora de imóveis, o promotor imobiliário privado, uma vez que estes estão voltados para a produção habitacional das camadas de renda mensal média e alta. Em fato, os papéis desses agentes são incorporados pelo Estado, através de seus representantes (governos: municipal, estadual e federal).

Na produção da política habitacional para a população de baixa renda, ocorrem vários níveis de relações entre o agente Estado e seus representantes e os agentes privados, as comunidades e as Organizações Não Governamentais –ONG's. Essas relações, elementares ao processo de produção dessa política, que interferem na sua lógica, serão analisadas logo em seguida.

2.1. O Estado, Seus Papéis e Correlações

No modelo de política de produção de conjuntos habitacionais de interesse social adotado no Brasil, o Estado (poder público) cumpre um papel semelhante ao do incorporador. O agente incorporador exerce a função de promoção imobiliária, isto é, o agente de produção do espaço, no caso habitacional. Azevedo (1984) define o papel do agente incorporador como aquele que comanda

O processo através da articulação dos demais atores. Em termos bastante simplificados o que faz o incorporador é o seguinte: adquire de um proprietário urbano um terreno; em seguida imagina uma determinada utilização habitacional para o mesmo e procura um escritório de planejamento e projetos a fim de transformar suas idéias em projetos executivos. O passo seguinte será conseguir, quando necessário, junto às Agências Financeiras e aos futuros compradores recursos complementares que, agregados ao seu próprio capital, permitirão a contratação de uma empresa construtora encarregada de executar a obra. (AZEVEDO, S., 1984, p.9-10).

Entretanto, existem algumas nuances no processo de produção habitacional realizado pelo agente incorporador poder público, as quais citam-se:

- A utilização de processos licitatórios para a contratação das empresas de projeção e execução de obras;
- A população beneficiada somente irá começar a pagar pela moradia, quando essa estiver pronta, o que significa que a obtenção dos recursos de implantação é de responsabilidade do poder público. Além disso, o valor dessas prestações pode ser atenuado pela política de subsídio. Portanto, os recursos provenientes dessa população não são investidos nesse empreendimento, mas poderão realimentar o sistema de produção pública.

Além dessas nuances, existe uma diferença substancial entre o agente poder público e o agente privado nos papéis de incorporadores: o primeiro não tem interesse na valorização imobiliária do empreendimento produzido; o segundo já depende dessa circunstância para a garantia de seus sobre-lucros.

Em Belo Horizonte, na contemporaneidade, tais papéis de incorporadores da produção habitacional para a população de baixa renda são assumidos pela Prefeitura e seus órgãos

representantes a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL e a Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB. O órgão estadual a Companhia de Habitação de Minas Gerais – COHAB, desde 2000, não patrocina a produção de conjuntos habitacionais sociais no município de Belo Horizonte, mas em municípios da Região Metropolitana. Essa produção inclui a aquisição da propriedade urbana, o planejamento, a projeção, a execução e negociação do empreendimento (distribuição das unidades habitacionais entre as famílias beneficiadas e formas de financiamento).

As habitações produzidas pelo poder público de Belo Horizonte são destinadas às famílias com ganhos mensais entre 0 e 5 salários mínimos e, por isso, suas condições de consumo são bem reduzidas e, tratando-se do bem habitação, sem o subsídio do governo, não possuem praticamente nenhuma. Portanto, a estratégia ideal para o poder público é a produção de moradias com baixo custo que são, ao mesmo tempo, mais “acessíveis” aos cofres públicos e a essa população. Mas, não é isto que ocorre na prática da provisão pública habitacional de Belo Horizonte.

Nesta análise, também é importante considerar as formas de gestão e gerenciamento do poder público (Prefeitura) na implementação de empreendimento habitacional de interesse social, onde os agentes se interagem diferentemente, a saber:

- Gestão pública;
- Co-gestão;
- Autogestão.

Estas formas de gestões e administrações públicas de empreendimentos permitem demonstrar os diferentes papéis exercidos por alguns agentes da política habitacional e suas inter-relações.

No primeiro caso, o da gestão pública, o poder público tem supremacia gerencial e administrativa sobre os demais agentes, construtoras, empresas de materiais de construção e a comunidade, uma vez que ele é responsável por todo o processo de produção do empreendimento. Isto é, tal instância define o montante de recursos, a sua aplicação e a sua forma de controle. O poder público é responsável pelos processos de contratações, por intermédio de licitações, além da definição dos futuros beneficiários das unidades habitacionais. Tais processos gerenciais se iniciam a partir da escolha e aquisição do terreno e finalizam, geralmente, com a inauguração do empreendimento e reassentamento das famílias nas unidades habitacionais. Além disso, a Prefeitura de Belo Horizonte prevê um

programa de acompanhamento social na pós-ocupação do empreendimento, por um período de 1 ano (aproximadamente). A comunidade participa do processo de forma indireta, através de comissões de acompanhamento e fiscalização da execução. Estas comissões são compostas por representantes dos movimentos de luta pela moradia dos “Sem-casa”. Nesta forma de gestão o Estado, assume o papel de provedor.

Na segunda forma de gerenciamento, ou seja, a co-gestão, o poder público promove suas ações em parceria com as organizações do movimento de “Sem-casa”. Isto é, a prefeitura fornece os materiais de construção, além de oferecer assessoria técnica para projeção e execução da obra. As famílias de baixa renda entram com a mão-de-obra, executando suas moradias. Nesta forma de gerenciamento, tem-se a provisão habitacional através da autoconstrução. Alguns programas públicos oferecem recursos para a compra e urbanização do loteamento. Sendo assim, o poder público assume o papel principal de “facilitador” do processo de produção da moradia.

Na terceira forma, a autogestão de um empreendimento habitacional de interesse social, a comunidade tem mais autonomia e participa de determinados níveis decisórios, em relação à definição da área de implantação, à execução e compra de materiais de construção. Essa comunidade é representada por organizações do movimento de “Sem-casa” (Associações) que co-gerenciam o processo de produção. Neste último exemplo o poder público assume a função principal de “intermediador”, isto é, mediante apresentação pela comunidade envolvida de documentação comprobatória, exigida das etapas de produção do empreendimento habitacional de interesse social, ele aprova ou não o repasse dos recursos. Uma vez atendidas as exigências do poder público, os recursos são liberados e repassados à associação representativa que terá a responsabilidade de aplicá-los nesse empreendimento. Além disso, uma vez iniciadas as obras, o poder público somente libera os recursos mediante a fiscalização e medição de seu andamento. Neste caso, a comunidade também pode entrar com a mão-de-obra, através do regime de mutirão, nos finais de semana (autoconstrução). Além disso, se a Prefeitura tiver disponibilidade de recursos poderá contribuir com o treinamento técnico dessa comunidade.

De modo geral, o modelo mais frequentemente adotado pelo poder público de Belo Horizonte tem sido o da gestão pública, onde este assume o papel de incorporador. Tal fato elimina a possibilidade da necessidade de sobre-lucro com a renda da terra pelo agente incorporador. Por isso, tal situação deveria permitir alguma economia financeira na produção de empreendimentos habitacionais de interesse social e, por sua vez, contribuir para o

barateamento do preço final das unidades habitacionais. Entretanto, não é bem isso que ocorre, pois, existem outros fatores cruciais que interferem no barateamento da produção de moradias sociais, como o mercado do solo urbano e o atraso tecnológico da construção civil.

Em decorrência dessa realidade, o Estado (poder público) tem buscado a realização de parcerias com a iniciativa privada (agências financeiras, cooperativas) e organizações não governamentais – ONG's, sem fins lucrativos. Observa-se um crescimento de parcerias entre o Estado, as ONG's e a iniciativa privada. A realização de tais parcerias faz com que o poder público assuma novos papéis.

2.1.1. Estado e os Proprietários

Já no primeiro momento da produção da política habitacional, o poder público local se depara com um grande entrave, o solo urbano. O solo urbano, condição preeminente para a materialização das ações da política habitacional, se encontra, na maioria das vezes, apropriado pela iniciativa privada e, portanto, se torna objeto de mercantilização. Assim, se estabelece uma fundamental relação entre os agentes: Estado (poder público local) e proprietários de imóveis urbanos.

A Prefeitura de Belo Horizonte tem duas opções para dar início ao processo de produção de um empreendimento habitacional de interesse social: a utilização de terras públicas ou a compra de terras particulares. Entretanto, as terras de domínio público, geralmente, são áreas reservadas para: proteção, preservação ou recuperação ambiental (algumas com declividades do solo superiores a 47%, caracterização que proíbe a sua ocupação, pela Lei federal n.º 6.766/79 e suas alterações, caso não haja tratamento urbano adequado), de implantação de sistema viário, enfim, a maioria delas, além de escassas, é inviável a implantação de empreendimentos habitacionais de baixo custo. Sendo assim, mais frequentemente, o poder público tem optado pela segunda. O recurso jurídico que dispõe o poder público, na aquisição de uma propriedade particular, é a desapropriação com indenização em “moeda corrente”. Entretanto, conforme Maricato (2001):

Pesquisa realizada no LABHAB – Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP – constatou que as desapropriações de terra por interesse público, leia-se para fins de execução de políticas urbanísticas e ambientais, tornaram-se incomensuráveis sorvedouros do dinheiro público devido ao exagero das indenizações definidas nas sentenças judiciais. Algumas terras desapropriadas alcançaram preço trinta

vezes superior ao preço de mercado. A pesquisa abrangeu seis casos de terras desapropriadas para fins de política habitacional, transporte e meio ambiente⁸. (MARICATO, 2001, p.88).

Além do poder público ter que enfrentar esse grave problema da supervalorização de terrenos, eleitos para desapropriação com fins habitacionais sociais, apontado pela pesquisa do LABHAB, ainda precisa investir na complementação ou implementação de infra-estrutura e urbanização desses. Contudo, em Belo Horizonte, antes da tomada de decisão da Prefeitura, quanto à desapropriação do terreno, são realizados estudos de viabilidade financeira da implantação do empreendimento, por equipe de técnicos da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e da Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB. A Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP é quem avalia os valores venais dos imóveis a serem desapropriados e, normalmente, essas avaliações são atrativas para os seus proprietários. A realização desse tipo de pesquisa não evita o problema da elevação dos preços dos imóveis, mas pelo menos informa ao poder público sobre os custos envolvidos na produção de determinado empreendimento. Assim, o poder público decidirá sobre o avanço ou não do processo de produção. Diante de recursos públicos escassos, para a produção habitacional social, que são mal empregados na desapropriação de imóveis supervalorizados, a Prefeitura ainda precisa investir em infra-estrutura e serviços públicos. Os terrenos com preços mais acessíveis são aqueles menos disputados pelo mercado imobiliário, porém, se localizam em áreas de entorno da cidade e se caracterizam pela precária ou nenhuma infra-estrutura. Conseqüentemente, em tal estudo de viabilidade financeira, do empreendimento a ser realizado por órgão da prefeitura de Belo Horizonte, deverão ser previstas verbas para suprir essas deficiências. O poder público, quando localiza terrenos melhores servidos, em relação a serviços e comércio, a preços menos elevados, geralmente, isso se deve às características topográficas desses, que requerem grandes investimentos em fundações, movimentos de terra e contenções do solo. Fato que inviabilizaria a produção do empreendimento habitacional de interesse social. Os terrenos com adequada infra-estrutura assumem preços exorbitantes e se tornam inatingíveis para a aquisição pública com fins habitacionais sociais.

Outra alternativa de obtenção de terras urbanas, para a implementação desses empreendimentos, seria através de recursos próprios das famílias. Mas, esta situação somente

⁸ Ver a respeito o relatório de pesquisa coordenada pela Profa. Dra Ermínia Maricato “Preço de desapropriações de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo. LABHAB FAUUSP/Lincoln Institute of Land Policy, 2001.

ocorre com algumas famílias candidatas ao atendimento da política habitacional de Belo Horizonte, ou seja, aquelas com renda mensal pouco mais elevada que se associam à cooperativas ou outras instituições. Neste caso, os cooperados, através de pagamentos parcelados, criam condições para a aquisição de um terreno. Em contrapartida precisam do patrocínio do poder público para a projeção e execução do empreendimento ou de recursos para a compra de materiais de construção (autoconstrução). Recentemente, a Prefeitura tem realizado parcerias com algumas cooperativas habitacionais, porém esta alternativa de atendimento está voltada para famílias com rendimentos mensais um pouco superiores aos estabelecidos pela política habitacional de baixa renda.

O poder público de Belo Horizonte tem avaliado a hipótese de criação de um banco de terras, com a finalidade de implantação de projetos habitacionais de interesse social. Conforme Fernandes (2002): “Há controvérsias quanto à estratégias que propõem a criação de banco de terras e quanto aquelas baseadas exclusivamente na desapropriação e aquisição de terras” (FERNANDES, 2002, p.25). A estratégia de formação de um banco de terras também apresenta seus inconvenientes, pois suspeita-se da possibilidade de ocorrer um efeito contrário ao desejado, ou seja, ao invés de se evitar a valorização imobiliária poder-se-ia estimulá-la. Sendo um fato a ocorrência da supervalorização de imóveis a serem desapropriados pelo poder público, essa outra estratégia poderia se tornar outro meio de rentabilidade para os proprietários e agentes imobiliários.

Outras medidas têm sido cogitadas pelo poder público, no sentido de assegurar a existência de áreas para a implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, através da delimitação de áreas especiais vinculadas ao uso habitacional de interesse social, no Plano Diretor. Atualmente (2005), em Belo Horizonte, está em tramitação na Câmara Municipal um Projeto de Lei para regulamentação de Áreas de Especial Interesse Social - 2 – AEIS-2. Essas áreas públicas ou particulares “sub-utilizadas” ou vazias, a serem delimitadas definitivamente no Plano Diretor, passariam a ser vinculadas ao uso habitacional de interesse social. O poder público acredita que, com este mecanismo legislativo de atribuição do uso habitacional social a propriedade, possa exercer algum controle sobre o mercado imobiliário. Este tipo de procedimento tem sido empregado no Brasil. Um exemplo disso foi constatado na região administrativa do município de Diadema, em São Paulo. A prefeitura de Diadema, ao decretar em seu Plano Diretor algumas Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, que se localizam em região industrial, em que os terrenos já se encontravam desvalorizados pela falta de investimentos (antiga área de pequenas indústrias, de depósitos, galpões

abandonados, etc.), conseguiu interferir no preço dos terrenos. Além disso, a prefeitura passou a incentivar a iniciativa privada a investir nestes espaços, na produção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Conforme Hereda et al (1997)

Em relação ao comportamento do mercado de terras em Diadema em função da implantação da AEIS, constata-se que estas interferiram na oferta do mercado imobiliário da seguinte forma: o município reservou áreas, anteriormente decretadas como zonas de uso industrial (no caso de Diadema, a ZIM, Zona Industrial de Médio porte, a ZIG, Zona Industrial de Grande porte e as ZDST, zonas de uso misto) para um uso destinado à implementação de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS). Nesse sentido, a referida evolução dos preços dos terrenos para usos industrial e residencial confirma a hipótese de que, por um lado, a implementação das AEIS proporcionou um aumento da oferta de terrenos para HIS com a queda de seus preços, e por outro, houve uma redução do estoque de terrenos para uso industrial e, conseqüentemente, um aumento de seus preços. (HEREDA et al, 1997, p.26).

Entretanto, esses resultados observados a partir do emprego desse procedimento legislativo específico, para o controle da valorização imobiliária da propriedade, ainda são pouco expressivos para conclusões mais abrangentes.

No modelo de política de urbanização e regularização de favelas o poder público também precisa adquirir terrenos para o reassentamento das famílias removidas. Aliás, a política de urbanização e regularização fundiária de Belo Horizonte ocorre de forma conjugada com a política de produção de conjuntos habitacionais. Nesse modelo, dependendo das condições ambientais da favela, pode-se realizar remanejamentos de famílias dentro de sua própria área, bem como realiza-se o reassentamento dessas, em outros bairros. Em ambos os casos, de remoções de famílias por motivos de obras públicas ou de situações de riscos do hábitat, são necessárias demolições das antigas habitações das favelas. No caso de remanejamento de famílias, dentro da própria favela, a prefeitura de Belo Horizonte tem utilizado duas opções: a primeira se trata da indenização das benfeitorias das famílias – esses recursos lhes permite comprar outras mais adequadas; a segunda se refere à construção de conjuntos habitacionais em áreas remanescentes (vazias) da favela. Contudo, os papéis de provedor e de interventor do Estado se mantêm no modelo de política de urbanização e regularização de favelas.

Os bairros bem equipados excluem do seu usufruto a população de baixa renda e contribuem para a valorização imobiliária. Conforme Azevedo (1982, p.83), “nas grandes metrópoles, os

bairros nobres, onde reside a população de maior poder aquisitivo, são, via de regra, os melhores servidos de toda a sorte de equipamentos comunitários e serviços”. Mesmo através da provisão habitacional pública, as camadas de baixa renda não conseguem acessar tais áreas da cidade. O poder público, ao comprar terrenos mais distantes do centro histórico de Belo Horizonte e com pouca infra-estrutura, precisa realizar investimentos em urbanização e implantação de serviços. Decorrente desse fato, o poder público promove a valorização de outros imóveis, localizados nas áreas de entorno do empreendimento, beneficiando outros proprietários. Sendo assim, indiretamente, os investimentos públicos são apropriados através da renda da terra por particulares.

Segundo Azevedo (1982, p.83), “a lógica do proprietário urbano será a de tentar tirar o maior proveito possível das qualidades do seu terreno – sejam elas objetivas ou simbólicas – a fim de obter do incorporador o maior preço possível”. Tal afirmação demonstra a realidade capitalista do mercado imobiliário e a postura do agente proprietário. Os proprietários urbanos, diante do interesse público de desapropriação de seus terrenos para fins habitacionais de interesse social e da escassez desses, tentam tirar o maior proveito, elevando seus preços. Então, o poder público, no papel de incorporador, ao invés de conseguir o barateamento do processo de produção habitacional, ao eliminar alguns papéis de agentes privados intermediadores (corretor, promotor privado), acaba tendo que se submeter às regras desse mercado imobiliário, pagando, na maioria das vezes, valores superiores àqueles considerados justos.

2.1.2. Estado e as Agências Financeiras

A produção habitacional, de um modo geral, requer altos investimentos que não podem ser garantidos sem a existência de um sistema de financiamento com prazos mais extensos. Tal fato implica na necessidade de participação de agentes privados (bancos), diretamente vinculados ao capital, nessa produção. De acordo com Azevedo (1982):

[...] para garantir a continuidade do ciclo de investimentos no setor imobiliário fez-se necessário, então, o surgimento de um capital de circulação voltado para o financiamento de habitações a longo prazo. Pode-se afirmar que o surgimento do crédito imobiliário, com garantia hipotecária, foi essencial para o desenvolvimento da produção capitalista da habitação. A duração excessivamente longa desses financiamentos e a impossibilidade da cobrança de altas taxas de juros, sob pena de inviabilizar a comercialização das unidades habitacionais, fizeram com que esse capital

de empréstimo tomasse a forma de um capital desvalorizado. (AZEVEDO, S., 1982, p.92).

Azevedo (1982), em sua afirmação, apesar de se referir à produção privada de habitações populares, por isso a comercialização das unidades habitacionais, traz contribuições importantes na compreensão da necessidade, ainda maior, de financiamentos com taxas de juros baixas e de longos prazos para pagamento, na produção habitacional pública voltada para a população de baixa renda. Bem como da necessidade de intervenção do Estado na garantia desse capital desvalorizado, através de sistema de financiamento específico, para viabilizar a produção de empreendimentos dessa natureza. Aliás, essa análise se trata de contratação de financiamento por intermédio do poder público, para atendimento de famílias com baixos rendimentos mensais. Geralmente, em casos de empreendimentos habitacionais de interesse social, o poder público é o agente responsável por esse processo de contratação de financiamentos. Sendo assim, em Belo Horizonte, as famílias cadastradas em núcleos associativos, que demandam por novas moradias ou por melhorias urbanas, ficam na dependência do poder público para a obtenção de recursos a serem destinados para tais finalidades.

Pode-se dizer que, no Brasil, houve evolução das possibilidades de linhas de financiamento para empreendimentos habitacionais sociais, o que favorece a inclusão da população de baixa renda. Confirma Azevedo (1982, p.104) que, a partir de 1975, os financiamentos para habitação popular vêm crescendo a taxas significativas. Mas, provavelmente, esse crescimento das linhas de financiamento está associado à sua lucratividade, bem como pela exigência da Lei n.º 10.150. Tal lei se refere à necessidade das agências bancárias, que mantêm sistema de poupança e crédito de seus clientes, de realizarem investimentos nos setores da habitação e de saneamento básico. Resta saber qual foi o real objetivo da criação de tal lei. Seria o de garantir condições para a produção habitacional social ou para alimentar o sistema de acumulação privada? Independente da razão pela qual essa lei foi criada, ela pode servir de instrumento para o alcance de ambos os fins.

Em Belo Horizonte, uma parte dos recursos para a viabilização dos empreendimentos habitacionais de interesse social é proveniente de dotações orçamentárias do município. Esta parcela representa, aproximadamente, 1% da receita total do município. Outras fontes de recursos públicos, para investimentos nessas modalidades de empreendimentos, são provenientes de programas financeiros estaduais, federais e internacionais.

Na capital mineira, a Agência Internacional do Ministério Italiano representada pela Organização Não Governamental – ONG, a Associação dos Voluntários ao Serviço Internacional – AVSI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID realizaram investimentos na produção de habitações de interesse social e na urbanização e regularização de favelas. Entretanto, a AVSI, atualmente não mais atuante no setor da política habitacional de Belo Horizonte, não dispunha, na época dessa parceria (1995-1999), de muitos recursos para investimentos no setor habitacional. Além disso, segundo depoimento de assessora da Prefeitura, tal organização fazia uma série de exigências contratuais dos poderes estadual e municipal, como por exemplo: contrapartidas financeiras (geralmente estas eram superiores a 50% do valor orçado do empreendimento), pagamento pelo uso dos equipamentos (máquinas de xerox, plotagem, etc.) adquiridos nessa parceria, além de plenos direitos autorais sobre a metodologia desenvolvida para intervenção urbana em favelas. Nessas contratações financeiras de outras instâncias de governo e internacionais o Estado (poder municipal), além de produtor, trabalha como intermediador dos repasses dos recursos, gerenciando juntamente com bancos financeiros (Caixa Econômica Federal), a aplicação desses na produção de empreendimento habitacional de interesse social.

Os investimentos públicos realizados em empreendimentos habitacionais de interesse social deveriam retornar ao poder público, realimentando o sistema e, assim, criando condições para novas provisões. A retroalimentação financeira do sistema seria realizada por famílias beneficiárias de programas públicos. Entretanto, em Belo Horizonte, somente 30% dos empreendimentos executados pelo poder público municipal, a partir de 1994 (ano de implantação do Sistema Municipal de Habitação - SMHAB), estão funcionando de acordo com esse sistema de retroalimentação. Sem embargo, 70% dos empreendimentos habitacionais de interesse social, produzidos pelo governo municipal, no período entre 1994 a 2005, não geraram qualquer ônus para as famílias beneficiadas. Para agravar a situação, das famílias que efetivamente se aderiram a esse financiamento público, com ou sem subsídio, 30 % delas estão em situação de inadimplência⁹. Vale dizer que a maioria das agências que financia programas habitacionais e de urbanização exige contrapartidas que são de responsabilidade do município. Essas contrapartidas financeiras têm girado em torno de 10% a 60% do valor estimado (orçado) de implantação do empreendimento.

As agências financeiras são provedoras da maior parte dos recursos destinados à produção e execução da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte.

⁹ Fonte SMHAB (2005).

As principais agências financeiras nacionais que têm atuado no campo da política habitacional social, em Belo Horizonte, são: a Caixa Econômica Federal - CEF, o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDS, o Banco Mundial – BM e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG. Conforme Edmund Werna et al (2001):

Após a extinção do BNH, que até 1985 era subordinado ao Ministério do Interior e depois ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1986 a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu seus atributos, deixando o Conselho Monetário Nacional de ser o órgão central do SFH. (EDMUND WERNA et al, 2001, p.113).

Desde então, a CEF tem assumido papel de destaque na materialização dos programas de governo da política habitacional. Mas, por ser uma agência comercial ela apresenta alguns inconvenientes para a provisão pública habitacional como a exigência de taxas administrativas e de expediente. Atualmente, outros bancos, além dos mencionados anteriormente disponibilizam linhas de créditos para fins habitacionais se apresentando como novos agentes privados financeiros.

Em relação à atuação das agências internacionais, em Belo Horizonte, atualmente, verificam-se contratações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID através do Programa Habitar Brasil – HBB. Segundo Edmund Werna et al (2001):

No Programa Habitar-Brasil, o ator social que obtém o financiamento federal é o próprio poder público, estadual ou municipal. Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (Ogu), da contrapartida dos outros níveis de governo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estando esses últimos em negociação quando o documento Brasil Nosso Teto foi produzido. O público-alvo desse programa são as famílias que ganham até três salários mínimos, e que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para a moradia. (EDMUND WERNA et al, 2001, p.115).

Esse programa tem investido no desenvolvimento institucional da Prefeitura de Belo Horizonte, através de incentivos financeiros para a modernização de sistemas, programas e equipamentos, além da realização de cursos de atualização de quadro técnico. Além disso, na modalidade Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS, esse programa tem repassado recursos para o município na realização de intervenção estrutural na Vila Senhor dos Passos, região noroeste da cidade (esta Vila foi objeto de análise no Capítulo 2, da Parte

II). Mas, conforme Jacinto (2004, p.98), “foram mais de três anos de negociação e adequação de projetos, dentre outros, até a assinatura do contrato. Ocorreram também problemas com a empreiteira que venceu a primeira licitação, já na época do HBB, estava sendo realizada nova licitação pública das obras”.

Alguns programas financeiros trabalham com o repasse de recursos a fundo perdido, para seus contratantes públicos, como é o caso do Programa Habitar Brasil. Esses recursos são do Orçamento Geral da União – OGU, destinados a programas sociais (inclusive habitacionais) que não precisam retornar ao governo federal, uma vez que são classificados como “fundos perdidos”. Estes recursos federais poderão ser contratados pelos estados e municípios, desde que esses cumpram com as exigências e prazos determinados por esse programa. A Caixa Econômica Federal – CEF é a agência financeira que gerencia todo o processo de contratação e repasse dos recursos federais do Programa Habitar Brasil aos estados e municípios. No final da década de 90, o Programa Habitar Brasil – HBB sofreu algumas mudanças administrativas e parte dos recursos disponibilizados por ele são provenientes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. As contrapartidas financeiras exigidas por esse programa federal podem ser satisfeitas mediante a realização de investimentos próprios (municipais ou privados) ou por meio de outros contratos financeiros, em serviços públicos e sociais, na área objeto de contratação.

Para tornar mais clara a explicação do funcionamento desse Programa, considera-se um exemplo fictício, a saber: Suponha que para a implementação integral de um empreendimento um município previu um orçamento de R\$ 100.000,00 (100% do valor total do empreendimento - VE). Nesse caso, as agências financeiras (BID, CEF) poderão repassar R\$ 80.000,00 (80% VE). O contratante terá que arcar com a contrapartida de R\$ 20.000,00 (20% VE). Para aprovação desse contratado, o contratante ainda precisa comprovar a capacidade financeira de pagamento da contrapartida exigida. Em Belo Horizonte, parte dos recursos municipais empregados nessa contrapartida, na vigência do contrato do Programa HBB (Vila Senhor dos Passos), era de origem do Programa Municipal de Reassentamento de Famílias por Calamidades ou Obras Públicas – PROAS. Quando se tratar de um recurso federal conquistado em “fundo perdido”, a situação para o município ou estado é atenuada, uma vez que não precisará retornar ao governo federal os recursos. Mas existem outras modalidades de financiamentos bancários, nas quais o contratante precisará retornar os recursos ao cedente, acrescidos de juros e taxas administrativas, como é o caso do contrato

firmado entre a Prefeitura e a agência Banco Mundial para intervenções no Aglomerado da Serra (regional Centro-Sul).

Ressalta-se que somente ao término das obras, a população beneficiada pela política habitacional de baixa renda iniciará o retorno ou não de parte desse capital contratado ao poder público. No caso dos conjuntos habitacionais de interesse social, as parcelas de financiamento assumidas pelas famílias, beneficiadas com unidades, podem comprometer seus rendimentos. Por isso, existem regras de financiamentos onde as parcelas pagas por essa população não poderão ser superiores a 30% de seus rendimentos mensais. Conseqüentemente, nesse processo da produção da política habitacional o poder público terá que arcar com a maior parte dos custos do empreendimento. Na política de urbanização de favelas, a situação ainda é mais crítica para o poder público, pois, neste caso ele terá que assumir com todas as despesas das intervenções urbanas.

Em conclusão, apesar desse progresso nas linhas de financiamento para fins habitacionais sociais e para urbanização de favelas de programas de governo, os recursos públicos ou privados para serem efetivamente empregados na concretização de um empreendimento, passam por uma série de exigências e burocracias contratuais bancárias. Enquanto isso, os recursos contratados permanecem aplicados nas agências bancárias, por tempo prolongado, aguardando o cumprimento de tais exigências nos prazos determinados, para serem liberados aos contratantes. Ressalta-se que esses recursos contratados, geralmente, não são reajustados. Assim, o poder local fica na dependência desses processos para a utilização de recursos externos que são controlados pelos agentes bancários.

2.1.3. Estado e as Empresas de Projetos e da Construção Civil

Tanto na produção de conjuntos habitacionais de interesse social quanto na urbanização e regularização de favelas, o poder público realiza contratações de serviços de empresas de projeção e da construção civil. Essas contratações são feitas por meio de processos licitatórios que são morosos. Então, o poder público mantém ligações contratuais financeiras com as empresas privadas, repassando a elas recursos públicos em troca de serviços. Tem havido críticas quanto à integridade desses processos licitatórios, em função de determinadas exigências contratuais que podem favorecer algumas empresas de projetos e da construção civil. O clientelismo tem sido uma prática comum na administração pública brasileira.

Conforme Bollafi (1979) ao se referir ao hoje extinto Banco Nacional de Habitacional diz o seguinte:

O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados. Essa orientação foi tão marcada que, até recentemente, as prefeituras que sentiam necessidade ou que eram compelidas por lei a elaborar planos urbanísticos para seus municípios, só podiam se qualificar para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, se a elaboração dos referidos planos fosse confiada a *empresas privadas*. (BOLLAFI, 1979, p.54).

Na contemporaneidade, apesar de não se observar essa exigência, de contratação de empresas privadas para a elaboração de planos urbanísticos, projetos arquitetônicos e complementares de habitação social, na obtenção de financiamentos, a Prefeitura de Belo Horizonte mantém um quadro de funcionários insuficiente para realizar serviços desse porte, com certa agilidade, na produção dos vários empreendimentos. Então, na prática, observa-se a continuidade da contratação de empresas privadas para esses fins. Tal fato implica na manutenção da participação dos agentes privados de empresas de consultoria e projetos no processo de produção pública habitacional. Além desses, os agentes privados da construção (as empreiteiras e construtoras) são essenciais para a concretização desse processo.

No contexto da produção capitalista do solo e do ambiente construído, a construção civil desempenha importante papel. Ademais, a empresa da construção civil tem forte presença na economia, tanto dos países desenvolvidos, quanto dos países em desenvolvimento. Tal fato, reflete no volume de recursos investidos, bem como na geração de emprego e na dinamização de setores industriais afins. (AZEVEDO, 1982, p.85). Mas, paradoxalmente, a construção civil não investiu maciçamente na sua modernização. Tal setor apresenta uma estrutura arcaica e sua produção é ainda artesanal, principalmente se comparada a outros setores industriais, como, por exemplo: automobilístico, têxtil, alimentício, dentre outros. Conforme Azevedo (1982, p.85), “enquanto os ramos industriais de ponta aumentam, com o passar do tempo, seus graus de automação, a construção civil permanece numa fase manufatureira”. Esse atraso no desenvolvimento tecnológico do setor da construção civil, em parte, é justificado por sua estrutura manufatureira, onde a divisão de trabalho mantém as profissões tradicionais de pedreiro, carpinteiro, pintor, eletricista, dentre outras. Além disso, o setor emprega grande massa de trabalhadores não especializados, em detrimento de um número reduzido de profissionais qualificados. De acordo com Vargas (1983, p. 199) “a divisão manufatureira do trabalho permite que este subsetor absorva grande contingente de mão-de-obra sem ofício”. Conseqüentemente, esse setor é caracterizado pela baixa produtividade. A baixa produtividade aliada à lenta capitalização, dada pela proporção entre

capital constante e capital variável, incidem diretamente no preço da habitação, que se torna mais elevado. Mas, segundo Maricato (2001, p.85), apoiada em Nilton Vargas, “a explicação para o alto custo da moradia está na base fundiária e não simplesmente na produção”. Essa produção em pequena escala, tem como consequência o pagamento de baixos salários aos trabalhadores, fato este que desestimula os profissionais mais qualificados. Para compensar essa baixa produção, as empresas da construção civil têm utilizado a ampliação das jornadas de trabalho o que implica na exploração da mão-de-obra existente.

Acrescenta Jaramillo (1982) que a indústria da construção é um dos segmentos que apresenta maiores dificuldades de retorno do capital investido. Além de seu atraso tecnológico, ela demanda um espaço de tempo de produção do ambiente construído (por exemplo: habitação) superior a outros segmentos. Por isso, a indústria da construção caracteriza-se pela dependência acentuada da estrutura financeira. Conforme Jaramillo (1982):

La dinámica de la producción de espacio construído está estrechamente ligada a los ritmos y modalidades de existencia de capitales de circulación asignados a la rama (que pueden tomar la forma de capital bancario o outros capitales financieros, fondos de ahorros e instituciones canalizadoras de prestaciones sociales, inclusive fondos públicos, que en general se rigen para su remuneración por la tasa de interés). (JARAMILLO, 1982, p.156).

Certamente, que os agentes da construção civil poderiam ter investido na modernização tecnológica de produção, entretanto, existem alguns fatores importantes que interferem nessa realidade, os quais citam-se:

- O monopólio do solo urbano;
- A retenção do sobre-lucro da produção do espaço urbano pelo agente incorporador.

A questão é que o ambiente construído sempre dependerá da terra urbana, e quanto mais ela se valoriza mais lucros terão os agentes da construção privada (empreiteiras). Por isso, não há interesse por parte desses agentes da construção de imprimir mais velocidade na execução do empreendimento. Porém, o objeto de análise é a produção de moradias pelo poder público que, por sua vez não está interessado no processo de mais valia dos imóveis. E, mesmo assim, o poder público não consegue se esquivar das armadilhas do sistema capitalista de produção da moradia e está sujeito às consequências desses atrasos tecnológicos da construção civil. Assim, o preço do solo urbano e a baixa produtividade do setor civil são as

causas principais do encarecimento da habitação. O poder público que depende dos serviços prestados pelos agentes da construção civil e de negociações com o proprietário urbano, não consegue baratear o preço final da habitação para a população de baixa renda. Então, pergunta-se como encontrar uma saída para esse embrólio, diante da necessidade de moradias com baixo custo para a população de baixa renda e recursos escassos do poder público?

O poder público de Belo Horizonte não possui banco de terras, os recursos que dispõe para investimentos nas políticas de habitação para a população de baixa renda são insuficientes em relação à demanda e, para agravar, os demandatários do atendimento da política habitacional não têm recursos suficientes para pagar pelo bem habitação.

2.1.4. Estado e as Comunidades

As comunidades referidas nesta pesquisa são compostas por famílias de baixa renda organizadas em associações dos movimentos de “Sem-casa” de Belo Horizonte. A relação que se estabelece entre as comunidades organizadas nessas associações e o poder público gira em torno da habitação adequada e da urbanização e regularização de favelas.

O problema habitacional para as camadas de baixa renda (trabalhadores) de Belo Horizonte data da origem da cidade, criada para ser o Centro Administrativo e Político de Minas Gerais (sobre esse assunto existem várias publicações)¹⁰. Por isso, os trabalhadores, desde as primeiras décadas do século passado, travaram uma luta com o poder público (municipal e estadual), em relação à moradia. Esses movimentos foram abafados com a criação da Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – CHISBEL, em 1971 e a extinção do Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares – DBP. A CHISBEL adotava a política de erradicação de favelas e o DBP era responsável pela política de produção de conjuntos habitacionais sociais. As ações de retirada das famílias das favelas localizadas nas áreas centrais, sem a adoção da política de produção de novas moradias executada pelo DBP, ocasionaram o agravamento do problema habitacional e contribuíram para o surgimento e crescimento de outras favelas que, por sua vez, engordaram o déficit de moradias adequadas.

¹⁰ PLAMBEL. O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, 1978. GUIMARÃES, Berenice Martins. Cafuas, Barracos e Barracões. Rio de Janeiro: UPERJ, 1991. Tese de Doutorado; MOURA, Heloisa et. al. Belo Horizonte, espaço e tempo em construção. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 1994.; A Estrutura Urbana da RMBH. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1986. V.1. 163 p.

De acordo com pesquisa da Fundação João Pinheiro (FJP, 2001) o déficit habitacional quantitativo em Belo Horizonte, em 2000, é da ordem de 53.000 moradias. Em sentido mais genérico, “entende-se como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a resolução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento” (FJP, 2001, p.8). Em sentido específico o déficit habitacional, “consiste na deficiência do estoque de moradias, por não dispor de condições de habitabilidade, por sua precariedade construtiva ou desgaste em sua estrutura física, e, ainda, por apresentar coabitação familiar”. (FJP, 2001, p.8). Além do problema quantitativo habitacional, tem-se o problema qualitativo. Então, a habitação deve ser entendida no sentido amplo, pois envolve o acesso à infra-estrutura adequada, ao sistema viário, a serviços, ao comércio e a equipamentos públicos.

Ressalta-se a importância da crítica de Bolaffi (1979) quanto ao mau emprego do termo déficit habitacional na retratação do problema habitacional:

Se o problema é o “déficit” e não a carência, por que o déficit da habitação e não tantos outros mais angustiantes e urgentes como o de alimentos, vacinas, médicos, remédios, hospitais, etc.? Mas, se o déficit é um problema falso e mal formulado, não caberia perguntar se a melhor forma para eliminar ou diminuir a carência não seria conceber um modelo econômico alternativo no qual os recursos disponíveis fossem canalizados para o desenvolvimento das indústrias de bens de capital, para o aumento agrícola e da oferta de demais bens e serviços de primeira necessidade? (BOLAFFI, 1979, p.52).

A questão que ora se coloca é que a ideologia da casa própria, disseminada como necessidade primordial, foi usada estrategicamente como um meio de justificar a formulação de políticas habitacionais. Políticas que seriam sustentadas financeiramente pelos próprios trabalhadores e que também teriam outras finalidades ligadas à economia do país (BNH). Não que o problema habitacional não exista e que não tenha seu grau de importância, mas, exatamente porque a população atribui a ele demasiada atenção, se tornou um meio de manipulação dela no alcance de outras finalidades políticas e econômicas das camadas dominantes. Bolaffi (1979) ressalta a existência de outras carências básicas da população que, em princípio, não ganharam tanta ênfase política como, por exemplo: a alimentação e a saúde. Acrescenta-se que a realização de investimentos maciços nesses setores e, principalmente, em educação, permitiriam melhores condições para as camadas de baixa renda desenvolverem habilidades e profissões que, conseqüentemente, lhes ofereceriam

maiores oportunidades de empregos com melhor remuneração. Tais circunstâncias se fossem colocadas em prática contribuiriam para o crescimento da economia do país e, por sua vez, favoreceriam a população na formação de algum patrimônio. Mas, a “magnitude” do problema da moradia se tornou uma prioridade, que além de não ser eficazmente enfrentada serviu de trampolim para outras finalidades da economia do país.

Porém, essa importância política dada à moradia estimulou a ocorrência de reivindicações e movimentos das camadas de baixa renda. Tais camadas exigiam do poder público uma solução para o primordial problema habitacional, que de fato elas enfrentavam. Sendo assim, as demandas por moradias se avolumavam. As comunidades buscaram meios para se fortalecer fundado organizações e associações comunitárias, de forma a pressionar o poder público no enfrentamento do problema.

Em Belo Horizonte, os movimentos na luta pela moradia se fortaleceram, em meados dos anos 70. Conforme Sousa (2002)

[...] já em 1974 há indícios da retomada dos movimentos em favor da habitação, agora apoiados pelos serviços da Pastoral de Favelas, orientados pelo Padre Piggi. Nesse ano, o movimento dos moradores de favela, que antes era representado pela Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, assume uma nova face dando origem a UTP, União dos Trabalhadores de Periferia. (SOUSA, 2002, p.120).

A União dos Trabalhadores da Periferia – UTP que anteriormente agia clandestinamente, a partir de 1980, torna-se uma entidade legalmente constituída, destacando-se no movimento popular da luta por moradia. No final da década de 70 e início da de 80, ocorreram várias enchentes e, conseqüentemente, muitas famílias ficaram desabrigadas. Nesse contexto, a UTP assume o papel de interlocutora entre comunidades e o poder público na busca de soluções para o problema dos desabrigados.

Outro importante agente desse movimento foi a Igreja, que exerceu as funções de catalisadora e articuladora, contribuindo também para o processo de interlocução entre comunidades e o poder público. Por isso, ainda em Sousa (2002)

A Igreja Católica entende que a cidade sede de uma diocese é uma metrópole episcopal recordando o surgimento das cidades dirigidas pela Igreja desde a Idade Média. Isso é um ponto muito importante porque o Metropolitano torna-se uma palavra ou idéia força que se fixa na consciência dos movimentos através da visão da ação da Igreja,

favorecendo a compreensão de um outro processo, o que forma e conforma a Região Metropolitana no interior da acumulação e das economias de escala. (SOUSA, 2002, p.126).

É interessante a visão da Igreja, em relação às questões econômicas e sócio-espaciais da metrópole. Ela percebia os processos de mercantilização do solo urbano como meios de acumulação de riquezas. Assim, acredita-se que ela tenha exercido uma forte influência nessas comunidades, na busca do direito à moradia particular (propriedade). A partir da intermediação da Igreja, as lutas entre o poder público e as comunidades tornaram-se acirradas. Sendo assim, conforme Bedê e Pinho (1995):

Por pressão de entidades como a UTP, a Pastoral de Favelas, a recém criada Famobh, associações de moradores de favelas e com a participação de técnicos e políticos ligados aos governos estadual e municipal, foi elaborado no início da década de 80 o projeto de lei para a criação do Profavela. Após muitas articulações políticas e manifestações de massa a lei foi finalmente aprovada. (BEDÊ & PINHO, 1995, p.244-245)

Reconhece-se que o envolvimento das comunidades representadas por organizações, no movimento pela moradia, tem influenciado as ações da Prefeitura de Belo Horizonte. Entretanto, Edmund Werna (2001, p.40) aponta algumas críticas direcionadas para esse envolvimento das comunidades, quais sejam:

- A participação comunitária é, às vezes, romantizada. Corre-se o risco de haver o controle de poder por meio de elites locais;
- A comunidade não tem conhecimento técnico suficiente para lidar com etapas complexas como financiamento, gerenciamento, produção, propriamente dita, etc.
- O trabalho comunitário, na verdade, constitui uma sobreexploração e uma supertrabalho. Além de executar as suas atividades profissionais, os membros de tais comunidades são obrigados a usar as suas horas livres para trabalhar na provisão de serviços, inclusive da habitação.
- A comunidade só consegue substituir o governo na provisão de determinados serviços de pequena escala.

Certamente que, apesar dessas críticas quanto ao envolvimento das comunidades na atuação da política habitacional para baixa renda, não se pode desconsiderar que elas ganharam

legitimidade e o poder público não ficou imune às suas pressões, no campo habitacional. Aliás, em várias cidades brasileiras, as comunidades organizadas conquistaram espaços políticos e promoveram mudanças nas ações políticas. Vale lembrar, o caso Brás de Pina no Rio de Janeiro (VALLADARES, 1983; SANTOS, 1980, 1981) e o início da política de urbanização de favelas, em Belo Horizonte (CARVALHO, 1997).

Enfim, as famílias demandatárias por melhorias ou novas habitações compõem esse cenário de carência habitacional. Muitas dessas famílias são articuladoras desses movimentos sociais. De forma organizada, essas pessoas se agregam em núcleos e associações representantes e exercem seu papel de “reivindicadoras” do direito à moradia.

2.1.5. As Organizações Não Governamentais – ONG’S

De acordo com Edmund Werna et al (2001, p.37), as “Organizações Não Governamentais – ONG’s são fundações e sociedade civis juridicamente constituídas sem fins lucrativos”. Geralmente, as ONG’s são instituídas com finalidades sociais, fato este que lhes permitem algumas flexibilidades jurídicas e tributárias.

Na América Latina as ONG’s, nas décadas de 60 e 70, passaram a ter representatividade entre as comunidades locais e as instituições formais. Essas organizações atuavam em projetos sociais e de desenvolvimento local.

De acordo com Edmundo Werna et al (2001, p.37), “estima-se que o número de ONG’s no mundo cresceu, entre 1970 e 1989, de 2.300 para 24 mil”. Esse crescimento quantitativo e representativo, nos países em desenvolvimento, pode ser explicado, pelos seguintes fatores, dentre outros:

- O declínio da situação econômica e social e as crises políticas;
- A falta de habilidade dos governos na busca de estratégias de desenvolvimento;
- A pressão dos governos autoritários obrigou muitos profissionais executivos e acadêmicos a deixarem cargos, encontrando nas ONG’s novas oportunidades de trabalho;
- O gradativo crescimento e amadurecimento de uma consciência humana voltada para as questões sociais.

Particularmente no Brasil, essas organizações vêm ganhando expressão, em função de suas atuações nas áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda, associado ao interesse de governos estrangeiros de realizarem investimentos nessas áreas. Entretanto, as ONG's não conseguem capitalizar grandes montantes de recursos e, por isso, suas ações têm sido ainda muito tímidas. Em parte, essa dificuldade de capitalização de recursos para serem investidos em projetos sociais e urbanos pode ser explicada pelo fato de ainda existirem preconceitos quanto à legitimidade e à representatividade dessas organizações.

Essas organizações podem trabalhar em parcerias com o poder local. Por isso, algumas agências internacionais têm investido em parcerias com as ONG's e o poder local. Pode-se destacar a atuação das ONG's, em favelas. Em Belo Horizonte, o ministério italiano em parceria com a ONG a Associação dos Voluntários ao Serviço Internacional – AVSI, apesar dos poucos recursos que dispunha para realização de obras concretas, teve importante papel no desenvolvimento de uma metodologia de intervenção estrutural em favelas que, por sua vez, originou um documento formal de diretrizes para intervenções em assentamentos precários o Plano Global Específico – PGE.

2.2. “De Interventor a Facilitador”?

Tem ocorrido um debate a acerca da mudança do papel do Estado perante as políticas sociais e, em especial, a política de habitação. Para Edmundo Werna et al (2001) de um lado observa-se uma tendência da diminuição das intervenções diretas do Estado, concernente aos processos de provisão/produção habitacional e, de outro, um aumento da participação de agentes não-públicos (setor privado, organização não governamentais – ONG's e as comunidades de base). É um fato que novos agentes têm surgido nesse processo, mas, em Belo Horizonte, os papéis principais de incorporador e interventor ainda são exercidos pelo poder público.

Tal processo tem sido estudado no contexto mundial, onde citam-se algumas referências sobre assunto como, por exemplo, os textos e publicações de World Bank (1983, 1989) e Werna (1996, 2001). Entretanto, é importante dizer que essa mudança de papel do Estado, diante a política habitacional e outras políticas sociais não implica em seu afastamento. Ademais, apesar da Constituição de 1988 incentivar a participação de novos atores nas políticas sociais, existem normativas que exigem a atuação do Estado em programas sociais, incluindo os de habitação. Aliás, compactua-se com a idéia da necessidade da intervenção ou mediação do Estado neste setor e em outros como de educação, saúde, transporte e

saneamento básico. Acredita-se que o surgimento de novos atores, interessados na área habitacional social, tem implicações importantes: a primeira em direção a uma visão mais otimista, em que se acredita na soma de forças no enfrentamento do problema da falta de habitação adequada para a população de baixa renda; a segunda numa perspectiva mais pessimista, em que se teme pela transformação desses atores em novos exploradores dos recursos públicos.

Contudo, faz-se necessário identificar, então, qual é esse novo papel do Estado, principalmente diante do fato de alguns defenderem a idéia de sua ausência no contexto atual. Alguns destacam a importância da função social do Estado e outros procuram minimizar essa influência. De acordo com Carvalho, Ailton Mota de (1995, p.25), em “termos bem atuais esta dicotomia se materializa na polarização entre a idéia do ‘Estado socialmente necessário’ e o ‘Estado mínimo’, que às vezes chega a ser confundido com “Estado ausente”. Todavia, a idéia que tem sido amplamente divulgada a despeito do papel do Estado é a de que ele passou de interventor/apoiador para facilitador, conhecido como “*enabling role*”. Acrescenta-se que na Conferência do Habitat II, o Congresso das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizado em Istambul, em 1996, destacou o papel de *enabling role* do Estado.

Porém, esse novo papel atribuído ao Estado precisa ser compreendido de forma mais aprofundada. Tal ênfase no papel de facilitador do Estado realça a estreita relação existente entre agentes públicos e não-públicos, e “foi amplamente explicitado nos trabalhos para o *Habitat II*, entre muitos outros PUGH, 1995”. (EDMUNDO WERNA et al, 2001, p.18). Esta nova forma de atuação do Estado pode se dar de muitas maneiras e a compreensão destas não chegaram a um nível desejado, principalmente, porque os pesquisadores que estudam essa questão não deram a devida atenção para estas variadas formas de relações entre o Estado, as empresas privadas, as ONG’s e as comunidades. Todavia, entende-se que não existem fórmulas para que estas relações ocorram, pois, cada país tem sua realidade, bem como cada cidade tem suas especificidades. Segundo Edmundo Werna et al (2001, p.18) é “preciso saber não apenas que a facilitação e as relações entre agentes públicos e não públicos são importantes, mas também como a facilitação e as relações devem se dar num determinado contexto” (Werna, 1993, 1996).

Mesmo considerando essas mudanças de papéis do Estado perante a política habitacional social, ou seja, de provedor (interventor) para intermediador ou facilitador, a sua atuação continua tendo importância capital na concretização dessa política. Na verdade, observa-se

que o poder público tem assumido outros papéis além dos anteriores, em Belo Horizonte. Apesar da existência de parcerias entre o poder público, as ONG's e as Cooperativas Habitacionais, esse primeiro agente tem sido o maior responsável financeiro pela realização de ações da política habitacional voltada para a população de baixa renda.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: UMA DISCUSSÃO DE CRITÉRIOS

3.1. Introdução

Pretende-se, neste capítulo, introduzir a discussão sobre os critérios de avaliação e análise da política habitacional voltada para a população de baixa renda que serão empregados, principalmente, nos estudos de Belo Horizonte, localizados na Parte II deste volume.

Considera-se fundamental a eleição a priori de critérios avaliativos, no estudo dos modelos de política habitacional (produção de novos assentamentos e de intervenção urbanística e fundiária dos assentamentos precários existentes), de vez que estes possibilitarão a compreensão dos resultados encontrados. Principalmente, levando-se em consideração que dependendo dos parâmetros avaliativos adotados na pesquisa, têm-se resultados de diferentes naturezas. Por isso, a necessidade do conhecimento dos procedimentos de análise empregados. Apresenta-se, também, a metodologia de trabalho que permitiu a análise comparativa dos modelos de política habitacional, levando-se em conta os aspectos positivos e negativos de cada um (em quais pontos tais modelos de política obtiveram êxito e em quais não).

Apesar de esses modelos apresentarem bases políticas, contextos e objetivos diferenciados, algumas características semelhantes entre eles podem ser observadas. Entretanto, independentemente de suas semelhanças ou diferenças, o importante é que a abordagem seja dada de acordo com suas especificidades. Porém, diante das características semelhantes existentes entre os modelos, tem-se a possibilidade de se adotarem os mesmos parâmetros de avaliação. Esta última situação permitirá uma aproximação na forma de analisar os dados.

3.2. Avaliação ou Análise de Políticas Públicas de Habitação?

Faz-se necessário discorrer sobre diferentes metodologias de pesquisa de políticas públicas, especificamente, de habitação. Arretche (1998), em seus estudos sobre as tendências avaliativas de políticas públicas, faz distinção entre as modalidades de avaliação política e de análise de política pública. De acordo com Figueiredo & Figueiredo (1986), citado em Arretche (1998, p.30), por avaliação política, “entende-se a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam *preferível* a

qualquer outra”. Considerando-se essa perspectiva, a avaliação política pressupõe o exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise, examinando os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, não se atendo a sua engenharia institucional e a seus resultados.

Ao contrário, a análise de políticas públicas se baseia no exame da engenharia institucional, além dos traços constitutivos dos programas. Sendo assim, a análise de políticas públicas procura reconstituir as diversas características de sua operacionalidade (formas de financiamento, das modalidades de serviços, das redes de relações entre os agentes envolvidos no processo) de maneira “a apreendê-las em um todo coerente e compreensível”. (ARRETICHE, 1998, p.30). Segundo Arretche (1998, p.30): “Cada uma das distintas abordagens avaliativas mencionadas supõe distintos instrumentos de operação e, por conseqüência, abordagens e conclusões de diferente natureza”.

Ressalta-se a necessidade da utilização com critério dessas modalidades distintas de avaliação. Pois, de acordo com Arretche (1998), o estudo desse campo de avaliação requer algum tipo de julgamento (valor, medida de aprovação de uma política ou programa público) que pressupõe a impossibilidade de uma análise apenas instrumental, técnica ou neutra. Sendo assim, qualquer linha de abordagem das políticas públicas realizadas pelo pesquisador inevitavelmente conterá opções valorativas e, portanto, não será neutra. Mas, visando a minimizar o problema da interferência das opiniões pessoais na abordagem, explicitam-se quais métodos de análise estão sendo adotados.

No Capítulo 1 da Parte II, tanto se observa a metodologia de análise de programas habitacionais (traços constitutivos), quanto é observada a avaliação sobre os pressupostos e fundamentos dos modelos de políticas adotados. Mas é importante ressaltar quando e como ocorre uma ou outra forma de avaliação. Conforme percorrido nos parágrafos anteriores sobre os conceitos de cada modalidade de avaliação, torna-se mais simples identificá-las no texto. O fato é que no desenvolvimento deste trabalho foi necessário realizar a discussão que contextualiza as políticas habitacionais sociais de Belo Horizonte, praticadas nas várias fases de governo, para o conhecimento das razões e das definições políticas que conduziram ao emprego das práticas de remoção de famílias e reassentamento em conjuntos habitacionais populares e de urbanização e regularização fundiária das favelas. Nesse sentido, em que se buscam os fundamentos que levaram à adoção dessas políticas habitacionais, a pesquisa apresenta uma conotação mais avaliativa. Mas, em outros momentos, a pesquisa procura reconstituir as características e traços dos programas habitacionais implementados e a rede de

relações dos agentes envolvidos, o que revela também a metodologia de análise de política habitacional. Ainda sobre o Capítulo 1 da Parte II que trata dessa contextualização da política habitacional de Belo Horizonte, a partir de 1986, tem-se a análise da implementação de alguns programas de financiamento habitacional: Programa Comunitário de Habitação Popular (estadual) - Pró-habitação, Programa Nacional de Mutirões Comunitários (federal), nos quais foram observadas as formas de financiamento, o público atendido, ou seja, os traços constitutivos dos programas. Esses programas financeiros foram criados para a materialização da política habitacional social, em que alguns deles permitem a aplicação do modelo de produção de conjuntos habitacionais de interesse social, e outros, de urbanização e regularização de favelas. Mas porque utilizar tais (os dois) procedimentos?

Porque a política está no campo das idéias, é o “impulso nervoso”; e os programas são os meios pelos quais ela se propaga (terminais nervosos que conduzem os impulsos e permitem observar um movimento). Entende-se que, para se falar dos fins, é preciso analisar os meios utilizados para se chegar a eles. Sendo assim, os resultados da implementação dos modelos de políticas devem ser observados na sua materialização, que ocorre através dos programas habitacionais de financiamento da política. Diante da avaliação de programas efetivamente implementados, pode-se “estabelecer uma relação causal entre uma determinada modalidade de política pública e o sucesso ou fracasso na realização de seus propósitos, ou ainda entre esta política e um dado resultado ou impacto sobre a situação social prévia à sua implementação”. (ARRETCHE, 1998, p.31).

Quando se busca estudar as raízes que deram origem a esses modelos de política, pretende-se conhecer as razões e os interesses sócio-políticos que permearam suas definições. A aplicação desses ideais, expressos na política, somente poderá ocorrer com a operacionalização dos programas habitacionais. A partir daí, é possível estabelecer alguma forma de julgamento. Mas, além disso, como quase tudo não é uno, ainda é preciso estabelecer os critérios para esse julgamento.

3.3. Avaliação de Política Habitacional

Diante das seguintes questões: quais critérios devem ser eleitos na avaliação de política habitacional de baixa renda? Em particular, na avaliação de práticas políticas de remoção de famílias e reassentamento em conjuntos habitacionais populares e de urbanização e regularização de favelas? Procurou-se traçar um caminho para a construção desses critérios a partir de metodologias empregadas em estudos avaliativos sobre a política habitacional.

Então, decidiu-se fazer um apanhado dos estudos sobre tal temática que pudessem balizar o campo de investigação, observando os objetivos, os aspectos levantados e métodos empregados, para posteriormente construir uma proposta metodológica que atendesse aos propósitos deste trabalho.

Para Valladares (1983) os estudos sobre a avaliação de política habitacional:

[...] apresentam uma preocupação comum, qual seja a de atentar em detalhe para o funcionamento dos programas, o desempenho das instituições, a qualidade do produto oferecido, as relações entre mutuários e órgãos executores da política habitacional, a clientela prevista e aquela sendo efetivamente atendida etc. Em suma, visa-se discutir a adequação *versus* inadequação dos mais variados programas voltados para a “baixa renda” frente aos objetivos declarados da política habitacional. (VALLADARES, 1983, p.43).

De acordo com as definições conceituais de Arretche (1998) sobre avaliação política e análise de políticas públicas, esses procedimentos descritos por Valladares (1983) se referem, inicialmente, a análise de política de habitação. Mas, depois, quando a autora se refere à adequação *versus* inadequação dos mais variados programas voltados para a população de baixo poder aquisitivo, diante dos objetivos declarados da política habitacional, tem-se a metodologia de avaliação da política habitacional. Tais experiências reforçam a idéia de se empregar uma metodologia de trabalho calcada nos eixos de análise e avaliação de política habitacional. Pois, segundo Arretche (1998), apoiada em Figueiredo e Figueiredo:

[...] a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y*, ou, ainda, que na ausência do programa *x*, não teríamos o resultado *y* (Figueiredo & Figueiredo, 1986). (ARRETCHÉ, 1998, p.31).

Mas, retornando as idéias de Valladares (1983) sobre os estudos avaliativos de políticas habitacionais e considerando o estudo que ora se propõe, pergunta-se:

- Os objetivos da pesquisa (Tese) e deste capítulo são semelhantes àqueles a que se referem estes estudos avaliativos de políticas públicas?
- Em quais pontos tais referências poderiam contribuir para a construção de uma metodologia de avaliação coerente com a finalidade deste trabalho?

Refletindo sobre a primeira questão, convém analisar os objetivos da pesquisa de forma a compará-los com os objetivos desses estudos. É bom lembrar que a definição deste Capítulo se refere à construção de uma metodologia de trabalho que permita alcançar os objetivos da Tese, quais sejam:

- Contribuir com o debate, através da abordagem crítica, das questões estruturais limitadoras da atuação da política habitacional voltada para a baixa renda (o mercado de produção capitalista imobiliário – do solo e da habitação, a propriedade privada e o sistema excludente de financiamento da habitação), propondo sugestões e apontamentos que permitam aprofundar o conhecimento dos problemas relacionados a essa temática de pesquisa;
- Ampliar a discussão sobre os agentes da produção da política habitacional, verificando como seus interesses se inserem nas formas de manifestação da política habitacional (as combinações e articulações entre os agentes se dão através de interesses que definem as formas em que se manifestam); Identificar quais foram as mudanças do papel do Estado (em suas diferentes esferas: federal, estadual e municipal), no âmbito da política habitacional e as suas implicações, focalizando essa questão em Belo Horizonte;
- Demonstrar que as linhas de financiamento (nacionais e internacionais) para programas urbanos e habitacionais, a partir de 1985, ampliaram as suas modalidades de investimentos para formas mais alternativas, como a ação de urbanização de favelas e a regularização fundiária da terra;
- Refletir sobre a política habitacional para a população de baixa renda de Belo Horizonte, verificando quais são as forças sociais e racionalidade que fazem com que ela se expresse de forma dual; contribuindo com a discussão crítica dos seus avanços e limites.

Acredita-se que avaliar a política habitacional para a população de baixa renda, sob a ótica de análise da aplicação dos modelos de novos assentamentos (produção de conjuntos habitacionais) e urbanização e regularização de favelas significa estar diante da relação de causalidade entre os programas habitacionais e seus resultados. Tal desafio conduz a análise dos limites de alcance da política habitacional, bem como dos interesses dos agentes envolvidos. Por isso, a metodologia empregada se baseia em análises empíricas, proporcionadas pelos exemplos de aplicação dos modelos de política habitacional, em

análises de documentos, em entrevistas com os agentes sociais e no aprofundamento das teorias existentes.

A discussão teórica permite a reflexão sobre as questões estruturais limitadoras do sucesso da política habitacional. Conforme mencionado, na introdução desse capítulo, a trajetória de investigação parte de estudos existentes e de suas teorias a respeito do assunto. A partir dessas teorias, estabelece-se um diálogo entre as informações obtidas (através de entrevistas, consultas a documentos e do conhecimento pragmático) e as idéias fundamentadas por alguns autores. Focaliza-se a política habitacional, voltada para as camadas de baixa renda de BH, a partir do estudo comparativo entre os modelos de produção de conjuntos habitacionais (novos assentamentos) e de urbanização e regularização de favelas, de que são realizadas novas análises. Verificam-se os pontos positivos e negativos da prática de cada um. Intenciona-se avaliar em quais aspectos a Política Habitacional para a População de Baixa Renda – PHPBR tem conseguido ou não alcançar seus propósitos. Daí o emprego da técnica, proposta por Arretche (1998), de avaliar a política através dos programas implementados, observando seus resultados. Isto é, mediante a comparação entre os aspectos contemplados ou não pelos programas habitacionais (prática do modelo de política agregada ao programa financeiro que a materializa) e as definições iniciais expressas na política habitacional, apesar de que as definições iniciais de uma política, geralmente, são modificadas quando estão sendo colocadas em prática, por isso, para JOBERT e MULLER (1987), citados em Arretche (1998):

[...] a ação pública é caracterizada por incoerências, ambigüidades e incertezas em todos os estágios e em todos os momentos. Qualquer política pública é grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é com muita frequência marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificado. (ARRETCHÉ, 1998, p.30).

Diante da assertiva desses autores, percebe-se a dificuldade de se trabalhar com esta temática, uma vez que nem sempre os objetivos da ação pública são claros e nem tampouco definitivos. Ademais, os meios de manifestação da política habitacional (os programas) passam por transformações significativas em seus desenhos originais, fruto das negociações entre os agentes, que podem comprometer as intenções iniciais de governo. Por isso, todas

essas circunstâncias precisam ser levadas em consideração no processo de análise. Sendo assim, uma das soluções metodológicas para a compreensão de determinada política está na reconstituição gradativa do programa que ela propõe, desde a sua criação até a sua implementação.

Buscando respostas para a segunda questão, qual seja, a verificação dos pontos em que tais estudos avaliativos podem contribuir para a realização deste estudo, definiu-se que aspectos como o desempenho da instituição e a qualidade do produto oferecido são considerados menos importantes nessa avaliação, bem como aqueles relacionados às características construtivas e tecnológicas das intervenções urbanas em favelas e dos conjuntos habitacionais. Essa escolha metodológica de posicionar tais aspectos em segundo plano, justifica-se pelo fato de a pesquisa voltar-se para a avaliação dos modelos de política habitacional adotados, em BH, frente aos objetivos idealizados pela política habitacional direcionada para a população de baixa renda. Além disso, pressupõe-se que, na maioria dos casos, as famílias beneficiadas por estes programas, geralmente, são provenientes de alocações/situações habitacionais mais precárias e inadequadas. Ressalta-se, contudo, que não existe uma homogeneidade das situações habitacionais das famílias candidatas ao atendimento da política habitacional, e esse fato está relacionado à condição sócio-econômicas delas. Existem demandas de famílias em situação de aluguel, de coabitação (mais de uma família morando em um mesmo imóvel), de áreas ocupadas ilegalmente. Tais demandas se espacializam nas favelas, em bairros periféricos e áreas ociosas da cidade de Belo Horizonte – BH. Segundo Valladares (2005), referente às condições sócio-econômicas dos moradores de favelas:

[...] apesar da existência de diferenças entre as favelas e dentro delas – dado que os poderes públicos não ignoram – é sempre mais eficaz prever um alvo homogêneo ao qual corresponderão exatamente programas especiais, *ad hoc*, capazes de resolver problemas sociais bem identificados, não contestados pela base nem pelos políticos. Daí o interesse pelo postulado do caráter uniforme do espaço das favelas, do qual é possível deduzir rapidamente e sem qualquer dificuldade a homogeneidade de seus habitantes, privilegiando suas características dominantes. (VALLADARES, 2005, p.158-159).

Exatamente por não haver homogeneidade sócio-econômica entre as famílias moradoras de favelas, os locais onde elas habitam também são heterogêneos quanto ao padrão construtivo e acesso à infra-estrutura urbana. Existem habitações nas favelas aparentemente bem

executadas e espaçosas que, muitas vezes, superam, em termos de espaço, as condições oferecidas pelas unidades habitacionais produzidas pelo poder público. Como também, observam-se muitas habitações nas favelas com padrões construtivos muito precários e duvidosos quanto à segurança. Em relação ao acesso desses habitantes de favelas à infraestrutura urbana, quesito mais complexo de ser avaliado, principalmente quando relacionado à condição econômica das famílias, tem-se casos de famílias em melhores condições econômicas em relação às outras residindo em locais onde a infraestrutura é inadequada, assim como existem famílias em piores condições econômicas habitando áreas com infraestrutura básica. Esta última situação pode ocorrer devido às melhorias urbanas realizadas pelo poder público. Entretanto, essas famílias, geralmente, não conseguem se manter por muito tempo nestes locais que passaram por processo de urbanização, dando lugar a outras famílias em melhores condições sócio-econômicas.

Todavia, ainda em relação aos estudos avaliativos de políticas, as questões referentes às relações entre mutuários e a política habitacional, ao funcionamento dos programas de financiamento, à clientela efetivamente atendida, à rede de relações entre os agentes sociais e à adequação versus inadequação dos programas habitacionais aos objetivos definidos na política habitacional são pontos que interessam e merecem ser enfatizados na pesquisa de Belo Horizonte.

Conforme visto no Capítulo 1 da Parte I, o método de verificação da eficiência da política habitacional através da quantidade de famílias atendidas pela produção de unidades habitacionais frente ao déficit habitacional tem sido um caminho utilizado pela lógica empresarial, por alguns pesquisadores e pelos agentes da política. Mas, a literatura crítica sobre essa forma de avaliação da eficiência do modelo é significativa (AZEVEDO & ANDRADE (1982); BOLAFFI (1972); BONDUKI (1998), ROYER (2002)). A questão que se coloca inicialmente é que não se conhece o “real” déficit habitacional. Mesmo considerando a existência de estudos científicos importantes, como os da fundação João Pinheiro (1985, 2000, 2001), pois os dados apresentados por eles são estimativos. Tais dados demonstrados nessas pesquisas precisam ser analisados mediante outras informações do tipo: renda familiar/estratificação social, idade, tempo de moradia, dentre outros. Talvez o cruzamento dessas informações possa permitir uma maior aproximação qualitativa das reais necessidades habitacionais.

Além disso, os estudos avaliativos de política habitacional concluem que os programas habitacionais não estão atendendo à população de baixa renda. Pois, além das demandas

colocadas serem superiores às ofertas de habitações, as famílias com rendimentos mensais inferiores a 03 salários mínimos, que representam 83% do déficit habitacional, geralmente, ficam excluídas desse atendimento. Essa situação pode ser verificada nas seguintes referências bibliográficas: Valladares (1983, 2005), Azevedo (1996), Royer (2002). E, portanto, tal conclusão é consensual nesses trabalhos, sendo esse assunto amplamente explorado pelos pesquisadores. Há uma certa cultura de se enfatizar o problema dos pobres em relação à moradia. Sendo assim, a adoção desse critério de verificação do público atendido pela política habitacional de Belo Horizonte não permitirá novas descobertas neste campo de investigação, apenas reforçará o que já tem sido constatado, isto é, o ineficiente atendimento da população de baixo poder aquisitivo. Entretanto, isso não quer dizer que esse aspecto deva ser descartado na análise, de vez que essa informação conduz a outras fases de reflexões. Mesmo porque, existem algumas nuances nas causas que levam ao não efetivo atendimento da política habitacional à população com baixos rendimentos, nas várias cidades. Certamente que a cidade de Belo Horizonte apresenta suas especificidades quanto ao alcance da PH-PBR e seus resultados. Sem embargo, a questão que se coloca é: em quais pontos se pode avançar a discussão sobre os critérios de mensuração do êxito ou não da política habitacional? É preciso evoluir para outras reflexões que permitam a compreensão das novas dinâmicas da política habitacional voltada para as camadas de baixa renda.

3.4. Políticas de Produção de Conjuntos Habitacionais e de Urbanização e Regularização de Favelas: Uma Discussão de Critérios de Avaliação

Tem-se o seguinte procedimento metodológico: a avaliação da política habitacional de BH através da implementação dos programas. A avaliação da política habitacional será observada mediante os aspectos positivos e negativos dos dois modelos de política. Esses, por sua vez, se manifestam através dos programas implementados e seus resultados e, ainda, frente aos objetivos declarados na mesma política.

Convém, então, pontuar as diretrizes da política municipal aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação – CMH, através da Resolução II, Artigo 2º, em 1994, entre as quais se destacam:

- Promover o acesso a terra e à moradia digna para os habitantes da cidade;
- Adotar processos democráticos na formulação e execução da política habitacional;

- Utilizar processos tecnológicos que garantam maior qualidade e menor custo da habitação;
- Priorizar formas de atuação que propiciem a geração de emprego e renda;
- Assegurar a vinculação da política habitacional com a política urbana;
- Assegurar a articulação da política habitacional com outras políticas sociais setoriais.

Na análise dos modelos de política habitacional, através de programas implementados, inevitavelmente, situa-se, principalmente, o período de pós-ocupação das famílias nas novas moradias ou nas áreas urbanizadas. A definição desse contexto de análise tanto se refere ao modelo de produção de conjuntos habitacionais, quanto ao modelo de urbanização e regularização de favelas. Acrescenta-se que o laboratório de pesquisa empírica se enriquece com o trabalho de campo realizado no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e na Vila Senhor dos Passos, localizados, respectivamente, nas regiões leste e noroeste da cidade de Belo Horizonte. O espaço delineado pelo conjunto habitacional foi selecionado para estudo empírico, por algumas razões, dentre as quais, destacam-se:

- Ser um empreendimento implementado (em 2001) e, portanto, seu espaço se encontra em processo de pós-ocupação;
- Ter passado por trabalho de acompanhamento social pelos técnicos da prefeitura, no pós-morar;
- Ser um empreendimento produzido através da gestão e administração pública;
- Ter atendido a um público diverso, ou seja, famílias procedentes de aluguel, de coabitação, de favelas e de ruas.
- Ser um empreendimento realizado pelo programa municipal financeiro Orçamento Participativo da Habitação – OPH, que se concretiza através de recursos orçamentários.

Os procedimentos de escolha do exemplo de urbanização e regularização da Vila Senhor dos Passos se basearam nos seguintes aspectos:

- Ter passado por intervenções urbanas estruturais, isto é, processo de urbanização expressivo;

- Ter recebido investimentos de governo estrangeiro AVSI (Itália) – Programa Alvorada e dos governos estadual, municipal e federal, por meio do Orçamento Participativo – OP, do Programa Pró-moradia e do Programa Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento – HBB/BID.
- Ser um empreendimento que abrangeu significativo contingente populacional (988 famílias);
- Ser um empreendimento integrado a outros programas de governo, como o BH cidadania.

A partir das análises dos dados empíricos e de documentos, entrevistas com os agentes sociais e as reflexões teóricas, elabora-se o estudo comparativo da implementação dos modelos de política, que será abordado no Capítulo 2, da Parte II, deste volume.

Através do trabalho de campo, com aplicação de questionários às famílias, é possível saber os locais de origem da população atendida pela política habitacional para a população de baixa renda (favelas, bairros periféricos, ruas). Esse método possibilita o conhecimento da forma de acesso dessa população à moradia, antes do atendimento da política, isto é, se era através do aluguel, da coabitação (morando de favor com outras famílias), abrigos, ou nas ruas. A partir destas informações, torna-se possível a espacialização geográfica desse público nas áreas da cidade, antes da mudança para o conjunto habitacional.

Enfatiza-se, então, que a metodologia de análise dos programas habitacionais implementados estará focalizada, principalmente, no período de pós-ocupação. Pois, através das experiências observadas no pós-morar é possível proceder à verificação da efetivação dos programas, e por isso essa definição espaço-temporal da pesquisa. Entretanto, a análise parte da situação inicial das famílias, isto é, antes de elas terem sido contempladas por um dos programas habitacionais de governo e a situação posterior, ou seja, após elas terem sido beneficiadas e transferidas para as novas moradias. O estudo comparativo entre as condições habitacionais anteriores e posteriores das famílias relacionando-as aos itens inserção urbana, acessibilidade, mobilidade, emprego, lazer, permitirá a obtenção de informações que fundamentam a análise dos aspectos positivos e negativos dos modelos de política.

Na análise de pós-ocupação, verifica-se o percentual de fixação das famílias nas novas moradias. Nos casos confirmados de famílias beneficiadas pelo programa que deixaram suas novas habitações, investigam-se as causas dessas mudanças. Procuram-se as razões pelas quais essas famílias não conseguiram se fixar nas unidades habitacionais do Conjunto

Habitacional Granja de Freitas III. Essas causas podem estar associadas à queda no rendimento familiar, devido ao aumento de custo e gastos com transportes; à elevação das despesas com a nova moradia, desemprego e as dificuldades encontradas na tentativa frustrada de se estabelecer novos laços sociais. Esse procedimento de verificação do percentual de famílias, pioneiramente contempladas pelo programa, e a investigação das causas que as conduzem a novos deslocamentos de moradia serão realizadas em ambos os estudos empíricos.

Um aspecto observado no estudo de Valladares (1978), a respeito de programas habitacionais do Rio de Janeiro, é a existência de significativa rotatividade dos moradores dos conjuntos habitacionais populares provenientes de processo de remoção. Segundo essa autora, muitas famílias saíram dos conjuntos habitacionais produzidos pelo governo devido às dificuldades de arcar com o ônus do financiamento e/ou por mecanismos de mercado, retornando para as favelas ou se instalando nas periferias da cidade.

Mas, a diferença entre a situação estudada por Valladares e a situação ora investigada – a política habitacional de BH, a partir de 1983, é que, na primeira, a política de remoção e reassentamento de famílias se dava com o objetivo de extinção das favelas e, na segunda, intenciona-se a manutenção delas. A política de remoção de famílias e reassentamento em conjuntos habitacionais ainda ocorre em BH, em casos que justifiquem tal procedimento. Tais casos, enfrentados pela política habitacional de BH, desde a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, são aqueles de famílias em situações de risco do habitat (moradias sujeitas a desabamento e áreas habitacionais sujeitas à inundação, a deslizamento do solo, a processos erosivos), ou casos de favelas que passam por obras públicas (melhorias urbanas). Essas famílias, geralmente, são moradoras de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS 1/3, em que incluem favelas e conjuntos habitacionais de interesse social degradados. Outras situações de atendimento da política habitacional à população de baixa renda na produção de conjuntos habitacionais, sem necessariamente haver a necessidade de remoção, referem-se às famílias cadastradas em núcleos associativos (as famílias, em situação de risco de seu habitat, podem ou não já terem sido incluídas nesses cadastros), o denominado núcleo de “Sem Casa”. Estas famílias candidatas ao atendimento da política habitacional através dos núcleos de “Sem Casa” não podem possuir a propriedade ou a titulação de um imóvel residencial. Normalmente, essa população mora de aluguel, ou coabita uma moradia com outras famílias ou está em situação de ocupação ilegal.

Certamente, que as famílias cadastradas nesses núcleos estão de alguma forma habitando as favelas ou bairros periféricos ou áreas ociosas da cidade.

Cabe aqui descrever os critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação – PMH de BH para a população de baixa renda:

- Residir em Belo Horizonte há pelo menos dois anos;
- Ter rendimento mensal familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos;
- Não ter sido contemplada por algum programa habitacional, anteriormente;
- Não possuir titulação ou a propriedade de um imóvel residencial.

Existe uma alternativa de atendimento da PMH (uma parceria entre a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal) direcionada para famílias situadas em faixas de renda mensal entre 03 e 06 salários mínimos, através do Programa Federal de Arrendamento Residencial – PAR. Tal programa permite uma certa flexibilidade de atendimento da política de BH em relação à renda mensal das famílias que pode chegar até 06 salários mínimos, desde que respeitados os outros critérios da política habitacional, descritos anteriormente. Para as famílias com rendimentos mensais superiores a 06 salários mínimos, existem outros programas de financiamento habitacional da Caixa Econômica Federal – CEF (Carta de Crédito) e de outros bancos, mas esses casos não são acompanhados pelo poder público municipal de BH que apenas exerce a função de “facilitador” dessas adesões. Essas famílias situadas nessas últimas faixas de renda mensal pertencem à classe média e, portanto, não estão incluídas no programa de atendimento da política municipal de habitação voltada para a população de baixa renda. Todavia, independentemente das razões que levam o poder público a produzir conjuntos habitacionais para a população de baixa renda (rendimentos mensais de até 05 salários mínimos), o que interessa neste trabalho é avaliar qual é a lógica da política habitacional direcionada para a população de baixa renda de BH. A verificação do êxito ou não da implantação dos modelos de política habitacional, através dos programas de financiamento, conforma-se em um caminho de investigação, na busca de compreensão dessa lógica da política habitacional. Sendo assim, verifica-se qual o grau de interferência dos resultados na escolha de aplicação do poder público de um modelo em detrimento do outro.

Ainda em relação aos programas de financiamento que permitem a implementação desses modelos da política habitacional, é relevante dizer que as contrapartidas financeiras exigidas por eles têm sido assumidas pela Prefeitura de Belo Horizonte com os recursos do município,

do Fundo Municipal de Habitação – FMH e federais (outros programas). Embora exista a Resolução nº III de 1996 da Lei nº 6.508/1994 com normas de financiamento e de utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH, na prática esse decreto não tem sido amplamente aplicado. Conforme foi discorrido no Capítulo 2 da Parte I, a Prefeitura de Belo Horizonte tem arcado com 70% dos custos de financiamentos dos empreendimentos habitacionais provenientes do Orçamento Participativo da Habitação – OPH. Sendo assim, a maioria das famílias, atendidas pelos programas municipais de OPH, com rendimento mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos, não têm se comprometido a retornar os benefícios ao município. E por esse motivo, no exemplo do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III não se pode considerar, na análise sócio-econômica das famílias, os custos diretos com o financiamento da habitação. Essa questão está sendo abordada com a finalidade comparativa a outros exemplos de programas habitacionais implementados, uma vez que a população contemplada é obrigada a assumir o pagamento do financiamento de sua moradia. Sem embargo, Valladares (1978), na análise dos programas de remoção de famílias de favelas do Rio de Janeiro e reassentamento em conjuntos habitacionais, ressalta as dificuldades encontradas pelas famílias, na tentativa de se fixarem nas unidades habitacionais dos conjuntos, devido às altas despesas com o financiamento do imóvel. É claro que o contexto da política habitacional, no período dessa pesquisa de Valladares (1978), era outro (BNH). Apesar disso, observa-se que as regras de financiamento habitacional não sofreram alterações significativas e a população de baixa renda, sem o subsídio do governo, não tem condições de se sujeitar à elas. Contudo, se de um lado essa isenção do ônus da moradia, produzida pelo poder público, representa uma oportunidade ímpar para essa população, de outro essa situação torna-se insustentável para o poder público.

Em relação à urbanização de favelas, em BH, os encargos financeiros com as obras têm sido assumidos pelo governo federal e municipal. O caso da política habitacional de BH apresenta suas especificidades e a falta de retorno dos recursos investidos aos cofres públicos municipais (FMH) tem implicações importantes. Nesses exemplos de aplicação da política de BH será necessário, então, verificar os custos indiretos para as famílias com a nova moradia. Essa análise sócio-econômica das famílias será realizada através da verificação das despesas anteriores e posteriores à mudança para as novas unidades habitacionais ou para as áreas urbanizadas. Tais despesas incluem gastos com transportes, tarifas públicas, serviços, melhorias construtivas das moradias e segurança.

Em síntese, os critérios de avaliação da implementação da política de urbanização e regularização da Vila Senhor dos Passos serão semelhantes aos adotados no estudo da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, quais sejam:

- A verificação da situação sócio-econômica anterior e posterior às intervenções urbanas; (aumento de emprego / atividades econômicas x aumento das despesas com a nova moradia);
- A observação da rotatividade dos moradores (a permanência das famílias pioneiras nas favelas ou beneficiadas pelo programa de produção de conjuntos habitacionais) e suas causas. Verificar o percentual da população reassentada que permaneceu no conjunto habitacional e não retornou para as favelas, periferias ou outras áreas;
- A constatação da existência de sublocação das moradias (exemplo de famílias que tiveram que se sujeitar a este tipo de situação para aumentar os rendimentos salariais);
- A verificação de existência de mobilidade e acessibilidade urbana (inserção espacial urbana);
- A realização de melhorias habitacionais (principalmente no caso da urbanização);
- O custo de implementação dos modelos de política;
- A obtenção da propriedade residencial ou titulação das moradias.

Acrescenta-se, no caso do modelo de urbanização e regularização das favelas, a análise do mercado imobiliário (valorização de imóveis na área e entorno). Esse último aspecto também merece investigação, em função dos efeitos causados pelo processo de urbanização intensa e a tentativa de regularização fundiária dos terrenos da favela. No caso da Vila Senhor dos Passos, a investigação desse aspecto é importante, de vez que a Vila tem sido objeto de várias intervenções públicas, através da implementação de infra-estrutura urbana (melhorias no sistema viário, implantação de redes de água potável, de drenagem, de esgoto sanitário, a realização de contenções de encostas) e de equipamentos públicos (praça, creche e centro comunitário). Conforme Abramo e Faria (1998):

Em pesquisa realizada na favela do Jacarezinho, Souto de Oliveira (1985) observou a evolução dos preços dos imóveis ao longo do tempo, em função

das melhorias do padrão habitacional, além de destacar a diferenciação existente intra-favela devido à localização do imóvel em relação ao comércio, e principalmente à acessibilidade ao bairro contíguo.

Uma consequência do processo de valorização dos imóveis é a concorrência entre a população pela posse dos barracos e casas, assim, as favelas vão deixando de ser opção de moradia para determinada faixa de renda [...]. (ABRAMO & FARIA, 1998, p.442).

Diante desse fato analisado pelos autores, tem-se a necessidade de se verificar na Vila Senhor dos Passos se houve:

- Um processo de valorização dos imóveis;
- Uma mudança no perfil sócio-econômico dos moradores.

Acrescenta-se que, nas favelas observa-se um mercado informal de imóveis. Apesar de a grande maioria dos proprietários de terrenos e moradias de favelas não possuírem registros, escrituras legais ou titulações de suas benfeitorias, eles mantêm um ramo de atividades econômicas baseados em locações de barracos, cômodos ou venda desses imóveis irregulares. Essa situação demonstra a existência de atividades econômicas, ligadas ao mercado informal de terras, realizadas por camadas de população com determinado poder aquisitivo. Essas camadas mantêm negociações com outras mais pobres. Em muitos casos, observa-se a exploração econômica desses “falsos” proprietários das famílias menos favorecidas, através da locação ou venda de moradias sem condições mínimas de habitabilidade (infra-estrutura precária ou inexistente, sistema viário inadequado e a inexistência de equipamentos públicos e comunitários). As moradias das favelas que oferecem melhores condições de habitação, geralmente, estão localizadas em áreas que passaram por intervenções públicas e/ou privadas e, portanto, são mais valorizadas e o aluguel ou preço delas exclui uma parcela da população de menor poder aquisitivo. A urbanização de favelas, se de um lado traz melhorias das condições de vida deste habitat, de outro, também pode ocasionar a expulsão dos seus moradores, devido ao processo de valorização da terra. As famílias mais pobres não conseguem permanecer nesses locais transferindo-se para outros mais precários e menos valorizados. Novos assentamentos precários se formam e essas mesmas famílias que tiveram acesso à urbanização das áreas das favelas em que viviam anteriormente podem, então, ser candidatas a um programa de produção de conjuntos habitacionais, caso ainda estejam em situação de aluguel, de moradia ilegal ou morando de favor com outros familiares. A maioria dos moradores de favelas não

possui titulação de suas benfeitorias (mais de 90% em BH) e por isso, desde que não tenham rendimentos familiares mensais superiores a cinco salários mínimos e estejam residindo em BH há pelos menos dois anos, podem se candidatar aos programas de produção de conjuntos habitacionais de interesse social.

Valladares (1983), apoiada em Santos (1977), a respeito do processo de urbanização da favela Brás de Pina, observou que a experiência resultou em mecanismos de mercado que conduziram a uma significativa substituição dos favelados por pessoas oriundas de outras áreas, “através de um estatuto surgido espontaneamente e que consistia na venda de ‘direitos’ à participação no plano” (VALLADARES, 1983, p.35). De acordo com Valladares (1983):

Participar da experiência Brás de Pina passou a significar, para seu morador, poder arcar com os custos da própria operação de urbanização: o pagamento do empréstimo efetuado para a compra do material de construção, o pagamento da mão-de-obra (somente um terço das famílias não utilizou mão-de-obra remunerada na construção da casa – Blank, 1980, p.117). E o pagamento de impostos e tarifas relativos a serviços urbanos. Nesse sentido, aqueles que permaneceram na favela tiveram de acionar mecanismos como aumentar sua jornada de trabalho, colocar mais membros de sua família no exercício de atividades remuneradas e/ou sublocar quartos em suas novas residências. (VALLADARES, 1983, p.35).

Em relação ao custo financeiro para os moradores afetados pelo processo de urbanização da Favela Brás de Pina, as conseqüências apresentadas são desastrosas, uma vez que as melhorias urbanas e das habitações ficaram parcialmente sob a responsabilidade dos moradores. Essa situação implicou a dificuldade de eles arcarem com o ônus do financiamento dos materiais de construção e da mão-de-obra. Conseqüentemente, muitas famílias foram obrigadas a se transferirem para outras áreas com fins de moradia.

Valadares (1983, p.43) aponta como questões importantes não explícitas no programa de urbanização de favelas, as seguintes:

- O custo social e financeiro da urbanização para o morador;
- A busca de solução para o problema da não posse da terra.

Verifica-se, através do exemplo de urbanização da Vila Senhor dos Passos, se a urbanização tem provocado a mudança de seus antigos moradores para outras regiões, em função das forças do mercado imobiliário. Esse processo de mudança forçada dos moradores para

regiões diversas, inevitavelmente, implica a interrupção da rede de relações existentes entre eles (quebra da convivência e das redes solidariedade).

Geralmente, os investimentos públicos em serviços e equipamentos nas cidades, nas várias fases históricas, provocam um efeito de supervalorização dos espaços urbanos e, por sua vez, acaba inviabilizando a fixação da população de baixa renda nesses locais. Isto é, com a implantação de redes de água, de drenagem, de esgoto, de eletricidade, de sistema viário, de transportes coletivos e de equipamentos públicos ocorre um processo de mais valia dos imóveis localizados nas áreas de abrangência das intervenções públicas e, conseqüentemente, a população de baixo poder aquisitivo não consegue permanecer nessas áreas, sendo, então, expulsas silenciosamente (a denominada “remoção branca”). Sendo assim, esses investimentos se tornaram instrumentos de interesse de estratos privilegiados, uma vez que estimulam a especulação nas áreas urbanas. Esse fato, aliado a outros fatores da economia brasileira, caracterizada por um sistema capitalista de periferia, contribuem para as desigualdades sócio-espaciais.

Tanto no exemplo de urbanização da Vila Senhor dos Passos quanto da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, os custos com a implementação dos empreendimentos ficaram a cargo do poder público (governo federal e municipal). Então, nesses casos, a questão econômica e financeira dos moradores da Vila Senhor dos Passos e do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III será analisada mediante a comparação entre as despesas com tarifas públicas, serviços e transportes, em período anterior e posterior às melhorias urbanas (Vila) ou mudanças para as novas moradias (conjunto habitacional). Investiga-se, também, a ocorrência de aumento das atividades econômicas realizadas pelos moradores para a manutenção do novo espaço habitacional. Outro aspecto a ser observado nesses estudos empíricos é a realização de melhorias nas moradias através da iniciativa dos próprios moradores.

Referente à posse da terra, o processo de regularização fundiária de terrenos das favelas tem sido lento e pouco representativo. Em BH, desde a lei PROFAVELA (1985), apenas 10.000 (2%) de um universo de aproximadamente 500.000 famílias moradoras de favelas obtiveram a titulação de frações ideais de terreno (lote padrão). Segundo Fernandes (2003), no Brasil os programas de regularização fundiária de favelas

[...] têm sido implementados em diversos municípios desde meados da década de 80 e sobretudo a partir do começo da década de 90, abrangendo tanto as favelas quanto, em menor escala, os chamados loteamentos

“clandestinos” e/ou “irregulares”. De fato, dentre outras formas de ilegalidade urbana, a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos/irregulares é uma das consequências fundamentais do processo de exclusão sócioespacial que caracterizam o crescimento urbano do país. (FERNANDES, 2003, p.177).

A posse da terra nas áreas de favelas tem-se colocado como uma questão emblemática, porque para a sua obtenção, são necessários processos jurídicos que são morosos e dispendiosos. Muitas escrituras e registros dos imóveis são apenas descritivos sem georeferenciamento, fato que exige a realização de levantamentos topográficos e aerofotogramétricos e, por isso, os custos dos processos de legalização elevam-se. Esse aspecto será avaliado nos estudos empíricos, levando-se em conta o percentual de titulação dos moradores - nos casos de ocupação ilegal de áreas públicas que justifiquem a sua permanência, as ações de usucapião e de desapropriação nos casos de assentamentos em áreas privadas.

Outro assunto a ser tratado na pesquisa é referente à verificação da existência de integração do programa habitacional a outros programas. Observa-se que a maioria dos programas habitacionais não atua de forma integrada a outros como, por exemplo: de geração de emprego e renda, de incentivo à educação e de sociabilização. Tal fato, dentre outros, prejudica o desempenho dos programas habitacionais. Esse aspecto precisa ser observado em ambos os modelos de política habitacional.

Após a pontuação e análise desses aspectos, tem-se a análise comparativa dos aspectos positivos e negativos de cada modelo implementado. Serão considerados, como fatores de êxito da política habitacional, os seguintes:

- A fixação dos moradores nas novas moradias ou Vila Senhor dos Passos;
- A percepção positiva dos moradores quanto ao novo habitat;
- A viabilidade sócio-econômica do empreendimento;
- O atendimento dos modelos as diretrizes estabelecidas pela política habitacional.

Os aspectos positivos e negativos, mesmo que parciais, da implementação desses modelos podem contribuir para a compreensão da lógica de manifestação da política habitacional para a população de baixa renda de BH. O custo financeiro da implementação dos modelos, para o governo, também é um fator que pode determinar a racionalidade da política habitacional.

Por isso, cabe dizer que o objetivo central de avaliação da política habitacional PBR não é a verificação do seu sucesso ou insucesso, mas sim, a reflexão sobre as forças (o magnetismo) que a conduz na manifestação de formas diferentes, ou seja, produzindo conjuntos habitacionais e/ou urbanizando e regularizando favelas.

Uma vez investigadas essas questões nos estudos de casos, feitas às reflexões das correntes teóricas que sustentam os dois modelos de política habitacional, a outra fase de pesquisa consistirá em estabelecer as correlações entre os aspectos observados na aplicação dos modelos e as diretrizes estabelecidas pela política habitacional para a população de baixa renda de BH. Verifica-se, em ambos os casos, seus alcances e correspondência à ideologia da política. Em fase mais avançada, discute-se a pertinência das diretrizes definidas pela política habitacional de BH no enfrentamento dos problemas no setor, bem como diante da política nacional habitacional.

3.5. Outras Considerações

A constatação da rotatividade dos moradores dos conjuntos habitacionais de interesse social e das áreas urbanizadas, verificada pelo retorno dos mesmos às favelas e bairros periféricos (que também já passaram ou estão passando por processo de urbanização), pode significar que o atendimento da política habitacional esta ocorrendo, para algumas famílias, duplamente, isto é, mais de uma vez. Independentemente dos motivos que levam essas famílias a deixarem os conjuntos habitacionais de interesse social (violência, problemas de convivência, aumento de despesas com transportes, tarifas públicas) e áreas urbanizadas, significa que as ações da política habitacional não estão sendo controladas de forma eficaz, o que afeta a lógica de manutenção dessas duas formas de manifestação. Aparentemente, as ações da política habitacional de BH, voltadas para o público com rendimento mensal igual ou inferior a cinco salários mínimos, têm sido ostensivas para resultados pouco expressivos.

O objetivo de urbanização de favelas é evitar a retirada das famílias que nelas habitam. Entretanto, na prática, esse processo não tem sido integralmente fidedigno a esse propósito. Então, pergunta-se quais critérios têm sido utilizados pela política habitacional de baixa renda para se evitar este tipo de situação? Mesmo diante dessa falta de controle de atendimento da política de habitação de Belo Horizonte, porque ela insiste nessa tendência de promover ações nos dois eixos, quais sejam, de produção de conjuntos habitacionais e de urbanização e regularização de favelas?

Ao focalizar os casos de famílias morando em habitações que não oferecem segurança, justifica-se a produção de novas moradias (conjuntos habitacionais de interesse social). Mas, segundo dados fornecidos pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, o percentual de moradores de conjuntos habitacionais provenientes de áreas de risco é de aproximadamente 30%.

4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

4.1. O Movimento Pendular da Política Habitacional para a População de Baixa Renda

A discussão partiu do princípio que a favela faz parte da política habitacional voltada para a população de baixa renda e por isso ela deve ser incluída nas suas ações. Mesmo porque, em Belo Horizonte, o atendimento dessa política é direcionado para as famílias moradoras de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), de bairros periféricos e de ruas, que são cadastradas no Movimento de “Sem Casa”. Tal discussão procurou estabelecer correlação importante entre favela, provisão e política habitacional. Essas três dimensões conceituais coexistem em uma relação de interdependência, de vez que a política habitacional surgiu em função da existência de assentamentos precários que, por sua vez, para serem extintos ou melhorados dependiam e dependem da produção de moradias adequadas ou de melhorias urbanas que são obtidas, na maioria dos casos, através da provisão pública.

Então, as políticas habitacionais, em princípio, segundo Valladares (1978) toleravam os problemas das favelas. Mas, a partir do momento que esses problemas passaram a incomodar as camadas de renda média e alta, devido aos problemas ambientais que elas causavam as cidades, passaram a exigir do poder público medidas para o enfrentamento da questão.

Mas, refletindo sobre até que ponto a favela na política habitacional representa uma evolução, conclui-se o seguinte: na medida em que o poder público incorpora a favela em suas ações, assumindo-a como um problema de sua alçada, considera-se que houve algum avanço; mas, a partir do momento em que suas ações de enfrentamento do problema se mostraram ineficazes, esse certo avanço perde força. De que adianta uma mudança de postura do poder público se as ações que promove não são suficientes para alterar o quadro geral de precariedade habitacional em que vivem significativas parcelas da população das cidades? Enfim isso é uma evolução?

Institucionalmente, a política habitacional para a população de baixa renda de Belo Horizonte é caracterizada pela prática de dois modelos de produção de novos assentamentos e de intervenções em assentamentos existentes nas Zonas de Especial Interesse Social - Favelas e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social degradados. Esses modelos de política habitacional se retroalimentam e atendem aos interesses de diversos agentes sociais. As

combinações e articulações entre os agentes se dão através de interesses que definem as formas em que se manifestam.

A linha de produção de conjuntos habitacionais, que ao mesmo tempo atende aos interesses dos agentes que compõem o mercado da construção civil popular, tenta atender aos interesses das camadas de baixa renda que sustentam o desejo da obtenção da casa própria. Conforme Lima (1980), citado em Valladares (1983):

[...] ampliando o contingente de proprietários particulares de habitações realimenta a crença de que o direito legal à propriedade privada é um direito incontestável e reforça o seu valor como aspiração incondicional, contribuindo assim para reforçar o sistema de propriedade privada. (VALLADARES, 1983, p.54).

A linha de urbanização e regularização de favelas também permite o atendimento de interesses de alguns agentes comuns aos dois modelos e incomuns: os segmentos da construção civil, o mercado imobiliário, políticos e favelados.

A política habitacional de baixa renda de Belo Horizonte mantém uma estrutura institucional de atendimento calcada nesses modelos de modo a atender os diversos interesses dos agentes envolvidos no processo. As combinações e articulações entre os agentes se dão através desses interesses que, por sua vez, definem as formas em que a política habitacional se manifesta. No caso dos agentes políticos, a garantia de um posto que lhes ofereça condições de propaganda e promoção (uso da máquina administrativa como instrumento de ascensão político-eleitoral). Considerando os agentes da construção civil, a manutenção do modelo de produção de conjuntos habitacionais oferece alguma garantia do mercado. Para os agentes ligados ao setor de materiais de construção, tanto o modelo de produção de conjuntos habitacionais quanto o de urbanização de favelas oferecem a garantia de uma fatia de mercado. Para os agentes do mercado imobiliário, a valorização dos imóveis, proveniente da urbanização de áreas precárias da cidade, cria novas oportunidades de ampliação desse mercado.

Essa flexibilidade da política habitacional demonstra a tentativa de fusão do Estado aos interesses das várias camadas sociais. Assim, o Estado pode variar sua política em relação às favelas, em função, principalmente, das conjunturas políticas. Conforme Valladares (1983, p. 34), “quando de um regime militar ou elitista, pende-se para uma política de matiz mais repressivo (remoção). Quando, por outro lado, está em vigência um regime mais populista”, a tendência é a de fazer surgir uma política em relação às favelas mais comprometida com

soluções sociais e humanas, isto é, a urbanização. Mas, o fato é que a política de produção de conjuntos habitacionais, em BH, não ocorre mais dentro dessa ótica de remoção total dos moradores de favelas e nem tão pouco está diante de um regime autoritário. Isso ocorre desde os movimentos de luta pela moradia na década de 80, e a coligação de esquerda liderada por Patrus Ananias do PT que originou a Frente Popular início da década de 90. Sendo assim, a política habitacional tem sido “teoricamente” mais democrática, ou seja, permitindo algum nível de participação popular em seus processos decisórios. Os conjuntos habitacionais de interesse social de BH são produzidos para atendimento de população cadastrada, em núcleos de “Sem Casa”. Tal população tem seu cadastro realizado nesses núcleos, caso não possua a propriedade ou titulação de um imóvel residencial, devendo, além disso, atender aos critérios estabelecidos pela política habitacional.

A política habitacional de BH também é responsável pela ação de remoção e reassentamento de famílias em situação de risco de seu habitat para outras moradias, que podem ou não estar localizadas em conjuntos habitacionais de interesse social.

Mas, porque continuam sendo produzidos conjuntos habitacionais de interesse social em grande escala, se as favelas também passam por urbanização? A população que mora nas favelas também não integra esse cadastro de demandas por moradias?

A manutenção das duas formas de manifestação da política habitacional para a população de baixa renda acarreta o aumento das dificuldades de controle de seu atendimento. Sendo assim, pode ocorrer que uma mesma família seja atendida por essa política habitacional duplamente, ou seja, através da urbanização e da produção de conjuntos habitacionais. Excetuando-se os casos de famílias que habitam áreas que apresentam instabilidade do solo, de preservação ambiental ou de proteção ambiental, inundáveis, bem como nos casos de famílias moradoras de rua ou de favela, justifica-se a necessidade de acesso a uma nova moradia, que também não precisa ser produzida. Pois, essa moradia poderia ser comprada pronta ou alugada pela família com subsídio do poder público. É preciso verificar esse público atendido pela política habitacional voltada para a população de baixa renda, pois, se for constatado que o percentual de população de área de risco, de ruas e de coabitação atendido pela política de produção de conjuntos habitacionais for pouco significativo, estará acontecendo um equívoco na atuação dessa política.

As favelas que passam por processo de urbanização, ganhando melhores condições de habitabilidade deveriam permitir a permanência de seus antigos moradores. Então, os fatores observados que contribuem para o deslocamento dessa população das favelas urbanizadas

estão relacionados às forças do mercado e a necessidade de uma moradia adequada e regularizada (casa própria). Mas, o poder público também não promove a regularização fundiária dos terrenos das favelas? Infelizmente, esse processo de regularização fundiária, em BH, ainda é pouco expressivo (menos de 5% dos terrenos das favelas se encontram regularizados, em 20 anos de existência do Programa Municipal de Regularização Fundiária de Favelas – PROFAVELA). Ao urbanizar as áreas de favelas, os imóveis nelas existentes sofrem processo de valorização tornando-os gradativamente insustentáveis para as famílias de baixa renda. Então, algumas famílias vendem suas moradias outras para pagar o aluguel. Com o valor da venda de suas antigas moradias, essas famílias somente conseguem comprar outras em locais mais distantes e precários, recaindo na necessidade de novo atendimento da política, seja através da urbanização da nova área habitada ou da obtenção de uma moradia em conjuntos habitacionais de interesse social. Consequentemente, a política habitacional jamais alcançará o atendimento de sua demanda.

A política habitacional voltada para a população de baixa renda de BH vive um momento de polarização e de contradições dentro de seu próprio objeto de atuação, uma vez que contempla modelos aparentemente opostos. Então, tem-se a previsão de dois cenários:

- Um primeiro em que poderia ocorrer a extinção de um dos modelos da política habitacional, devido a um dos modelos apresentar mais força que o outro. Mas essa hipótese, na atual circunstância (a curto e médio prazo), estaria descartada. Pois, os dois modelos estão sendo praticados e duas estruturas foram institucionalizadas para esse propósito. Além disso, existem projetos concretos de ambos os modelos em andamento;
- Um segundo cenário no qual se verifica a sustentação de um modelo através do outro (um modelo se sustenta com a existência do outro). Dentro desse ambiente de aparentes contradições, nas formas de manifestação da política, conclui-se que um modelo colabora na sustentação do outro, uma vez que ambos atendem a interesses de diferentes atores sociais.

Basta observar, subjetivamente, o movimento pendular da política habitacional para a população baixa renda. A mesma força que movimenta o pêndulo da política para ações do modelo de urbanização de favelas o leva de volta para ações do modelo de produção de conjuntos habitacionais (Figura 1). Isto é, ao ocorrer o processo de urbanização de favelas, novas demandas por unidades habitacionais irão surgir, seja em função de obras públicas, seja através da retirada de famílias em situação de risco de seu habitat. Contudo, se as

famílias não conseguirem permanecer nos conjuntos habitacionais, retornarão às favelas, contribuindo para novos adensamentos e fechando um círculo vicioso.

Figura 1 – Representação Esquemática da Política Habitacional.
Elaboração da pesquisadora, 2006.

Diante da hipótese de ocorrência do duplo atendimento da política habitacional de baixa renda a uma família, isto é, quando essa está sendo beneficiada tanto pela política de urbanização, quanto pela política de produção de conjuntos habitacionais, tem-se a previsão de algumas situações hipotéticas e seus desdobramentos, a saber:

- A primeira situação pode ser descrita por esse atendimento “duplo” da política de uma família que morava em situação de coabitação (de favor, ou seja, morava com outra (s) família (s), em uma mesma moradia/benfeitoria) em uma favela que passa ou passou por processo de urbanização. Nesse caso, essa moradia não precisaria ser demolida. Com o processo de urbanização, essa moradia sofreu valorização, em função da melhoria da infraestrutura e, conseqüentemente, elevou o padrão de habitabilidade. Mas, uma das famílias que habitava a mesma moradia (coabitação) se cadastrou no programa de novos assentamentos (produção de conjuntos habitacionais) e foi contemplada com uma nova. Sendo assim, ela se transfere da favela para o conjunto habitacional de interesse social. Esse movimento de algumas famílias, proporcionado pelo atendimento dos dois modelos da política, contribuiu para o desadensamento da favela. Conclui-se, então, que apesar da aparente conseqüência desastrosa da atuação da política habitacional para a população de baixa renda, o resultado traz conseqüências positivas.

- A segunda situação de atendimento duplo da política seria a de uma família que foi removida da favela em função de obras públicas (urbanização de favela) ou devido à situação de risco. Essa família atendida pela política habitacional será reassentada em outra moradia existente em outra localidade, com recursos de indenização da benfeitoria pela prefeitura, ou ela poderá ser reassentada em uma unidade habitacional dos conjuntos habitacionais de interesse social. Entretanto, nada impede que essa família possa retornar para a mesma ou outra favela, por quaisquer motivos (não adaptação ao novo ambiente, distanciamento das atividades econômicas exercidas próximas ou na favela, quebra das redes sociais). Ao retornar para favela em uma moradia que apresente a mesma situação que a removeu pela primeira vez (risco ou obras públicas), nada impedirá que essa família seja atendida novamente. Nesse caso, as consequências são negativas para o êxito da política habitacional pelo critério de atendimento da demanda, de vez que essa tende a não diminuir.

Vale dizer, que dada à diversidade de situações e seus desdobramentos não seria possível prever todas elas neste estudo. A intenção é de avaliar algumas para se ter uma idéia das falhas ou méritos dos resultados dessa política, mesmo sabendo que algumas situações apresentarão poucas nuances, o que permite enquadrá-las em uma delas.

Acrescenta-se que a construção doméstica (autoconstrução) não foi analisada separadamente, como uma linha da política habitacional, de vez que ela está presente, tanto no modelo da produção de conjuntos habitacionais quanto no modelo de urbanização de favelas. No modelo de produção de conjuntos habitacionais, a autoconstrução aparece nos programas de autogestão e no modelo de urbanização de favelas, ela está presente nos programas de melhorias habitacionais e de indenização parcial de benfeitorias.

A política habitacional para população de baixa renda de Belo Horizonte se fortaleceu tanto institucionalmente quanto operacionalmente, primeiramente na década de 80, através da aplicação mais acentuada do modelo de urbanização e regularização de favelas e posteriormente, na década de 90, agregando um novo formato à produção de conjuntos habitacionais. Em BH, a linha de produção de conjuntos habitacionais se mostrava mais fragilizada, e suas ações eram pouco significativas. Sendo assim, mesmo que atualmente (desde 2001) com a Reforma Administrativa do Poder Executivo, cada modelo adotado pela política habitacional de Belo Horizonte esteja sob a responsabilidade de órgão administrativo específico (URBEL e SMHAB), tais modelos se manifestam através de uma relação de

complementariedade de ações do poder público. Apesar de os modelos de produção de conjuntos habitacionais e de urbanização e regularização de favelas nascerem em um cenário de contradições, dadas às mudanças de seus objetos, eles se retroalimentam. Argumenta-se que a urbanização de favelas não aumenta o estoque de moradias, uma vez que o objetivo dessa ação é promover a melhoria de qualidade do habitat. Mas, para que ocorra essa melhoria, são necessárias remoções de moradias (essas remoções são inevitáveis no processo de urbanização de favelas), fato que gera a necessidade de aumento de estoque por meio da produção de conjuntos habitacionais sociais. Acrescenta-se que essa produção de novas unidades habitacionais tanto ocorre para atender às demandas existentes (famílias que moram de aluguel) quanto às originadas em processo de remoção.

Portanto, uma vez que a política habitacional de BH se fortaleceu institucionalmente com a criação de um Sistema Municipal de Habitação, baseado na aplicação desses modelos, a interferência dos agentes sociais não ocorre no nível da concepção dessa política. Tal interferência desses agentes ocorre em nível das aplicações e resultados dos modelos.

PARTE II

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA, A PARTIR DE 1986, EM BELO HORIZONTE.

1.1 Introdução

Este capítulo consiste em estudo que contextualiza a política habitacional, praticada em Belo Horizonte, verificando os desenhos institucionais, programas e formas de financiamento. Assim, por meio da discussão dos contextos sociais e políticos, dos programas de governo habitacionais praticados analisa-se essa política habitacional, a partir de 1986. É importante dizer que “por análise das políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHE, 1998, p.30).

Objetiva-se, nesta etapa, mostrar as fases e faces da política habitacional voltada para a população de baixa renda, sendo essa conformada por contextos nos quais se insere. Até certo ponto, o resgate dessa política é uma busca de compreensão de seu quadro atual. Portanto, esta análise se inicia a partir do momento político que ficou conhecido como Nova República, passando pela extinção do Banco Nacional de Habitação, pelo desmantelamento do Sistema Financeiro da Habitação, pelo debate e aprovação da Constituição de 1988, pela institucionalização do Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte (1994) e a implantação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI (1995). Analisa-se a linha geral da política, focalizando, em especial, aquela política habitacional voltada para a população de baixa renda.

Procura-se demonstrar, aqui, como se deu o processo de autonomização da política habitacional de Belo Horizonte, bem como de sua institucionalização no eixo centralização-“descentralização”, verificando-se uma distância cada vez maior do governo do estado de Minas Gerais no âmbito da política habitacional voltada para a população de baixa renda.

Enfatiza-se que o universo de atuação da política habitacional para a população de baixa renda está situado, principalmente, em áreas de interesse social, isto é, nas favelas e em conjuntos habitacionais sociais produzidos pela prefeitura. É relevante mencionar que a política municipal de habitação tem priorizado as ações voltadas para os assentamentos precários existentes (vilas/favelas e conjuntos habitacionais populares degradados), através

das intervenções urbanas. Ademais, em Belo Horizonte, parte significativa das demandas por habitação é proveniente das áreas de favelas. Sendo assim, nos anos 90, a implementação do Programa Habitar Brasil – HBB vem coroar um dos eixos dessa política, uma vez que preconiza a urbanização de assentamentos subnormais e o desenvolvimento institucional, disponibilizando recursos do governo federal a fundo perdido, mediante contrapartida financeira do município. As intervenções estruturais demandam altos investimentos para serem idealizadas e, sobretudo, realizadas. Talvez, por isso mesmo, ainda é pouco significativo o percentual de recursos utilizados na requalificação de áreas de favelas, provenientes do HBB, em Belo Horizonte.

1.2 A Redemocratização – Fim do BNH

1.2.1 Contexto da Política Habitacional de Belo Horizonte nas Décadas de 80 e 90

No início dos anos oitenta, no Brasil e, conseqüentemente, em Belo Horizonte, desencadearam-se importantes processos, tais como: a crise econômica, o agravamento das desigualdades sócio-espaciais, a intensificação dos movimentos sociais, a mobilização da sociedade civil e a redemocratização. A capital mineira apresentava, ainda, os seguintes problemas a serem enfrentados pela política urbana: trânsito congestionado, deficiente transporte urbano, carências de saneamento básico, proliferação de córregos a céu aberto, expansão da ocupação nas zonas suburbanas, expansão das favelas e o agravamento do déficit habitacional. A primeira cidade planejada do Brasil se configurava em um cenário caótico, concentrando uma população na época de mais de um milhão e meio de habitantes.

A crise econômica se refletiu, inevitavelmente, no setor habitacional, trazendo novos desafios para a política de habitação de Belo Horizonte, que deveria enfrentar o fracasso do Sistema Financeiro de Habitação - SFH e a intensificação do processo de favelização.

Na Nova República, inicia-se uma fase de indefinição da política habitacional no âmbito do governo federal e que se prolonga até os dias atuais. A crise do modelo de política adotado pelo Sistema Financeiro de Habitação, na década de 80, levou à extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, deixando um cenário de fragmentação institucional. Assim, ocorre no setor habitacional o desequilíbrio financeiro e institucional, com “fortes” evidências da ausência de uma política clara.

Apesar disso, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, no início da década de 80, através das linhas de financiamento garantiu o crescimento da produção empresarial (industrial)

habitacional para as camadas de renda média e média alta. Sem embargo, muitos prédios residenciais foram construídos nas áreas centrais ou próximas a elas, em Belo Horizonte. Mas, por outro lado, esse processo de expansão da ocupação residencial, das famílias de renda média nas áreas centrais, corroborou para a expulsão das camadas de baixa renda para as periferias da cidade. A partir de 1985 essa situação de expansão nas áreas mais centrais se modifica, em função do desmantelamento do SFH, que provocou uma queda da produção habitacional, em Belo Horizonte. (COTA, 2002, p. 84).

O BNH, em seus 22 anos de existência, financiou 4,5 milhões de unidades habitacionais, incluindo casas prontas, lotes urbanizados e reforma de moradias. Entretanto, 48,8% dos financiamentos do BNH foram destinados à classe média, e somente 33,5% dos financiamentos foram destinados aos setores populares. Dentre esses 33,5% dos financiamentos, apenas 6% das unidades habitacionais foram destinadas às famílias com rendimento mensal inferior a 3 salários mínimos, conforme Azevedo, Sérgio de, (1996, p. 78-79). Diante de tal situação, verificou-se o desvirtuamento dos propósitos sociais do sistema de política habitacional adotado.

Sendo assim, a política do BNH não foi capaz de minimizar os problemas de moradia para a população de baixa renda. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, ficou evidente o reduzido atendimento do BNH a essa população, no que diz respeito, principalmente, à produção de moradias. De acordo com o PLAMBEL (1980) considerando-se apenas as famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos, na Região Metropolitana, foram produzidas pelo SFH, entre 1969 e 1979, 1.242 habitações, enquanto que o número de novas famílias demandatárias de habitação – nessa mesma faixa de renda, computado nesse período, era de 90.000 (PLAMBEL, 1980, p.57). Assim, somente 1,38 % das famílias com rendimentos mensais de até 5 salários mínimos foram contempladas pelo Sistema, no período apresentado. Ademais, no período entre 1967 e 1972, das moradias construídas em Belo Horizonte, 8.743 unidades foram produzidas pelo SFH, o que representa apenas 13,6% do total da produção (considerando-se a industrial para o mercado, a doméstica e a estatal), enquanto que as moradias produzidas pelos moradores (incluindo a autoconstrução) representavam mais de 70% do total das moradias existentes. Acrescenta-se que essa produção, através da iniciativa própria da população (uma produção de padrão artesanal e voltada para o autoconsumo que podemos chamar de doméstica em oposição à produção empresarial para mercado), se deu, principalmente, em áreas mais distantes do centro

principal da cidade, nas periferias, ou em áreas de difícil acesso e com precária infraestrutura (vide Figura 2). Conforme Costa (1994):

a distribuição espacial dessa população reflete a distribuição das alternativas de acesso à cidade, no que concerne a moradia. Na ausência de políticas habitacionais com resultados quantitativos expressivos, que fossem inclusive capazes de determinar novas tendências de crescimento urbano, tal acesso à cidade fica condicionado principalmente à atuação do setor privado, do capital imobiliário, tanto em termos do produto oferecido, quanto em termos de sua localização. (COSTA, 1994, p. 59).

Figura 2 – Mapa da evolução da ocupação de Belo Horizonte.

Fonte: PBH

Observa-se nesses mapas que o sentido de crescimento da ocupação da cidade se deu, mais nitidamente, a partir da década de 50, dos seus limites para seu centro. Esse processo se justifica pela supervalorização das áreas centrais e daquelas bem localizadas, determinada pelas regras do mercado imobiliário. Tal circunstância teve como efeito o processo de exclusão sócio-espacial de significativa parcela da população. Por isso, a alternativa encontrada pela população de baixa renda é a invasão de áreas em que o mercado imobiliário “formal” ainda não apresenta interesse, que pode ser expressa pelos índices de favelização.

Entre 1981 e 1991, enquanto a população total da cidade cresceu 13,5%, a população favelada cresceu 58,9%¹¹, isto é, mais de quatro vezes a população da cidade. Portanto, se a população total da capital apresentava índice de crescimento vegetativo bem inferior ao da população das favelas (também incluída nesse índice), deduz-se que estava ocorrendo processo migratório de população, dentro da própria cidade, para as áreas ilegais. Tornou-se, então, mais evidente, a partir da década de 80, a expansão das áreas faveladas, em Belo Horizonte. Verificaram-se invasões de alguns loteamentos ainda desocupados vendidos nos anos 50, como é o caso dos bairros Leblon e Copacabana, na região da Pampulha. Essa situação de aumento da ocupação de forma ilegal era motivada, principalmente, pela queda no rendimento familiar e pela dificuldade do acesso a terra legalizada, além da falta de uma política urbana e habitacional que realmente contemplasse seus fins sociais.

A diminuição dos investimentos públicos, a partir da segunda metade da década de 80 e nos anos 90, modificou significativamente a estrutura de provisão de moradia, em Belo Horizonte, nos três segmentos que a compunham, isto é, a produção empresarial (ou industrial para o mercado), a popular (doméstica) e a estatal. Segundo Cota (2002):

a redução dos financiamentos via SFH, portanto, ocasionou a estagnação e a elitização da produção empresarial, afetando diretamente os segmentos médios da sociedade, que passaram a buscar alternativas habitacionais nas áreas mais distantes do centro metropolitano, onde o preço da terra ainda permitia o acesso à casa própria. Também os agentes imobiliários foram atingidos pela redução dos recursos financeiros do SFH: eles foram obrigados a criar mecanismos alternativos de financiamento tanto para a execução da obra quanto para a comercialização das unidades.

(COTA, 2002, p.84).

Esses segmentos médios mencionados por Cota (2002) se referem às camadas média e média-baixa da população que gradativamente foram excluídas do processo de provisão habitacional em função da menor oferta e da valorização dos imóveis das áreas centrais. Por isso afirma Ribeiro, F. P. (2001):

no âmbito da questão habitacional, foi a partir da falência do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da desarticulação do Banco Nacional de Habitação (BNH) que emergiu um cenário institucional e financeiro notoriamente desfavorável ao investimento em habitação popular por parte

¹¹ Ver a respeito Guimarães (1992, p.9).

do governo federal, obrigando as esferas subnacionais a institucionalizarem autonomamente seus próprios sistemas habitacionais. (RIBEIRO, F. P., 2001, p.33).

Segundo Arretche (1995), o BNH foi até o ano 1986 o gestor dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), constituído por um recolhimento de 8% sobre os salários do mercado formal de trabalho, principalmente o urbano. A montagem desse sistema habitacional supunha, de um lado, uma agência federal controlando a principal – senão exclusiva – fonte de recursos do sistema e com poder de normatização; e de outro, uma rede de agências distribuídas pelo território nacional operando com alguma autonomia em relação à implantação de programas.

Esse desequilíbrio institucional ocorrido após a extinção do BNH pode ser observado, nas constantes reformulações dos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional. Sendo assim, considerando-se um período relativamente curto para tantas mudanças, isto é, 4 anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, criado em 1985, alterou-se para Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MHU, depois para Ministério da Habitação e Bem-Estar Social – MBES e, finalmente, foi extinto em 1989, época em que a questão urbana voltou a ser atribuição do Ministério do Interior (Ministério ao qual o BNH era formalmente vinculado). Consta-se que as competências e atribuições de governo na área habitacional eram concentradas no BNH. Entretanto, com a sua extinção elas foram pulverizadas através de vários órgãos federais, como o Banco Central (que se transformou em órgão normativo e fiscalizador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), a Caixa Econômica Federal (gestora do FGTS e agente financeiro do SFH), o Ministério Urbano do momento e a então chamada Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC, responsável pela gestão dos programas habitacionais alternativos¹². Esperava-se do governo, com a criação de ministérios específicos para o desenvolvimento urbano, o tratamento dos problemas setoriais urbanos. Contudo, esse setor não tem sido visto com a devida importância, verificando-se sua contínua desagregação institucional iniciada com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal.

A transferência da responsabilidade, do gerenciamento financeiro da política habitacional e da implementação de programas urbanos e habitacionais, do BNH para a CEF trouxe sérias e

¹² IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº654: Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. p. 19-22.

graves consequências. Tal decisão de governo prejudicou o avanço das definições da política urbana e habitacional, de vez que se verificou uma lacuna institucional, que se prolongou por pelo menos 10 anos (1986 a 1996). A partir daí, foram retomados os investimentos nesses setores, com a implantação do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI que, no entanto, não favoreceu a política habitacional voltada para a população de baixa renda. Entretanto, é importante dizer que essa crise não impediu que outras ações fossem tomadas na tentativa de atendimento às demandas habitacionais sociais. Essas ações foram direcionadas para o fortalecimento dos programas alternativos do SFH, sem, contudo, representar alterações no sistema. Sem embargo, nesse contexto, os programas alternativos apresentaram melhor desempenho se comparados aos do sistema convencional. Destaca-se o Programa Nacional de Mutirões Comunitários da SEAC, criado no governo Sarney, voltado para as famílias com rendimento mensal máximo de 3 salários mínimos. Mas, tal medida tomada pelo governo federal, com recursos a fundo perdido, terminou não alcançando as metas previstas de produção de 550 mil unidades habitacionais. De acordo com Azevedo (1996):

supõe-se que mais de um terço das unidades financiadas não tenham sido construídas devido, entre outros, a fatores como baixo financiamento unitário (NCz\$ 120,00 em valores de agosto de 1988), inflação galopante e má utilização dos recursos. (AZEVEDO, S. , 1996, p.83)

Com certeza, ainda em Azevedo (1996, p. 83), “a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação de recursos tornou o programa presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influência”. Por se tratar de programa habitacional altamente dependente de recursos orçamentários que uma vez utilizados não retornariam aos cofres públicos, aos poucos perdeu seu dinamismo e foi extinto no fim do governo Sarney.

Entre 1984 e 1990, através destes programas habitacionais (alternativos) subsidiados, as prefeituras produziram unidades habitacionais com recursos do Governo Federal. O primeiro conjunto habitacional popular construído de acordo com tal modelo, na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, foi o Nova Contagem, com cerca de 3.400 unidades habitacionais. Esse modelo de política foi transferido para o estado quando o prefeito de Contagem se tornou governador, sendo criado o Programa Comunitário de Habitação Popular - Pró-Habitação, em 1987. O Pró-Habitação oferecia uma linha de financiamento de lotes urbanizados, e a moradia seria adquirida através do regime de autoconstrução ou mesmo de mutirão, com material doado pelo governo de estado que também fornecia plantas padronizadas. De acordo com documento elaborado pela Fundação

João Pinheiro (1995, p.11) “a tônica do programa era a descentralização e a simplificação dos trâmites burocráticos, com o barateamento e a isenção de taxas públicas. Entretanto, o caráter político-eleitoral do programa comprometeu seus resultados”. Além disso, o planejamento da ação pública era ignorado, prevalecendo uma prática de cunho clientelista, na relação com o público beneficiário e com os municípios.

Considerando-se que a maioria desses programas adotava o critério de limitar os recursos financeiros por unidade habitacional construída, muitos conjuntos habitacionais não alcançaram o número previsto de unidades, ou foram implantados com baixo padrão de qualidade de construção e de infra-estrutura urbana. Esse último fato decorria da realização da construção desses conjuntos habitacionais em áreas desprovidas de redes de água e esgoto. A Prefeitura de Belo Horizonte implantou, segundo o mesmo modelo, sem maiores cuidados na implementação dos projetos, alguns conjuntos precários e, às vezes, em situações irregulares. Vários desses conjuntos sofreram invasão de população nas suas áreas públicas (verdes e institucionais), ou nas áreas de seu entorno imediato. Era, então, comum ocorrer “um processo de invasão e favelização das áreas residuais à sua ocupação, intensificando a formação de bolsões de pobreza em áreas periféricas do aglomerado metropolitano” (FJP, 1995, p.239).

Na Nova República, a existência concomitante de duas políticas federais para programas alternativos que, por sua vez, eram conflitantes, implicou a falta de equilíbrio no tratamento da clientela popular. Além do mais, uma delas oferecia, através do SFH, prazos de financiamento de 25 a 30 anos e previa o retorno financeiro. A outra política era definida por programas alternativos altamente subsidiados com verbas federais.

Considerando-se, ainda, esse modelo de política habitacional alternativa, destaca-se o Programa Municipal de Habitação Popular, implantado em Belo Horizonte, a partir de 1985. Esse programa apresentava as seguintes linhas de atuação:

- Regulamentação do direito de propriedade de moradia para a população favelada;
- Programa de lotes urbanizados para famílias deslocadas de áreas de risco e para os “sem casa”;
- Programa de materiais de construção para a ampliação e melhorias de moradias.

Devido à abertura desse Programa à participação popular na sua operacionalização e em seu gerenciamento, além da falta de controle por parte do poder público, esse também foi marcado pela desorganização e pelo clientelismo. É importante ressaltar, que o modelo de política habitacional, adotado em Belo Horizonte, direciona suas ações, principalmente, para a tentativa de equacionamento do problema das favelas. Sendo assim, uma vez que esse estudo focaliza a política habitacional de Belo Horizonte, inevitavelmente, analisará esse modelo.

Vale dizer, que o Programa Municipal de Habitação Popular difere do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, também criado na mesma época, que será abordado, em especial, no Item 1.2.3, deste capítulo. Tal procedimento se justifica em função do PROFAVELA ter se tornado uma Lei com normas e diretrizes específicas para o processo de parcelamento e regularização das favelas. Ademais, aquele não se trata de uma linha de financiamento, apesar de depender dela para colocar em prática suas ações.

Constata-se que no período posterior ao BNH, especificamente, de 1987 a 1992, as atuações do governo estadual e, principalmente, federal foram mais expressivas através de recursos destinados a programas habitacionais alternativos de menor custo (a definição desse período de avaliação, neste trecho do trabalho, justifica-se em função de ter ocorrido com o fim do BNH grande incidência de programas alternativos; e como limite, o início do governo Itamar Franco, em 1993; por ter havido uma inovação no modelo de política habitacional, com a proposta da criação de sistemas habitacionais próprios, com a instituição de fundos e conselhos municipais participativos). Mas, os programas alternativos se caracterizam pelo regime de mutirões e autoconstrução conjugados com programas de lotes urbanizados, como por exemplo: o Programa Comunitário de Habitação Popular (estadual), o Programa Nacional de Mutirões Comunitários (federal) e o Programa de Ação Imediata Para Habitação – PAIH (federal). Esses programas alternativos abrangiam a população de renda mais baixa, mas, acabaram por incentivar a expansão da ocupação na periferia da cidade.

Com relação à produção estatal, verificam-se unidades habitacionais patrocinadas pela Companhia de Habitação de Minas Gerais – COHAB-MG. Entretanto, o público atendido pela COHAB-MG era diferenciado daquele enquadrado nos programas alternativos, pois, caracterizava-se por faixa de renda superior a 3 salários mínimos. A COHAB – MG, no mesmo período de 1987 a 1992, produziu somente 154 unidades habitacionais, em Belo Horizonte. As Companhias Habitacionais – COHAB, enquadradas na segunda linha de créditos especiais destinados à dinamização da produção de novas moradias, cujo alcance de

atendimento eram as classes de poder aquisitivo médio, conseguiram financiar 113.389 casas populares no Brasil, em 1987. Entretanto, no 1º semestre do ano subsequente (1988), a produção das COHAB diminuiu radicalmente em 73%, tendo sido construídas apenas 30.646 unidades habitacionais. Tal fato decorreu das mudanças da política habitacional definida pelo Conselho Monetário Nacional, com a resolução n.º 1.464 de 26-02-1988 que restringia o acesso a créditos dos estados e municípios, através das COHAB's. A partir dessas medidas, a Caixa Econômica Federal – CEF precisou adequar os critérios de utilização dos recursos, enfraquecendo ainda mais a ação dos estados e municípios, no enfrentamento da questão habitacional. Ao dificultar o acesso dos governos às linhas de crédito, a CEF corroborou para a transferência dos créditos da habitação popular para a iniciativa privada. Essas mudanças ocorridas no sistema fizeram com que as COHAB perdessem suas funções de agentes promotores e assumissem o papel de simples órgãos assessores. Além disso, os mutuários ficaram obrigados a assumir os custos integrais dos terrenos e da urbanização. Certamente, essas exigências iriam acentuar a tendência elitista da política de habitação, posto que para assumir tais despesas os interessados nas linhas de crédito precisariam ter renda mais elevada. Por isso, justifica-se a atuação pouco expressiva da COHAB-MG no município de Belo Horizonte. Contudo, é notório destacar que a COHAB-MG financiou, no mesmo período, um maior número de unidades habitacionais (2.097), em municípios vizinhos ao de Belo Horizonte, isto é, na sua Região Metropolitana – RMBH¹³, com destaque dessa produção para os municípios de Santa Luzia e de Vespasiano. Tal fato pode ser entendido, considerando-se o custo mais baixo da terra nessas áreas. Especula-se, também, o interesse do poder local, na época, em incentivar a ocupação residencial no entorno do município, permitindo o desadensamento e a expansão da cidade para fora dos limites de seu território.

Analisando-se, ainda, o período de 1987 a 1992, em relação à produção municipal de Belo Horizonte, apesar da existência de programas habitacionais, o alcance de suas ações era bastante restrito. Em parte, tal fato pode ser justificado pela dependência desses programas das dotações orçamentárias do município a serem empregadas no setor habitacional, para a população de baixa renda. Entretanto, sabe-se que apenas 1% da receita do município (aproximadamente) é destinada ao Fundo Municipal de Habitação Popular, o que significa a

¹³ De acordo com o Órgão de Planejamento da Região Metropolitana – PLAMBEL, em 1993, a RMBH era composta por 18 municípios, quais sejam: Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Lagoa Santa, Mateus Leme, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Atualmente, 2004, são 33 municípios, pois, acrescentaram-se os seguintes: Itaguara, Rio Manso, Nova União, Jaboticatuba, Baldim, Capim Branco, Confins, Taguaraçu de Minas, São José da Lapa, Matozinhos, Florestal, Juatuba, Itatiaiuçu, São Joaquim das Bicas e Mário Campos.

insuficiência de recursos a serem investidos nas ações previstas na Política Municipal de Habitação. Conforme afirma Ribeiro (2001):

são condições necessárias à institucionalização de um sistema de habitação de caráter subnacional a criação de fontes de recursos exclusivamente vinculadas a promoção pública da habitação, bem como de instituições especificamente voltadas para essa finalidade e programas habitacionais com desenho, sistema de crédito e mecanismos de acesso próprios. (RIBEIRO, F. P., 2001, p.39).

Enfatiza-se, então, que a crise do SFH, considerando todo o setor habitacional, agravou-se no período entre 1985 e 1989, claramente verificada em Belo Horizonte. De acordo com Santos (1999):

ao longo desses anos, o equilíbrio atuarial do SFH sofreu fortes abalos e, com a extinção do BNH, o setor habitacional foi atirado em grande crise institucional. Mesmo os pesados investimentos realizados nos programas alternativos, se por um lado tiveram o mérito de focalizar uma faixa de renda que vinha sendo negligenciada, por outro foram objeto de todo tipo de má utilização de recursos, o que contribuiu para enfraquecer as COHAB e, portanto, aumentar a centralização da política habitacional. (SANTOS, Cláudio H. M., 1999, p.22).

Contudo, esse atendimento da política do BNH às camadas de baixa renda, através dos programas alternativos, além de insatisfatório, diante das demandas habitacionais, desencadeou alguns processos de favelamento das áreas mais afastadas da região central. A política de governo se mostrou desarticulada, fato que enfraqueceu as ações das instâncias de governo estadual e municipal.

A partir de 1995, com a retomada dos financiamentos para a construção e a compra de unidades habitacionais, através da Caixa Econômica Federal -CEF, o quadro começou a se alterar. Ademais, do ponto de vista da economia, o investimento em imóveis residenciais se tornou um investimento mais interessante. Conforme Taschner (1997):

Montou-se um novo sistema de captação de investimento, o SFI (Sistema Financeiro Imobiliário), que apoia-se nos seguintes pressupostos: i) a construção será financiada por captação direta no mercado de capitais (fundos imobiliários, securitização de recebíveis etc), além da poupança e do FGTS; ii) faz-se clara distinção entre o financiamento da população de baixa renda, que necessita algum tipo de subsídio, e que continuará a ser

financiada com os recursos do FGTS, das outras camadas populacionais; iii) dá-se prioridade à concessão de crédito direto ao comprador (cartas de crédito e futuramente crédito hipotecário). (TASCHNER, 1997, p. 64).

Porém esse sistema de financiamento apresenta seus inconvenientes, principalmente, para a população de baixa renda, como a liberação de recursos somente para a produção ou compra de imóveis legalizados e a injeção de capital diretamente no mercado imobiliário. Segundo Taschner (1997, p.64): “Cerca de mais da metade da área urbana das cidades brasileiras são ilegais”. Ademais, o mercado da construção civil é oligopolizado, fato que não permitiria o barateamento das habitações. Contudo, considerando-se a produção industrial, em Belo Horizonte, no período de 1995 a 2.000, verificou-se um aumento no número de imóveis residenciais, através de dados sobre a área total de baixa de construção (em m²), por tipo de uso e por região administrativa da cidade. O fato interessante, nesse período, é que esse maior dinamismo do mercado provocou uma especialização do setor, em que as empresas construtoras começaram a produzir empreendimentos destinados a alguns segmentos sócio-econômicos, excluindo-se é claro, o segmento da população de baixa renda. Portanto, esse crescimento verificado na produção habitacional, através desse indicador, representa, em sua maioria, aquele voltado para os vários extratos das camadas de renda média e alta. Pois, as camadas de baixo poder aquisitivo, inferior a 3 salários mínimos, não têm condições de adquirir habitações pelos meios formais, porque nas condições do mercado formal essas camadas dependem de uma política de subsídio. Portanto, até então, pela escassez de alternativas habitacionais no modelo geral da política, para esta população, seja por parte do Estado ou da iniciativa privada, tais circunstâncias corroboraram para o adensamento das favelas centrais e periféricas (localizadas nas proximidades de áreas industriais e desocupadas do entorno da cidade), o encortiçamento de áreas deterioradas e de prédios abandonados, o aumento do número de pessoas morando nas ruas (debaixo de viadutos, ao longo das rodovias), dentre outros.

Sendo assim, parte expressiva da população de baixa renda, habitante das favelas periféricas ou não, foi deixada à mercê de sua própria dinâmica (uma dinâmica que, aliás, os analistas entendiam como completamente diferente do mercado, sem estabelecer a diferença e principalmente os pontos de conexão entre um segmento e outro). Coloca-se, a partir daí, um problema de conhecimento dos mais relevantes para a discussão do problema habitacional e urbano: como essas políticas contribuíram mais para aprofundar situações de desigualdades urbanas do que para minimizá-las.

1.2.2 A Retomada do Governo Federal a Partir de Novos Programas

Contudo, houve, a partir de 1993, a tentativa de retomada do governo federal no enfrentamento do problema habitacional, advindo da população das favelas, que se agravava, com a criação do Programa Habitar Brasil. O Programa Habitar Brasil, cuja finalidade é a transferência de recursos federais para atendimento aos municípios com mais de 50.000 habitantes, como é o caso de Belo Horizonte, prevê ações em dois eixos principais, a saber: o fortalecimento interinstitucional – DI e a urbanização de assentamentos subnormais – UAS. Entretanto, os recursos destinados a esse programa seriam provenientes de movimentações financeiras que não aconteceram dentro do previsto (AZEVEDO, 1996, p.86). No município de Belo Horizonte, torna-se evidente o fato mencionado, pois, constata-se a aplicação pouco expressiva de recursos provenientes desse programa, isto é, aproximadamente 11% dos recursos federais totais aplicados no setor habitacional, no período entre 1995 a 2.001. (Tabela 1). Entretanto, alguns projetos foram patrocinados por esse programa no período de 1996 a 1999, através de recursos do Orçamento Geral da União – OGU, dos quais citam-se: a construção de 227 unidades habitacionais - UH e a implantação de infra-estrutura nos bairros Serra Verde (65 UH); Diamante (77 UH) e Granja de Freitas (85 UH). O programa disponibilizou recursos, também, para a melhoria de infraestrutura da Vila Leonina, sendo necessária à realização de processo de desapropriação de parte da população habitante da vila.

Em dezembro de 2.000, ocorreram modificações na política do Programa Habitar Brasil – HBB, que passou a ser financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, tornando-se HBB-BID. Através deste novo formato, houve investimentos em desenvolvimento institucional da Prefeitura de BH (detalhamento do Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais – PEMAS, aquisição de equipamentos, contratação de consultorias, levantamento aerofotogramétrico para atualização de mapeamentos desses assentamentos). Na segunda linha de repasse de recursos, ou seja, a Urbanização de Assentamentos Subnormais – UAS, estão em andamento dois projetos de intervenções estruturais de grande porte (incluindo regularização fundiária, mobilização social, infraestrutura geral/urbanização, processos de remoção e reassentamento, construção de unidades habitacionais e tratamento de áreas de risco geológico-geotécnico). O primeiro projeto, financiado através desse novo formato do HBB-BID, refere-se ao Projeto de Intervenção Estrutural da Vila Senhor dos Passos, que se encontra em fase de obras (60%

concluída). O segundo empreendimento, a ser financiado pelo mesmo programa, trata-se Vila da Califórnia, que se encontra na fase de elaboração dos projetos executivos.

O Programa Habitar Brasil – BID se apresentou como uma proposta de governo interessante para a política habitacional de BH, de vez que esta prioriza ações estruturais em assentamentos precários. Considerando-se que esse programa repassa recursos a fundo perdido, mesmo com a exigência de contrapartida financeira do município, supunha-se um maior alcance dele quanto às demandas da política habitacional. Entretanto, devido a uma determinação do governo federal, em dezembro de 2.000, novas mudanças na política do programa ocorreram, prejudicando o repasse de recursos para o município, o que comprometeu, de início, a realização das ações previstas. Ademais, a exigência da contrapartida financeira se tornou um entrave para a aprovação contratual do repasse de recursos dos programas de governo, com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e o endividamento orçamentário do município. Essa situação também é válida para o Programa Pró-Moradia que ficou suspenso no período de 1999 a 2001.

Conforme Santos, (1999)

com o impeachment de Collor e a posse de Itamar Franco, a gestão das políticas públicas na área de habitação sofreu consideráveis alterações. Durante o período em questão, os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passam a exigir a participação de conselhos com participação comunitária dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. (SANTOS, Cláudio Hamilton M., 1999, p.23).

Essas mudanças se por um lado abriram espaço para a participação da sociedade, por outro, dificultaram o acesso dos municípios aos recursos provenientes do governo federal. Mas, em BH, apesar das dificuldades mencionadas, observa-se a existência de recursos provenientes do governo federal, embora longe de serem suficientes, na produção de urbanização e de infra-estrutura de favelas, bem como de unidades habitacionais, através de programas como o Pró-moradia, o Programa de Ação Social e Saneamento – PASS, o Programa de Infra-estrutura – Pro-infra, o Programa de Arrendamento Residencial – PAR (1999), o Programa Morar Melhor (2003), o Programa Bolsa Moradia (2003) e o Programa Especial de Habitação Popular – PEPH (2004). (vide Tabela 1)

O Programa Pró-Moradia, a partir de 1996, repassou recursos para a urbanização de um Conjunto Habitacional de Interesse Social degradado e de uma Vila-favela (Conjunto Taquaril, Vila Pedreira Prado Lopes), a produção de lotes urbanizados no Conjunto Habitacional Zilah de Souza Spósito de Souza, a construção de 768 unidades habitacionais (sendo 116 UH no Conjunto Habitacional Zilah de Souza Spósito, 376 UH no bairro Lagoa, 202 UH no bairro Urucuia, 34 UH na Vila Senhor dos Passos e 40 UH na Vila Pedreira Prado Lopes) e a regularização fundiária do bairro Taquaril.

O Programa PASS, em 1997 repassou recursos do OGU para a implementação de sistema de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial na Vila São Vicente.

O Programa Pro-infra, no período de 1997 a 1999, repassou recursos para a melhoria de infra-estrutura das Vilas Santa Rita de Cássia e Conjunto Vista Alegre.

O Programa Morar Melhor em 2003, através do OGU, financiou parte dos recursos em obras de urbanização e tratamento de áreas de risco de BH, nos seguintes conjuntos e vilas: Conjunto Vista do Sol, Conjunto Mariano de Abreu, Vila Apolônia, Vila Boa Vista, Vila Coqueiral e Vila Novo Ouro Preto.

O Programa Federal de Arrendamento Residencial – PAR, criado em 1999, se diferencia das propostas dos outros programas mencionados, por oferecer atendimento às famílias com rendimentos mensais superiores a três e inferiores a 6 salários mínimos. Tal Programa visa à provisão de moradias para essas camadas populares, caracterizando-se por um sistema do tipo *leasing*. Esse programa é operacionalizado financeiramente pela Caixa Econômica Federal - CEF em parceria com a Prefeitura e é executado por empresas privadas, tendo realizado oferta expressiva de unidades habitacionais no município de Belo Horizonte (1.259 unidades) no período de 2.000 a 2002. Entretanto, conforme critérios estabelecidos pelo PAR, a faixa de renda familiar abaixo de três salários mínimos mensais estaria excluída, sendo exatamente aquela que representa 85% da demanda do déficit habitacional de Belo Horizonte. A implementação desse programa tem demonstrado várias limitações, como por exemplo:

- A construção de imóveis com custos elevados (acima de R\$20.000);
- Atendimento mais significativo à faixa de renda familiar acima de 4 salários mínimos (59%, em Belo Horizonte);
- A preferência dos demandantes por programas de habitação subsidiados pelo município;

- A dificuldade de aceitação dos futuros usuários do sistema de arrendamento, dada a existência de risco de perda do investimento financeiro aplicado no imóvel, em caso de incapacidade financeira de permanecer no programa.

Conforme se verificou, alguns programas habitacionais federais têm repassado recursos para o município, diante de contrapartida financeira ou de retorno financeiro, em que os investimentos são empregados em urbanização de favelas e produção de novas moradias. Entretanto, essas ações ainda são pouco expressivas diante das demandas existentes, para as quais estima-se a necessidade de investimentos em torno de 10 bilhões de reais no setor, em 2004. Considerando-se o período de 1995 a 2001, a Tabela 1 apresenta a situação dos recursos investidos.

Tabela 1 – Recursos de Governo Aplicados em BH (1995-2001)

Programas	U.H. Produzidas	N.º de Intervenções Urbanas em Vilas	Valores (R\$)			
			Estado de MG	FGTS/MPO/ OGU/BID	PBH	Totais Parciais
1.PRÓ-MORADIA	768	02	-	6.712.189,21	8.078.516,60	14.790.705,81
2.PASS	0	01	-	81.641,25	57.353,11	138.994,36
3.PRÓ-INFRA	0	02	-	120.876,20	36.503,69	157.379,89
4.HABITAR BRASIL/OGU	227	01	-	1.499.585,11	963.895,64	2.463.480,75
5.HABITAR BRASIL/BID	88	01	-	4.055.559,49	1.599.591,14	5.655.150,63
6.PAR	1762	0	-	34.733.486,65	-	34.733.486,65
7.CRÉDITO ASSOCIAT.	96	0	-	1.690.000,32	-	1.690.000,32
8.SEHAB/COHAB/MG	166	0	450.000,00	-	-	450.000,00
TOTAIS	3.107	07	450.000,00	48.893.338,23	10.735.860,18	60.079.198,41

Fonte: URBEL, 2004.

Conforme a Tabela 1, considerando-se os programas enumerados, dos recursos externos investidos em BH, nesse período, em ações da política habitacional, para 81 % dos repasses de origem federal, foram necessários 18% em contrapartidas financeiras, provenientes do poder público municipal. Ainda no intervalo de 1995 a 2001, verifica-se que menos de 1% dos recursos são de origem estadual. Dentre os programas federais de atendimento às famílias com renda mensal inferior a 03 salários mínimos destacam-se o PRÓ-MORADIA e o HABITAR BRASIL, com 25% dos investimentos. Também, destaca-se o Programa PAR,

de atendimento às famílias com rendimento médio mensal entre 3 e 6 salários mínimos, com 71% dos investimentos. Entretanto, é importante dizer que o PAR trata-se de um programa com linha de financiamento que, apesar de apresentar juros mais baixos que o mercado, exige retorno financeiro por parte direta das famílias beneficiárias ao agente financiador (Caixa Econômica Federal). Diferentemente, os outros programas federais mencionados são a fundo perdido, e a contrapartida financeira é de responsabilidade do município (Prefeitura de BH). Contudo, a partir dos dados observados, infere-se que a maioria dos investimentos federais, no município de Belo Horizonte, têm sido direcionados para as famílias que compõem o intervalo de renda média mensal entre 03 e 06 (independentemente de aqueles representarem ônus para elas), nesse período de 6 anos. Acrescenta-se que na Tabela 1 não foram considerados os recursos municipais empregados em outros programas criados pelo município.

Em Belo Horizonte, a atuação da Política Habitacional nas linhas de urbanização de favelas e, concomitantemente, de produção de novas unidades habitacionais populares, repercutiu em novo formato. Sendo assim, a política habitacional adotada a partir dos anos 90 estabelece como prioridade às referidas linhas de atuações. Entretanto, o poder público vem enfrentando grandes dificuldades na resolução dos problemas de moradia oriundos das favelas, em função da insuficiência de recursos destinados ao setor, dentre outras causas.

É importante enfatizar, que apesar de essa exposição apresentar a política habitacional de forma geral, o intuito, como indicado, desde o início, na Apresentação, é de enfatizar a discussão da política voltada para a população de baixa renda.

1.2.3 Movimentos Sociais - do PRODECOM ao PROFAVELA

A crise do SFH provocou um processo de descentralização e maior “autonomia” dos municípios, no que tange à política habitacional, pois, estes procuraram assumi-la criando os seus próprios mecanismos e programas voltados para o atendimento à população de baixa renda. Nesse contexto, em Belo Horizonte, foi criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA.

Tornou-se freqüente, na década de 80, a ocorrência de mobilizações populares de grande porte lideradas por entidades e instituições ligadas à questão dos assentamentos favelados de Belo Horizonte. Conforme foi visto, anteriormente, alguns programas alternativos implementados motivaram a participação popular nos processos de construção, de gerenciamento e de operacionalidade. Apesar disso, certas inconveniências foram observadas

nessa participação popular, como por exemplo, a desorganização, o clientelismo e a falta de controle do poder público na administração desses programas. Mas, no entanto, esse caráter participativo e mais democrático da política habitacional de Belo Horizonte foi se tornando cada vez mais evidente. Certamente, que essa participação popular apresenta suas limitações, entretanto, é um meio encontrado pelas camadas populares de pressionar o poder público nas suas reivindicações.

Contudo, evidencia-se, em Belo Horizonte, no início da década de 80, a proposta de um projeto de lei com diretrizes para ações do governo em áreas de vilas e favelas, marcando uma nova etapa da política habitacional. Em 6 de Janeiro de 1983, ocorreu, em Belo Horizonte, a criação do Projeto de Lei que institui o Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA. Tal programa foi regulamentado através do Decreto n. ° 4.762 de 1984 e consolidado através da Lei n. ° 3.995, de 16 de Janeiro de 1985. O PROFAVELA classificou, inicialmente, as áreas de favelas como Setores Especiais 4 – SE- 4. Ressalta-se que a elaboração do Projeto de Lei do PROFAVELA ocorreu após ampla mobilização dos movimentos organizados, com a participação da União dos Trabalhadores – UTP (legalmente constituída como uma das entidades gerais do movimento popular), da Pastoral de Favelas e da recém criada Associação de Moradores de Favelas de Belo Horizonte – FAMOBH, além de técnicos e políticos ligados aos governos estadual e municipal. Antes da sua extinção, em 1997, o órgão de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL era responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração do projeto de lei do PROFAVELA.

Antes de dar prosseguimento ao estudo do PROFAVELA, é importante lembrar que a atuação anterior do poder Executivo do Estado de Minas, através do Programa de Desenvolvimento de Comunidades – PRODECOM, motivou a regulamentação do PROFAVELA. O PRODECOM surgiu no final da década de 70, durante a gestão do Secretário de Estado Paulo Haddad, com a função de promover a urbanização das favelas. Tal programa conformava-se em uma proposta inovadora para a época, de vez que propunha metodologias de planejamento participativo. O PRODECOM previa a implantação de vários projetos de obras públicas em áreas carentes de infra-estrutura, utilizando-se de mão-de-obra comunitária, através de “mutirões”, tais como: instalação de serviços de eletricidade, de água, esgoto e telefone, a pavimentação de ruas e passeios, a delimitação de praças públicas e de lazer, dentre outros, de melhorias urbanas. No período de vigência do PRODECOM (1979-1984), foram realizados os primeiros levantamentos de favelas, em Belo Horizonte,

quais sejam: Aglomerado da Serra, Aglomerado Santa Lúcia, Aglomerado Morro das Pedras e Vila Pedreira Prado Lopes, grandes assentamentos precários.

Entretanto, o PRODECOM enfrentava dificuldades de ordem jurídica, uma vez que não havia instrumentos legais de regularização fundiária para as favelas. Portanto, evidenciou-se, a partir desse programa, a necessidade de uma regulamentação específica para as favelas. Mas, é importante ressaltar que a Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, já dava abertura para os estados e municípios criarem suas regulamentações urbanísticas dos assentamentos informais. Em outras palavras, no capítulo V, artigo 13, item I, da mencionada Lei, o governo federal atribui poderes aos estados e municípios, em caso de exame, anuência e aprovação prévia de loteamentos e desmembramentos em áreas de interesse social (áreas de proteção aos mananciais, de patrimônio cultural, histórico e paisagístico e arqueológico). Sendo assim, com a extinção do PRODECOM, em 1984, e através do PROFAVELA, as favelas localizadas em terrenos públicos (levantamento aerofotogramétrico do 1º semestre de 1981) e passíveis de urbanização foram decretadas como Zoneamento Municipal do Setor Especial – 4 (SE – 4). Tal fato se traduzia no direito legal de a população moradora dessas áreas permanecer nelas, exceto quando essas se caracterizassem como áreas de médio a alto risco geológico ou na ocorrência de necessárias obras públicas. Porém, essa questão da ocupação das áreas de risco geológico-geotécnico tem se mostrado como um sério problema e de difícil equacionamento, uma vez que as ocupações, em favelas, sempre apresentam algum tipo de risco, que deve ser analisado com critério.

De acordo com Fernandes (1998) apesar da “boa” intenção do Programa PRODECOM, o direito dos ocupantes de ter a posse das áreas invadidas não era plenamente aceito e, portanto, “pouco foi feito no sentido de promover a legalização das favelas existentes” (FERNANDES, 1998, p.142).

A principal crítica ao Programa PRODECOM é sobre o direcionamento das suas ações, que se voltavam, principalmente, para a vertente de urbanização, colocando em segundo plano o processo de regularização fundiária das áreas invadidas. Mas, por outro lado, constatou-se que tal programa foi um dos primeiros que possibilitou a participação popular, nos processos políticos de decisão. Esse incentivo do PRODECOM levou a um aumento das pressões populares, através de reivindicações dos favelados e das associações de bairro, no que tange a moradia, e foi nesse contexto que a Prefeitura de Belo Horizonte criou o PROFAVELA. Segundo Santos, Daniela A., (2002, p.44), a “Lei que cria o PROFAVELA instaura o reconhecimento do direito de posse ao invés da política de despejo. O fato é que a política de

remoção não foi capaz de eliminar as favelas”. Na verdade, o que ocorre na capital através do PROFAVELA é a alienação ou a concessão do direito real de uso da propriedade pública invadida às famílias cadastradas oficialmente pela prefeitura. Assim, o PROFAVELA permite a titulação da propriedade dos terrenos pertencentes ao Estado e Município para os moradores da favela, através de escrituras particulares de compra e venda, com preço uniforme e de acordo com as condições desses. Acrescenta-se que as áreas de propriedade particular situadas nas ZEIS ou não, iguais ou inferiores a 250 m², invadidas pelas famílias de baixa renda que contemplem os critérios da Lei Federal que regulamenta o Estatuto da Cidade (residirem no local a mais de 3 anos) poderão ser transferidas, através do instituto *usucapião*.

Houve, então, com a implantação do PROFAVELA uma atuação técnica bastante expressiva do PLAMBEL, impulsionada pelo PRODECOM. Citam-se, nessa participação ativa, advogados do PLAMBEL como Edésio Fernandes, José Rubens Costa, Maurício Impelizzieri, que trabalharam no sentido de viabilizar instrumentos urbanísticos para as áreas de favelas. A legislação do PROFAVELA visa a urbanização e regularização fundiária de favelas, através da introdução de dispositivos que possibilitem a conservação de características específicas dos assentamentos humanos. Os principais procedimentos previstos no PROFAVELA, aplicados à urbanização e à regularização fundiária, são:

- A garantia da tipicidade e características dos assentamentos favelados;
- A instituição de um “Lote-Padrão” na elaboração de Planta de Parcelamento;
- A elaboração de cadastro oficial de ocupantes das favelas;
- A proibição de alienação a um mesmo morador de mais de um lote residencial;
- A indicação do direito de titulação à mulher, em caso de família não legalmente constituída; e
- A instituição da intervenção do poder público na transferência de títulos, em áreas originalmente de propriedade municipal.

Em 1984, com o Decreto n.º 4.762, o Setor Especial 4 (SE-4), que compreendia a maioria das favelas existentes (174), foi incorporado ao zoneamento municipal, permitindo a elaboração do projeto de parcelamento do solo. Sendo assim, em 25 de março de 1985, o prefeito Ruy Lage sanciona a Lei municipal n.º 4.034, que dispõe sobre o Uso e a Ocupação

do Solo Urbano do município de Belo Horizonte. Assim, a partir do Decreto n.º 4.762, a regularização das favelas passa a exigir a demarcação das áreas e do sistema viário para a legalização do loteamento, bem como a elaboração de regras para uso do solo, além do reconhecimento jurídico, dos ocupantes das favelas, por meio da atribuição de títulos de propriedade. Tal situação implicava, indubitavelmente, a necessidade de melhoria de infraestrutura urbana dessas áreas. Inicialmente, as ações do PROFAVELA se concentravam em 3 (três) Secretarias, a saber: de Desenvolvimento Urbano, de Ação Social e de Obras.

Acrescenta-se que para a implementação do PROFAVELA, em 1985, foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, antiga Companhia FERROBEL, que seria o órgão gestor da Política Municipal da Habitação – PMH que será objeto de estudo mais adiante.

Em abril de 1985, a Prefeitura, através da Secretaria de Ação Comunitária – SAC, coordenadora do PROFAVELA, lança a segunda etapa do Plano Municipal de Habitação Popular, denominado de Plano Municipal de Habitação II. Sendo este vinculado ao PROFAVELA, pois colocava de forma minuciosa as questões mais relevantes da Lei n.º 3.995/85, bem como estabelecia as obrigações e competências dos vários órgãos municipais, além dos procedimentos e ações técnicas e administrativas necessárias à efetivação do Programa.

Sendo assim, para que o Programa possa ser implementado na integra é preciso que o poder público promova não somente transformações físico-espaciais nas favelas, mas, também, sociais e jurídico-legais. Em outras palavras, para que o PROFAVELA alcance seus objetivos primordiais, são necessários altos investimentos públicos em infra-estrutura urbana (sistema viário, redes de água, de drenagem, de esgoto e elétrica, melhorias habitacionais, contenções de encostas, tratamento ambiental, dentre outros), em procedimentos jurídicos para a regularização fundiária dos assentamentos precários, em acompanhamento social e na promoção de uma mudança ideológica e cultural da sociedade. Portanto, esse processo de regularização fundiária objetiva a transferência das áreas ocupadas pelas famílias de baixa renda, disciplinando o uso e ocupação do solo das favelas, após a urbanização das áreas. Certamente, esse processo de regularização fundiária das favelas depende, por sua vez, de legislação específica para as Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS.

Em Belo Horizonte, com a revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – LPOUS, os Setores Especiais 4 (SE-4), definidos na antiga Lei n.º 4.034, já mencionada, passaram a ser denominados de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS – de

acordo com a Lei n.º 7.166, de agosto de 1996. Acrescenta-se que devido à necessidade de novo detalhamento da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo - LPOUS, em dezembro de 2.000, originou-se uma Lei Complementar, de n.º 8.137, à primeira. Tais mudanças na legislação trouxeram novas diretrizes e instrumentos urbanísticos para o tratamento das áreas de favelas.

Levantam-se duas questões relevantes, no desenvolvimento deste Item do capítulo 2 da Parte II, após relatar esses fatos: a primeira é que a Lei do PROFAVELA, ao reconhecer o direito dos habitantes de favelas em permanecer na terra invadida, vem confrontar com o paradigma conceitual do direito de propriedade privada no Brasil. Conforme afirma Fernandes (1998, p. 6), o código civil de 1916 encara a cidade “meramente como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas”. Nesse sentido a propriedade privada é tratada, simplesmente, como uma mercadoria. A segunda questão é que o PROFAVELA vem resgatar e assumir o fato de que a propriedade privada deve desempenhar uma função social. Entende-se que essas duas questões são cruciais para as políticas urbana e habitacional direcionadas para a população de baixa renda. Acredita-se que a propriedade privada está no cerne da política habitacional, influenciando as suas definições. Tal ponto seria o limite da eficácia das políticas habitacionais, daí o entendimento de que a propriedade particular se constitui nesse cerne. E na busca de compreensão desse limite é preciso considerar as relações da propriedade da terra, a valorização imobiliária e a aquisição de riqueza. A terra enquanto propriedade capitalista é material, meio de produção e representação de riqueza.

Sabe-se que o ambiente construído, em especial a habitação, está diretamente vinculado ao solo urbano. Sendo a terra propriedade privada e sujeita às relações capitalistas, o acesso a ela se torna desigual, se considerarmos os meios legais (compra e venda mediante escritura e registro do imóvel), pois, se as rendas familiares são diferentes as condições de consumo também o são. Essa circunstância conduz à segregação sócio-espacial. O direito ao uso do solo ocorre de maneira desigual entre as camadas sociais (quem pode pagar mais, tem acesso à propriedade legalizada, cujas condições do espaço urbano são adequadas para se habitar e, portanto, valorizadas. Por outro lado, quem pode pagar menos ou não pode de modo algum se apropriar do espaço urbano dotado de mínima infra-estrutura em direção à periferia, bem como em áreas ilegais e inadequadas para se viver).

Apesar dos propósitos inovadores do PROFAVELA, o governo de estado pouco tem feito para a efetivação do programa, tanto referente a investimentos financeiros quanto ao apoio

institucional, verificando-se maior empenho do poder público municipal nessa efetivação do programa. De acordo com Fernandes (1998):

[...] as contradições na ação do Estado encontram um limite estrutural no princípio da propriedade privada. O movimento dos moradores de favelas não redefiniu sua luta, e com isso pouco foi feito em relação à regularização da posse dos terrenos. As atuações do Estado se deram mais em relação à melhoria das condições físico-sanitárias das favelas. (FERNANDES, 1998, p.150).

Em Belo Horizonte, no período entre 1985 a 2003, aproximadamente 10.000 famílias, moradoras das áreas de interesse social (favelas), receberam a titulação de suas propriedades. Mas, esse número representa apenas 2% do universo atual de famílias que demandam por essa ação, o que indica a pouca eficácia do programa de regularização fundiária de favelas.

1.3 A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e a Política Habitacional

A gestão da política habitacional de Belo Horizonte, atualmente, é centrada na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, órgão criado para implementar o programa de regularização de favelas – PROFAVELA, conjuntamente com a Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB. Acrescenta-se que esses dois órgãos são vinculados à Secretaria Municipal de Política Urbana – SMPU que, em ordem hierárquica de poder, é superior. Como a própria nomenclatura do PROFAVELA sugere, a ênfase de sua política é consolidar os assentamentos existentes nas favelas e conjuntos habitacionais degradados, através da regularização fundiária e da urbanização. Parcela significativa das demandas habitacionais é proveniente das favelas, uma vez que as carências de infraestrutura e serviços públicos observadas nesses espaços reforçam o déficit habitacional. Na RMBH, em 1988, 64 mil famílias não dispunham de moradia ou a possuíam de modo extremamente precário¹⁴, mais de 13% dos domicílios situavam-se em favelas; cerca de 29% das famílias de baixa renda viviam em moradias alugadas (este percentual inclui moradias legalizadas e não legalizadas); um grande contingente de famílias vivia em barracões localizados em periferias desprovidas de serviços urbanos.

As moradias nas favelas, cujas áreas de implantação apresentam risco alto e iminente, seja por escorregamento do solo, seja por estarem sujeitas a processo de inundação, ou seja, por

¹⁴ Estimativa do PLAMBEL – 1988. Fonte IBGE.

apresentarem péssimo estado de conservação, são consideradas passíveis de remoção e, portanto, geram demandas por novas habitações. Outra situação verificada nas favelas que também contribui para o aumento das demandas habitacionais “qualitativas”, isto é, de melhorias habitacionais e urbanas, são as moradias carentes de infra-estrutura urbana ou que apresentam más condições do processo construtivo. Ademais, as favelas quando passam por intervenções urbanísticas (abertura de vias, alargamento de becos, contenções de encostas), conseqüentemente, originam outras remoções que, por sua vez, aumentam as necessidades de novas habitações.

Apesar de a Política Municipal de Belo Horizonte atuar em dois eixos principais, ou seja, em intervenções urbanísticas nos assentamentos precários existentes e na produção de novos assentamentos para as famílias do Movimento de “Sem Casa”, e para os desabrigados das chuvas, a segunda linha de atuação da política está intrinsecamente relacionada com a primeira. Pois, parcela significativa das famílias que são contempladas por essa segunda linha da política habitacional (produção de conjuntos habitacionais de interesse social), é proveniente das próprias favelas.

Os recursos conquistados por intermédio da URBEL, sejam eles municipais (provenientes do Fundo Municipal de Habitação), sejam eles externos, provenientes dos governos estadual e federal, através dos programas habitacionais de financiamento, são direcionados para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social, isto é, para a implementação de intervenções urbanas nas favelas, para a regularização fundiária e para a produção de novas moradias. Conforme já foi mencionado, essas novas moradias são destinadas para famílias cadastradas pela Prefeitura moradoras de rua, de aluguel que, em sua maioria, residem ou residiam em favelas (famílias que estão morando em alojamentos provisórios, em áreas caracterizadas por situação de risco geológico e geotécnico do solo ou removidas por obras públicas). As famílias moradoras de rua e de aluguel são cadastradas em associações de bairro ligadas ao movimento de “Sem Casa”, e suas solicitações passam por processo de avaliação segundo os atuais critérios da Política Municipal de Habitação para serem ou não enquadradas nos programas de atendimento às demandas. De acordo com os critérios estabelecidos nos artigos 8º e 10º da Resolução que cria a Política Municipal Habitacional, na segunda linha de atuação, a orientação é para o atendimento às demandas organizadas coletivamente no Movimento dos “Sem Casa”, salvo os casos de situações de risco sociais previstas na mesma. Além disso, as famílias, para serem contempladas por essa política, precisam comprovar o tempo mínimo de dois anos de residência, em Belo Horizonte, o

rendimento mensal máximo de 5 salários mínimos, a situação de não possuírem imóvel residencial e a circunstância de não terem sido beneficiadas por algum programa público habitacional. Certamente, para o controle eficaz do poder público, quanto ao atendimento das demandas por moradia, depende de uma sistemática atualização do cadastro das famílias beneficiadas e de um banco de dados integrado. Tal circunstância não ocorre com esse nível de exigências, o que compromete a eficácia desse controle de atendimento da Política Habitacional.

Apesar de todo o aparato institucional criado pelo poder municipal, este tem encontrado grandes dificuldades no enfrentamento do problema habitacional. Além disso, a ausência do governo de estado no âmbito da política habitacional tem agravado ainda mais a situação. A Companhia Habitacional de Minas Gerais – COHAB/MG, com sede localizada em Belo Horizonte, seria o órgão de Estado responsável pela política habitacional estadual, no entanto, esta tem se mostrado improdutiva na capital mineira. Atualmente, desde 2.000, não há investimento na produção de moradias para a população de baixa renda, patrocinadas pelo Estado com a intermediação da COHAB, em Belo Horizonte. A produção de moradias através da COHAB somente se verifica nos municípios vizinhos que compõem a RMBH. Observou-se que a partir das mudanças institucionais ocorridas e a municipalização das políticas sociais, a presença do governo estadual, em Belo Horizonte, se tornou cada vez mais rarefeita, no que diz respeito à política habitacional voltada para a população de baixa renda. Essa relativa ausência da instância estadual na sua função distributiva, reguladora e policial caracteriza tanto a omissão na produção habitacional, quanto à permissividade nos conflitos sociais.

1.4 A Constituição de 1988 e a Política de Desenvolvimento Urbano

A partir da Constituição de 1988, foram consolidadas mudanças nas competências e responsabilidades dos governos que levaram a uma descentralização e uma conseqüente municipalização das políticas públicas, sobretudo, as urbanas e habitacionais.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (artigo 11, parágrafo IX) define que “é de competência do Estado, comum à União e ao Município promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Considerando-se tais diretrizes previstas na Constituição do Estado sobre a política habitacional de Minas que sugere a sua descentralização, cabe à Secretaria de Estado definir a política de habitação, captar e intermediar a concessão de recursos do Fundo Estadual de

Habitação, sob a fiscalização e a aprovação do Conselho Estadual de Habitação. Quanto aos municípios fica a incumbência da implementação dos programas, bem como a responsabilidade pelo retorno financeiro dos empréstimos concedidos através de recursos do fundo. Além disso, fica sob a responsabilidade dos municípios a escolha dos programas que irão desenvolver, bem como a definição de critérios para seleção da população a ser beneficiada. Enfim, os municípios, assim como o de Belo Horizonte, tornaram-se promotores da política habitacional em seus territórios.

A transferência da responsabilidade para os municípios mineiros, dos empréstimos concedidos, trouxe limitações para a execução e implementação da política habitacional voltada para a população de baixa renda, através dos programas, devido a estes ficarem condicionados a suas capacidades administrativo-financeiras e de endividamento.

A Constituição Federal de 1988 trouxe também mudanças nas normas e regulamentações da política urbana de Belo Horizonte, bem como modificações institucionais, que deveriam ser adequadas às novas exigências. Sendo assim, os antigos poderes da Câmara Municipal foram reestabelecidos. No período de 1989 a 1992, a coligação partidária que administrava a Prefeitura (Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo) lançou o Programa Participativo de Obras Prioritárias – PROPAR. De acordo com Somarriba (1996), esse programa realizou assembleias regionais, com a presença do Prefeito, nas quais foram sugeridas algumas obras urbanas, as quais os participantes julgavam prioritárias. Tais assembleias não tiveram caráter deliberativo e através delas se indicavam, de forma descontínua e nada sistemática, as principais preocupações dos moradores de cada região; a questão habitacional era uma delas (SOMARRIBA 1996, p.531). Em termos institucionais, destaca-se nesse governo a manutenção das nove Administrações Regionais (Centro-Sul, Leste, Noroeste, Oeste, Barreiro, Nordeste, Pampulha, Venda Nova, Norte) que haviam sido instituídas por lei no exercício anterior (1983-1988, PMDB), reforçando a idéia de descentralização da gestão municipal. Entretanto, conforme depoimento de Patrus Ananias, apesar da proposta do governo anterior da descentralização da gestão, as administrações regionais se encontravam absolutamente sucateadas sem nenhuma autonomia política, administrativa e financeira, sem recursos técnicos e humanos e com a maioria dos cargos ocupados em função de acordos e acertos políticos. Essa situação trazia reflexos danosos para as políticas urbanas e habitacionais, tendo em vista que os empréstimos financeiros externos dependiam, dentre outras exigências, da capacidade técnico-administrativa.

Então, a Constituição de 88 representa marco significativo no campo da política urbana e habitacional, trazendo reflexos importantes para os governos municipais que passaram a ter mais competências, responsabilidades e despesas, que anteriormente eram assumidas pelas instâncias estaduais e federais. Nesse processo novo de experiências urbanas pioneiras, com as administrações municipais, a busca de soluções para a moradia está incluída.

1.4.1 Os Instrumentos Urbanísticos

De acordo com Mattos (2001), além da descentralização com a possibilidade de valorização das experiências urbanas de caráter municipal:

[...] a Constituição de 1988 trouxe diversas inovações no tratamento do direito de propriedade, a fim de qualificá-lo de acordo com os imperativos principiológicos do novo Estado, democrático, que se inauguraria. O princípio da função social da propriedade é a referência máxima orientadora do exercício do direito de propriedade. (MATTOS, 2001, p.61).

Em Belo Horizonte, embora esse novo paradigma da constituição de 1988 estivesse colocado, alguns dos seus principais institutos jurídicos e políticos (a Transferência do Direito de Construir, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Regularização Fundiária e Operações Urbanas Consorciadas), que sinalizam para uma distribuição mais justa e democrática do espaço urbano, somente tiveram suas diretrizes estabelecidas na alteração da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo - LPUOS, promulgada em agosto de 1996, isto é, oito anos após a aprovação da Constituição de 1988. Ademais, os artigos de nº182 e nº183 da Constituição Federal¹⁵, referentes ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, somente puderam entrar em vigor com a Lei Federal n.º 10.257, da política urbana, que se tornou conhecida como “Estatuto da cidade”, aprovada em julho de 2001. Além disso, conforme foi mencionado, o Plano Diretor de Belo Horizonte precisou passar por nova revisão, a partir de 2.000, para cumprimento das exigências previstas no próprio Plano, originando a lei municipal n.º 8.137 e nova revisão, em 2002, para detalhamento dos novos instrumentos urbanísticos definidos pelo Estatuto da Cidade (alguns deles se encontram em aprovação na Câmara Municipal). O Estatuto da cidade estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem

¹⁵.Art.182 – A política de desenvolvimento, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes...

Art. 183 – Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural...(Constituição Federal, 1988).

coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Essa situação de morosidade de adequações das leis às novas necessidades colocadas é decorrente, dentre outros fatores, da burocratização dos processos administrativos pelos quais passam as regulamentações, e da morosidade com que se pactua o conflito de interesses dos vários atores envolvidos no processo de mudança. Como resultado dessa realidade, na qual o governo estadual geralmente se “ausenta”, as normativas não conseguem acompanhar a dinâmica de produção da cidade.

Sabe-se que a regulação urbana tem uma relação direta com a qualidade do ambiente construído, pois, constitui-se em poderoso instrumento capaz de ordenar as configurações espaciais. Sem embargo, o acesso à habitação também é afetado pelo ambiente regulador e normativo. Conforme afirma Motta (2004),

[...] os resultados da avaliação de políticas urbanas e habitacionais no Brasil revelam que a política e a gestão urbana podem ser aprimoradas mediante a aplicação de instrumentos adequados à situação econômica e social da população, bem como pelo envolvimento de diferentes atores – tanto formais como informais – no processo de desenvolvimento urbano. (MOTTA, 2004, p.140-141).

A partir dessas avaliações e do envolvimento desses atores no desenrolar desse processo, restaria saber qual é a eficiência da administração em operacionalizar essa nova legislação.

1.5 Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e a Política Habitacional

O Sistema deliberativo da Política Habitacional, em BH, no período de 1989 a 1992, era composto por fóruns decisórios como a Câmara Municipal dos Vereadores e a Prefeitura Municipal e, junto ao executivo, o órgão gestor da política de habitação – a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL que, por sua vez, era responsável pela administração do Fundo Municipal de Habitação – FMH.

Citam-se outras instâncias que mantinham uma ligação direta com o sistema deliberativo da Política Habitacional: a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, que tinha a função de executora de parte de suas decisões e a Secretaria Municipal de Atividades Urbanas – SMAU, que controlava e fiscalizava a aplicação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e do Código de Obras e de Posturas. Além disso, enumeram-se os instrumentos jurídico-legais que compunham o sistema deliberativo, a saber: a Política

Municipal de Habitação, através do PROFAVELA, o Plano Diretor e LUOS de 1985 e a Lei Orgânica do Município – LOM.

A LOM, aprovada em 1990, destaca-se como uma proposta de política democrática, isto é, com a participação popular, ao estabelecer os fundamentos, os princípios e as diretrizes para a gestão das políticas urbanas e habitacionais. A LOM merece destaque nos estudos sobre a política urbana e habitacional em função de seu processo de elaboração, que envolveu a participação de vereadores, movimentos e organizações da sociedade civil. Em seu artigo 18, que trata da administração pública, afirma que a ação administrativa do poder executivo será organizada segundo critérios de descentralização, regionalização e participação popular. Também, o artigo 24 coloca que o poder público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor, no Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Mas, a importante contribuição da LOM para a política urbana e habitacional está contida no artigo n.º 184, que prevê o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população, e o cumprimento da função social da propriedade. (NAVARRO, 2002, p.76).

De fato a LOM, de 1990, junto com outras leis de caráter urbanístico, criam algumas condições para se minimizar o quadro desequilibrado de crescimento da cidade, que foi incentivado pela legislação de Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 2.662/76 e a Lei n.º 4.034/85) baseada em

[...] em um zoneamento que acabava por representar uma “camisa de força” sobre a cidade, referendando a especialização funcional e a segregação social no espaço e distribuindo de modo desigual vantagens e privilégios entre os proprietários urbanos. Uma das possibilidades de alteração deste quadro é aberta a partir da aprovação da Lei Orgânica Municipal em março de 1990 Em consonância com as diretrizes da política urbana estabelecidas pela Constituição Federal – com destaque para a função social da propriedade, a Lei Orgânica de Belo Horizonte instituiu novos instrumentos de intervenção do Poder Público sobre o processo de estruturação da cidade¹⁶ e que deveriam ser objeto de regulamentação pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. (AZEVEDO, 1996, p. 267-268).

¹⁶ Dentre estes instrumentos situavam-se a transferência do direito de construir, o parcelamento e edificação compulsórios e o solo criado.

1.6 Quadro Federativo e a Autonomização da Política Habitacional

À guisa de compreensão do quadro federativo da política habitacional e da autonomização da política habitacional, em Belo Horizonte, e de sua institucionalização no eixo centralização-“descentralização”, verificam-se as tendências de distribuição de competências entre os três níveis de governo ao longo dos anos 80 e 90. Ressalta-se que a política de habitação nesse eixo possui especificidades em relação a outras políticas setoriais. Tal processo de descentralização faz parte de um contexto federativo mais amplo com grande impacto sobre as políticas sociais de um modo geral.

De acordo com Abrucio e Costa (1999):

[...] as mudanças das políticas sociais dependem diretamente da reestruturação das relações intergovernamentais e da constituição de um sistema federativo cooperativo e coordenado, no qual devem imperar os princípios da responsabilidade política e fiscal nas relações entre as esferas de governo e de garantia das liberdades políticas e da igualdade de condições sociais e econômicas entre as Regiões e os cidadãos que nelas habitam. (ABRUCIO; COSTA, 1999, p.109).

A política habitacional foi, dentre as políticas sociais, a que vivenciou os maiores entraves na agenda de reformas da Nova República. Após várias reformulações da Política Nacional de Habitação observadas no período da Nova República, fica evidente a posição de afastamento do governo federal no trato da questão habitacional, o que se observa em “a sua capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, quanto à formulação e à implementação de uma política capaz de reorganizar a produção habitacional do país”. (ARRETCHE, 1996, p.112).

Um dos movimentos de reestruturação da política setorial, observado na constituição de 1988, foi a distribuição de competências para a implantação das políticas de desenvolvimento urbano. Tal distribuição foi feita de modo a atribuir o mesmo grau de responsabilidade para os três níveis de governo da federação. Essa situação é um reflexo da coalisão articulada em torno de um projeto de reforma que não conseguiu expressar de maneira organizada seus interesses. A exigência de uma definição mais clara na Constituição quanto ao direito à moradia só veio acontecer mais recentemente, por meio de Emenda Constitucional.

Decorrente dessa generalidade da Constituição, e quanto à crescente ausência do governo federal, ocorreu um processo de progressiva autonomização da política habitacional para a população de baixa renda. Arretche (1995) define como a progressiva autonomização, a progressiva ausência do governo federal no âmbito da política habitacional. Segundo essa pesquisadora, os programas habitacionais implementados são autônomos em relação ao governo federal e não guardam necessariamente relação entre si. Esses são planos de governos, “vinculados a gestões mais ou menos identificadas com a questão da oferta habitacional, seja por razões de comprometimento com os movimentos populares organizados, seja por vinculação a grupos de empreiteiros privados”. (ARRETCHÉ, 1995, p. 223-224).

Sendo assim, esse movimento para Ribeiro (2001) está relacionado

[...] a retomada da competição eleitoral, a partir da qual os governos estaduais e municipais são levados a uma maior permeabilidade às demandas dos movimentos sociais organizados. Estes, por sua vez, tinham nos níveis de governos subnacionais o espaço privilegiado de ação política, utilizando-se de formas de pressões das mais variadas: de um simples abaixo assinado à invasão de terrenos e de conjuntos habitacionais. (RIBEIRO, 2001, p.37).

Então, a política habitacional do município de Belo Horizonte, diante das demandas e pressões sociais por provisões de moradia, e da presença pouco efetiva dos governos federais e estaduais, teve que buscar seus próprios mecanismos de financiamento, bem como seus instrumentos legais e institucionais.

1.7 A Institucionalização do Sistema Municipal de Habitação – SMH

De acordo com Ribeiro (2001):

[...] são condições necessárias à institucionalização de um sistema de habitação de caráter subnacional a criação de fontes de recursos exclusivamente vinculadas à promoção pública de habitação, bem como de instituições especificamente voltadas para essa finalidade e programas habitacionais com desenho, sistema de crédito e mecanismos de acessos próprios. Com base nesse formato, a experiência predominante no País se dá através da implantação de Sistema Estadual de Habitação, principalmente nos estados com maior capacidade institucional e financeira. (RIBEIRO, F. P., 2001, p. 39).

Além do Sistema Estadual de Habitação de Minas, em Belo Horizonte criou-se um Sistema Municipal de Habitação. Entretanto, para haver condições de um fluxo contínuo de recursos a serem investidos nesses sistemas habitacionais é necessária a utilização de parcelas de fontes de arrecadação de impostos (tributação urbana). Uma prática que tem sido observada, nos estados da Federação, é a vinculação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS a esses sistemas. Tal prática propõe a cobrança de um ponto percentual a mais sobre a circulação de mercadorias e serviços, com a finalidade de esse ser destinado às políticas habitacionais. Mas, em Minas, a utilização dessa fonte de recursos foi observada até 1996, pois, não foram despendidos esforços para a prorrogação da lei que autorizava o emprego do percentual de ICMS¹⁷ para essa finalidade. Além da não garantia de um fluxo de recursos municipais contínuos, observou-se a escassez de investimentos de origem federal, na produção de habitações e melhorias de infra-estrutura nas favelas, nos estados e municípios que implementaram esse Sistema de Habitação.

Considerando-se o custo financeiro global da produção de moradias sociais, que é composto pela somatória de diferentes custos (de terreno, de projetos, da prestação de serviços das empreiteiras, de horas técnicas dos funcionários públicos, dentre outros), esse assume proporções elevadas diante da disponibilidade dos recursos públicos para investimentos no setor. Ademais, o poder público, na produção de moradias, não poderá contar com a capacidade de pagamento (financeira) das famílias de baixa renda candidatas ao seu atendimento. Sem embargo, as possibilidades de sucesso das políticas habitacionais, para a população de baixa renda, estão diretamente atreladas às capacidades de gastos dos Estados e municípios neste setor. Certamente, os municípios que apresentam melhores condições econômicas e técnico-administrativas, “teoricamente”, apresentam mais chances de sucesso na atuação das políticas habitacionais sociais. Porém, os Estados e municípios em tais condições são exatamente aqueles que concentram os mais graves problemas urbanos e habitacionais, fato esse que também compromete o alcance da política habitacional social.

Em Belo Horizonte, verifica-se a partir do fim do BNH a tendência do deslocamento dos investimentos federais para estaduais e municipais. Tal fato fez com que o município adotasse um sistema autônomo de programas e planos habitacionais. Além disso, com a retomada das competições eleitorais e as novas atribuições de governo ditadas pela

¹⁷ A respeito do histórico do modelo de Sistema Estadual de Habitação de Minas Gerais e as linhas de atuação no período recente ver GUIMARÃES (2000).

Constituição de 1988, o município desenvolveu seus próprios mecanismos de enfrentamento das demandas habitacionais, mesmo diante das limitações financeiras e institucionais.

O Sistema Municipal de Habitação de Belo Horizonte faz parte desse processo de autonomização e descentralização das políticas sociais de habitação verificado nas décadas de 80 e 90. De acordo com Ribeiro (2001):

[...] a política social daí resultante constitui um amplo esforço da administração Frente BH Popular, composta por partidos vinculados a um projeto de gestão democrática que elegeu como uma de suas prioridades de governo o problema habitacional, mesmo reconhecendo que de modo isolado que o município não teria condições de atendimento da demanda da cidade. (RIBEIRO, F. P., 2001, p. 42).

É importante ressaltar que houve na década de 90 uma mudança de postura do poder público municipal, de vez que nos governos anteriores a questão habitacional era tratada como de responsabilidade exclusiva dos governos federal e estadual. Assim, no início da década de 90, reformula-se a política habitacional de Belo Horizonte de forma a atender esse novo paradigma, com a criação de aparatos institucionais e financeiros para a tentativa de viabilização dos projetos políticos. Então, passa a vigorar o Decreto Lei de n.º 6.326 de 1993 que trata da nova instituição do Fundo Municipal da Habitação – FMH (existente desde 1955), bem como se cria o Conselho Municipal de Habitação – CMH (Lei n.º 6.508 de 1994), mantendo o órgão executivo e gestor da Política Habitacional a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, formando assim o Sistema Municipal de Habitação. (Figura 2). A criação do Conselho deliberativo da Política Municipal de Habitação – PMH também é fruto da diretriz do governo de Itamar Franco e deveria sinalizar para um processo mais democrático da gestão da política habitacional, bem como deveria abrir espaço para uma ação articulada entre poder público e os movimentos reivindicatórios. Entretanto, sabe-se que na prática a maioria das definições da política habitacional ainda permanece centralizada nas instâncias superiores do poder público. Apesar dessas limitações, a participação popular tem se ampliado, em determinados níveis de decisões.

Figura 2 – ORGANOGRAMA da PMH.

Fonte: URBEL, 2003.

Contudo, a nova postura municipal, qual seja, a de priorizar a política habitacional para a população de baixa renda, implicava a definição de diretrizes para o encaminhamento das necessidades habitacionais, dentre as quais, a priorização de investimentos para intervenções urbanas, sociais e jurídicas nas áreas precárias da cidade (favelas), bem como para a produção de novas moradias para as famílias cadastradas nas associações de “Sem-Casa” e de situação de risco.

Visando ao aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Habitação e à ampliação dos processos de participação popular nas diretrizes da Política Habitacional, em 1998, o Conselho propôs, informalmente, a 1ª Conferência Municipal de Habitação de Belo Horizonte. Tal evento não alcançou o objetivo previsto da implementação de suas primeiras resoluções e de seu papel propositivo em relação às ações, planos e programas habitacionais. A proposta da Conferência procurava reconhecer a política habitacional como intrinsecamente ligada à política urbana da cidade. Além disso, a política habitacional proposta deveria garantir o acesso a terra e à moradia digna para seus habitantes, além de privilegiar processos democráticos de gestão urbana, em especial de formulação e implantação de políticas.

A II Conferência Municipal de Política Urbana que abrangia as Conferências Temáticas, dentre elas a de habitação, aconteceu no período de outubro de 2001 a agosto de 2002. O objetivo geral dessa Conferência foi a construção de um diagnóstico da “Cidade que Somos”, considerando o quadro atual da realidade urbana de Belo Horizonte com o fito de se elaborar outro documento denominado de “Cidade que Queremos”.

1.7.1 Programas Municipais de Habitação

Para o fortalecimento da Política Municipal Habitacional – PMH em direção das ações de produção de novos assentamentos e de urbanização e regularização de favelas foram desenvolvidos vários programas, que em princípio, seriam patrocinados com recursos municipais, os quais enumeram-se:

- Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR;
- Orçamento Participativo Regional;
- Orçamento Participativo da Habitação;
- Programa de Regularização Fundiária;
- Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade – PROAS;
- Programa Alvorada.

Também foi criado o instrumento de planejamento, Plano Global Específico – PGE para a prática da ação de urbanização e regularização de favelas.

1.7.1.1 Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR

O Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR foi criado, em 1993, com o objetivo de diminuir a ocorrência de acidentes com pessoas que vivem nas áreas de risco de vilas-favelas e conjuntos habitacionais degradados. A metodologia empregada nesse Programa inclui a orientação dos moradores quanto aos riscos de se viver em locais sujeitos a desabamentos, deslizamentos do solo e inundações. Além disso, esse programa, através da realização de vistorias nas áreas e estudos geotécnicos, classifica as áreas de risco, em função dos processos físicos e químicos ocorridos no solo, assim como verifica a intensidade de ocorrência desses processos, determinando o tipo e o grau de risco, além quantificar as moradias nessa situação. Entretanto, apontam-se alguns problemas a serem equacionados na execução desse programa, como por exemplo:

- A dificuldade de retirada das famílias que não podem permanecer no local definido como de risco geológico-geotécnico;
- A grande incidência de moradias em situação de risco;
- O agravamento da situação dessas áreas em um período relativamente curto que requer planejamento, acompanhamento contínuo e especializado;

- A insuficiência de alojamentos provisórios para abrigar as famílias temporariamente, e;
- A insuficiência de recursos e a conseqüente demora no reassentamento definitivo das famílias em locais adequados.

Em 2.003, foram removidas mais de 1.000 famílias, no período das chuvas. Dessas famílias, foram reassentadas 442, em conjuntos habitacionais, com recursos do Ministério Público – MPU.

1.7.1.2 Orçamento Participativo e Orçamento Participativo da Habitação

Verificou-se, através da Lei Orgânica Municipal, promulgada em 1990, a possibilidade de ampliação da cidadania com a participação da sociedade no planejamento e controle da gestão da cidade. Essa idéia, preconizada pela Constituição Federal de 1988, teve sua repercussão na capital mineira, a partir de 1993, na gestão do Prefeito Patrus Ananias. Apesar de haver certas limitações com relação à participação popular nas definições políticas, cria-se um novo instrumento democrático da política habitacional, o orçamento participativo – OP. Esse instrumento se constitui em um programa que permite a participação da população nos processos de discussão e definição da distribuição dos recursos municipais, em obras de melhorias urbanas. Tal programa ocorre em intervalo de 2 anos, para que novos projetos sejam votados e, quando aprovados, somente sejam implementados de acordo com o orçamento previsto pelo poder público. Esse Programa é realizado através das Administrações Regionais que procuram adotar o seguinte critério para a distribuição dos recursos: o maior número de famílias a serem beneficiadas com o empreendimento e as famílias que apresentam faixa de renda mais baixa, por região. Devido à mobilização dos moradores de favelas, durante todo o processo de definições das obras a serem realizadas, observou-se que 30% a 40% dos recursos previstos no OP são direcionados para as favelas. Entretanto, é importante ressaltar que esse percentual apresenta variações de acordo com a Região do município: na zona sul, quase 100% dos recursos do OP são direcionados para as favelas, em outras regiões como na Pampulha ou Venda Nova, esse percentual cai significativamente.

A Tabela 2, a seguir, indica a produção dos empreendimentos do OP nas ZEIS 1 e 3, no período de 1994 a 2002.

Tabela 2 – Empreendimentos do Orçamento Participativo Regional (1.994 – 2002)

FASE	N.º EMPREENDIMENTOS
CONCLUÍDOS	154
EM ANDAMENTO	81
NÃO INICIADOS	2
TOTAL	237

Fonte: URBEL/SMHAB/GGOP, julho/2003

1.7.1.3 Programa de Regularização Fundiária

Conforme visto no item 1.2.3, desse capítulo, por meio da Lei Municipal n.º 3.995 de 1985 – PROFAVELA tem-se a possibilidade de regularização fundiária das favelas localizadas nas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS 1 e 3 do município. Sendo assim, mediante escrituras particulares de compra e venda, as famílias moradoras dessas áreas podem receber titulação das propriedades que ocupam. Segundo a URBEL (1996, p.167) “além de parte de lotes, pertencem ao município as áreas reservadas pela planta do parcelamento aprovado, destinadas à implantação do sistema viário”. De acordo com a mencionada Lei, nesse último caso, procede-se à desafetação do bem por decreto do Executivo Municipal, transferindo o imóvel da categoria de bem de uso comum do povo para bem dominical.

Para a regularização de áreas particulares invadidas por famílias de baixa renda, quando estas estiverem dentro dos critérios previstos em Lei, procede-se a utilização do instituto de *usucapião*.

É importante relembrar que esse Programa depende das obras de urbanização e da melhoria da infraestrutura dos assentamentos, para a realização e aprovação do projeto de reparcelamento.

1.7.1.4 Programa de Reassentamento de Famílias Removidas por Obras Públicas ou Vitimadas por Calamidade – PROAS

O Programa de Reassentamento de famílias removidas por obras públicas ou vitimadas por calamidades – PROAS opera em casos de remoção e de reassentamento de famílias que habitam áreas destinadas à implantação de obras a serem executadas pela Prefeitura de Belo Horizonte - PBH, bem como prevê atendimento às famílias removidas definitivamente de áreas de risco. O processo de reassentamento é viabilizado pelo Programa através de

indenizações, em moeda corrente, às famílias que se enquadrem nas situações anteriores, para a compra de um outro imóvel. Vale dizer, que o processo de compra do imóvel é monitorado pela equipe de técnicos da URBEL, que verifica as condições de segurança e qualidade do mesmo. Acrescenta-se que as famílias enquadradas nesse programa recebem o acompanhamento social da URBEL. O PROAS estabelece parceria com outros programas desenvolvidos pela URBEL como o Orçamento Participativo - OP, o Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR, e com a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP (hoje Secretaria Municipal de Estruturas Urbanas – SMEU) que realiza as avaliações financeiras das benfeitorias a serem demolidas. No período de 1995 a 2001 foram realizados 1.389 reassentamentos.

1.7.1.5 Programa Alvorada - Programa de Cooperação Técnico-Financeira Ítalo Brasileiro

O Programa de Ações Integradas Para a Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda – é resultado de um convênio de cooperação técnico-financeira firmado entre o governo italiano, representado pela Associação de Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI, e o brasileiro, com participação do Governo do Estado de Minas Gerais, da Prefeitura de Belo Horizonte, através da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, Prefeitura de Contagem, Prefeitura de Santa Luzia, Prefeitura de Gouveia, Prefeitura de Jacuí, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e várias outras instituições. O objetivo principal do programa é promover a melhoria das condições de vida da população de favelas da capital mineira, além de permitir o desenvolvimento comunitário, através de intervenção urbana estrutural e integrada, para os seguintes setores:

Setor Urbano:

- Recuperação e integração sócio-urbanística das áreas carentes;
- Regularização fundiária;
- Infra-estrutura urbana;
- Serviços urbanos;
- Equipamentos sociais;
- Melhoria habitacional;
- Desenvolvimento socioeconômico e cultural;

- Apoio às organizações comunitárias;
- Incremento da renda familiar.

Setor Rural:

- Promoção e desenvolvimento rural;
- Fortalecimento das organizações de pequenos produtores;
- Implantação de um centro de formação agrícola;
- Fomento da pequena produção rural.

Setor Institucional:

- Fortalecimento das instituições;
- Curso de formação;
- Treinamento.

O programa foi criado em 1994 e funcionou até o ano 2.000, permitindo o desenvolvimento de metodologia que se caracterizava pelo envolvimento da comunidade no projeto, desde o início das atividades. Esses instrumentos metodológicos do Programa foram avaliados positivamente tanto pelo Banco Mundial quanto pelo Habitat (Nações Unidas), nos vários seminários internacionais em que a AVSI participou apresentando-o; dentre eles citamos os realizados em Dubai, Recife, Belo Horizonte, Istambul, Caracas, Washington.

Apesar da inovação nos procedimentos trazidos por esse programa, ele acabou se extinguindo devido, dentre outras causas, ao seu baixo desempenho que levou ao corte de recursos italianos. Geralmente, as transformações nas áreas de vilas são processos morosos que dependem de montante significativos de recursos. Mas, 4.392 famílias foram beneficiadas com esse programa no período de 1994 a 1999.

1.7.1.6 Plano Global Específico

O Plano Global Específico - PGE criado pela URBEL, em 1998, caracteriza-se por ser um programa semelhante ao Programa Alvorada, sendo que o primeiro é patrocinado pelo município. O PGE é um instrumento de planejamento que busca formular diretrizes para as ações necessárias à melhoria da qualidade de vida da população de vilas e conjuntos habitacionais populares, através de um estudo aprofundado da realidade das comunidades,

fazendo um completo diagnóstico dos problemas e, a partir deles tem-se diretrizes para intervenções físico-ambientais, jurídico-legais e sócio-organizativas.

O processo de elaboração do PGE apresenta três fases principais, e inclui a participação ativa dos moradores de cada comunidade, organizados em grupos de referência. Na primeira fase, é feito um levantamento de dados através de entrevistas com moradores. Também são consultados órgãos que atendem à comunidade, como prestadores de serviços públicos, conselhos municipais e entidades profissionais. Na segunda fase, os dados são sistematizados para a elaboração de um diagnóstico integrado dos principais problemas e potenciais da área em estudo. Na terceira e última fase são definidas através de diretrizes as prioridades locais, isto é, ações necessárias para permitir a requalificação do espaço, com as respectivas estimativas de custos e os estágios de implantação.

Dessa forma, o documento aponta soluções para melhorar o padrão de habitabilidade, para reduzir as condições precárias do assentamento e o desenvolvimento comunitário, além de contemplar a regularização fundiária da propriedade da terra. O Plano Global Específico – PGE teve como primeira experiência em 1995, o plano da Vila Senhor dos Passos, onde algumas intervenções urbanísticas foram realizadas através do Programa Alvorada. Mas, o poder público, em 1998, para concretizar as propostas do PGE vinculou-o às obras do Orçamento Participativo. Atualmente, existem 38 planos finalizados e 13 se encontram em fase elaboração¹⁸.

Conforme se verificou, apesar da criatividade da Política Habitacional do município na criação de programas habitacionais para a população de baixa renda, o atendimento tem sido muito aquém das demandas existentes. Observa-se que muitos projetos são desenvolvidos e apenas alguns deles são efetivamente implementados. Acrescenta-se, a esse fato, o agravante de os recursos não serem suficientes para a implementação integral das propostas selecionadas.

O processo de descentralização que levou a autonomização das políticas habitacionais no município, se por um lado permitiu certos avanços nas definições dos programas, que se tornaram mais apropriados e condizentes com a realidade local, por outro limitou as fontes de recursos.

Para melhorar o desempenho dos programas municipais, o poder público tem buscado o apoio de programas federais de financiamento e privados, mesmo com a exigência de

¹⁸ URBEL, 2004.

contrapartidas financeiras, que muitas vezes são assumidas com os recursos municipais conquistados em programas como o OP. Apesar das suas limitações, essa experiência de participação popular na administração municipal está entre as que se tornaram mais conhecidas e divulgadas.

1.8 As Favelas e a Política Habitacional de BH – Anos 2000

1.8.1 Cenário

Belo Horizonte possui uma população de 2.232.747 habitantes¹⁹, sendo considerada a terceira capital do país em importância econômica, além de apresentar elevado índice de desenvolvimento humano (0,839), segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003).

É uma cidade razoavelmente dotada de serviços e infra-estrutura urbana, onde se observa em relação às moradias que: 90% delas possuem rede de água, 95% delas possuem rede elétrica e 85% delas possuem redes de esgotamento sanitário. Entretanto, as maiores carências desses serviços estão localizadas nas áreas de favelas do município.

O município de Belo Horizonte apresentou no período entre 1991 e 2.000 uma taxa de crescimento demográfico de 1,11%, inferior a nacional que foi, de 1,64% (Tabela 3). Subentende-se desse fato que esse crescimento pouco significativo, se comparado a outros períodos (como por exemplo entre as décadas de 50 a 70, em que a população quase quadruplicou, ficando 3,6 vezes maior em 20 anos),²⁰ contribui para amenizar as demandas por novos serviços e equipamentos urbanos. Apesar do baixo crescimento da população total da capital, a população habitante das favelas tem crescido a uma média anual 05 vezes superior à média da cidade formal. Deduz-se daí, que esse aumento da população nas áreas pobres, uma vez que a cidade apresenta menor crescimento, pode ser explicado pelos processos migratórios. Esses processos migratórios da população dentro da cidade são motivados pela diminuição do poder aquisitivo das famílias e pelo aumento das taxas de desemprego.

Sem embargo, constata-se na capital um dos piores índices do país de desigualdade na distribuição de renda, em que 80 % dos seus habitantes se apropriam de apenas 34% da renda e os demais 20% dos habitantes, compostos por aqueles de poder aquisitivo mais elevado, se apropriam de 66% da renda total da cidade. Tal fato revela a grande concentração de riquezas

¹⁹ IBGE, 2.000.

²⁰ IBGE. Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970.

em uma minoria da população. Essa situação da desigual distribuição de renda da população tem piorado nos últimos anos. Conforme o índice de Gini (usado para medir concentrações) passou de 0,61, em 1991, para 0,62, em 2.000.

Quanto ao fator desemprego, os dados mostram que no primeiro semestre de 1996, o número estimado de pessoas em situação de desemprego na RMBH era de aproximadamente 239 mil, ou seja, 13,6% da População Economicamente Ativa – PEA. Comparativamente, no primeiro semestre de 2.004, o número de desempregados foi estimado em aproximadamente 490 mil, 21% da PEA²¹. Essas informações revelam que, num período de 8 anos, o número de desempregados mais que dobrou.

Apesar do sucesso no “controle da inflação” com a implantação do Plano Real na década de 90, a economia brasileira não conseguiu superar os problemas provocados pelo exacerbado crescimento populacional e pela rápida urbanização observados nas grandes cidades, nos anos 60 e 70. Como resultado da crise econômica nacional, verificada nos últimos anos, eleva-se o nível de pobreza nas grandes cidades, intensificando as carências urbanas e o déficit habitacional. Concernente às políticas sociais urbanas e de habitação a situação se agrava diante do desamparo financeiro do governo federal, no qual os Estados e municípios enfrentam grandes dificuldades para efetivar seus programas.

Existem, conforme divulgação da URBEL (2004), em Belo Horizonte, 179 favelas e 61 Conjuntos Habitacionais de Interesse Social. São aproximadamente 500 mil habitantes morando nas favelas e conjuntos habitacionais de interesse social. Ademais, 30 % das moradias ocupadas por essa população encontram-se em situação de risco.

Verifica-se, por dados da Fundação João Pinheiro (2001), a existência de um déficit habitacional quantitativo de 53 mil moradias e, por informação da URBEL (2004), um déficit habitacional qualitativo de aproximadamente 150.000 moradias, em BH.

Sendo assim, os desafios colocados para as políticas urbanas e habitacionais são grandes, no enfrentamento dos problemas de moradia da cidade, principalmente, considerando-se a insuficiência de recursos financeiros para investimentos no setor. De acordo com Sousa (2002):

[...] o acirramento da crise econômica e a conseqüente queda do poder aquisitivo dos segmentos sociais médios, aliados à derrocata do SFH irão repercutir, de imediato na acentuada redução e na elitização da produção

²¹ FJP, Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMBH, Dez, 2.004.

empresarial de moradias. Estes segmentos passaram a buscar alternativas fora das áreas centrais das metrópoles, ocupando espaços até então caracterizados como populares, enquanto a população mais pobre, “expulsa”, se desloca para outros municípios da Região. (SOUSA, 2002, p. 46).

1.9 Considerações

Conforme o desenvolvimento deste Capítulo, se discutiu uma contextualização das políticas habitacionais de Belo Horizonte, durante a fase de funcionamento do SFH, conjuntamente com o BNH, na qual houve produção de moradias, a partir da qual permaneceram algumas questões, a saber:

- Se houve produção pública e privada de moradias, porque o déficit habitacional não diminuiu e, ao contrário, vem crescendo assustadoramente?
- Considerando que tem havido decréscimo significativo na média anual de aumento populacional da cidade, quais fatores têm contribuído para o agravamento do problema?

Ficou evidente que essa produção foi direcionada para as famílias com rendimento superior a 03 salários mínimos, excluindo a maior parcela da população, que representa 85% do déficit habitacional de Belo Horizonte. Tal fato mostrou que o Sistema Financeiro de Habitação foi desvirtuado das suas intenções iniciais, de atendimento a população de baixa renda.

Diante do declínio do SFH e beirando o fim do BNH, a reação do governo federal foi a de criar programas alternativos, de atendimento as famílias com rendimento de até 3 salários mensais, que por sua vez, funcionavam à margem do SFH. Em Belo Horizonte, destacou-se, nesse contexto, o Programa Pró-Habitação que no período compreendido entre 1986 a 1989, conseguiu patrocinar a produção de 10.000 moradias. Esse período conhecido como Nova República foi também visto como a “Fase Áurea” de Belo Horizonte, em que ocorreu também o fortalecimento dos movimentos dos “Sem Casa”. Entretanto, verifica-se o “lado perverso” dessa fase, uma vez que vários problemas foram originados na implementação desses programas alternativos, em Belo Horizonte, dentre os quais citam-se:

- A má administração dos recursos;
- A insuficiência de recursos e, portanto, ineficiência de atendimento;
- A baixa qualidade dos projetos e construções;

- A falta de controle do poder público na operacionalização dos empreendimentos, de vez que estes eram executados através de regime de mutirão e autoconstrução;
- O clientelismo.

Além dos problemas listados, apesar das famílias pobres conseguirem algum acesso a moradia, através desses programas, essa era de baixa qualidade e distante do centro urbano, além de se localizar em áreas com mínima infraestrutura urbana. Somando-se a esse fato, a maioria dos conjuntos habitacionais de interesse social, produzidos por esses programas, tiveram suas áreas institucionais e verdes invadidas por outras famílias, originando verdadeiros bolsões de pobreza. Em função dos escassos recursos, os empreendimentos somente conseguiam ser viabilizados, mediante a compra de terrenos com custo mais baixo. O descontrole dos preços no mercado imobiliário elevou significativamente os preços dos terrenos nas regiões mais centrais, impossibilitando a implementação desses empreendimentos em locais com infraestrutura mais adequada. Tais programas se por um lado conseguiram uma certa eficácia na produção, por outro estimularam a periferização, a expansão e formação de novas favelas. Nesse contexto foram esses os fatores que mais uma vez contribuíram para o aumento da carência habitacional de Belo Horizonte.

Aliado a esse processo de agravamento do problema habitacional no município, com a crise financeira do governo federal pós 1986 (rombo deixado nos cofres públicos no fim do BNH), a saída foi redistribuir competências e responsabilidades nos vários níveis de governo, tais medidas foram consolidadas na Nova Constituição de 1988. Porém, com a crise estatal, as políticas municipais de atendimento à população de baixa renda tiveram que assumir pesado ônus, no enfrentamento dos problemas urbanos da cidade. Grande lacuna no tocante as políticas sociais se observou, no período compreendido entre 1986 a 1995. Esse processo de distanciamento do governo federal do âmbito da política habitacional pode ser interpretado através do movimento no eixo centralização-descentralização da política habitacional. Tal movimento marcou uma época e teve como consequência a autonomização da política habitacional de Belo Horizonte. Esse movimento tem seu grau de importância, mas outras causas tiveram peso no agravamento dos problemas habitacionais, como a fragilidade dos programas, a falta de vontade política e a desorganização institucional. Certamente, que sem o apoio dos vários níveis de governo, a política habitacional da capital não teria condições de enfrentar o déficit habitacional, principalmente diante de uma população de aproximadamente 500.000 vivendo em situações precárias nas favelas.

Apesar disso, no início da década de 90, houve a institucionalização do Sistema Habitacional do Município. A prefeitura, através da “Frente BH Popular”, resolveu eleger como carro chefe da gestão a Política Habitacional de Atendimento à População de Baixa Renda. Tal medida política, diante do cenário da descentralização e do sucateamento administrativo, encontra alguma justificativa nos processos de competição eleitoral, nos quais, atrás da bandeira que defendia o enfrentamento do problema habitacional, escondiam-se interesses políticos e partidários.

A partir de 1995, observou-se uma tentativa de retomada do governo federal com novas linhas de financiamento. Programas foram criados com novos objetivos, quais sejam: a melhoria e urbanização de assentamentos precários, além da produção de novas moradias, como é o caso do Programa Habitar Brasil e Pró-Moradia. Na capital mineira, esses programas tiveram alguma repercussão. Entretanto, mais uma vez outra situação embaraçosa ocorreu: a exigência de contrapartidas financeiras dos municípios para a obtenção do repasse de recursos oferecidos por esses programas. Essa exigência colocava em risco a situação financeira do município, principalmente, considerando que as intervenções em favelas são empreendimentos que demandam altos investimentos.

A partir de meados da década de 90, vários programas municipais foram criados. Mas, o maior alcance de atendimento deles fica condicionado a captação de recursos externos (federais, internacionais, etc.). A URBEL, através de malabarismos e articulações financeiras, vem tentando implementar alguns projetos, elegendo aqueles que considera prioritários.

Enfim, as análises desenvolvidas sobre o processo de descentralização da política habitacional ocorrido no Brasil e em Belo Horizonte a partir do BNH até as mudanças institucionais, permitiu identificar o seguinte:

- Até meados dos anos 90, a política federal mudou de caráter, adotando um formato institucional marcado pela ampliação da iniciativa local, mas limitado pela regressividade e clientelismo na distribuição dos recursos;
- A retomada da eleição dos governos locais em grandes cidades gerou um processo espontâneo de formulação e desenvolvimento de políticas habitacionais locais;
- A nova Constituição estabeleceu, para o campo temático de moradia, o que parece ser um modelo ambíguo e truncado de descentralização. Ampliando

por um lado competências e atribuições municipais e, por outro, a superposição dessas nos vários níveis de governo.

Assim, conclui-se que o processo de agravamento do problema habitacional foi progressivo e cumulativo em muitos pontos devido à própria condução da política habitacional.

Acredita-se que a contextualização da política habitacional de Belo Horizonte, além de ter permitido o resgate histórico dos marcos e momentos políticos que culminaram na sua reformulação, possibilitou encontrar evidências que corroboram com a investigação da lógica de sua atuação. Considerando que essa investigação se volta para o conhecimento dessa lógica de atuação da política habitacional voltada para a população de baixa renda, nada mais pertinente que analisar a materialização das suas ações calcadas nos dois modelos: produção de novos assentamentos e intervenção em assentamentos precários existentes. Por isso, o capítulo seguinte se refere ao estudo de dois casos concretos de aplicação dessa política. Levando-se em consideração que esses dois casos estão relacionados à apenas alguns dos programas municipais, anteriormente enumerados, quais sejam: o Orçamento Participativo da Habitação – OPH e o Programa Alvorada, com a aplicação do instrumento de planejamento Plano Global Específico – PGE, considerou-se relevante o aprofundamento da análise desses programas, no próximo Capítulo.

2 CONJUNTO HABITACIONAL GRANJA DE FREITAS III X VILA SENHOR DOS PASSOS: DUALIDADE DESSA POLÍTICA?

2.1 Introdução

Enquanto o capítulo anterior contextualiza de maneira ampla a Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte – PMH, esse capítulo se refere ao aprofundamento das suas principais linhas de atuação (modelos), voltadas para a população de baixa renda, que dualizam essa política:

- A Intervenção urbanística em assentamentos existentes;
- A produção de novos assentamentos.

Na análise dos componentes e variáveis envolvidas na política habitacional para a população de baixa renda, confrontam-se, agora, as teorias dos modelos adotados nessa política com iniciativas concretas da prefeitura de Belo Horizonte. Portanto, este capítulo trata da análise comparativa desses extremos das práticas da PMH. De um lado, a referência ao modelo de política de produção de novos assentamentos: com o estudo do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III; de outro, o modelo de urbanização e regularização de favelas: através do estudo da Intervenção Urbanística na Vila Senhor dos Passos.

É importante mencionar que os resultados aqui apresentados poderiam alcançar uma dimensão mais ampla, se fossem incluídos outros estudos de casos desses modelos de política. Os conjuntos habitacionais patrocinados pela PMBH podem ser concretizados por meio de programas financeiros e habitacionais diversos, bem como por formas de gestão diferentes. Mas, a opção de inclusão de outros casos, tornaria este trabalho muito extenso. Tal fato talvez não acrescentasse informações substancialmente diferentes e certamente poderia comprometer o tempo hábil de conclusão deste curso de doutoramento.

Mas, antes da análise desses estudos de casos, considerou-se pertinente à investigação dos instrumentos de planejamento e programas financeiros que possibilitaram a realização de cada um dos empreendimentos, embora a intervenção estrutural na Vila Senhor dos Passos não tenha sido realizada integralmente. Discorre-se sobre os processos políticos que culminaram na idealização desses empreendimentos, em relação aos contextos, as origens dos recursos, o processo de conquista das famílias beneficiárias, formas de gestão, bem como os agentes envolvidos.

Ao considerar a evolução mundial (cronologia) das práticas de políticas habitacionais, o estudo da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III deveria ser realizado em primeiro lugar, e o estudo da urbanização da Vila Senhor dos Passos, em segundo lugar. Apesar dessa ordem cronológica de surgimento dos modelos de política habitacional, a atual lógica de produção da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte (desde meados dos anos 80) se manifesta através da prática concomitante desses modelos. Portanto, a ordem de apresentação das análises dessas práticas apenas foi coincidente com essa cronologia.

Conforme foi visto no capítulo anterior (Capítulo 1 da Parte II), a linha de urbanização de favelas se consolidou, desde meados da década de 80, através dos programas PRODECOM e PROFAVELA. A prática de produção de conjuntos habitacionais de interesse social, apesar de ser mais antiga, desde anos 40, no Brasil, não ocorre mais em função da necessidade de reassentamento das famílias removidas de favelas extintas. Essa prática de extinção das favelas e reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais também ocorreu em Belo Horizonte, principalmente, entre os anos 40 e anos 60. Porém, o exemplo da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III está relacionado a uma concepção diferente da prática originária desse modelo no Brasil, de vez que a política que o concebeu não objetivava a extinção de uma favela, mas o atendimento de demandas diversas do “Movimento de Sem-casa”. Tais demandas são compostas por famílias de baixa renda, cadastradas em núcleos associativos de bairros, em situação de aluguel, de coabitação (que podem ou não habitar as favelas), residentes em áreas de risco e moradoras de rua. Sendo assim, exceto para os assentamentos situados em áreas de risco, não se extingue o habitat de origem dessas famílias.

Em síntese esse capítulo apresenta a análise dos seguintes aspectos:

- Do processo de consolidação dos instrumentos político-democráticos: Orçamento Participativo Regional (OPR), em 1993, e Orçamento Participativo da Habitação (OPH), em 1995, que viabilizaram a implementação dos empreendimentos Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e de parte da Urbanização e regularização fundiária da Vila Senhor dos Passos e, por isso, paralelamente, o aprofundamento das características das linhas de atuação de produção de novos assentamentos e de intervenção em assentamentos existentes, da Política Municipal de Habitação de BH.

- Da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III; descreve-se, em linhas gerais, o processo de tomada de decisão para sua execução, a seleção de seus futuros moradores e sua forma de participação durante a construção.
- Da pós-ocupação de moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III.
- Da relação de parceria entre a Prefeitura e a agência internacional AVSI, através do Programa Alvorada.
- Da atuação do Programa Habitar Brasil, a partir de 1994, com recursos do Orçamento Geral da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em 2001, para intervenções urbanísticas na Vila Senhor dos Passos.
- Da produção da urbanização e regularização fundiária da Vila Senhor dos Passos.
- Do processo de pós-melhorias urbanas na Vila Senhor dos Passos.
- Da comparação dos modelos implementados (estudos de casos) e das primeiras considerações.

2.2 OPR: Urbanização de Favelas ou Produção de Novos Assentamentos?

Segundo depoimento da diretora de Planejamento da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, Maria Cristina Fonseca Magalhães, a linha de produção de novos assentamentos, em alguns momentos da Política Municipal de Habitação de BH, se mostrou pouco produtiva, nos anos 80 e início dos anos 90. Nesse mesmo período, a prática de urbanização de trechos de favelas já era mais freqüente (Tabela Anexo 5). Assim, observou-se no governo Sérgio Mário Ferrara (1986-1988) alguma produção na linha de novos assentamentos (pelo menos 2.000 lotes foram urbanizados para autoconstrução), mas na gestão de João Pimenta da Veiga (1989-1990) e de Eduardo Brandão de Azeredo (1990-1992) não se produziu nenhuma moradia de interesse social. Segundo Sousa (2002, p.124) “na gestão que se segue à do Prefeito Sérgio Ferrara a Prefeitura de Belo Horizonte não construiu uma única casa em Belo Horizonte”. Durante o governo do Prefeito Patrus Ananias (1993-1996), com a criação dos instrumentos da política habitacional o Orçamento Participativo – OP e Orçamento Participativo da Habitação – OPH, a produção de conjuntos habitacionais de interesse social

é retomada, mas, ainda, de forma tímida diante das demandas colocadas. Conforme Ribeiro (2001):

Nesse âmbito o desenvolvimento urbano de áreas precárias da cidade ganha destaque frente aos investimentos até então realizados. Também se garantem recursos para a construção de moradias, cujo investimento é orientado a partir da participação popular nos negócios municipais com caráter eminentemente decisório. Assim obtiveram prioridade os investimentos associados à participação popular na definição do investimento público: o Orçamento Participativo Regional (OPR) desde 1993 e o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) a partir de 1995. (RIBEIRO, F. P., 2001, p.43).

Observa-se na afirmativa de Ribeiro (2001) que a prioridade dos investimentos públicos era e ainda é dada para a urbanização de favelas (áreas precárias) da cidade (Tabela Anexo 5). Mas, esse fato não excluiu totalmente a prática do modelo de produção de conjuntos habitacionais, embora ela se mostrasse fragilizada. Com a instituição desses novos instrumentos da política habitacional e a participação popular, novas perspectivas se abriram para a linha de produção de novos assentamentos. Segundo a definição de Avritzer (2003), o orçamento participativo é uma:

política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação, envolvendo participação direta e representada. (AVRITZER, 2003, p.02).

O Programa Autogestão criado pela BH Frente Popular caracterizou-se por uma ação pioneira no tocante à produção de novos assentamentos. Mas, os recursos da Prefeitura eram insuficientes para atender simultaneamente e de forma equilibrada o Orçamento Participativo Regional – OPR e o Orçamento Participativo da Habitação – OPH, visto que naquela época (1995) os recursos mais substanciais seriam destinados ao OPR 95. Entretanto, o Movimento de Sem-casa conseguiu recursos, através do OPR 95, para a aprovação de 365 lotes urbanizados. Apesar dessa conquista do Movimento, as famílias deveriam aguardar por novos recursos para a construção das moradias. O fato é que o Orçamento Participativo Regional (OPR), criado desde 1993, prioritariamente prevê recursos para melhoria de infraestrutura urbana de áreas da cidade e teria, portanto, uma finalidade de atendimento público coletivo. Essas obras prioritárias de infra-estruturas urbanas, contempladas pelo OPR, são em

sua maioria relativas à urbanização de vilas-favelas e conjuntos habitacionais degradados. Por isso, o modelo de urbanização de favelas fortalecia-se, de vez que poderia ser colocado em prática através do instrumento político OPR, que garantia os recursos públicos financeiros. Contudo, o OPR também poderia incluir em seu escopo as propostas de produção de novos assentamentos de interesse social. Porém, nesse último caso, o atendimento final terminaria por ser individualizado, pois as unidades habitacionais seriam destinadas às famílias contempladas, as únicas beneficiárias. O demasiado envolvimento do Movimento de Sem-Casa no OPR, sem a interferência do poder público, tendia a ocasionar em uma concentração de recursos nas propostas de produção de novos assentamentos (lotes urbanizados e a execução de moradias de interesse social). Assim, identificaram-se três dilemas da participação do Movimento de Sem-Casa no OPR, a saber:

- O primeiro referente às limitações dos recursos destinados para cada Administração Regional para atender às demandas dos Movimentos de Sem-casa;
- O segundo referente à competição, na conquista dos recursos, entre a prática de urbanização de favelas e de produção de novos assentamentos;
- O terceiro referente à inserção de um bem (habitação) no OPR que seria uma conquista individual e não coletiva, conforme a proposta original do programa.

Diante da hipótese de não ocorrer uma distribuição equilibrada dos recursos públicos que eram limitados e da perspectiva de utilização desses para fins individuais, o Conselho Municipal de Habitação – CMH e a Prefeitura, após amplas discussões, decidem criar outro instrumento político para patrocinar a produção de unidades habitacionais voltadas para o atendimento da população de baixa renda, isto é, o Orçamento Participativo da Habitação – OPH. Esse processo culminou na consolidação do Orçamento Participativo da Habitação – OPH, em 1995, que prevê recursos orçamentários municipais para investimentos na linha de produção de novos assentamentos. Conforme salienta Ribeiro (2001),

[...] a experiência do OPH apresenta-se como a mais importante inovação no processo de implementação da política municipal de habitação. Além, de reiterar o projeto de exercício do poder participativo das chamadas administrações democrático – populares (Bittar, 1992), o modelo proposto de discussão pública dos investimentos em habitação popular incorpora em sua dinâmica os dilemas estruturais que estão em jogo no processo de

provisão de moradia para a população de menor renda em nosso país.
(RIBEIRO, F. P., 2001, p.13).

É interessante também observar a interferência de atores sociais, representados pelos Movimentos de Sem-Casa, nesse processo de consolidação de um instrumento político (OPH) que, por sua vez, traria reflexos significativos no fortalecimento da política de produção de novos assentamentos de interesse social (conjuntos habitacionais). Deduz-se daí, que esses atores alcançam determinados níveis de interferência da lógica de funcionamento da política habitacional, voltada para a população de baixa renda. Contudo, apesar da evolução dessa participação popular, a existência do OPH não implicava aumento imediato de recursos para serem empregados no atendimento às demandas dos Movimentos de “Sem-casa”. Mas, pelo menos, esse instrumento (OPH) oferecia condições de igualdade política na disputa de recursos para demandas diferenciadas, isto é, para a urbanização de áreas precárias da cidade ou produção de novos assentamentos.

Até 2000, antes da Reforma Administrativa do Poder Executivo Municipal, a realização do OPH era coordenada pela Prefeitura e a gestora da política municipal de habitação, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL²². Atualmente, a partir de 2001, a responsabilidade dessa sub-coordenação foi transferida para a Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB. Enumeram-se as fases de realização do OPH, a saber:

- A primeira fase consiste na definição do Executivo Municipal (Prefeitura) do montante de recursos financeiros a serem investidos na produção de novas unidades habitacionais para a população de baixa renda.
- A segunda fase se refere ao processo de deliberação do CMH sobre: a) a distribuição dos recursos, em que se define o percentual de alocação por programa habitacional e por forma de gestão de cada empreendimento (autogestão ou gestão pública); b) os critérios de seleção de atendimento dos núcleos do Movimento de Sem-Casa; c) o número total de famílias a serem atendidas no OPH); d) os critérios para eleição de delegados ao Fórum Municipal do OPH.
- Na terceira fase são constados: a) a realização de reuniões regionais de caráter informativo com a participação das famílias cadastradas, nos núcleos do

²² A Urbel, naquele período, era o órgão gestor da política municipal de habitação de Belo Horizonte; em 2000, com a implantação da reforma administrativa pela prefeitura de Belo Horizonte, foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB), que assume a gestão dessa política, passando a se responsabilizar pela implementação do OPH e suas decisões, inclusive a construção de novos conjuntos habitacionais.

Movimento de Sem-Casa; b) a eleição dos delegados que participarão do Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação.

- A Quarta fase se refere à realização do Fórum Municipal do OPH. Durante o Fórum Municipal do OPH selecionam-se os Núcleos de Sem-Casa a serem contemplados no OPH, a partir dos critérios estabelecidos pelo CMH, define-se o número de unidades habitacionais que serão distribuídas entre as famílias cadastradas, em cada um dos núcleos contemplados, e elegem-se os delegados que irão compor a COMFORÇA da Habitação.
- A Quinta fase se refere à assembléia geral realizada pelos líderes dos Núcleos de Sem-Casa contemplados no Fórum Municipal do OPH para as seleções dos futuros moradores dos conjuntos habitacionais. Esses núcleos também são responsáveis pelo encaminhamento das informações das famílias beneficiadas, registradas em ata da Assembléia, ao gestor da política municipal de habitação.

A instância principal de realização do OPH é o Fórum Municipal de Habitação, onde se dá importante fase de discussão pública sobre as prioridades de investimentos em habitação para a população de baixa renda. Neste evento são reunidas as principais lideranças do Movimento de “Sem-Casa”, além dos agentes públicos ligados a PMH. No caso de implementação do empreendimento, através de gestão pública, todas as iniciativas operacionais, técnicas e sociais, para cumprimento das decisões do OPH, cabem ao gestor da Política Municipal de Habitação. Logo a seguir, tem-se um esquema-síntese de funcionamento do OPH (Figura 3). O conjunto Habitacional Granja de Freitas III foi viabilizado com recursos do município garantidos pelo Orçamento Participativo da Habitação – OPH 98. Por isso, foi necessária essa breve análise sobre a instituição desse instrumento da Política Municipal de Habitação. Ressalta-se que a linha de produção de novos assentamentos para a população de baixa renda, tanto pode ser patrocinada por programas específicos do município, através do OPH, quanto pode ser promovida por programas estaduais, federais e internacionais. É importante fazer a seguinte observação, em relação ao financiamento de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS): em princípio os recursos a serem empregados no OPH eram provenientes da receita orçamentária do município, mas com o gradativo aumento das demandas e da participação da população dos núcleos de sem-casa, os recursos municipais se tornaram cada vez mais insuficientes para a produção da Política Municipal de Habitação. Por isso, o poder público tem recorrido

a recursos externos ao município. Contudo, a implementação do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III se deu apenas com recursos do município, através do OPH 98.

Figura 3 – Organograma do Orçamento Participativo da Habitação

Fonte: RIBEIRO, Frank de P., 2001.

A Política Municipal de Habitação – PMH estabelece diretrizes para a linha de produção de novos assentamentos expressas na Resolução II do Conselho Municipal de Habitação (CMH), de acordo com a síntese da Tabela 3.

Tabela 3 – Diretrizes e Etapas do Empreendimento Habitacional em Novos Assentamentos da Política Municipal de Habitação – Belo Horizonte – 2.000

Diretrizes dos Novos Assentamentos	Etapas / Empreendimento Habitacional
<p>Preferência de utilização de áreas localizadas na malha urbana, dotadas de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários;</p> <p>Predominância de porte de Conjuntos habitacionais com até 300 unidades habitacionais;</p> <p>Preferência de utilização de áreas próximas à origem das famílias beneficiárias;</p> <p>Obrigatoriedade da Regularização fundiária;</p> <p>Definição de parcelamento compatível com a tipologia da unidade habitacional podendo utilizar-se de lotes individuais ou coletivos e condomínios horizontais ou verticais.</p> <p>Adensamento como forma de melhor aproveitar os terrenos;</p> <p>Padronização do tamanho da moradia de acordo com a família, como forma de racionalizar os recursos.</p>	<p>Aquisição de terrenos;</p> <p>Urbanização de terrenos;</p> <p>Construção das moradias.</p>

Fonte: CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Política habitacional para o Município de Belo Horizonte*. Resolução n.º II, Belo Horizonte, dez. 1994.

A política municipal de habitação de BH atenderá às demandas, conforme a Resolução nº II do CMH (1994):

[...] coletivas organizadas, salvo no caso das famílias residentes em áreas sujeitas a condições de risco, tal que impeçam sua permanência nas mesmas, definidas pelo órgão competente, em caso de reassentamentos necessários à execução de obras públicas, e demandas encaminhadas pelo órgão da PMBH responsável por programas de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua e dos adolescentes e crianças com trajetórias de ruas. (CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, Resolução n.º II, Art. 8º, 1994)

De acordo com o artigo 8º, da Resolução n.º II do Conselho Municipal de Habitação, fica evidente a diretriz de atendimento da política habitacional, voltada para a linha de produção de novos assentamentos, às demandas coletivas organizadas em movimentos na luta pela

moradia. Além disso, essas demandas precisam contemplar os demais critérios estabelecidos pela política, mencionados nos Capítulos 3 da Parte I e 1 da Parte II.

Segundo Ribeiro (2001):

[...] o modelo adotado de participação do Movimento de Sem Casa de Belo Horizonte para integrar às linhas de atuação da política social se pautou pela incorporação daqueles grupos sociais que se organizaram, ao longo dos anos 80 e início dos 90, em torno de reivindicações de infra-estrutura básica e moradia popular. Grupos estes gestados na notável dinâmica associativa e organizativa que tomou o cenário político brasileiro no período, “resultado da rede movimentalista”. Daí saíram muitas lideranças políticas que atualmente ocupam cargos nas estruturas de governos subnacionais de gestões democráticas e populares, sendo a Prefeitura de Belo Horizonte um bom exemplo desde 1993. (RIBEIRO, F. P., 2001, p. 50).

Acredita-se que essa forma de participação organizada de famílias que reivindicam infra-estrutura básica e moradia refletiu gradativamente no aumento dos investimentos públicos em HIS e urbanização e regularização de favelas.

Esse fato pode ser verificado nas Tabela 4, Tabela 5e Gráfico 1 que mostram a evolução desses investimentos (a partir de 1986), desde o período de consolidação dos movimentos organizados na luta por melhores condições de moradia.

A política de produção de novos assentamentos, inicialmente (1993-1999), se dava através de duas modalidades:

- A Produção de Lotes Urbanizados.
- A Construção de Unidades Habitacionais.

Tabela 4 – Evolução dos Investimentos Realizados pela URBEL em HIS e Urbanização e Regularização de Favelas (1986 a 2001)

Ano De Exercício	Custeio (U\$)	Obras (U\$)	Total (U\$)	Variações Percentuais
1986	1.202.362,00	636.927,00	1.839.289,00	
1987	1.328.846,00	2.749.067,00	4.077.913,00	121
1988	1.859.604,00	1.025.456,00	2.885.060,00	-29
1989	1.302.915,00	124.206,00	1.427.121,00	-50
1990	1.559.462,00	1.122.533,00	2.681.966,00	87
1991	1.468.921,00	1.567.928,00	3.036.850,00	13
1992	1.633.974,00	2.338.564,00	3.972.539,00	30
1993	1.822.363,00	759.088,00	2.581.451,00	-35
1994	3.437.212,00	3.695.876,00	7.133.088,00	176
1995	6.260.392,00	10.194.974,00	16.455.367,00	130
1996	6.318.963,45	14.006.941,26	20.325.904,71	24
1997	5.814.389,17	14.359.615,24	20.174.004,41	-1
1998	5.945.868,78	15.736.061,68	21.681.930,46	7
1999	8.311.227,77	22.613.813,01	30.925.040,78	-
2000	9.605.173,30	23.245.836,97	32.851.010,27	-
2001	8.447.758,13	39.110.153,55	47.557.911,68	-
2002	8.247.183,90	21.300.943,00	29.548.126,93	-
2003	8.857.301,96	19.017.776,73	27.875.078,69	-

Fonte: URBEL, 2001. Notas: (a) Os valores estão convertidos pelo dólar comercial médio anual; (b) Sinal convencional utilizado, pois não se aplica dado numérico.

Entretanto, com a experiência acumulada da realização dos vários OP's, por determinação do CMH, foram definidas algumas mudanças na forma operacional e constitutiva desse mecanismo político. Essas mudanças incluem a criação de um Programa de Apoio às Cooperativas e um procedimento para a transformação dessas duas modalidades (Lotes Urbanizados e Construção de Unidades Habitacionais) em uma única, isto é, o Programa de Unidades Habitacionais Completas. A instituição do Programa de Unidade Habitacional Completa abrange a aquisição, a aprovação de parcelamento da gleba ou terreno, a urbanização e finalmente a execução das unidades habitacionais. Esse programa, em parte, foi criado para equacionar o problema do mau entendimento das famílias beneficiadas que acreditavam que diante da posse de um terreno teriam a garantia de moradia, mesmo que por regime de autoconstrução, o que não era verdade. Então, essas famílias precisavam aguardar

a obtenção de novos recursos (sejam próprios ou de outros programas públicos) para a construção de suas moradias. Além disso, a modalidade “Lote Urbanizado” garantia um único terreno para um grupo de famílias, o que implicava o direito de cada uma delas a apenas uma fração ideal desse terreno.

Tabela 5 – Recursos Aplicados em Urbanização e Produção de Novos Assentamentos (1986 a 2003)

Anos	Recursos Aplicados
1986	636.927,00
1987	2.749.067,00
1988	1.025.456,00
1989	124.206,00
1990	1.122.533,00
1991	1.567.928,00
1992	2.338.564,00
1993	759.088,00
1994	3.695.876,00
1995	10.194.974,00
1996	15.500.000,00
1997	14.359.615,24
1998	15.736.061,68
1999	22.613.813,01
2000	23.245.836,97
2001	39.110.153,55
2002	21.300.943,00
2003	19.017.776,73
TOTAL	195.098.819,18

Fonte: URBEL. (1) Relatório “4º Seminário de Governo – Gestão 93/96”, Nov-96. (2) Demonstrações Financeiras do FMHP (período 1997/2003).

Gráfico 1 – Desembolso do Fundo Municipal de Habitação (1986 A 2003)

Fonte: URBEL. (1) Relatório “4º Seminário de Governo – Gestão 93/96”, Nov-96. (2) Demonstrações Financeiras do FMHP (período 1997/2003).

É importante relembrar as formas de gestão dos processos de execução. No item 2.1 do Capítulo 2 da Parte I, foram identificadas três formas de gestão de EHIS, em Belo Horizonte, a saber:

- A gestão pública;
- Co-gestão;
- Autogestão.

Mas, a primeira e a terceira formas de gestões, acima enumeradas, são mais frequentemente empregadas pelo poder público. Nas três formas de gestão de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social tem-se a intermediação do poder público através do patrocínio total ou parcial, tanto na conquista dos terrenos, quanto na execução das unidades habitacionais. Normalmente, a produção de lotes urbanizados é realizada na forma da gestão pública. No Capítulo 2, Parte I, também foram abordadas as várias formas de aquisição de terrenos para a implementação de Empreendimentos de Interesse Social (EHIS). Na forma de gestão pública o governo pode adquirir terrenos para a implementação de EHIS com recursos da receita municipal garantidos pelo instrumento OPR, ou com recursos externos (governos estadual e federal) provenientes de programas financeiros habitacionais gerenciados pela CEF, como o Pró-moradia, Pró-infra, Programa Especial de Habitação Popular – PEHP, dentre outros. O OPR pode priorizar, através de decisão democrática, recursos para aquisição de lotes urbanizados atrelados a finalidade de construção futura de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social. Além dessas possibilidades, o poder público pode utilizar áreas de seu domínio, em condições aceitáveis de habitabilidade. Quando se tratar de glebas, o poder

público precisa proceder à aprovação de projeto de parcelamento e à urbanização com implementação de infraestrutura básica.

A aplicação da linha da PMH referente à Intervenção em Assentamentos Existentes (vilas – favelas), conforme mencionado, teve como incentivos iniciais os programas PRODECOM, PROFAVELA, abordados no Capítulo 1, Parte II, e o instrumento político OPR. Essa linha de atuação da política objetiva intervir em assentamentos precários da cidade de BH, com a realização de urbanização, regularização fundiária, serviços sociais e implementação de equipamentos públicos visando à melhoria das condições de habitabilidade desses espaços.

Atualmente, em termos de legislação municipal, para a intervenção urbanística em vilas-favelas, o governo de BH dispõe de instrumentos de planejamento importantes: como o Plano Diretor (Leis n.ºs 7.165/96 e 7166/96), legislação específica para as Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS (Lei n.º 8.137/2000), Plano Global Específico – PGE. Aliás, conforme exigência do Plano Diretor, para intervir em assentamentos precários é necessário primeiro a realização de Planos Urbanísticos que contenham prognósticos; diagnósticos, propostas de intervenções físico-ambientais, jurídico-legais e sócio-organizativas, além da previsão de custos para a implementação dessas intervenções. O Plano Global Específico, realizado sob gerenciamento da URBEL, é o instrumento de planejamento que cumpre essa função.

Ademais, o CMH, na Resolução II, estabelece diretrizes para a intervenção nas vilas-favelas de Belo Horizonte, de acordo com a Tabela 6.

Tabela 6 – Objetivos, Diretrizes e Tipos de Intervenção na Atuação em Assentamentos Existentes – Política Municipal de Habitação – Belo Horizonte – 2.000

Objetivos Da Prefeitura	Diretrizes – Conceitos	Tipos De Intervenção
Intervir nas vilas-favelas com investimentos progressivos, de acordo com a disponibilidade de recursos; Intervir de forma planejada e organizada, com a participação da comunidade.	A vila-favela faz parte da estrutura da cidade; A vila-favela pode ser transformar em um assentamento habitacional adequado; A urbanização e regularização devem acontecer simultaneamente; Urbanizar e regularizar favelas é combater o déficit habitacional qualitativo.	Intervenção Estrutural: urbanização e regularização total da vila-favela em etapas, a partir do Plano Global Específico; Intervenção Pontual: obras de âmbito restrito e emergencial; Manutenção das intervenções realizadas.

Fonte: CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Política habitacional para o Município de Belo Horizonte*. Resolução n.º II, Belo Horizonte, dez. 1994. Citado em PAULA RIBEIRO (2001 p 46).

Uma crítica a essa política tem sido direcionada às ações de melhorias habitacionais, que praticamente não ocorrem nos processos de urbanização de vilas-favelas. Geralmente, os

moradores das vilas-favelas, quando podem, assumem o custo da melhoria de suas moradias. Além disso, as intervenções planejadas de modo global, através do Plano Global Específico – PGE, se dão de forma gradativa com as intervenções pontuais. Tal fato ocorre devido aos insuficientes recursos financeiros, conquistados nos OPR, pelas comunidades de vilas-favelas de BH, para uma intervenção estrutural. Entretanto, o governo federal através do Programa Habitar Brasil – HBB, na linha de urbanização de assentamentos subnormais, realizou contrato financeiro com a Prefeitura de BH para a intervenção estrutural na Vila Senhor dos Passos. Esses últimos aspectos serão analisados no estudo da Vila Senhor dos Passos.

2.3 Conjunto Habitacional Granja de Freitas III – CHGF: A Reprodução do Velho Modelo?

2.3.1 Introdução

Este estudo trata de um caso concreto de aplicação da política de produção de novos assentamentos de BH, o Conjunto habitacional Granja de Freitas III – CHGF-III. Geograficamente, esse Conjunto Habitacional limita-se ao sul com o Conjunto Taquaril, a leste com as chácaras Granja de Freitas²³, a oeste com os bairros Alto Vera Cruz e Saudade, e ao norte com a Vila da Área, à margem do ribeirão Arrudas. O empreendimento situa-se à rua 931, n° 60, bairro Vera Cruz, região leste do município de Belo Horizonte, Minas Gerais. (Figura 4 e Figura 5).

O critério de escolha de estudo do CHGF III se deu em função de alguns aspectos principais, mencionados no Capítulo 3 da Parte I, a saber:

- Conjunto Habitacional produzido para a população de baixa renda e em fase de pós-ocupação (4 anos e 11 meses).
- Conjunto Habitacional produzido na forma de gestão pública.
- Política de atendimento a um público de baixa renda diversificado [moradores de áreas de risco de favelas, de rua, de favelas em regime de aluguel, de bairros periféricos em regime de aluguel e de favor com outra (s) família (s)].
- Conjunto Habitacional que passou por acompanhamento do setor social da SMHAB e da PMBH.

²³ Segundo a legislação urbanística do município de Belo Horizonte, a área do Conjunto localiza-se na folha número 37 do Anexo II da Lei 7166, de 27 de agosto de 1996.

Figura 4 – Inserção Urbana do Conjunto Granja de Freitas

Fonte: URBEL, 2001.

Busca-se, também, a constatação ou não da existência de relação de complementariedade ou de retroalimentação entre essa prática e a de urbanização e regularização de favelas, de acordo com as questões levantadas nas Considerações Iniciais da Parte I, deste volume. Para isso, investigam-se as origens das famílias contempladas com moradias do CHGF-III, isto é,

se há casos de atendimento de famílias procedentes de áreas de risco e de processos de remoção por obras públicas nas favelas. Ademais, verifica-se se esse modelo de política habitacional tem possibilitado melhorias nas condições de vida da população atendida, ou seja, o acesso ao mercado de trabalho, através de oportunidades de emprego, com implicações na renda mensal familiar, e à cidade (acessibilidade ao uso de equipamentos públicos, transportes, serviços e comércio). Para alcançar esse outro objetivo, procede-se a um estudo comparativo entre o perfil sócio-econômico das famílias beneficiadas, no hábitat de origem (antes de se mudarem para o CHGF III) e na pós-ocupação do CHGF III.

Figura 5 – Implantação do Conjunto Granja de Freitas III

Fonte: URBEL, 2001.

Objetiva-se com esse estudo de caso a obtenção de informações que permitam uma análise mais aprofundada da prática do modelo de política de produção de novos assentamentos, segundo a realidade e contexto em que foi concretizado o CHGF III. Investigam-se as características e traços constitutivos, dessa prática de política, comparando-os com os definidos no modelo teórico de origem. Discorre-se sobre o processo de produção do CHGF-

III, analisando-se os instrumentos políticos, administrativos, financeiros e de gestão que o viabilizaram.

Enfim, são realizados estudos comparativos entre a situação de moradia anterior ao CHGF-III e na pós-ocupação do CHGF-III.

2.3.2 OPH e o CHGF III

O processo que viabilizou a produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III teve início com a participação de 83 núcleos do Movimento de Sem-Casa, no II Fórum Municipal do Orçamento Participativo da Habitação, realizado em 1998.

Conforme as fases, descritas anteriormente, de realização do OPH, antes do II Fórum Municipal ocorreram reuniões regionais preparatórias, nas quais foram definidas pelo CMH, a partir do balanço do OPH/1997: a destinação dos recursos para o OPH 98/99 e os critérios de seleção para atendimento dos Núcleos de Sem-Casa, através das políticas de lotes urbanizados e de produção de conjuntos habitacionais. Além disso, foram eleitos 202 delegados que participariam do II Fórum Municipal do OPH.

Dentre as principais definições do II Fórum Municipal de OPH, citam-se: a decisão de construção do CHGF III; a eleição de membros para o COMFORÇA; a seleção dos Núcleos de Sem-casa que seriam contemplados pelas políticas de lotes urbanizados ou de produção de conjuntos habitacionais.

O CMH e a Prefeitura de BH determinaram que para a implementação das propostas do II Fórum Municipal do OPH seriam destinados R\$21.000.000,00, recursos esses provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH). O emprego e a distribuição desses recursos públicos seriam feitos da seguinte forma: para a modalidade lotes urbanizados seriam empregados R\$7.000.000,00, e para a modalidade construção de unidades habitacionais, os 14.000.000,00 restantes. Desse último valor, parte dele, isto é, R\$ 3.456.969,03 (16,5%), foi destinada à produção do CHGF III. (Figura 7)

Tabela 7 – Distribuição de Recursos – OPH – 1998/1999

Programa	Quantidade de Recursos
Lotes Urbanizados	R\$ 7.000.000.00
Unidades Habitacionais	R\$ 14.000.000.00
Total	R\$ 21.000.000.00

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB, 2001.

Conforme Tabela 8, tem-se a listagem dos 26 Núcleos Contemplados pela política de produção de conjuntos habitacionais. Ainda, caberia aos representantes dos Núcleos de Sem-Casa a definição dos critérios para seleção das famílias que seriam contempladas com unidades habitacionais do futuro CHGF III.

As unidades habitacionais do CHGF III seriam distribuídas entre essas famílias selecionadas pelos Núcleos de Sem-Casa. As exigências dessas famílias quanto à distribuição das unidades habitacionais eram as seguintes:

- Grupo familiar, composto por número maior de pessoas²⁴, teria acesso a unidades habitacionais com 03 quartos.
- Grupo familiar, composto por número menor de pessoas, teria acesso a unidades habitacionais com 02 quartos.
- As famílias procedentes de um mesmo núcleo associativo seriam agrupadas em um mesmo bloco.

Tabela 8 – Distribuição das U.H.'s do CHGF-III entre os Núcleos de Sem-Casa Participantes do OPH.

NÚCLEOS DE SEM-CASA	UNIDADES HABITACIONAIS CONQUISTADAS
Asca	2
Ascapaz	11
Centro de Ação Com. Vera cruz	11
Núcleo do Bairro Saudade	6
Compedteca	12
Associação Comunitária Ponta Porá	9
Coproseg	9
Núcleo Pró-Habitação do Bairro Nova Vista	5
Núcleo do Bairro Taquaril	5
Núcleo Nossa Senhora das Dores	6
Ass. Comunitária Vila Isabel	5
Grupo Moradia para Todos	5
Mobel	17

NÚCLEOS DE SEM-CASA	UNIDADES HABITACIONAIS CONQUISTADAS
Ass. Comunitária dos Amigos da Vila Maria Gorduras	3
Núcleo do Bairro São Paulo	7
Conselho Regional das Associações da Região Nordeste	9
Núcleo Pró-Morar	2
Colégio Batista I	2
Colégio Batista II	1
Concórdia	2
Núcleo Harmonia e Esperança do Bairro Goiânia	1
Associação Vila Pinho	1
Associação Comunitária Jatobá	2
Núcleo Santa Cruz	1
Núcleo Santíssima Trindade	10
Núcleo São Marcos	2
TOTAL	146

Fonte: PRODIC / GEMO / SMHAB, 2003.

Então, conforme relatório da SMHAB (2001), a distribuição das 54 unidades habitacionais com 3 quartos, entre as famílias contempladas, se daria da seguinte forma:

- Seriam destinadas às famílias compostas por mais de 05 membros. Nessa situação havia 29 casos.
- Seriam destinadas às famílias compostas por 04 membros: pai, mãe, filho e filha. Foram constatados 12 casos.
- Seriam destinadas às famílias compostas por 04 membros sorteadas em reunião realizada em 02 de abril de 2001. Foram identificados 11 casos.

Além desses critérios de distribuição, as famílias compostas com algum membro idoso ou em condições especiais de acessibilidade seriam instaladas nas unidades habitacionais – UH's próximas à entrada do conjunto habitacional, onde o acesso a elas seria mais favorável. Nesta última situação foram identificadas 8 famílias. Acrescenta-se que a realização dessa distribuição das unidades habitacionais se deu mediante a presença de técnicos do setor

social da Secretaria Municipal de Habitação, em assembléia geral com as famílias cadastradas nos núcleos discriminados na Tabela 8.

Assim, mostrou-se como foi esse processo de conquista de unidades habitacionais do Movimento de Sem-Casa, através do OPH 98/99. Além disso, foi feita a caracterização das famílias contempladas com unidade habitacional do CHGF III, que faziam parte do cadastro do Movimento de Sem-Casa de núcleos diferenciados. Como essas famílias faziam parte desse cadastro, pressupõe-se que elas atenderiam aos critérios estabelecidos pela PMH. Através do instrumento OPH, a população candidata ao atendimento dessa política de produção de novas moradias cria oportunidades de participação das discussões sobre o empreendimento.

No modelo antigo, a produção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda ocorria para atendimento de processo de remoção total de famílias e extinção das favelas, por determinação e imposição do poder local. Nesse caso o conjunto habitacional foi produzido para atender às solicitações das próprias famílias que viviam de aluguel, de coabitação, em áreas de risco das favelas e nas ruas. Entretanto, a política de produção exclusiva de conjuntos habitacionais para reassentamento total de famílias removidas de assentamentos precários não deixou de existir. Porém, explicita-se que essa política somente ocorre quando o assentamento humano está integralmente, ou em sua maior parte, situado em área com mínimas chances de ser recuperada, salvo em caso de suntuosos investimentos. Nesse caso específico, a Lei Orgânica do Município – LOM prevê responsabilidade de âmbito do poder executivo, exigindo deste último providências quanto à retirada das famílias desses assentamentos precários de risco. Pode-se citar como exemplo dessa circunstância, em Belo Horizonte, a produção do Conjunto Habitacional Esperança, em 1994, na região oeste da cidade. Tal conjunto foi produzido originalmente para atendimento exclusivo de população de área de risco com a finalidade da extinção do assentamento de origem (Favela do Lixão), logo após a retirada das famílias. Tratava-se de área cujo solo era instável, insalubre e com topografia acidentada (antiga área de despejo de lixo da cidade). Diante do exposto, verifica-se que a concepção do modelo de política habitacional de produção do CHGF-III, embora contenha várias características do modelo original, se difere em relação aos seus propósitos. Convém ressaltar que o modelo original de produção de conjuntos habitacionais ocorria independentemente da possibilidade de recuperação ou melhoria urbana do assentamento precário (favela).

As diferenças existentes entre o modelo antigo de produção de conjuntos habitacionais e o modelo atual permitem reforçar a idéia de que esse novo modelo, dadas as suas características, retroalimenta o modelo de urbanização e regularização de favelas. O modelo antigo de produção de conjuntos habitacionais não permitia concomitantemente a aplicação do modelo de urbanização e regularização de favelas, de vez que possuíam concepções políticas opostas. Isto é, enquanto o primeiro objetivava a extinção das favelas o segundo intencionava a consolidação delas. Sendo assim, inicialmente, procura-se demonstrar essas diferenças entre as práticas atuais e as originais, para depois verificar a existência de relações de complementaridade entre o modelo atual de produção de conjuntos habitacionais e de urbanização e regularização de favelas.

Poderia-se considerar o fato de essas famílias não terem outra alternativa de acesso a uma moradia (propriedade) em padrões adequados e, por isso elas se submetem às políticas habitacionais para a população de baixa renda nos padrões existentes. Não se pode preterir o fato de elas preferirem um lote particularizado com uma habitação unifamiliar (fato comentado sobre a confusão de entendimento gerada pelas famílias no OPR, na modalidade Lotes Urbanizados). Porém, na provisão pública de conjuntos habitacionais de interesse social, a prefeitura mantém uma postura impositiva quanto ao modelo de produção, pois, os recursos de que dispõem para o atendimento, frente às significativas demandas por moradias, são sempre insuficientes. Para ampliar essa capacidade de atendimento das demandas por moradias, com políticas de subsídio ou não, a Prefeitura opta por adotar critérios que permitam alguma economia desse processo de produção. Dentre esses critérios, inclui-se a padronização das unidades habitacionais e a utilização de coeficientes de aproveitamento máximos do terreno. Tais opções de produção apresentam seus aspectos negativos, como por exemplo: a monotonia de muitos conjuntos habitacionais e o adensamento residencial excessivo de algumas áreas urbanas que, por sua vez, sobrecarrega a infraestrutura urbana do entorno imediato. Por isso afirma Maricato (1979):

A ingênua busca de criação arquitetônica popular resulta bastante frustrada dada à articulação rígida de todos os elementos que se compõem na determinação do produto, e casa popular: o lote, de dimensões pequenas, os materiais baratos, simples, de manipulação fácil e largamente conhecidos, [...]. (MARICATO, 1979, p.91).

Observa-se, então, que a produção do CHGF III efetivou-se não para atender a um processo exclusivo de reassentamentos de famílias, procedentes de uma favela específica, mas para

atendimento de demandas diversas. Em relação ao regime de ocupação de moradia anterior (antes do CHGF-III) na pesquisa amostral, constatou-se que 48% das famílias entrevistadas moravam de aluguel e 38% coabitavam. (Tabela 10).

2.3.3 A Produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III

O CHGF III, registrado como Residencial Jardim das Orquídeas, possui 146 unidades habitacionais – UH's com tipologia de casas geminadas (pequenos sobrados com dois pavimentos).

Na região, onde foi implantado o CHGF III, existem outros três conjuntos habitacionais de interesse social – CHIS, também produzidos pela Prefeitura e SMHAB, em épocas diferentes, e com tipologias diversas, a saber:

- O Conjunto Habitacional Granja de Freitas I, inaugurado em 1997. Composto por 85 unidades habitacionais (tipologia: casas geminadas de 02 pavimentos).
- O Conjunto Habitacional Granja de Freitas II, inaugurado em dezembro de 2001, com 544 unidades habitacionais (tipologia: prédios com apartamentos).
- O Conjunto Habitacional Granja de Freitas IV, inaugurado em 2004 (tipologia: casas geminadas de 01 pavimento), com 100 unidades habitacionais. Esse conjunto foi construído especificamente para atendimento das famílias desabrigadas das chuvas, em 2003.

Figura 6 – Vista Panorâmica do Conjunto Granja de Freitas III

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás

Assim, a Prefeitura e SMHAB produziram uma concentração residencial de população de baixa renda na região do Granja de Freitas. Por isso, foi necessária a elaboração de um Plano Diretor específico desse local. Tal documento prevê uma série de medidas mitigadoras que

deverão ser aplicadas para amenizar os impactos ambientais negativos, produzidos pelos empreendimentos habitacionais de interesse social. Dentre essas medidas mitigadoras, que foram traduzidas em programas ambientais, citam-se:

- A implantação de Programa de Comunicação Social e Educação Ambiental;
- A implantação de Programa de Recomposição da Flora e de Revegetação de taludes.

Certamente que a instalação de 875 famílias nessa região traria implicações para a dinâmica sócio-espacial ali existente, bem como para a região de entorno. Além do mais, esse aumento de contingente populacional repercutiria diretamente no crescimento da demanda por transportes, serviços, comércio e equipamentos públicos.

2.3.4 Do Terreno de implantação do CHGF-III

Os recursos públicos conquistados para a produção do CHGF III, por meio do OPH, foram empregados na urbanização do terreno e na execução das unidades habitacionais. A prefeitura disponibilizou parte de um terreno (aproximadamente 13.000 m²) com área total de 550.000 m², de domínio público municipal, localizado na região Granja de Freitas. Esse terreno, de propriedade anterior da empresa Nexus Empreendimentos, havia sido adquirido pela PMBH, em 1994, através do decreto n.º 7.780 de 03 de maio de 1994²⁵, no qual este órgão declara de utilidade pública para fins de desapropriação, alguns imóveis localizados no local denominado Granja de Freitas (Figura 7).

Figura 7 – Vista do Terreno do Granja de Freitas

Fonte: URBEL, 2000.

De acordo com pesquisa documental da SMHAB, algumas famílias cadastradas nos Núcleos de Sem-Casa eram de regiões vizinhas ao Granja de Freitas e tinham o conhecimento desse

²⁵ DOM – Diário Oficial do Mu, Belo Horizonte, maio de 1994 (retificação do decreto n.º 7.715 de 20 de outubro de 1993).

terreno. Por isso, essas famílias reforçaram a idéia, junto à Prefeitura, da utilização desse terreno para a implementação do CHGF III. Esse terreno corresponde aos lotes de 09 a 14 (Área C), da quadra 9, do antigo parcelamento registrado em cartório, em 1948, pela prefeitura do município de Sabará (Figura 8). É importante dizer que a área chamada de Granja de Freitas foi incorporada ao território do município de Belo Horizonte, devido às alterações dos limites municipais entre Belo Horizonte e Sabará.

2.3.5 Caracterização da Região de Entorno

A região de entorno, composta pelos bairros Alto Vera Cruz, Taquaril e chácaras do Granja de Freitas, apresenta suas especificidades. O bairro Alto Vera Cruz possui um setor de comércio diversificado. De acordo com os dados do Cadastro Mobiliário Urbano da Prefeitura de BH de 1996, nesse bairro foram identificados 232 pontos de comércio (local e de bairro), 28 indústrias e 266 atividades de serviços, além de 176 pontos de serviços autônomos. Comparativamente, o bairro Taquaril possuía 27 pontos de comércio, 06 indústrias, 30 pontos de serviços e 20 pontos de serviços autônomos²⁶.

A região das chácaras caracterizava-se por áreas rurais remanescentes do parcelamento antigo (1948), que ao longo do tempo foram desmembradas em terrenos com dimensões menores. Entretanto, essas áreas de chácaras não possuíam pontos de serviços e de comércio. A população habitante dessas áreas do Granja de Freitas ainda se desloca para utilizar os serviços e comércios do bairro Alto Vera Cruz. (Anexo 1)

Na época dessa pesquisa, existiam 06 escolas de ensino fundamental, na região de entorno do Granja de Freitas. Mas, devido à existência de uma população jovem na região, essas escolas são insuficientes para o atendimento das demandas existentes. (Tabela 9).

A região é servida por três linhas de transportes coletivos, duas delas são diametrais de n.º(s) 4701 e 7701e atendem, principalmente, o bairro Alto Vera Cruz, a outra linha é semi-expressa, de n.º 8002, com trajetória pela rua Marzagânia que se localiza nas proximidades do terreno do Granja de Freitas, em direção à Vila São José (município de Sabará).

Quanto ao setor de saúde, a região de entorno possui três postos de saúde, assim denominados: Taquaril, Novo Horizonte e Vera Cruz. Os dois primeiros postos de saúde localizados no bairro Taquaril e o último no bairro Alto Vera Cruz. A prefeitura,

²⁶ Neste levantamento não foram consideradas as atividades implantadas nestes bairros não regularizadas pela prefeitura.

da data de registro inicial do loteamento (1948). Como essa data de aprovação desse loteamento era anterior a promulgação da 1ª lei de parcelamento do solo de Belo Horizonte (1985), não seria necessário acatar as normas da lei atual. Essa estratégia evitou que fosse aplicada a exigência da lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei n.º 4.034/85; e alterações constantes na Lei n.º 7.166/96) da destinação de 35% da área do terreno para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários, sistema de circulação e espaços livres de uso público. Contudo, para viabilizar a proposta de implementação do CHGF III novas vias de acesso foram projetadas, sendo essas compatíveis com a geometria do arruamento projetado no parcelamento anterior. Mas, se de um lado essa estratégia permitiu um maior aproveitamento do terreno para fins habitacionais, por outro favoreceu seu adensamento residencial que, por sua vez, sobrecarregou a infra-estrutura existente. Não obstante, observa-se, na área do Granja de Freitas, essa produção massiva de conjuntos habitacionais de interesse social em contraposição à produção insuficiente de equipamentos públicos e de infra-estrutura urbana para atendimento de sua população.

A forma de gestão do empreendimento CHGF III seria pública, por isso foram realizados processos de licitação para a elaboração dos projetos: arquitetônico e complementares, bem como para a execução das obras. As empresas contratadas pela PMBH e SMHAB para a produção do CHGF III foram, respectivamente, a empresa LOCI Arquitetos Associados SC (projetos) e a Construtora Andrade Gutierrez. Empreendimentos Ltda (obras). (Anexo 1)

As principais diretrizes de projeto arquitetônico e urbanístico quanto à implantação do empreendimento foram as seguintes:

- Evitar grandes movimentos de terra na terraplanagem, por isso os blocos foram dispostos de forma compatível com a topografia do terreno.
- Promover o aproveitamento máximo de ocupação do terreno.

Tabela 9 – Equipamentos de Ensino do Conjunto Granja de Freitas III

Nome da escola	Localização	Salas	Escolaridade	Alunos Atendidos	Turmas	Capacidade Estimada*
Escola Municipal Prof. Alcida Torres	Taquaril	19	1ª a 8ª	1658	57	1590
Escola Municipal Israel Pineiro	Alto Vera Cruz	16	5ª a 8ª	1631	48	1440
Escola M. George Ricardo Salum	Alto Vera Cruz	17	1ª a 8ª	1329	44	1346
Escola Municipal Fernando Dias Costa**	Taquaril	23	1ª a 8ª	1653	56	1804
Escola Estadual Nicésio Tavares**	Alto Vera Crz	12	1ª a 4ª	871	32	900
Escola Estadual Dr. Júlio Soares	Granja de Freitas	07	1ª a 4ª	590	18	525

Fonte: Secretaria Estadual de Educação. (*) A estimativa de capacidade foi elaborada pela PRAXIS Projetos e Consultoria, onde considerou a média de 25 alunos por turma no ciclo básico e 30 alunos por turma nas outras séries, conforme estabelecido pela Secretaria Municipal de Educação, 1997. (**) Nessas escolas, o horário noturno apresentam vagas, mas os diurnos estão funcionando com a capacidade máxima.

Em relação à definição do projeto arquitetônico das unidades habitacionais – UH's foi adotada a tipologia de sobrados geminados, com dois pavimentos, agrupados em blocos. São 54 UH's com 03 quartos, 01 sala, 01 banheiro, 01 cozinha e área de serviço, perfazendo uma área de construção de aproximadamente 56 m² e as outras 92 UH's com 02 quartos, 01 sala, 01 banheiro, 01 cozinha e área de serviço, com área aproximada de 49 m². (Figura 9). Ressalta-se que as UH's de 02 quartos permitem a construção de mais um quarto, de vez que a área prevista para a execução do terceiro quarto se situa na parte externa (divisa fundos) da moradia, no primeiro pavimento. Esse aumento de construção, referente à execução de mais um quarto, foi previsto e ficaria a critério do responsável pela moradia, desde que respeitadas as definições do projeto arquitetônico, aprovado pela prefeitura.

As obras de execução desse empreendimento ocorreram em um período de 1 ano e 5 meses (de abril de 1999 a junho de 2001). Por se tratar de área com precária infra-estrutura básica, a Prefeitura precisou investir na complementação de redes de água, esgoto, elétrica, sistema viário e implantação de alguns equipamentos comunitários, como posto de saúde (implantado depois da ocupação do CHGF III, em 2005) e creche.

Em relação ao sistema tecnológico adotado na construção das UH's, a empresa Andrade Gutierrez Ltda utilizou material alternativo nas alvenarias, o tijolito²⁷ (Figura 10). O Tijolito foi desenvolvido pela própria empresa construtora, em conjunto com o Professor João Batista Santos de Assis, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-Minas.

Verificou-se que a utilização desse material permite maior agilidade de produção, melhor qualidade de acabamento da obra, além de pouco desperdício de material. Esses últimos aspectos permitem, por sua vez, a racionalização e o menor tempo de execução da obra. Além disso, o Tijolito não agride o meio ambiente, uma vez que a sua produção é feita por prensa hidráulica, o que elimina a necessidade de processo de queima de combustível na cura dos blocos. Ademais, o Tijolito pode ser produzido no canteiro de obras, com materiais locais, não exigindo mão-de-obra especializada, o que possibilita a redução de custos dessa natureza.

²⁷ bloco de encaixe, macho e fêmea, fabricado em solo-cimento prensado.

Figura 9 – Apartamento Tipo 1 do Conjunto Granja de Freitas III
Fonte: URBEL, 2001.

Figura 10 – Esquema do Tijolito
Fonte: www.arquitetura.ufmg.br, 2003.

A produção desse empreendimento significou aos cofres públicos municipais um investimento da ordem de R\$ 3.516.969,03. Esse valor agrega despesas com a compra, urbanização do terreno, serviços de infra-estrutura, serviços de projeção e construção das unidades habitacionais. Além desse valor, há o custo da compra do terreno, adquirido pela Prefeitura em outra época. Cada unidade habitacional custou, então, em torno de R\$ 24.089,00 incluindo o valor da infra-estrutura por unidade habitacional, contabilizada em R\$ 8.000,00.

A Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB e a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL dispõem de setores sociais, que realizam o acompanhamento e a preparação das famílias para melhor adaptação aos novos locais de moradias. Constatou-se que esse trabalho de acompanhamento social, que objetivava o envolvimento das famílias no processo de produção do CHGF-III, teve início em julho de 2000, época em que as obras do empreendimento já haviam sido iniciadas (abril de 1999). Os projetos executivos do CHGF foram finalizados antes dessa data. Deduz-se daí, que essas famílias não participaram das diretrizes e definições do projeto executivo do CHGF-III. Sendo assim, elas não puderam discutir sobre as suas reais necessidades no que concerne ao habitat de destino. Tal fato poderia se constituir em uma causa plausível de dificuldades encontradas na adaptação dessas famílias às novas moradias.

De acordo com consulta a documentos da Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB, no período de julho a agosto de 2.000, foram realizadas as primeiras atividades de participação das famílias, acompanhadas de técnicos do setor social, quais sejam:

- Realização de reunião com os coordenadores dos Núcleos de Sem-Casa para definição de um Grupo de Referência – GR28, apresentação dos técnicos do setor social e do engenheiro de fiscalização de obras da SMHAB e do engenheiro da empreiteira, além da apresentação do projeto arquitetônico.
- Realização de mais três reuniões com as famílias para discussão da Política Municipal de Habitação e sua política de financiamento.
- Realização de reuniões periódicas com GR para discussão dos seguintes assuntos: condomínio, regras de convivência das famílias no CHGF-III, programa de controle ambiental.

²⁸ Trata-se de terminologia adotada pela URBEL/SMHAB para definir a formação de um grupo de pessoas que representaria a comunidade no acompanharmento do processo de produção do empreendimento.

A segunda fase de acompanhamento do setor social da SMHAB às famílias contempladas se deu com a transferência delas para o CHGF-III, em julho de 2001. Os principais problemas detectados pelos técnicos sociais em relação à mudança das famílias para o CHGF-III estão relacionados:

- Ao aumento de despesas com pagamentos de tarifas de serviços (água, luz).
- À eleição de síndicos para cada área condominial.
- A questões de Segurança.
- A questões da coleta de lixo domiciliar.

2.3.7 Perfil Sócio-Econômico das Famílias do CHGF III

Objetiva-se, nessa fase de pesquisa, analisar o perfil do público atendido pela política habitacional através da produção do CHGF-III, bem como o seu comportamento. Nesse sentido, serão observados: a condição sócio-econômica (renda mensal familiar e situação ocupacional profissional), o grau de rotatividade das famílias, o nível de satisfação delas em relação às moradias e a mobilidade urbana e o grau de investimentos em melhorias das UH's.

A presente caracterização do perfil sócio-econômico dos grupos familiares do CHGF teve como referência algumas fontes de pesquisa, a saber:

- Cadastro sócio-econômico realizado pela SMHAB, em 2000.
- Censo domiciliar realizado pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo de Minas Gerais – PROEX/PUC Minas, realizado em 2003.
- Trabalho de campo, com aplicação de questionários, realizado pela pesquisadora, em 2006.

Foi necessário considerar essas três fontes de informações pelos seguintes motivos:

- O cadastro realizado pela URBEL permitiu a análise dos dados do habitat de origem das famílias pioneiras contempladas com UH's do CHGF e de suas condições sócio-econômicas (renda familiar, ocupação profissional).
- O censo domiciliar realizado pelo Observatório das Metrópoles possui dados atualizados sobre as condições sócio-econômicas das famílias depois de 02 anos de moradia no CHGF.

- A realização do trabalho de campo permitiu a atualização das informações anteriores e a complementação de outras não constantes nas pesquisas anteriores, como por exemplo: a realização de melhorias nas moradias.

A pesquisa de campo no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III – CHGF-III foi realizada com a aplicação de questionários para um universo amostral de aproximadamente 20% (29 famílias) do número total de famílias moradoras do CHGF III (146 famílias). O critério de aplicação dos questionários se baseou em pelo menos 01 amostra por cada bloco residencial, considerando que famílias de um mesmo núcleo estariam agrupadas em um mesmo bloco. Sendo assim, esse procedimento de aplicação de 01 questionário por bloco permitiu alcançar uma diversidade na caracterização geral dos perfis das várias famílias moradoras do CHGF III.

De acordo com a Tabela 10, considerando o universo amostral da pesquisa de campo (29 grupos familiares), observa-se uma predominância de famílias do CHGF III (14) que alegavam morar anteriormente em regime de aluguel, isto é, 48% delas. Logo em seguida, tem-se o percentual de 38% de famílias que afirmavam estar morando de favor com outra(s) família(s), em uma mesma habitação (regime de coabitação). De acordo com essa amostra, constatou-se apenas 01 caso (3,5%) de família removida de área de risco e outros 03 casos de famílias (10,5% da amostra), que antes de suas transferências para o CHGF III, residiam no local de trabalho. Esses dados serão importantes na análise comparativa entre as despesas orçamentárias anteriores (antes do CHGF III) e posteriores (no CHGF III) das famílias, bem como na investigação das características do local de moradia anterior.

Tabela 10 – Regime de Ocupação das Famílias na Moradia Anterior

Regime de ocupação/moradia anterior	N° de Famílias	Percentual (%)
Aluguel	14	48
Coabitação ou em casa de parente	11	38
Áreas de risco	01	3,5
Morava no emprego	03	10,5
Total	29	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Baseado nos dados dos questionários aplicados observa-se uma certa diversidade quanto ao regime de ocupação das famílias, nas moradias anteriores. Mas, apesar dessa diversidade, são

todos casos previstos pelo atendimento da PMH de Belo Horizonte. Para a confirmação da idoneidade das informações obtidas em campo sobre o regime de ocupação anterior, estabeleceu-se uma correlação entre os dados obtidos em campo (2.006) e o cadastro sócio-econômico dos moradores, efetuado pelo gestor municipal da política de habitação²⁹, em 2.000. Tal cadastro contém comprovadamente a localização da moradia anterior. Então, com esse procedimento, isto é, o cruzamento entre as informações prestadas pelos presentes moradores do CHGF III e o cadastro da URBEL/SMHAB, foram constatados 04 casos de famílias não pioneiras³⁰, entre as 29 entrevistadas (Tabela 11). Desses 04 casos de famílias não pioneiras, 02 deles já constavam em uma atualização do cadastro realizada pela SMHAB. Os dois casos, ainda não registrados pela SMHAB, ocorreram em função de troca de unidades habitacionais, de diferentes conjuntos produzidos pela prefeitura, realizada pelos próprios moradores, sem a interveniência do poder público.

Constata-se, então, um percentual elevado de famílias pioneiras (86%). Tal fato também revela um baixo índice de rotatividade dos moradores do CHGF III. Com esse índice de moradores pioneiros, tem-se uma amostra significativa para a análise comparativa.

Essa baixa ocorrência de mudanças de famílias do CHGF III, para outros locais, pode significar a intenção dessas em permanecer nas moradias conquistadas. Essa idéia ganha sustentação, uma vez que foi verificado “*in loco*”, na realização das 29 entrevistas, que 24 famílias (83%) realizaram melhorias arquitetônicas, em suas habitações, principalmente, em acabamentos internos (pintura de paredes, pisos cerâmicos), instalação de grades metálicas e de forros nos telhados.

Tabela 11 – Moradores Pioneiros e Não Pioneiros do CHGF III

Caracterização/Famílias	Nº de famílias	Percentual (%)
Pioneiras	25	86
Não Pioneiras	04	14
Totais	29	100

Fonte: Pesquisa de Campo realizada pela pesquisadora, 2006.

Analisa-se, agora, as características das áreas de origem das moradias, para verificar a ocorrência da duplicidade de atendimento da política voltada para a população de baixa

²⁹ No período desse cadastramento (2000), a gestão municipal da política habitacional de Belo Horizonte já estava a cargo da recém-criada Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB).

³⁰ Entenda como famílias pioneiras, aquelas que residem no CHGF III logo após a sua inauguração, em jul/2.000.

renda. Por isso, inicialmente, as áreas de habitação anterior foram espacializadas, o que permitiu observar se estavam inscritas em ZEIS-1/3 (favelas ou conjuntos habitacionais degradados). Depois, investigou-se se essas áreas de favelas passam ou passaram por processo de urbanização. Esse procedimento foi realizado através da conjugação entre as informações obtidas em campo (nomes dos moradores) e o cadastro da URBEL/SMHAB (dados de endereço anterior das famílias) e o mapeamento realizado pelo Observatório PUC-Minas. Sendo assim, tem-se a seguinte caracterização das áreas de origem das 29 famílias (Tabela 12), a saber:

- Foram confirmados, 12 casos de famílias (41 %) que moravam, antes do CHGF III, em Zonas de Especial Interesse Social –1/3 - ZEIS –1/3 ou em seus limites. Essas áreas de ZEIS –1/3 estão situadas nos seguintes bairros e Vila: Alto Vera Cruz, São Paulo, Concórdia, Dom Silvério, Jardim Belmonte, São Paulo, Betânia e Vila Apolônia.
- Foram encontrados 08 casos de famílias (27,5%) que moravam em bairros periféricos, a saber: Nova Vista, Boa Vista, Pirajá, Nazaré e Novo Alvorada.
- Foram detectados 03 casos de famílias (10,5%) que residiam em bairros não periféricos (Taquaril, Copacabana e Betânia), mas, em regiões com mínima infraestrutura, áreas classificadas pela LPUOS n.º 7.166/96 como ZAR-2, ZP-1.
- Foram encontrados 03 casos de famílias (10,5%) que residiam no local de trabalho ou em moradia fornecida pelo empregador. Por isso, observa-se a boa localização da moradia anterior, isto é, em regiões com adequada infraestrutura e, portanto, valorizadas. Esses casos se referem às famílias que moravam nos seguintes bairros: Cidade Jardim e Pampulha.
- Foram observados 02 casos de famílias (7%) sem constatação de dados no cadastro da SMHAB, que são justificados por sua não atualização e 01 caso (3,5 %) com dados incompletos que por sua vez, dificultaram a localização do endereço de moradia anterior ao Conjunto Habitacional Granja de Freitas III.

Tabela 12 – Caracterização das Áreas de Moradia Anterior

Caracterização das áreas de moradia anterior	Nº de Domicílios	Percentual (%)
1. Zonas de Especial Interesse Social 1/3- ZEIS 1/3 (favelas e conjuntos habitacionais degradados)	12	41
2. Bairros periféricos	08	27,5
3. Bairros não periféricos com precária infraestrutura.	03	10,5
4. Bairros não periféricos com adequada infraestrutura	03	10,5
5. Não constam os endereços anteriores	03	10,5
Totais	29	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006; Cadastro da SMHAB, 2.000; Plano Diretor. Lei 7165/96 e LPOUS 7.166/96.

Mediante consulta ao censo domiciliar, realizado pelo Observatório das Metrópoles – Núcleo de Minas Gerais – PROEX/PUC Minas, em 2.003, tem-se a confirmação das diferentes origens espaciais (moradias anteriores) da população do CHGF III (Figura 11). Segundo informações do Observatório das Metrópoles – PROEX/PUC Minas, em relação à produção do Mapa de Localização dos Bairros de Origem (moradia anterior), elaborado por Brasil e outros (2003):

- Foram consideradas 111 origens espaciais das famílias do CHGF III, em um universo total de 146. Dentre as outras 35 origens espaciais das famílias, 21 delas não foram localizadas no mapa, dada a incompatibilidade entre a localização do bairro de origem e a base cartográfica utilizada, e para as outras 14 restantes, não existiam informações disponíveis para a espacialização delas.

Figura 11 – Bairros de Origem dos Moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III

Fonte: Observatório das Metrópoles – Núcleo de Minas Gerais – PROEX/PUC Minas, elaborado por Brasil et al, em 2003.

Essa diversidade de origens espaciais, das famílias do CHGF III, decorre da existência de núcleos de “Sem-Casa”, em diferentes bairros de Belo Horizonte, que, por sua vez, foram contemplados pela política habitacional de novos assentamentos. Contudo, observa-se uma maior incidência de famílias do CHGF-III que residiam na região leste, principalmente, no bairro Alto Vera Cruz. O bairro Alto Vera Cruz é uma região basicamente caracterizada pela LPUOS n.º 7.166/96, como Zoneamento de Especial Interesse Social – ZEIS 1, isto é, área de favela. Este fato corrobora o resultado encontrado pela pesquisadora, através das atuais informações obtidas no trabalho de campo (2006), conjugadas com os dados de cadastro da SMHAB (2000), em que, no caso do CHGF III, observou-se a predominância de atendimento da PMH às famílias com origem espacial nas vilas-favelas de BH e de bairros com precária infra-estrutura.

No Gráfico 2, observa-se a predominância da população feminina (59%) sobre a população masculina (41%) do CHGF-III. Tal fato tem implicações na administração das despesas

familiares, onde as mulheres, em muitos casos, assumem essa responsabilidade, tornando-se chefes de família.

Gráfico 2 – Distribuição da População Segundo o Sexo

Fonte: SMHAB – Cadastro dos futuros moradores do Conjunto Granja de Freitas / 2000.

De acordo com o cadastro realizado pela SMHAB (2000), 38,7 % da população beneficiada com UH's do CHGF-III tinha idade entre 0 e 17 anos, perfil que caracteriza uma população jovem. As pessoas em idade economicamente ativa (entre 18 e 55 anos) representavam 50,7 %. A população que na época desse cadastro tinha idade acima de 55 anos (7,5 %), no presente momento (2006), possui idade mínima de 61 anos, fato que contribui para o crescimento do número de aposentados e pensionistas. Com o envelhecimento da população, aumentam-se as probabilidades de haver pessoas afastadas do trabalho por problemas de saúde.

É importante dizer que na análise comparativa entre a situação ocupacional anterior ao CHGF III e a atual, ou seja, entre as informações do cadastro de 2000 e da pesquisa amostral de campo de 2006, levaram-se em consideração somente os dados das mesmas famílias entrevistadas e seus componentes. Esse procedimento se tornou viável, devido à baixa rotatividade das famílias do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III que, por sua vez, permitiu a identificação de 27 delas, dentre as 29, no cadastro de 2000, isto é, 93%. Sendo assim, no período anterior ao CHGF III, observou-se um percentual de 11% de moradores desempregados, em idade economicamente ativa.

Tabela 13 – Distribuição da População Segundo a Faixa Etária

Faixa etária	Quantidade	Percentual (%)
Até 17 anos	201	38,7
18 a 24 anos	85	16,3
25 a 29 anos	30	5,8
30 a 34 anos	24	4,6
35 a 39 anos	35	6,7
40 a 44 anos	45	8,7
45 a 49 anos	33	6,3
50 a 55 anos	12	2,3
Acima de 55 anos	39	7,5
Não respondeu	16	3,1
Total	520	100

Fonte: SMHAB, 2000.

Esse fato somado ao percentual elevado de população jovem (38,7%) têm implicações importantes, na condição de consumo dessas famílias, traduzindo um quadro de precárias condições de vida. Por isso, investigam-se possíveis mudanças na situação econômica dessa população, posterior à instalação dela no CHGF III, em função da conquista de uma moradia. Verificam-se possíveis alterações no rendimento mensal familiar e das despesas. Para isso, observa-se o percentual de moradores empregados, aposentados e pensionistas (Tabela 14 e Tabela 15). Enfim, investiga-se se a política de produção de novos assentamentos tem possibilitado melhorias na condição sócio-econômica dessas famílias, como a inserção delas no mercado de trabalho e na cidade (serviços, comércio e equipamentos comunitários).

Tabela 14 – Situação dos Responsáveis / Domicílios

Categorias	Responsáveis / domicílio / Granja Freitas III			
	Nº	Percentual (%) 2000	Nº	Percentual (%) 2006
Empregado (Formal ou informal)	27	61,4%	13	27,7%
Desempregado	5	11,4%	9	19,1%
Aposentados e Pensionistas	5	11,4%	12	25,5%
Empregador/Empresário	0	0,0%	0	0,0%
Autônomo ou bicos	4	9,1%	5	10,6%
Donas de Casa	3	6,8%	8	17,0%
Totais	44	100,0%	47	100,0%

Fontes: Cadastro SMHAB, 2.000; Pesquisa de Campo, 2.006.

Tabela 15 – Situação Ocupacional dos Moradores Antes e Depois do CHGF III

Situação ocupacional	Amostra de Nº Moradores antes do CHGF III (2.000)	Percentual (%)	Amostra de Nº Moradores depois do CHGF III (2006)	Percentual (%)
Aposentado	05	5,5	11	10
Empregado (formal e informal).	31	33,0	26	23,2
Pensionista	01	1,0	01	0,9
Desempregado ou do lar	10	11,0	26	23,2
Somente estudantes	35	37,5	31	27,7
Creche	05	5,5	04	3,6
Sem creche até 4 anos	05	5,5	06	5,4
Não trabalham e não estudam (idade entre 05 e 17 anos)	01	1,0	07	6,0
Totais	93	100	112	100

Fontes: Cadastro SMHAB, 2.000; Pesquisa de Campo, 2.006.

Conforme a Tabela 15, constata-se, nestas amostras, o aumento de aproximadamente 91 % dos moradores em situação ocupacional de aposentados, isto é de 5,5% (2000) passou para 10% (2006), lembrando que nesses casos, mantêm-se algum rendimento mensal. Verifica-se,

também, um aumento significativo de moradores desempregados, aproximadamente 105%, em relação à situação anterior. Mas, é importante dizer, que dos 26 moradores desempregados, em idade economicamente ativa, 04 deles (aproximadamente 15%) recebem seguro desemprego e destes, 02 estão afastados por problema de saúde. Quanto à situação de moradores pensionistas, essa praticamente não teve alteração entre o período anterior e posterior à mudança para o CHGF III, aproximadamente 1%. Em relação ao percentual de estudantes, esse diminuiu, em 9,8%. Esse fato pode ter correlação com o aumento do número de moradores desempregados.

Figura 12 – Mapa de Localização dos Bairros onde trabalham os Moradores do Conjunto Granja De Freitas III

Fonte: Observatório de Políticas Urbanas. PROEX/PUC Minas, 2.003. Elaboração: Brasil, Meyer e outros.

Em relação à percepção dos moradores quanto a essa piora de possibilidades de oferta de emprego, seja no setor formal ou informal, a maioria atribui justificativa no aumento de distância entre a moradia e os locais de trabalho (serviços de faxina, lavagem de roupa, do lar) e, conseqüentemente, das despesas com transportes. A Figura 12 mostra a distribuição dos locais de trabalho dos moradores do CHFG III no município de Belo Horizonte, em 2003.

Na visão dos moradores entrevistados, o acesso a comércio e serviços tornou-se mais difícil ao compará-lo com a situação anterior (antes do CHGF III). De acordo com a classificação de acesso a comércio na situação de moradia anterior ao CHGF-III, 90% das famílias entrevistadas o consideravam “bom”. Em contrapartida, na situação atual de moradia no CHGF-III, esse percentual atribuído à categoria “bom” caiu drasticamente para 3,45%. Essa queda drástica de satisfação das famílias entrevistadas também foi observada quanto ao acesso a serviços, ou seja, 86% daquelas que antes o classificavam como bom, atualmente, somente 3% mantêm a mesma opinião.

Esse fato tem duas causas principais: as condições topográficas da área de localização do CHGF-III, situada em ponto mais baixo, em relação à região que oferece esses tipos de serviços, e a baixa incidência de pontos comerciais e de serviços próximos ao CHGF-III. Essas causas têm as seguintes implicações: a população em idade mais avançada tem dificuldades de deslocamento para realizar suas compras e os preços dos produtos ofertados nas proximidades do CHGF-III são mais elevados, em função da baixa concorrência, inviabilizando seu acesso. Por isso, a maioria dos moradores do CHGF-III realiza suas compras e serviços no bairro Alto Vera Cruz. (Tabela 16, Tabela 17, Gráfico 3).

Tabela 16 – Percepção dos Entrevistados sobre a Qualificação do Acesso a Comércio nos Períodos Anterior e Posterior à Mudança para o CHGF III

Categorias	(2000)		CHGF III (2006)	
	Nº	Percentual (%)	Nº	Percentual (%)
Bom	26	89,7	1	3,45
Regular	2	6,9	7	24,14
Ruim	1	3,4	21	72,41
Totais	29	100	29	100

Pesquisa de Campo, 2006.

Tabela 17 – Percepção dos Entrevistados sobre a Qualificação do Acesso a Serviços nos Períodos Anterior e Posterior à Mudança para o CHGF III

Categorias	(2000)		CHGF-III (2006)	
	Nº	Percentual (%)	Nº	Percentual (%)
Bom	25	86	1	3
Regular	3	10	7	24
Ruim	1	3	21	72
Totais	29	100	29	100

Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 3 – Percepção dos Entrevistados do Conjunto Granja de Freitas III com Relação a Serviços

Fonte: SMHAB – Cadastros dos futuros moradores efetuados em 2000; Pesquisa de Campo, 2006.

Ainda na verificação de uma possível evolução na condição econômica das famílias, mesmo considerando o alto índice de desemprego (23,2%), analisa-se comparativamente a renda mensal familiar, entre o período de 2000 (cadastro da SMHAB) e 2006 (pesquisa de campo) – Tabela 18 e Gráfico 4. Vale lembrar que essa pesquisa de campo é amostral (aproximadamente 20% do n.º total de famílias do CHGF III). Acrescenta-se que nesta análise, foram considerados os valores de salários mínimos vigentes, em cada época respectiva. Na estratificação sócio-econômica das famílias, definiram-se 04 intervalos de faixas de renda mensal por domicílio, a saber:

- Um primeiro intervalo de famílias com faixa de renda menor que 01 SM.
- Um segundo intervalo de famílias com faixa de renda entre 01 e menor que 02 SM.
- Um terceiro intervalo de famílias com faixa de renda entre 02 e menor que 03 SM.

- Um quarto intervalo de famílias com faixa de renda entre 03 e menor que 04 SM.

Os dados demonstrados na Tabela 18 e Gráfico 4 revelam um aumento pouco significativo no rendimento mensal familiar, mas, também, revelam um aumento no número de habitantes por domicílio. Alguns fatores, que por sua importância podem ser considerados principais, justificam esse resultado, a saber:

- Amadurecimento da população jovem que, por sua vez, passa a ingressar no mercado de trabalho.
- Enlaces matrimoniais entre pessoas inseridas no mercado de trabalho ou aposentadas.
- População aposentada que para aumentar os rendimentos continua trabalhando.

Mas esse crescimento econômico da população do CHGF III não significa, necessariamente, melhoria das condições de vida dessa população, pois, é preciso considerar esse aumento do número de pessoas por domicílio que, por sua vez, implica aumento das despesas familiares. Portanto, verificam-se alguns componentes dessas despesas como, por exemplo: gastos com transporte, educação e moradia.

Tabela 18 – Renda Mensal Familiar Antes e Depois (CHGF III)

Renda Mensal Familiar (RMF)		Nº de famílias		Percentual (%)		Hab. / domicílio	
		SMHAB, 2000.	Pesquisa de Campo 2006	SMHAB, 2000.	Pesquisa de Campo 2006	SMHAB, 2000.	Pesquisa de Campo 2006
1	$RMF < 1SM$	8	1	27,59	3,45	2,50	4,00
2	$1SM \leq RMF < 2SM$	18	22	62,07	75,86	3,72	3,64
3	$2SM \leq RMF < 3SM$	3	6	10,34	20,69	3,33	4,60
TOTAIS		29	29	100	100	3,34(média)	3,83(média)

Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB, 2000 / Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 4 – Renda Mensal Familiar Antes e Depois (CHGF III)

Fonte: SMHAB Secretaria Municipal de Habitação – 2.000; Pesquisa de Campo, 2006.

Ressalta-se que as famílias moradoras do CHGF III não têm despesas com condomínio e nem com prestações de financiamento de suas moradias, embora existam condições especiais de pagamento dessas previstas na Resolução III do CMH (1996). Além disso, por se tratar de CHIS, essas famílias estarão isentas de qualquer ônus referente a impostos municipais, como: do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e de Taxas de Coleta de Lixo. De acordo com análise documental, as moradias do CHGF III ainda são de propriedade do município. As famílias foram contempladas pela PMH sob a condição especial de uso para fins de moradia. Tal fato significa que essas famílias não dispõem, ainda, do registro de propriedade das moradias que ocupam. Segundo informações prestadas pelo Secretário Municipal de Habitação, Sr. Carlos Medeiros, através da Lei Autorizativa n.º 9.075/2005, aprovada recentemente, foram regulamentadas normas para a efetivação do processo de registro das moradias dos conjuntos habitacionais de propriedade municipal. Essas moradias poderão ser transferidas, em um futuro próximo, para as famílias beneficiadas.

Em relação às despesas com educação, a população menor de 17 anos estuda em escolas municipais e estaduais, na região do Granja de Freitas e em outros bairros. Para as pessoas que estudam em outros bairros, a prefeitura disponibiliza um ônibus para o deslocamento delas entre a moradia e as escolas, sem qualquer ônus para as famílias.

2.4 Considerações

Considerando-se que quase a metade do número de famílias entrevistadas (14), antes de morar no CHGF III, tinha despesas com aluguel e, no presente, não paga prestações de suas moradias, esse seria um fator importante para a diminuição das despesas familiares. Porém, em sentido contrário, observa-se um aumento de despesas com transportes, para o local de

trabalho, da população economicamente ativa (23,2%). Segundo depoimentos dos moradores, há situações em que para reduzir essa despesa com transporte, eles optam por dormir no local de trabalho e retornarem diariamente para suas casas, realizando o percurso de volta apenas nos finais de semana. Como há outros casos de moradores que fazem parte do trajeto a pé, destino ao local de trabalho, possibilitando a utilização de apenas uma linha de transporte coletivo. Tais estratégias, segundo os moradores, possibilitam alguma economia nos gastos com transportes.

A conclusão não é definitiva quanto à piora das condições de vida dessa população, na mudança para o CHFG III, levando-se em consideração somente o aumento de desemprego. Pois, apesar dessa constatação, outros fatores contrabalançam esse diagnóstico, como por exemplo: o crescimento significativo do número de moradores em situação de aposentados e a diminuição das despesas com a moradia. Fatos esses que refletiram na análise do rendimento mensal familiar x despesas. Certamente, deveria se esperar que a obtenção de um endereço fixo poderia oferecer novas oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, de consumo. Entretanto, devido à região do CHGF III se caracterizar pela escassez de pontos de serviços e comércio e pela precariedade de infra-estrutura urbana, ela não apresenta condições de absorção de mão-de-obra. Por isso, os moradores do CHGF III que já trabalhavam em outros bairros, anteriormente à mudança, procuram manter o emprego, mesmo com o aumento de tempo e custo no deslocamento entre moradia e local de trabalho. Nas situações dos estudantes que passaram a pertencer à faixa etária economicamente ativa, também é baixo o número de empregados.

A despeito do regime de ocupação da moradia anterior ao CHGF III, isto é, de aluguel ou coabitação, é importante dizer que essas ocorrências tanto foram localizadas em áreas de favelas quanto em bairros periféricos ou não da “cidade formal”. A constatação de alguns casos de famílias, moradoras do CHGF III, que antes residiam em áreas de favelas que, por sua vez, passaram por melhorias urbanas, vem comprovar o possível acesso dessas às duas linhas de atuação da Política Municipal de Habitação. Entretanto, considerando que a maior parte desses casos se enquadra na condição de regime de ocupação de aluguel, deduz-se daí que os benefícios advindos da urbanização das favelas, como a valorização das moradias e a melhoria de infra-estrutura, recairão sobre os “donos das benfeitorias”. Dizem-se “donos das benfeitorias” porque, muitas vezes, eles não possuem a propriedade legal do imóvel, exatamente por se tratar de processo de ocupação ilegal. Mas, existe a possibilidade de situações de famílias que possuem a titulação dos imóveis, em função de processo de

regularização fundiária consolidado pela prefeitura de Belo Horizonte. Nas situações em que os responsáveis pelos imóveis possuem a titulação, aqueles apresentarão condições mais favoráveis para a comercialização destes. Se essas famílias que residem, em regime de aluguel, nas moradias localizadas em áreas de favelas que passam por urbanização, optarem por permanecer nelas poderão usufruir de uma infra-estrutura urbana mais adequada. Ainda assim, essas famílias em regime de aluguel de habitações de favelas poderão se candidatar à política de produção de conjuntos habitacionais de interesse social. Porém, se elas forem contempladas por essa política deverão desocupar o imóvel da favela alugado, dando oportunidade para outra família ali se instalar. Em suma, apesar da possibilidade de duplicidade de atendimento da Política Municipal de Habitação, esses casos de famílias locatárias de moradias de favelas, não trazem comprometimento para a eficácia da política de habitação voltada para a população de baixa renda. Além disso, tem-se observado grande número de obras pontuais nas favelas, isto é, implantação de apenas trechos de rede de água e esgoto, de drenagem, de pavimentação, de contenções de encostas, fato esse que não chega a promover uma melhoria substancial desse habitat. Sendo assim, uma vez que várias favelas de Belo Horizonte passam por melhorias urbanas, apenas setoriais, o atendimento de famílias habitantes dessas áreas, através da política de produção de conjuntos habitacionais, desde que não possuam titulação de benfeitoria, não implica a falta de controle da Política Municipal de Habitação.

2.5 Intervenção Estrutural na Vila Senhor Dos Passos

A linha de intervenções urbanísticas em assentamentos existentes, de competência da URBEL, compreende o programa de intervenção estrutural nas vilas-favelas. A Vila Senhor dos Passos, objeto desse estudo, pioneiramente, passou e tem passado por processo de intervenções urbanísticas sucessivas.

O programa de intervenção estrutural tem como objetivo promover melhorias urbanas em assentamentos precários (ZEIS1/3), dentre essas, incluem-se consolidações geológicas e geotécnicas, implantação de sistema viário, de redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de melhorias habitacionais, além da regularização fundiária. Para a realização dessas ações, em áreas sujeitas à implantação de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte (Lei n.º 7.165/1996), prevê a elaboração de planos urbanísticos. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano – LPOUS do Município de Belo Horizonte

(Lei n.º 7.166) e a Lei PROFAVELA (n.º 3.995/85), revisadas através da Lei n.º 8.137, de 21 de dezembro de 2000, instituem os Planos Globais Específicos- PGE's a serem elaborados para as ZEIS-1 e ZEIS-3³¹, sob coordenação do Executivo, passando pela aprovação do Conselho Municipal de Habitação – CMH e do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR. O Plano Global Específico – PGE consiste em estudo detalhado da realidade das vilas-favelas e conjuntos habitacionais de interesse social degradados de Belo Horizonte, contendo diagnósticos dos problemas ambientais, sociais e econômicos, bem como inclui diretrizes para o enfrentamento desses. O primeiro Plano Global elaborado, anterior à revisão dessas leis, focalizou a Vila Senhor dos Passos, em 1995. (PBH/URBEL, 1995).

Os PGE's consideram três níveis de abordagem: a físico-ambiental, a jurídico-legal e a sócio-organizativa (Figura 13 e Figura 14). A abordagem em nível urbanístico-ambiental envolve levantamentos de informações e diagnósticos sobre as condições físicas de determinada da vila-favela, como por exemplo: carências de infraestrutura (redes de água, de drenagem, de esgoto, e elétrica, canalização de córregos), de sistema viário e de pedestre, de equipamentos públicos, de áreas verdes e de contenções de encostas. Além disso, esse nível de abordagem analisa a necessidade de remoções de famílias para reassentamento em outras moradias adequadas. O nível de abordagem jurídico-legal consiste em análise do processo de regularização fundiária do assentamento e está relacionado às definições da abordagem físico-ambiental. Essa análise inclui estudos e diretrizes de parcelamento ou reparcelamento do solo, visando à titulação dos moradores. Nessa abordagem são necessárias consultas a cartórios da cidade, para identificação dos proprietários dos imóveis para, posteriormente, indicar os meios legais para a regularização fundiária do assentamento. A última abordagem, isto é, a sócio-organizativa inclui pesquisas censitárias e amostrais das condições sócio-econômicas das famílias, atividades de mobilização social e a realização de cursos de capacitação sobre temas relacionados às propostas dos PGE's. Tais abordagens são desenvolvidas concomitantemente e de forma integrada. Além disso, o PGE contém o cronograma de implantação das atividades, com priorização das ações e estimativas de custos.

O principal objetivo desse instrumento é a indicação de diretrizes para a melhoria da qualidade urbano-ambiental das áreas de ZEIS, visando a integrá-las física, jurídica e

³¹ ZEISs-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária e jurídica, visando a promoção de melhoria de vida de seus habitantes e sua integração à malha urbana;
ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

socialmente à cidade formal. Portanto, o PGE é considerado importante instrumento de planejamento da Política Municipal de Habitação – PMH, no que concerne à atuação em áreas de vilas-favelas. Aliás, para a conquista de recursos dos Orçamentos Participativos – OP's visando à consolidação desses assentamentos, as vilas-favelas deverão possuir o PGE.

Figura 13 – Organograma do PGE

Fonte: URBEL, 2006.

Esse instrumento, portanto:

- Indica as diretrizes para a melhoria da qualidade de vida nestas áreas.
- Norteia as ações integradas entre o Poder Público e as comunidades organizadas.
- Estabelece ordens de prioridade para a execução das ações e obras.
- Otimiza a utilização dos recursos públicos através do OP e de outras fontes de captação de recursos.

Constituem-se etapas de desenvolvimento do PGE:

- 1ª etapa: atualização da base cartográfica da área a ser estudada, atividade pela qual se efetua o levantamento planimétrico das principais feições da ocupação do núcleo e de seu entorno imediato, para lançamento na planta cartográfica (incluindo o sistema viário veicular e de pedestres, a atualização das edificações, a identificação de equipamentos comunitários e demais elementos físicos necessários à caracterização espacial do assentamento).

- 2ª etapa: levantamento de dados necessários para compor o conjunto de informações necessário às análises a respeito da situação do núcleo. Dentro de cada uma das áreas de atuação do PGE, são levantadas informações pertinentes a determinados aspectos da realidade do assentamento em estudo, as quais são mapeadas utilizando a base cartográfica atualizada³².
- 3ª etapa: consiste na elaboração das propostas de intervenções, que observarão as diretrizes definidas no diagnóstico integrado. Assim, primeiramente, são elaborados estudos de viabilidade das intervenções urbanísticas, analisando-se a relação custo/benefício de cada ação, para então se elaborarem as propostas de intervenção integradas. Todas as propostas são mapeadas, construindo-se mapas com cenários futuros, com o lançamento na base cartográfica respectiva de cada área.
- Última etapa: tem-se estimativas de custos, além da hierarquização do conjunto de intervenções planejadas para determinada vila-favela.

Ressalta-se que a metodologia de elaboração do PGE procura atender às exigências previstas na lei municipal n.º 8.137/2000, dentre elas, a criação do Grupo de Referência para cada vila-favela. Esses grupos poderão incluir em sua composição:

- Representantes da associação de moradores local.
- Grupos comunitários formais e informais da área específica.
- Grupos organizados das áreas de influência da respectiva ZEIS.

O Grupo de Referência possui atribuições específicas, tais como:

- Acompanhar a elaboração e a execução do Plano Global Específico da ZEIS em questão, em todas as etapas.
- Acompanhar as ações públicas ou privadas na área.
- Acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros.

³² O lançamento das informações em mapas permite a utilização de cartografia temática e analítica para a efetuação de diagnóstico temáticos e setoriais. O primeiro possibilita a análise de cada aspecto levantado em separado, através de identificação de padrões de distribuição espacial, dentro dos limites do assentamento, e o segundo a análise por superposição gráfica desses temas, agrupando-os em síntese mais abrangente de informação. A superposição gráfica dos diagnósticos setoriais possibilita a obtenção do diagnóstico integrado, assim como das diretrizes de intervenção para o assentamento.

- Atuar como interlocutor entre a comunidade e poder público, assim como agente multiplicador das informações ao longo do processo.

Figura 14 – Organograma de Metodologia de Desenvolvimento do PGE

Fonte: URBEL, 2.006.

Para a elaboração de planos globais são necessárias equipes multidisciplinares que deverão trabalhar de forma articulada e integrada. Essas equipes são compostas pelos seguintes profissionais: arquitetos-urbanistas, engenheiros (especialistas nas áreas de saneamento, geotecnia, orçamento e custos), geólogos, técnicos sociais (assistentes sociais, sociólogos, psicólogos, demógrafos) e técnicos de nível médio.

Os principais problemas encontrados na implantação desses planos estão relacionados à escassez de recursos. Sendo assim, na maioria das vezes, as intervenções urbanísticas ocorrem pontualmente ou parcialmente, ou seja, em trechos específicos do assentamento precário, beneficiando apenas parcelas da comunidade. Esse fato implica a necessidade de implantação gradativa das propostas contidas nos PGE's e, conseqüentemente, de prazos maiores para a realização integral das melhorias urbanas. Levando-se em consideração a dinâmica de crescimento dos assentamentos precários e o conseqüente agravamento dos

problemas físico-ambientais detectados, esses prazos longos de implantação dos PGE's levam, inevitavelmente, a desatualização das informações coletadas. Tal situação pode comprometer a atuação dessa política. Geralmente, os custos estimados para a implantação integral, das propostas previstas nesses planos, extrapolam significativamente a capacidade orçamentária do município. Por isso, os recursos municipais destinados à política de intervenções em assentamentos existentes são drasticamente insuficientes. Para melhorar o desempenho dessa política a prefeitura tem realizado operações de captações de recursos financeiros externos (nacionais e internacionais). Essas operações, quando bem sucedidas, geram capitais que são destinados à implantação desses empreendimentos. Assim se deu o processo que viabilizou a implantação das intervenções estruturais na Vila Senhor dos Passos.

Tabela 19 – Balanço de Planos Globais - 1995 A 2002

Situação	Vilas / Conjuntos	População	Área (ha)
Elaborados	38	209.460	718,16
Em Elaboração	13	41.365	153,61
Previstos	36	72.138	222,97
Total:	87	322.963	1094,74
39% Das Vilas e Conjuntos			
67% Da População de Vilas e Conjuntos			

Fonte: URBEL, 2006.

Outra questão relevante verificada nesses processos de intervenção estrutural nas vilas-favelas se refere à não existência de diretrizes para a realização de melhorias habitacionais ou reformas das moradias das favelas. Conforme Jacinto (2004):

[...] as diretrizes das políticas públicas de urbanização de favelas não consideram as melhorias físicas ou reformas dos domicílios como item fundamental num processo de intervenção urbana que, ao nosso ver, demonstram uma aparente contradição na filosofia da intervenção estrutural. Nota-se que se busca racionalizar o espaço público dotando-o de condições de habitabilidade, porém pouco é proposto no que se refere à adequação do espaço interno das habitações, minimamente, de conforto, como revestimentos, melhorias da instalação sanitária, pequenas soluções arquitetônicas no espaço interior possibilitando privacidade para os

moradores, enfim, aspectos que influenciaram na salubridade física, mental e comportamental dos moradores. (JACINTO, 2004, p.67).

2.5.1 Do Buraco Quente a Vila Senhor Dos Passos

Este estudo de caso se refere a urbanização e regularização fundiária da Vila Senhor dos Passos, localizada na região noroeste de Belo Horizonte, Minas Gerais (Figura 15).

O critério de escolha de estudo da Vila Senhor dos Passos se deu em função de alguns aspectos principais, mencionados no Capítulo 3, da Parte I, a saber:

- Ter passado por intervenções urbanas estruturais, isto é, processo de urbanização expressivo.
- Ter recebido investimentos de governo estrangeiro, italiano, através da ONG – AVISI e o Programa Alvorada.
- Ter recebido investimentos dos governos federal e municipal, através dos Programas Pró-moradia e Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Ser um empreendimento que envolveu significativo contingente populacional (988 famílias).
- Ser um empreendimento integrado à outros programas de governo: BH Legal, OP's.

Objetiva-se, com este estudo, a investigação das características do modelo de política de urbanização e regularização de favelas, comparando-o com o modelo teórico de origem. Igualmente, verifica-se se aplicação desse modelo de política de BH ocorre de forma complementar à política de produção de conjuntos habitacionais de interesse social, de acordo com hipótese levantada nas Primeiras Considerações da Parte I deste volume. Os procedimentos adotados, para o alcance dessas finalidades, serão viabilizados pela investigação dos traços constitutivos desse modelo de política e suas aplicações na Vila Senhor dos Passos. Nessa investigação, buscam-se dados sobre os processos de implementação desse modelo de política, analisando-se os instrumentos políticos, administrativos, financeiros e de gestão que o concretizam.

Em síntese, os critérios de avaliação da implementação dessa política, adotada na Vila Senhor dos Passos, serão semelhantes aos adotados no estudo da produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, quais sejam:

- A verificação da situação sócio-econômica anterior e posterior às intervenções urbanas; (aumento de emprego/atividades econômicas x aumento das despesas com a nova moradia).
- A observação da rotatividade dos moradores e suas causas. Verificar o percentual da população que permaneceu nas favelas (famílias pioneiras).
- A constatação ou não da existência de sublocação das moradias (exemplo de famílias que tiveram que se sujeitar a esse tipo de situação para aumentar os rendimentos salariais).
- A verificação de existência de mobilidade e acessibilidade urbana (inserção espacial urbana da favela).
- A realização de melhorias habitacionais (principalmente no caso da urbanização).
- O custo de implementação dos modelos de política.
- A obtenção da propriedade residencial ou titulação das moradias.
- O estudo do mercado imobiliário antes e depois das intervenções urbanas.

Conforme mencionado, a Vila Senhor dos Passos localiza-se na região da Lagoinha (noroeste da cidade) próxima a avenida Presidente Antônio Carlos, a favela Pedreira Prado Lopes e ao bairro Santo André. Tal região integra a unidade espacial de planejamento – UP³³, denominada de Prado Lopes. A região noroeste funciona como elo de ligação entre o centro da cidade e a regional Pampulha. A Vila está situada em uma área de 123.691,98 m² (12,37 ha). Na época do levantamento (2.000) abrigava uma população de 3.800 habitantes em 1060 domicílios, destes 988 eram residenciais e 72 não residenciais³⁴. A densidade bruta de ocupação da Vila é de 307 habitantes/hectare. (Anexo 2)

Os principais eixos viários de ligação entre a Vila Senhor dos Passos e o bairro Lagoinha são estabelecidos pelas ruas Além Paraíba e Pedro Lessa. Tais ruas, consecutivamente, fazem a interligação do bairro com a via arterial Avenida Presidente Antônio Carlos que, por sua vez, possibilita o acesso viário ao centro histórico e a equipamentos urbanos importantes como o

³³ A UP trata-se de recorte espacial utilizado pela PBH, a partir de 1996. São unidades definidas segundo critérios de proximidade territorial, barreiras topográficas, bacias hidrográficas, barreiras viárias ou arquitetônicas, e dos limites geográficos entre as regiões administrativas da cidade, que atendem às prerrogativas do Plano Diretor de Belo Horizonte de 1996. Belo Horizonte está dividida em 81 UP's para os 280 bairros, e as 190 favelas e ou aglomerados de favelas. As UP's

³⁴ URBEL, PMBH. Plano Integrado da Vila Senhor dos Passos, 2.000.

Terminal Rodoviário, estações de trem e metrô da cidade. Outra via de importante acesso entre o bairro Lagoinha e o centro da cidade é a rua Itapecerica.

Figura 15 – Localização da Vila Senhor dos Passos

Fonte: PRODABEL / URBEL, 2000.

Em relação ao plano original da cidade, elaborado pelo Engenheiro Aarão Reis, a região da Lagoinha situava-se fora dos limites da cidade definidos pela Avenida do Contorno (antiga Av. 17 de Dezembro), em região suburbana. Mas, como o processo de ocupação da cidade se deu, mais ostensivamente, contrário ao planejado³⁵, isto é, de fora para dentro desses limites, em função do processo de especulação e valorização imobiliária, a consolidação da região da Lagoinha se deu segundo essa lógica. De acordo com documento da PLAMBEL (1986), o processo de ocupação da região da Lagoinha foi motivado pela existência de uma Pedreira (na área da atual favela Pedreira Prado Lopes) que fornecia matéria prima para a construção da cidade, bem como por ser uma área de abastecimento alimentar. Esse último fato ocorreu em função da proximidade entre a Lagoinha e a colônia agrícola do Carlos Prates. Dadas

³⁵ COSTA, H.M.C. Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte, 1994. In: Monte-Mór, Roberto Luiz de M. Belo Horizonte: espaços e tempos em construção/Coord. Por Roberto Luiz de M. Monte-Mór.- BH: CEDEPLAR/PBH, 1994.

essas características de origem de ocupação, a infraestrutura urbana da região, no começo do século XX, era muito precária.

Então, fatores como: a proximidade do Centro da Cidade, a existência dessa pedreira na região e o caráter de fornecedor alimentar do bairro contribuíram também para a formação da Vila Senhor dos Passos (antiga favela “Buraco Quente”).

Existem registros de famílias ocupantes da Favela “Buraco Quente”, desde 1914. O processo de crescimento do assentamento da Vila Senhor dos Passos deu-se em direção aos bairros Lagoinha e Praça XV. Relacionado a esse processo histórico de formação da Vila, tem-se o seguinte depoimento de um morador, citado em PBH/URBEL (2000):

Aqui era lugar ermo. Na parte de cima não tinha caminho, nem luz, a gente usava lamparina. Água, só tinha um torneirão, aí a gente tinha que levantar 3 horas da madrugada, levar bacia de roupa, crianças e marmita de comida, porque a gente “só” era muito triste. Os homens bebiam muita pinga, batiam muito nas mulheres e por causa do capinzal os bandidos faziam este lugar de esconderijo. A polícia estava sempre aqui, por isso esta favela recebeu o nome de “BURACO QUENTE”. (PBH/URBEL - Plano Integrado da Vila Senhor dos Passos, 2000, p. 28 e 30).

A Vila sofreu vários processos de invasão de terrenos públicos e particulares. Sendo que aproximadamente 70% dos terrenos são de domínio público e aproximadamente 30% de particular. Conforme consta em documento da PBH/URBEL (2000, p.30), os moradores da Vila que ocuparam os terrenos ilegalmente, não tiveram problemas com os proprietários, de vez que não sofreram ameaças de despejo ou qualquer outro tipo de ação judicial, pelo menos até a elaboração desse documento.

A área de ocupação mais antiga da Vila localiza-se na porção noroeste, onde havia terrenos de cota topográfica mais baixa, em relação ao resto do território, mais precisamente ao longo da rua Fagundes Varela, entre as ruas Machado de Assis e Evaristo da Veiga. O avanço do assentamento se deu, de forma mais discreta, em direção as ruas Evaristo da Veiga, Cinábrio, Pedro Lessa, Turvo e além Paraíba, eixo leste-oeste da Vila. (Figura 16)

Figura 16 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1942

Fonte: Vista@érea (1999) / Arquivo Público Municipal / PRODABEL

Na década de 50, houve um crescimento significativo de edificações na Vila. Tal fato, possivelmente, estaria relacionado à implantação da avenida Presidente Antônio Carlos, principal eixo de ligação entre a região central e norte da cidade, bem como a construção do Conjunto Habitacional do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, nas redondezas. Nas décadas de 60 e 70, não houve grandes alterações no assentamento da Vila Senhor dos Passos, permanecendo o sistema de acesso interno à Vila (becos e ruelas) com o mesmo traçado. (Figura 17)

Figura 17 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1967

Fonte: Vista@érea (1999) / Arquivo Público Municipal / PRODABEL

No início da década de 90, observa-se o adensamento da ocupação e a conseqüente diminuição da extensão da área de vegetação original. O sistema viário apresentava-se bastante precário, visualizado mais nitidamente na porção de cota altimétrica mais elevada da Vila, através dos becos Ibiá e 21 de Abril (Figura 18 e Figura 20).

A partir de 1997, constata-se um processo de desadensamento da ocupação, devido às intervenções urbanas realizadas pela Prefeitura e URBEL na Vila, que redundavam na melhoria parcial do sistema viário (Beco Sargento João Beraldo, Rua 21 de Abril, beco Ibiá e via de pedestre).

Figura 18 – Mapa de Localização da Vila Senhor dos Passos – Ano de 1999

Fonte: Vista@érea (1999) / Arquivo Público Municipal / PRODABEL

Originalmente, a topografia do terreno que situa a ocupação da Vila Senhor dos Passos era bastante acidentada. Esse fator associado à precária infra-estrutura existente contribuía para o agravamento das condições de habitabilidade da população. Observavam-se, pelo menos, duas porções da área da Vila com características distintas, uma primeira onde as condições do terreno eram mais favoráveis a ocupação (topografia menos acidentada) e outra onde as condições geológicas eram inadequadas e inviáveis a ocupação. A morfologia desse terreno era caracterizada por ondulações do solo.

Na região mais centralizada da Vila, observava-se um grande talvegue, na área anteriormente chamada de “Buraco Quente”. Nas áreas adjacentes a esse talvegue viam-se encostas íngremes, com declividades do solo superiores a 40%. Considerando-se as margens desse talvegue, tinha-se uma ocupação bem mais precária e de difícil acesso. Ademais, a maioria das habitações, localizadas nesses trechos da Vila, não era ligada às redes oficiais de água e esgoto, apresentava pouca iluminação e ventilação, além de estar sujeita a possíveis desabamentos e deslizamentos do solo dada à sua instabilidade.

Segundo o diagnóstico da URBEL e da AVSI (1995, s/p), apesar de ter havido algum investimento do município, na urbanização da Vila, na década de 80, através do Programa PRODECOM, em meados da década de 90, as redes de esgoto e drenagem implantadas pelos moradores eram precárias e não oficiais, com predominância do sistema unificado. Essas redes apresentavam problemas freqüentemente e a manutenção delas não era realizada pela concessionária estadual COPASA, órgão responsável pelo atendimento de água e esgoto da cidade de Belo Horizonte. Acrescenta-se que naquela época apenas 15% das moradias da Vila eram atendidas pela rede oficial de esgoto. Este fato contribuía com as péssimas condições de salubridade da Vila. Em relação ao sistema de abastecimento de água, o percentual de atendimento era bem superior se comprado ao da rede de esgoto, visto que 75% dos domicílios eram atendidos, dos quais 48% tinham hidrômetro instalado. Quanto à rede elétrica, 80 % das habitações eram atendidas. A coleta de lixo era realizada com restrição devido às dificuldades de acesso às moradias.

As construções eram predominantemente de alvenaria em tijolo cerâmico, mas o padrão delas era insatisfatório no que concerne à iluminação, ventilação, dimensões dos cômodos e pés-direitos. Além disso, as técnicas construtivas eram duvidosas em relação a estabilidade das edificações.

2.5.2 Região de Entorno da Vila Senhor Dos Passos

Anteriormente às intervenções urbanas realizadas na Vila Senhor dos Passos, não havia equipamentos públicos ali e, por isso, a população recorria àqueles existentes nas regiões do entorno imediato (Centro de Saúde São Cristóvão, Hospital Odilon Behrens, Escolas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental e Infantil – localizados nos bairros Santo André, São Cristóvão). Nas áreas de entorno da Vila Senhor dos Passos existem outros equipamentos, como: o escritório da Concessionária dos Serviços de Água e Esgoto – COPASA, o Departamento de Investigações da Polícia Civil e o Mercado Municipal da

Lagoinha. Esse Mercado passou por revitalização arquitetônica e urbanística, e atualmente é gerenciado pela Secretaria Municipal de Abastecimento - SMA. Nesse estabelecimento são ministrados cursos profissionalizantes na área de alimentação alternativa, bem como são realizados serviços de consultoria a micro-empresas situadas na regional noroeste. Esse serviço voltado para o desenvolvimento econômico de micro empresas é oferecido pela Secretaria da Indústria e Comércio – SMIC. Essa Secretaria também gerencia um banco de dados de profissionais qualificados, em cursos das redondezas, para encaminhamento deles às ofertas de emprego. Na Vila Pedreira Prado Lopes, localizada nas confrontações ao norte da Vila Senhor dos Passos, existe uma escola profissionalizante que fornece dados de profissionais para a SMIC. Essa escola profissionalizante é dirigida pela Secretaria Municipal de Assistência à Comunidade Negra – SMACON, que também atende à população da Vila Senhor dos Passos. Ainda, na área da Pedreira Prado Lopes existe o Espaço Cidadão que é gerenciado pela Secretaria Municipal de Cultura. – SMC.

Nas confrontações a leste da Vila Senhor dos Passos, localiza-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI. Apesar da constatação da falta de equipamentos e de postos de serviços públicos na Vila Senhor dos Passos, em período anterior as obras realizadas pela Prefeitura, a região de entorno da Vila caracteriza-se pela diversidade desses. Essa situação vinha permitindo algum nível de atendimento de algumas necessidades da população da Vila Senhor dos Passos (Figura 19).

Em detrimento das características de localização da Vila Senhor dos Passos, como por exemplo: a proximidade do centro urbano, a boa acessibilidade viária e a diversidade de equipamentos públicos em seu entorno, a região encontrava-se em processo de crescente estagnação econômica e de degradação urbana (PBH, 1995 b95). Sendo assim, conforme Jacinto (2004):

A região em que se localiza a UP Prado Lopes pode ser considerada, portanto, pouco dinâmica do ponto de vista do mercado imobiliário. Seus bairros lindeiros, como o Santo André, Bonfim e Praça XII, por exemplo, se consolidaram desde os anos 40, como bairros residenciais, de classe média baixa, onde predominam construções horizontais, não observando grande dinâmica de substituição do tecido urbano [...]. (JACINTO, 2004, p.91)

De acordo com Jacinto (2004), alguns fatores contribuíram para a tendência de estagnação econômica e de degradação urbana da região, dentre eles, a proximidade do cemitério Bonfim, do Departamento de Investigações – DI, da Polícia Civil de Minas Gerais, e da

Favela Pedreira Prado Lopes, a proliferação de espaços de prostituição e a barreira física provocada pelo intenso tráfego da Avenida Presidente Antônio Carlos. Entretanto, se de um lado esses fatores foram negativos para o desenvolvimento da região, de outro evitaram a valorização e a especulação imobiliária.

Figura 19 – Mapa dos Equipamentos no Entorno da Vila Senhor dos Passos

Fonte: Vista@érea (1999) / Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (1996)

Por isso, afirma Jacinto (2004):

Paradoxalmente, parecem ser esses os mesmos fatores que “salvaram” as favelas da Pedreira e Senhor dos Passos, bem como a região da Lagoinha como um todo, da especulação imobiliária e de sua presumível consequência: renovação total do tecido urbano e expulsão da população

mais pobre para a periferia ou para outros municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. (JACINTO, 2004, p.92)

Assim, a Vila Senhor dos Passos e a Pedreira Prado Lopes não foram alvo da política de extinção das favelas e do mercado imobiliário. Entretanto, a região ficou por longo período à margem do desenvolvimento urbano da cidade.

2.5.3 Alvoradas, Pró-Moradias ao Programa Habitar Brasil

O projeto piloto de intervenção estrutural da Vila Senhor dos Passos foi iniciado em 1994, com a elaboração de um plano urbanístico. Nessa época, o Programa Alvorada³⁶ era responsável pela implementação de tal projeto. Tratava-se de um convênio de cooperação técnica e financeira internacional firmado entre o Ministério Italiano e o governo brasileiro, representado pelo governo do Estado de Minas Gerais em parceria com o poder local (prefeitura) e outras instituições (PUC-Minas). Tal convênio seria operado por uma ONG, cuja razão social era Associação dos Voluntários ao Serviço Internacional – AVSI. Assim, foram realizados alguns procedimentos metodológicos na atuação do Programa Alvorada, como a realização de pesquisa censitária na Vila Senhor dos Passos abrangendo:

- Aspectos sócio-econômicos e organizativos: dados relacionados aos grupos familiares; composição das famílias; grau de escolaridade dos membros; renda mensal; profissões ou ocupações.
- Aspectos físico-ambientais: caracterizações das moradias (revestimentos, coberturas, paredes), número de cômodos, instalações sanitárias, sistemas de esgoto e de água potável adotados; contagem de domicílios; informações sobre sistema viário e infra-estrutura existente.
- Aspectos jurídico-fundiários: coleta de informações sobre a propriedade dos lotes e dos domicílios.

Além disso, tal plano previa a realização de um trabalho social com a comunidade da Vila. Para isso, foram eleitos alguns representantes da Vila Senhor dos Passos com disponibilidade para acompanhar as ações da Prefeitura, URBEL e AVSI. Esses representantes passaram por cursos de capacitação com o fito de prepará-los para a função de interlocutores e intermediadores da Prefeitura, bem como informá-los quanto aos objetivos da política de urbanização em vilas-favelas. Esses representantes seriam os responsáveis pela criação de

espaços de discussão com a comunidade da Vila Senhor dos Passos, a respeito das propostas de urbanização da Prefeitura.

É importante relatar que a Vila Senhor dos Passos, anteriormente ao Programa Alvorada, isto é, início da década de 80, já havia sido alvo de investimentos do Programa PRODECOM, com a participação do Programa SEAC. Essas primeiras melhorias urbanas envolviam obras de canalização de esgoto, pavimentação de becos e ruas, instalação de redes de água, instalação de postes de iluminação. Mas, essas obras foram realizadas pelos próprios moradores, em regime de mutirão e, portanto, não respeitavam os padrões técnicos adequados.

O Plano Global da Vila Senhor dos Passos foi finalizado, em 1995. Sendo assim, as intervenções urbanas deveriam ocorrer de acordo com as diretrizes contidas nesse Plano que, por sua vez, sofreria revisões, na medida em que fossem necessárias. Assim, em 1996, com recursos do governo italiano, o Programa Alvorada realizou obras de urbanização, envolvendo implantação de infra-estrutura básica e abertura de sistema viário, em alguns trechos da Vila. Essas ações implicaram os primeiros processos de remoções de famílias que residiam nesses trechos (Figura 20 e Figura 21). Por isso, as ações também incluíram a construção de 3 edifícios com 18 unidades habitacionais, dentro da área da Vila, para reassentamento dessas famílias. Nesse processo também foram desapropriados outros terrenos para a construção de mais prédios residenciais e implantação de uma praça, que se deram em outra época.

Ainda em 1996, a partir das informações domiciliais e do Plano Global Específico - PGE, a URBEL iniciou o processo de regularização fundiária da Vila. Mas, para essa finalidade foi necessário proceder à modificação do projeto de parcelamento existente, que foi aprovado junto à prefeitura. Nesse processo foram definidas normas específicas de ocupação e uso do solo. Os lotes oriundos do novo parcelamento foram matriculados, individualmente, no cartório de registro de imóveis competente. Dos 499 lotes aprovados, 347 (aproximadamente 70%) são de propriedade municipal. Dentre os lotes de propriedade municipal somente 72 foram titulados aos moradores, até os dias atuais (2005).

Entre 1997 e 1999, observaram-se novos investimentos em urbanização, na Vila Senhor dos Passos. Os recursos, que totalizavam R\$1.611.698,85, para nova etapa de melhorias urbanas, eram provenientes do Programa Pró-moradia e foram direcionados para mais incrementos do sistema viário, ainda insuficiente. Assim, foram reestruturadas as principais vias de ligação entre a Vila Senhor dos Passos e o bairro Lagoinha, como por exemplo, as ruas e becos:

Evaristo da Veiga, Machado de Assis, Prado Lopes, Pedro Lessa, Resplendor, Fagundes Varela, Itapiranga, Cinábrio, Rodrigues Alves, Tancredo Neves, Cassimiro de Abreu. Devido a essas obras públicas, novo processo de remoção de famílias ocorreu. Para o reassentamento dessas famílias, foram construídas mais 16 Unidades Habitacionais na rua Prado Lopes, bem como foi implantada a primeira praça da Vila, na rua Sargento João Beraldo. Dezesseis das famílias removidas foram reassentadas nas unidades habitacionais do conjunto habitacional construído na Vila; as outras, foram reassentadas em moradias fora da Vila. Esse processo de remoção e reassentamento de famílias foi monitorado pelo Programa PROAS de competência da URBEL (Figura 20 e Figura 21).

Figura 20 – Mapa das Remoções Realizadas na Vila Senhor dos Passos

Fonte: Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos – Prefeitura de Belo Horizonte / URBEL

Conforme consta do Plano Integrado da Vila Senhor dos Passos (URBEL/PBH, 2.000), concomitantemente às intervenções urbanas foi realizado trabalho de acompanhamento social da população. Esse acompanhamento social das famílias da Vila Senhor dos Passos

envolvia plantões, reuniões, eventos para orientações das ações de intervenções urbanas e cursos educativos. O objetivo do setor social era possibilitar o desenvolvimento organizativo da comunidade, além de promover a sua participação no processo de implementação das ações da política habitacional. O envolvimento da população crescia à medida que investimentos concretos eram direcionados para a Vila.

Figura 21 – Mapa das Intervenções Realizadas na Vila Senhor dos Passos (1996 a 1999)

Fonte: Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos – Prefeitura de Belo Horizonte / URBEL

Em 1999, recursos do Orçamento Participativo foram conquistados pela comunidade para serem aplicados na Vila. O Grupo de Referência participou das discussões sobre a aplicação desses recursos municipais, conquistados pela primeira vez pela comunidade da Vila.

Até 2000, os recursos canalizados para a Vila permitiram a realização de obras que abrangiam determinados trechos da mesma e, portanto, apenas beneficiavam parcelas da população, além de não promoverem uma melhoria substancial nas condições ambientais e

urbanas do local. Mas, em 2001, ocorreu nova contratação de recursos, dessa vez, mais significativos entre o município de Belo Horizonte e o governo federal, através do Programa Habitar Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – HBB-BID, para investimentos na Vila. Tal contrato indicava o repasse de R\$ 4.887.990,55, valor esse atualizado para R\$6.914.942,99, em 2005. Dessa vez a Prefeitura e a URBEL pretendiam implementar a maioria das ações restantes do plano de intervenção estrutural da Vila. O valor desse empreendimento (VI) de complementação das obras previstas no plano foi estimado em R\$6.487.581,69 e depois atualizado para R\$ 9.273.495,34. Considerando o universo de 988 famílias (URBEL, 2000), o custo dessa etapa por família seria de R\$ 9.386,13. Vale dizer, que o Programa Habitar Brasil – BID exige contrapartida financeira ou de serviços do município, prestados na área objeto da contratação, para a liberação dos valores. Sendo assim, de acordo com esse contrato a prefeitura investiria R\$ 1.599.591,14, que chegaram em 2005, na casa dos R\$2.358.552,35.

Assim, as obras de intervenção estrutural patrocinadas pelo Programa Habitar Brasil - BID estão sendo implementadas na área, desde janeiro de 2002, sendo que 60 % do total delas já se encontram concluídas. As empreiteiras responsáveis pelas implantações das obras e prazos do Programa Habitar Brasil - BID são as seguintes:

- CONSTRUVIT: realizou obras no período de janeiro de 2002 a junho de 2004;
- RTM: realizou obras no período de agosto de 2004 a agosto de 2005;
- PERFIL: está em processo de realização das obras, tendo iniciado a empreitada em novembro de 2005, com previsão de término total das obras para dezembro de 2006.

Lembrando-se de que, em fases anteriores, a Vila já havia passado por várias melhorias, realizadas pelos Programas Prodecom, Alvorada e Pró-moradia. É importante ressaltar que não existe outra situação, em Belo Horizonte, de intervenção estrutural urbana em favela que tenha sido integralmente concluída. Aliás, as intervenções já realizadas na Vila alcançaram uma dimensão de melhorias urbanas ainda não vista em outras favelas de Belo Horizonte. Considerando-se que a implementação do Plano de Intervenção Estrutural Urbana da Vila Senhor dos Passos encontra-se em fase bastante avançada (já foram implementadas mais de 80% das melhorias previstas nesse Plano), achou-se pertinente a investigação desse caso,

mesmo considerando que obras financiadas pelo Programa Habitar Brasil – BID não tenham sido finalizadas. (60% das obras estão concluídas). (Anexo 2)

Nesse gradativo processo de urbanização da Vila, de 1995 a 2005, foram constatados 113 casos de famílias removidas (aproximadamente 11 % da população total), considerando os Programas Alvorada (1995/97), Pró-moradia (1997/99) e Habitar Brasil – BID (2002/2005)³⁷. Do total de 113 famílias removidas, 89 (79%) conseguiram adquirir outras moradias na própria Vila. Dentre essas 89 famílias, 79 foram reassentadas nas unidades habitacionais construídas pela prefeitura na Vila, e outras 10 utilizaram os recursos das indenizações para a compra de outras moradias mais adequadas, também na Vila, com o monitoramento de técnicos do Programa PROAS³⁸. As outras 24 famílias que também receberam indenizações pelas benfeitorias se mudaram para outros bairros (Venda Nova) e municípios vizinhos (Sabará, Ribeirão das Neves). Diante do exposto, as famílias obrigatoriamente removidas que saíram da Vila Senhor dos Passos, em função das obras públicas, representa um percentual de aproximadamente 2% da população total da Vila. Certamente que existem outros casos não registrados de famílias que mudaram espontaneamente em função dos reflexos das mudanças provocadas pelas intervenções urbanas. Alguns desses casos poderão ser constatados na pesquisa amostral de campo (2006). Em síntese, citam-se as melhorias urbanas realizadas na Vila pelo Programa Alvorada (96 e 97) (Figura 21):

- Abertura da rua Sargento João Beraldo e via de pedestre: instalação provisória de 10 famílias em alojamento na rua Ibiá (ao lado da COPASA), remoções totais e parciais; terraplenagem, drenagem, pavimentação, rede de esgoto e ligações domiciliares (COPASA) e ramais internos de esgoto e iluminação pública.
- Melhorias de becos e construção de escadarias: remoções totais e parciais; terraplenagem; contenções e pavimentação; rede de esgoto e ligações domiciliares (COPASA) e ramais internos de esgoto.
- Desapropriação de lotes (ruas Prado Lopes com Resplendor e Praça Sargento João Beraldo);

³⁷ PBH URBEL. Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos, Vol. I, 2000; PBH.

³⁸ Conforme diretrizes da Lei que rege o Programa PROAS - URBEL, quando a indenização da benfeitoria é superior a R\$12.500,00 não existe a obrigatoriedade de monitoramento no reassentamento das famílias. A avaliação da benfeitoria é realizada, em conjunto, com técnicos da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP.

- Construção de 18 unidades habitacionais (rua Sargento João Beraldo) para reassentamento das famílias;
- Alargamento e recuperação da rua Vivina Faria do Nascimento e abertura da rua Ibiá;
- Contenções e recuperação de encostas.

As ações realizadas na Vila pelo Programa Pró-moradia (de 97 a 99):

- Melhorias de redes de drenagem, iluminação, pavimentação, ramais internos de esgoto das ruas Evaristo da Veiga, Machado de Assis, Prado Lopes, Pedro Lessa, Resplendor, Fagundes Varela, Itapiranga;
- Contenção de encostas nos seguintes trechos: becos Itapiranga, Cinábrio, Evaristo da Veiga com 21 de Abril, Rodrigues Alves e Tancredo Neves;
- Alargamento, terraplenagem, pavimentação, complementos de rede de drenagem, de esgoto, de iluminação pública; remoções de casas das ruas Cinábrio, Rodrigues Alves, Tancredo Neves e Cassimiro de Abreu;
- Construção de 16 unidades habitacionais na rua Prado Lopes para reassentamento das famílias;
- Construção de Praça na rua Sargento João Beraldo.

Agora, descrevem-se as intervenções urbanas realizadas no período de 2003 a 2005 pelo Programa HBB-BID, na Vila, a saber (Figura 22):

- Remoção de 60 famílias para realização das obras urbanas;
- Construção de mais quatro blocos de edifícios, sendo dois na área F, e um na área C, totalizando 48 unidades habitacionais para reassentamento das famílias removidas das áreas que sofreram intervenções urbanas;
- Contenções de encostas e consolidações geológicas de um trecho da rua Pedro Lessa;
- Construção de 01 creche para atendimento de 100 crianças (unidade municipal de educação infantil) e de um centro comunitário que oferece cursos profissionalizantes (nesse centro comunitário ocorrem atividades do Programa BH-cidadania);

- Implantação e melhorias de infraestrutura do sistema viário composto pelos seguintes becos: Tancredo Neves, Saldanha Marinho, Vivina Faria do Nascimento;
- Execução da 1ª parte da rede de drenagem da rua Vivina Faria do Nascimento (a segunda parte consiste na drenagem da 21 de abril, que será executada pela PERFIL);
- Construção de 02 praças (praça K, no final da rua Sargento. João Beraldo, e a praça do mirante, na área F);

Figura 22 – Mapa da Proposta de Intervenção da Vila Senhor dos Passos

Fonte: Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos – Prefeitura de Belo Horizonte / URBEL

- Distribuição de cestas básicas de materiais de construção (entre 2002 e 2003) para 28 famílias reformarem suas casas (mas os custos com mão-de-obra e a responsabilidade técnica correram por conta dos moradores);
- Revitalização e reforma dos prédios construídos, em 1996, pelo Programa Alvorada (Modalidade: Melhorias Habitacionais);
- Recuperação através da reconstrução de 04 moradias em situação de risco de desabamento. (em 2005, através de solicitações da prefeitura junto ao governo federal, na Modalidade Melhorias Habitacionais do Programa HBB-BID foi autorizada a disponibilização de recursos para mão-de-obra de reformas de moradias precárias, além dos materiais de construção).

2.5.4 Análise Comparativa: Perfil Sócio-Econômico das Famílias, Caracterizações Físico-Ambientais e Fundiárias da Vila Senhor dos Passos

A presente caracterização do perfil sócio-econômico dos grupos familiares da Vila Senhor dos Passos teve como referência as seguintes fontes de pesquisa, a saber:

- Cadastro sócio-econômico e físico-ambiental realizado pela URBEL/AVSI, em 1995;
- Cadastro sócio-econômico e físico-ambiental amostral (aproximadamente 55% da população) realizado pela URBEL/IPEAD, em 2.000;
- Trabalho de campo, com aplicação de questionários, realizado pela pesquisadora, em 2006.

Foi necessário considerar essas três fontes de informações pelos seguintes motivos:

- O cadastro realizado pela URBEL/AVSI, em 1995, permitiu identificar o percentual de famílias pioneiras da Vila Senhor dos Passos;
- O cadastro amostral de realizado pela URBEL/IPEAD, em 2000, permitiu uma avaliação intermediária das características sócio-econômicas da população e físico-ambientais da Vila;
- A realização do trabalho de campo permitiu a atualização e complementação de algumas informações não constantes das pesquisas anteriores, bem como forneceu dados para a análise comparativa entre a situação anterior e a atual das famílias da Vila, como por exemplo: regime de ocupação das moradias,

melhorias habitacionais realizadas nas moradias, situação ocupacional dos responsáveis por domicílios, renda mensal familiar.

A pesquisa de campo, na Vila Senhor dos Passos, foi realizada através da aplicação de 100 questionários (100 famílias), o que representa um universo amostral de aproximadamente 10% do número total de 988 famílias, moradoras da Vila Senhor dos Passos. Segundo o Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos (PBH, URBEL, 2000) existem nessa Vila, 988 domicílios e 72 estabelecimentos comerciais ou de serviços. O principal critério adotado na pesquisa de campo foi a aplicação dos questionários segundo uma distribuição espacial homogênea, nos vários setores, constantes em mapeamento da ocupação da Vila (Figura 22). O objetivo era coletar informações dos moradores em toda a extensão da área da Vila, nas áreas mais e menos, respectivamente, modificadas pelas urbanizações sucessivas. Assim, seria possível obter relatos de moradores de áreas mais próximas das intervenções, bem como mais distantes, o que favoreceria a análise dos diferentes impactos. Além disso, foram aplicados dois tipos de questionários para facilitar o trabalho de campo e ao mesmo tempo permitir a organização das diferentes informações (Anexo 3). Tal procedimento foi necessário, porque na Vila havia casos de moradias construídas pelos moradores e outras pela Prefeitura. Vale lembrar que foram construídos prédios residenciais, na própria área da Vila, para reassentamento das famílias removidas por obras públicas ou por serem habitantes de áreas de risco geológico. Então, o primeiro tipo de questionário seria aplicado junto às famílias habitantes das moradias construídas sem a iniciativa da prefeitura, e o segundo, para ser aplicado nos casos de famílias reassentadas nos prédios habitacionais construídos pela prefeitura. Acrescenta-se que, no caso do questionário tipo 1 (casas construídas pelos moradores), avaliam-se as informações anteriores e posteriores ao processo de urbanização, considerando o período anterior e posterior a 2004. Esse período foi definido em função do término da primeira fase de obras de intervenções urbanas, com recursos do Habitar Brasil – BID, realizadas pela construtora Construvit Ltda. Essa primeira fase inclui a construção das 48 unidades habitacionais para reassentamento das famílias e todas as obras complementares (ligações domiciliares de água, esgoto, elétrica e telefônica, paisagismo). Na situação do questionário tipo 2, além dessas informações, analisa-se o processo de transferência das famílias para as novas moradias produzidas pelo poder público, considerando o período anterior e posterior à mudança delas para os prédios residenciais da prefeitura. Acrescenta-se que houve alguns casos de famílias removidas de suas antigas moradias que não foram para esses prédios habitacionais. Esse último fato tanto se deve às famílias que adquiriram outros

imóveis, não construídos pela prefeitura, dentro da própria área da Vila, quanto se deve às famílias que se mudaram para outros bairros.

Diante da constatação, em pesquisa campo, do longo tempo de moradia das famílias entrevistadas, em média superior a 37 anos, considerou-se desnecessária a informação da localização das moradias anteriores à Vila Senhor dos Passos. Esse período de moradia na Vila já seria suficiente para avaliar possíveis mudanças nas condições de habitabilidade das famílias. Acrescenta-se que 80% (80) das famílias entrevistadas residem na Vila há pelo menos 20 anos, período esse que abrange as primeiras melhorias urbanas realizadas pelo PRODECOM, em regime de trabalho de mutirão, em 1984. E, portanto, foram considerados moradores pioneiros aqueles que moram na Vila há pelo menos 20 anos (80% da amostra). Com esse elevado percentual de famílias pioneiras, a rotatividade delas não chega a ser muito significativa se comparada a outros casos estudados. (Tabela 20 e Gráfico 5). O tempo de moradia das famílias na Vila permite verificar o percentual de rotatividade dos moradores, considerando o processo de urbanização, desde o Programa PRODECOM (1984).

Tabela 20 – Tempo de Moradia das Famílias na Vila Sr dos Passos

Tempo de Moradia	Nº Famílias	Percentual (%)
< 20Anos	20	20
$20Anos \leq TM < 40Anos$	34	34
$\geq 40Anos$	46	46
Totais	100	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 5 – Tempo de Moradia / Famílias / Vila Sr Dos Passos

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Utilizou-se o fator melhorias habitacionais como indicativo da intenção de fixação das famílias, na Vila. Observou-se que das 100 famílias entrevistadas, residentes nas casas (86) e prédios habitacionais (14), que 43 delas (43%) realizaram melhorias em suas habitações. Das 14 famílias entrevistadas, habitantes dos prédios construídos pela prefeitura, apenas 02 não realizaram melhorias construtivas em suas moradias. (Tabela 21). Das 43 famílias que afirmaram terem realizado melhorias habitacionais, 39 delas (91%) fizeram essas obras com recursos próprios e as outras 4 delas, com recursos da Prefeitura. As principais melhorias habitacionais realizadas pelas famílias foram: em acabamento e ampliação de área construtiva da moradia. Acrescenta-se que as obras concretizadas pela Prefeitura nas habitações são, em sua maioria, de melhoria da infra-estrutura (muros de arrimo). A constatação de investimentos realizados pelas famílias nas suas moradias reforça a idéia de elas pretenderem permanecer na Vila.

Tabela 21 – Melhorias Habitacionais

Situação / moradores entrevistados	Nº casas	Percentual (%)	Nº UH's / prédios	Percentual (%)	Nº Casas + UH's	Percentual (%)
Sim, realizaram melhorias habitacionais.	31	36	12	86	43	43
Não realizaram melhorias habitacionais.	55	64	2	14	57	57
Totais	86	100	14	100	100	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

De acordo com as informações prestadas pelos 100 moradores, 58% deles afirmam estar residindo em moradia própria. Ressalta-se que, nesses casos, independentemente dos moradores possuírem ou não a posse do imóvel foram considerados responsáveis pela moradia. É interessante observar, nessa amostra, o percentual significativo de moradores (31%) da Vila Senhor dos Passos, em regime de ocupação da habitação de aluguel. Fato esse que evidencia uma demanda por moradias proveniente das favelas para a política de novos assentamentos. Ademais, essa situação condiz com os resultados encontrados, no estudo de caso anterior, sobre o Conjunto Habitacional Granja de Freitas III (CHGF III). Isto é, do significativo percentual de famílias (41%) do CHGF III que antes de irem para o Conjunto Habitacional residiam em favelas (na maioria dos casos, em regime aluguel). Tal circunstância também vem comprovar a existência de um mercado informal de locação de

moradias, no interior da favela Senhor dos Passos. Foram constatados, também, 08 casos de grupos familiares em regime de coabitação. Lembrando que neste último regime de ocupação da moradia, há que se considerar a possibilidade de ela ser própria de algum membro da família. Têm-se mais 02 casos de moradias cedidas (emprestadas) por conhecidos ou parentes para as pessoas morarem por determinado período. (Tabela 22e Gráfico 6).

Tabela 22 – Regime de Ocupação da Moradia

Regime de Ocupação da Moradia		Nº Famílias	Percentual (%)
1	Aluguel	31	31
2	Coabitação	8	8
3	Próprio	58	58
4	Cedido	2	2
5	Não declarado	1	1
Totais		100	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 6 – Regime de Ocupação da Moradia

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Outra questão investigada nesse capítulo foi o número de domicílios titulados aos moradores responsáveis, pois, objetiva-se verificar o andamento do processo de regularização fundiária da Vila. Segundo informações da diretora do setor de regularização fundiária da URBEL, Maria Lúcia Veloso, atualmente (2006), esse processo de titulação de imóveis às famílias da Vila se encontra paralisado. Portanto, os dados referentes a esse processo seriam os mesmos do Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos (PBH, URBEL, 2000), já mencionados, onde apenas 72 (aproximadamente 21%) dos 347 lotes municipais foram titulados aos moradores. Além disso, alguns dos outros 152 lotes particulares podem estar passando por processo de regularização fundiária, com a utilização do instituto jurídico usucapião. Entretanto, a

URBEL não tem controle sobre este último processo, de vez que depende da iniciativa dos moradores. Ressalta-se que cada lote regularizado pode estar fracionado, subdividido e, portanto, abrigando mais de uma família com direito à posse de fração do lote, fato esse que eleva o número de titulações por terreno às famílias.

Considerando os 2.092 habitantes (57% da população da Vila), cadastrados pela URBEL/IPEAD, em 2000, tinha-se a seguinte composição dos moradores por sexo: 984 homens (47%) e 1.108 de mulheres (53%). Coincidentemente, observa-se a mesma situação do estudo de caso anterior, do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, isto é, o predomínio da população feminina sobre a masculina. (Tabela 23)

Tabela 23 – População Feminina e Masculina

Sexo / Moradores	Frequência	Percentual (%)
Feminino	1108	53
Masculino	984	47
Totais	2.092	100

Fonte: URBEL / IPEAD, 2.000.

Em relação às informações sobre a faixa etária da população, ainda segundo os dados da pesquisa da URBEL/IPEAD (2.000) dos 2.092 moradores da Vila cadastrados: 7,4% deles situavam-se na faixa etária entre 0 a 5 anos, 15,1% entre 6 a 14 anos, 7,9% entre 15 a 18 anos, 33% são adultos na faixa etária entre 19 a 40 anos, 21,7% tinham idade entre 41 a 65 anos, e finalmente 7,6%, na época, estava com idade igual ou superior a 66 anos. Ressalta-se que os dados dessa pesquisa revelam casos de pessoas, situadas na faixa etária entre 6 e 14 anos, contribuindo com a renda familiar (0,9%). Também, foram observados jovens (1,2%) e mulheres (2,4%) com responsabilidades financeiras similares as de chefes de família. (Tabela 24e Tabela 25).

A população situada na faixa etária entre 0 e 18 anos, representava 30,4% do total. Esse fato demonstra a existência de um significativo percentual de população jovem. A maioria da população (54,7%) situava-se na faixa etária entre 19 e 65 anos, delineando um perfil majoritário de pessoas em idade economicamente ativa. Certamente que, em 2006, o percentual de quase 8% da população com idade igual ou superior a 66 anos estará aumentado e, conseqüentemente, o percentual de aposentados e pensionistas também, conforme será observado mais adiante (Tabela 26). Segundo pesquisadores do IPEAD (2000), as condições físico-espaciais da Vila e a distribuição da população segundo a faixa

etária apresentavam correlações. Isto é, nas áreas mais baixas da Vila, consideradas mais precárias, em termos de habitabilidade e de salubridade, observava-se maior número de moradores jovens. Sem embargo, nas áreas mais elevadas da Vila, com alto grau de consolidação e com níveis de habitabilidade e salubridade superiores aos das áreas mais baixas, situava-se maior número de moradores em idade mais avançada.

Tabela 24 – Faixa Etária

Faixa Etária	Frequência	Percentual (%)
0 a 5 Anos	155	7,4
6 a 14 Anos	316	15,1
15 a 18 Anos	166	7,9
19 a 40 Anos	691	33,0
41 a 65 Anos	455	21,7
>= 66 anos	159	7,6
NR	150	7,3
Total	2092	100

Fonte: URBEL / IPEAD, 2.000.

Na verificação de possíveis alterações na condição sócio-econômica das famílias moradoras da Vila Senhor dos Passos, foram utilizadas as informações complementares contidas nas pesquisas cadastrais realizadas pela URBEL em 1995 e 2000, e posteriormente foram comparadas com os dados coletados em campo (2006). Foram analisados, nesses diferentes períodos, os dados referentes à situação ocupacional dos moradores (empregados, desempregados, aposentados e pensionistas, empregadores e autônomos) e ao rendimento familiar (Tabela 26). Tal período, compreendido entre 1995 e 2006, coincide com o início da execução das obras do Programa Alvorada e se estende até a finalização das primeiras fases de obras do Programa Habitar Brasil. Acrescenta-se que, nessa análise, nem sempre foi possível a comparação das informações (campo e cadastros) entre as mesmas famílias, pelo fato de algumas não constarem dos cadastros de 1995 e 2000. Além disso, a pesquisa de 2000, informa somente a renda mensal de 563 famílias (57% do total).

Tabela 25 – Faixa Etária da População da Vila Senhor dos Passos

Faixa Etária	ND		De 0 a 5 anos		De 6 a 14 anos		De 15 a 18 anos		De 19 a 40 anos		De 41 a 65 anos		>= 66 anos		Totais
Situação/Indivíduo na Família	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qte	%	
Não Informaram	44	2,1%	0	0,0%	2	0,1%	0	0,0%	2	0,1%	1	0,0%	0	0,0%	49
Chefe família	5	0,2%	2	0,1%	0	0,0%	2	0,1%	195	9,3%	261	12,5%	76	3,6%	541
Esposo(a) / Companheiro (a)	18	0,9%	0	0,0%	1	0,0%	4	0,2%	105	5,0%	112	5,4%	16	0,8%	256
Filho (a)	42	2,0%	109	5,2%	237	11,3%	130	6,2%	299	14,3%	24	1,1%	2	0,1%	843
Genro/Nora	2	0,1%	1	0,0%	1	0,0%	0	0,0%	11	0,5%	1	0,0%	0	0,0%	16
Neto (a)	12	0,6%	37	1,8%	59	2,8%	21	1,0%	26	1,2%	0	0,0%	0	0,0%	155
Parente	24	1,1%	6	0,3%	16	0,8%	6	0,3%	25	1,2%	12	0,6%	15	0,7%	104
Mora sozinho (a)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	18	0,9%	42	2,0%	50	2,4%	111
Agregado (a)	2	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	2	0,1%	4	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	8
Outros	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	6	0,3%	2	0,1%	0	0,0%	9
Totais parciais	150	7,2%	155	7,4%	316	15,1%	166	7,9%	691	33,0%	455	21,7%	159	7,6%	2092

Fonte: URBEL / IPEAD, 2000.

Tabela 26 – Situação Ocupacional / Responsáveis por Domicílio- 1995 E 2006.

Situação ocupacional / Responsável Domicílio em 1995	Percentual (%) 1995	Situação ocupacional / Responsável Domicílio em 2006	F.	Percentual (%) 2006
Empregado	38%	Empregado	34	25%
Desempregado	10%	Desempregado	13	10%
Aposentados	15%	Aposentados e pensionistas	55	40%
Empregador	2%	Empregador	3	2%
Autônomo	14%	Autônomo	13	10%
Donas de casa	21%	Donas de casa	18	13%
Totais	100,00%	Totais	136	100%

Fonte: URBEL / AVSI, 1995; Pesquisa de Campo, 2006.

Intenciona-se com essa análise comparativa verificar os impactos da política de intervenção em assentamentos existentes na Vila Senhor dos Passos sobre a situação sócio-econômica e físico-ambiental das famílias, ou seja, diante de condições mais adequadas de moradia, verificam-se os reflexos no meio de ambiência dessas famílias como: a inserção delas no mercado de trabalho e à cidade (acesso a transportes, serviços, comércio e equipamentos públicos).

Constatou-se, na pesquisa de campo (2006), que das 100 famílias entrevistadas, 64 não possuem companheiros conjugais e, portanto, o número de moradores cônjuges ou de responsáveis pelo domicílio contabilizado foi de 136 pessoas. Considerando essas informações, avaliou-se comparativamente a situação ocupacional dos moradores cônjuges ou responsáveis por domicílio.

Em aproximadamente 10 anos, o percentual de moradores responsáveis por domicílio desempregados permaneceu em aproximadamente 10%. Mas, o percentual dos moradores responsáveis por domicílio empregados apresentou redução de 13% até 2006, ou seja, passou de 38% para 25%. Existem alguns fatores que podem estar associados a essa redução do número de responsáveis por domicílio empregados: as exigências cada vez maiores do mercado em relação à qualificação profissional, o aumento do percentual de aposentados e pensionistas, a oscilação da economia da cidade e suas implicações no mercado de trabalho. A maior parte da população de favelas possui baixos rendimentos salariais o que dificulta a realização de investimentos na qualificação profissional. Não obstante, a população da Vila Senhor dos Passos caracteriza-se por baixos níveis de escolaridade e rendimentos salariais

(62,8% da população ganha menos de 1 salário mínimo)³⁹. Tais fatores refletem negativamente nas oportunidades de inserção no mercado de trabalho e, por sua vez, limita o espectro de alternativas de geração renda.

Em síntese, comparando-se os percentuais anteriores (1995) e atuais (2006) da situação ocupacional dos responsáveis pelo domicílio, tem-se o seguinte quadro (Tabela 26):

- 38% estavam empregados, na situação anterior. Esse percentual caiu 13%, passando a 25%.
- 10 % estavam anteriormente desempregados. Esse percentual permanece em 2006.
- 15% eram aposentados. Esse percentual quase triplicou em 2006 passando para 40%.
- 2% eram empregadores, situação que permanece.
- 14% eram considerados profissionais autônomos. Esse percentual reduziu para 10%.
- 21% foram classificadas como “donas de casa”. Esse percentual diminuiu 8%, passando a 13%.

Apesar da diminuição do número de moradores responsáveis por domicílio empregados e a manutenção do percentual de desempregados, o crescimento vertiginoso do percentual de aposentados e pensionistas produz um efeito “compensatório” (atenuante) no perfil geral sócio-econômico dessas famílias, de vez que a aposentadoria ou pensão representam fontes de recursos. Tal crescimento do percentual de aposentados e pensionistas decorre do processo natural de envelhecimento da população da Vila. Por isso, esse resultado, apesar de ter superado as expectativas, era esperado. Mas, ressalta-se que essa significativa diferença entre o percentual de responsáveis por domicílio aposentados entre 1995 e 2006, também pode ser atribuída a agregação da situação de moradores pensionistas, antes não mencionada. (Tabela 26)

Objetivando a verificação das despesas dos moradores com transportes, na pesquisa amostral (136 moradores responsáveis), informações foram obtidas quanto ao local de trabalho (no bairro ou fora do bairro), bem como o meio de locomoção utilizado para deslocamento até ele. (Tabela 27). Então, constatou-se que, nos casos dos cônjuges por domicílios que

³⁹ URBEL/AVSI (1995).

trabalham, ou pelo menos um deles, um significativo percentual (15%) trabalham no bairro. Essa constatação, em parte, é justificada pela proximidade da Vila Senhor dos Passos da região central da cidade (aproximadamente 2 Km) e, conseqüentemente, das atividades comerciais e de serviços localizados na área do seu entorno imediato. A região de entorno apresenta probabilidades positivas em relação à absorção de parte dessa mão-de-obra.

Dentre essas 136 pessoas (100%), 38 (28%) trabalham em outros bairros e 77 (57%) não têm atividades remuneradas (Tabela 27), considerando dentre essas últimas, 13 desempregadas, 18 “donas de casa” e 46 aposentadas e pensionistas. Vale lembrar que as pessoas aposentadas e pensionistas possuem rendimentos. É bom ressaltar que dentre os 55 casos de aposentados e pensionistas, existem 09 casos de pessoas que continuam trabalhando para aumentar os rendimentos econômicos (Tabela 26).

Tabela 27 – Local de Trabalho Responsáveis / Domicílio

Cônjuges e pessoas sem parceiros responsáveis/lar	Tipo A**	Tipo B***	A + B	Percentual (%)
Têm atividades remuneradas no bairro	16	5	21	15
Têm atividades remuneradas fora do bairro	25	13	38	28
Não tem atividades remuneradas*	59	18	77	57
Totais	100	36	136	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006. (*) Moradores aposentados que não trabalham, pensionistas e desempregados; (**) Pode ser homem ou mulher com ou sem parceiro; (***) Parceiros homens ou mulheres.

Para avaliar as despesas dessas pessoas com transportes, investigaram-se as formas de deslocamentos delas para o ambiente de trabalho. Então, verificou-se que dentre as 21 pessoas (15%) que trabalham no bairro, 18 se deslocam a pé e as outras 3 prestam serviços remunerados na própria moradia (salgadeiras, lavadeiras) e, portanto, não precisam se deslocar. Acrescenta-se que há outros 09 casos de pessoas que trabalham em outros bairros, mas, que também se deslocam a pé até o local do trabalho, totalizando até agora 30 pessoas (22%) que não utilizam meio de transporte para esse fim. Informa-se que essas 09 pessoas que trabalham fora do bairro optaram pelo trajeto a pé para os ambientes de trabalho. Esses locais de trabalho estão situados em bairros vizinhos ou próximos, quais sejam: Lagoinha, Caiçara, Centro, Concórdia, Santo André e São Cristóvão. Os outros 26 moradores utilizam o transporte coletivo, dentre esses, 09 precisam ser transportados por duas linhas de ônibus para conseguir chegar ao local de trabalho. Em alguns desses casos de trabalhadores que utilizam transporte coletivo, a empresa para a qual eles prestam serviços oferece o vale

transporte, entretanto, para apenas um trajeto de ida e volta (01 linha). E, por último, têm-se 03 casos de moradores (5%) que se deslocam para trabalhar com o automóvel. (Tabela 28).

Tabela 28 – Meio de Locomoção / Responsáveis Domicílio

Local de trabalho	Locomoção	Morad.(s) / casas	Morad.(s) / UH's prédios	Totais parciais	Percentual (%)
No bairro	A pé	14	4	18	31%
No bairro	Própria casa	3	0	3	5%
Fora do bairro	A pé	5	4	9	15%
Fora do bairro	Ônibus	23	3	26	44%
Fora do bairro	Carro	3	0	3	5%
Totais		48	11	59	100%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Então, pode-se afirmar que 107 (78,6%) desses 136 moradores (incluindo trabalhadores, aposentados, pensionistas, donas de casa e desempregados) não têm despesas com transportes para a finalidade de deslocamento para local de trabalho. Essa situação representa um saldo favorável na balança entre receitas e despesas familiares. A boa localização da Vila Senhor dos Passos e a opção de alguns moradores de locomoção a pé para os locais de trabalho contribuem para a economia das despesas familiares.

Trabalha-se nesse momento com os dados comparativos entre os rendimentos dos grupos familiares da pesquisa URBEL/IPEAD, em 2.000, e os rendimentos amostrais coletados em campo, 2006. (Tabela 29, Gráfico 7). Objetiva-se analisar as mudanças na condição econômica das famílias. Analogamente aos critérios adotados na análise dos rendimentos, realizada no estudo do CHGF III, foram considerados os valores de salários mínimos vigentes, em cada época respectiva. Na estratificação sócio-econômica das famílias da Vila Senhor dos Passos foram definidos 06 intervalos de faixas de renda mensal familiar por domicílio, a saber:

- Um primeiro intervalo de famílias com faixa de renda menor que 01 SM.
- Um segundo intervalo de famílias com faixa de renda entre 01 e menor que 02 SM.
- Um terceiro intervalo de famílias com faixa de renda entre 02 e menor que 03 SM.

- Um quarto intervalo de famílias com faixa de renda entre 03 e menor que 04 SM.
- Um quinto intervalo com rendimentos entre 04 e menor que 05 SM.
- Um sexto intervalo com rendimentos iguais ou superiores a 05 SM.

A pesquisa do IPEAD (2000), a partir do terceiro intervalo, considerou outros diferentes daqueles utilizados na pesquisa de campo, por isso não foi possível comparar paralelamente os demais intervalos. É importante observar que a pesquisa realizada pelo IPEAD (2.000) tinha a finalidade de cumprimento das exigências do Programa Habitar Brasil – BID que, por sua vez estabelece como critério de atendimento de famílias, na modalidade urbanização de assentamentos precários, aquelas com rendimentos mensais inferiores a 3 salários mínimos. Por isso, para o fim a que se propunha essa pesquisa, não seriam relevantes informações detalhadas dos outros intervalos de rendimentos mensais acima de 03 salários mínimos.

Tabela 29 – Distribuição da População / Renda Familiar

Renda Familiar	Frequência	Percentual (%)
$RF < 1SM$	9	1,6
$1SM \leq RF < 2SM$	235	41,7
$2SM \leq RF < 3SM$	118	21,0
$RF \geq 3SM$	201	35,7
Total	563	100

Fonte: URBEL / IPEAD, 2.000.

Os dados comparativos das rendas familiares, em 2000 (IPEAD) e 2006 (pesquisa de campo), demonstrados nas Tabela 29, Tabela 30 e Gráfico 7, revelam o seguinte diagnóstico: um acréscimo de mais de 8% de famílias com rendimentos mensais inferiores a 1 salário mínimo; um decréscimo de quase 3% do número de famílias com rendimentos mensais entre 1 e 2 salários mínimos; um decréscimo de quase 6% no intervalo de famílias com rendimentos mensais a partir de 2 salários mínimos. Portanto, de modo geral, observa-se uma diminuição no rendimento médio mensal familiar. De acordo com o Gráfico 7, esse aumento do percentual de famílias com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo, implica que pode ter havido queda nos salários dos trabalhadores. Conforme anteriormente mencionado, também, observam-se nos outros intervalos pequenas reduções nos rendimentos mensais familiares.

Tabela 30 – Renda Mensal Familiar em 2000 e 2006

Faixas / Renda Familiar		Ano 2000		Ano 2006	
		Frequência	Percentual (%)	Frequência	Percentual (%)
1-	$RF < 1SM$	9	1,6%	10	10%
2-	$1SM \leq RF < 2SM$	235	41,7%	39	39%
3-	$\geq 2SM$	319	56,7%	51	51%
Totais		563	100%	100	100%

Fonte: URBEL / IPEAD, 2.000; Pesquisa de Campo, 2.006.

Gráfico 7 – Renda Mensal Familiar 2000 e 2006

Fonte: URBEL / IPEAD, 2.000; Pesquisa de Campo, 2.006.

Alguns fatores, principais, podem justificar esse resultado, a saber:

- A redução do percentual de responsáveis por domicílio empregados;
- A queda de rendimentos salariais da população aposentada e pensionista;
- A queda dos salários pagos aos trabalhadores, pois, aqueles nem sempre acompanham os aumentos anuais do salário mínimo.

De acordo com o cadastro da URBEL/IPEAD (2000), o número de pessoas por domicílio era de 3,6 habitantes. Na amostra da pesquisa de campo (2006), constatou-se que essa média de habitantes por domicílio aumentou para 3,98. Sendo assim, a diminuição relativa dos rendimentos mensais familiares, em alguns intervalos, e o aumento do número de pessoas por domicílio implica piora da situação econômica dessas famílias.

Em relação à renda *per capita*, a pesquisa da URBEL/AVSI (1995) revela que pelo menos 62,8% dos moradores da Vila recebiam menos de 1 salário mínimo, 23% recebiam até 2 salários mínimos e apenas 14,2% recebiam acima de 2 salários mínimos. Conforme a Tabela 31, de acordo com as informações prestadas pelos moradores, em relação à renda per capita,

os moradores que recebem proporcionalmente acima de 01 salário mínimo representam apenas 5% da população. Um fato interessante demonstrado na Tabela 31, é o seguinte: o número de pessoas por domicílio aumenta na medida em que são classificados intervalos de rendimentos mensais familiares maiores. Esse fato indica que apesar de a maioria das famílias ter baixos rendimentos salariais, observa-se uma distribuição mais equilibrada das pequenas rendas mensais familiares. Porém, esse fato não é suficiente para a manutenção das condições econômicas observadas em períodos anteriores.

Tabela 31 – Faixas Renda Mensal / Pessoas Domicílio – 2006.

Intervalos / Renda 2006	Nº pessoas	Nº domicílios	Pessoas / domicílio 2006
$R < 1SM$	36	10	3,60
$1SM \leq R < 2SM$	144	39	3,69
$2SM \leq R < 3SM$	104	27	3,85
$3SM \leq R < 4SM$	53	13	4,08
$4SM \leq R < 5SM$	33	6	5,50
$R \geq 5SM$	28	5	5,60
Total / Média Final	398	100	3,98

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Na pesquisa de campo foram identificados apenas 2 casos de famílias (2%) que sublocam quartos em suas moradias para aumento dos rendimentos. Esses casos não estão localizados nos prédios residenciais construídos pela prefeitura.

Os dados da pesquisa de campo (2006), demonstram a percepção dos moradores quanto à acessibilidade a infra-estrutura antes e depois da urbanização (Tabela 32, Gráfico 8 e Tabela 33, Gráfico 9). Quanto aos serviços de energia elétrica, prestados pela CEMIG, os dados oficiais de 1995 revelam os seguintes tipos de atendimentos da população: 80% através de rede oficial, 19% através de “gatos” (ligações precárias) e 1% da população não era atendida. Esse fato explica o percentual médio de 98,5% da população que se dizia atendida, em 2000 (incluindo rede oficial e não oficial). Em 2006, o atendimento da rede elétrica oficial se aproxima dos 100%.

Tabela 32 – Infraestrutura / Domicílios (Casas) – 2000 e 2006

Tipos	Ano 2000		Ano 2006	
	Nº domicílios atendidos	Percentual (%)	Nº domicílios atendidos	Percentual (%)
1 Água e esgoto	79	92	86	100
2 Luz	83	97	86	100
3 Rua asfaltada	10	12	71	83
4 Telefone	50	58	70	81
5 Coleta Lixo	52	60	83	97

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 8 – Infra-Estrutura / Domicílios

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

O principal diferencial em relação à acessibilidade da população a infra-estrutura relaciona-se com a implementação e melhoria do sistema viário da Vila que, por sua vez, implicou a melhoria da qualidade dos serviços e a maior comodidade para os moradores. Conseqüentemente, essa população passa a ser atendida por outros tipos de serviços que dependiam do sistema viário. Como por exemplo, o serviço de coleta de lixo domiciliar, que antes era realizado apenas em pontos específicos de coleta. Agora, em vários trechos, o serviço de coleta “porta-a-porta” que antes não existia passou a existir. (Tabela 32, Gráfico 8 e Tabela 33, Gráfico 9).

Tabela 33 – Infraestrutura / Domicílios (UH's) – 2000 e 2006

Tipos	Ano 2000		Ano 2006	
	Nº domicílios atendidos	Percentual (%)	Nº domicílios atendidos	Percentual (%)
1 Água e esgoto	13	93%	14	100%
2 Luz	14	100%	14	100%
3 Rua asfaltada	2	14%	14	100%
4 Telefone	7	50%	12	86%
5 Coleta Lixo	9	64%	12	86%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 9 – Infraestrutura / Domicílios (UH's)

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Conforme dados da COPASA (Tabela 34 e Tabela 35), confirmam-se as informações prestadas pelos moradores em relação ao atendimento de abastecimento de água, em 2.000, ou seja, cerca de 91% da população tem acesso a esse serviço (diferença de apenas 2% das informações declaradas, incluindo-se Casas e UH's dos conjuntos). A Vila faz parte da bacia do Ribeirão do Arrudas e recebe água tratada proveniente do Sistema Rio das Velhas. Em 2006, através de entrevistas com técnicos da Regional Noroeste responsáveis pelo acompanhamento das obras, implantadas pelo Programa Habitar Brasil, o percentual de domicílios atendidos pelo sistema de abastecimento de água se aproxima de 100 %.

De acordo com o Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos URBEL/PBH (2000):

[...] o sistema de esgotamento sanitário na Vila Senhor dos Passos, regional noroeste de Belo Horizonte, é operado atualmente pela COPASA MG que atende através do sistema convencional cerca de 75% da população. Os 25% restantes constituem-se em alguns pontos, em sistema único de coleta

de águas servidas, adicionando-se à drenagem pluvial, ocasionando com isso, a obstrução e o mau funcionamento da mesma. (URBEL/PBH, 2000, Vol. II, p. 39).

Tabela 34 – Sistema de Distribuição de Água (2.000)

População atual (hab.)	3.800
População atendida (hab.)	3.458
Extensão de rede (m): ϕ 50 mm	3.390
Nº de economias (un)	11,03
Nº de ligações (un)	837
Nº de economias / ligações	1,32
Comprimento de rede / ligação (m/lig.)	4,05
Comprimento de rede / economia (m/econ.)	3,07
Percentual atendido (%)	91

Fonte: COPASA-MG (05/2000)

Tabela 35 – Sistema de Rede Coletora de Esgotos Sanitários

População atual (hab.).	3.800
População atendida (hab.).	2.850
Extensão de rede (m): DN 150 mm	1.355
Nº de economias (um.).	710
Nº de economias/ligações	524
Nº de ligações (um.).	1,36
Comprimento de rede/ligação (m/lig)	2,59
Comprimento de rede/economia (m/econ)	1,91
Percentual atendido (%)	75

Fonte: COPASA-MG (05/2000)

Sendo assim, as declarações dos moradores quanto ao atendimento domiciliar de esgotamento sanitário, em 2000, apresentam maior margem de erro. O atendimento desse serviço, em 2000, era inferior (75% dos domicílios) ao percebido por eles (casas e UH's dos conjuntos somaram 92,5%) (Tabela 35). Esse fato pode ser justificado pelo desconhecimento da população sobre o que seriam redes oficiais de esgotamento sanitário. Mas, em 2006,

considerando 60% das obras implementadas do Programa Habitar Brasil, estima-se que esse atendimento domiciliar esteja próximo dos 85% da população.

Um problema grave identificado na Vila, desde 1995, quanto à infra-estrutura está relacionado ao sistema viário bastante precário. Na época, a maioria das vias existentes não era asfaltada, era estreita e possuía sistema de drenagem precário em vários pontos e, além disso, não permitia acessar todos os pontos da Vila, principalmente, o trecho denominado “Buraco Quente”. Por isso, as informações prestadas pelos moradores referentes a 2000 revelam esse baixo percentual médio (13%) das vias e becos asfaltados onde se encontram seus domicílios. Segundo pesquisa de campo (2006), 81% dos domicílios entrevistados já se localizam em ruas asfaltadas. Portanto, segundo a pesquisa de campo, tem-se um incremento de 69% de melhorias em relação ao sistema viário. Ressalta-se que parte desses entrevistados (33%) reside no velho trecho do “Buraco Quente” que, por sua vez era um dos lugares de pior acessibilidade viária. Certamente que as famílias dos prédios habitacionais que antes moravam no “Buraco Quente” tiveram uma melhora significativa no acesso à infra-estrutura básica, por isso os percentuais observados nos Gráfico 8 e Gráfico 9, 86 % (casas) e 100% (UH’s dos conjuntos).

Em relação aos serviços de coleta de resíduos sólidos da Vila Senhor dos Passos o atendimento era de 65% da população. Segundo informações da Superintendência de Limpeza Urbana –SLU:

A maior parte da área da vila é atendida, havendo inacessibilidade para os coletores apenas no local conhecido por “Buraco Quente”. Esta área é ocupada, atualmente, por um intrincado de becos que interceptam e comprometem a drenagem natural, sendo alvo principal das ações de urbanização da URBEL. (URBEL/PBH, 2000, Vol. II, p. 92).

Sendo assim, as informações prestadas pelos moradores sobre o atendimento domiciliar dos serviços de coleta de lixo, em 2000, são semelhantes às oficiais. Em 2006, segundo os moradores (casas + UH’s), a melhora desse serviço é muito significativa, de 65% passou para 91,5% de atendimento domiciliar.

Considerando a localização privilegiada da Vila Senhor dos Passos, mesmo antes das obras de urbanização, os moradores já possuíam certa mobilidade no que diz respeito ao acesso a comércio e serviços. Conforme Tabela 36, Gráfico 10 e Tabela 38, Gráfico 12, na percepção dos moradores das casas da Vila houve uma melhora do acesso ao comércio e serviços. Provavelmente, essa melhora na acessibilidade ao comércio, observada por eles, está

relacionada à melhoria do sistema viário. Em relação aos moradores que passaram por processo de remoção e reassentamento nas unidades habitacionais dos prédios construídos pela prefeitura, os mesmos já consideravam bom o acesso aos pontos comerciais. (Tabela 37, Gráfico 11).

Tabela 36 – Percepção dos Moradores – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Moradores das Casas)

Categorias	Comércio antes da urbanização (1995)		Comércio depois da urbanização (2006)	
	Nº Moradores	Percentual (%)	Nº Moradores	Percentual (%)
1- Bom	56	65	70	81
2- Regular	23	27	13	15
3- Ruim	7	8	3	3
Totais	86	100	86	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 10 – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Casas)

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Tabela 37 – Comércio Antes e Depois da Urbanização (Moradores das UH's)

Categorias	Comércio antes da remoção		Comércio depois do reassentamento	
	Nº moradores	Percentual (%)	Nº moradores	Percentual (%)
1- Bom	14	100	14	100
2- Regular	0	0	0	0
3- Ruim	0	0	0	0
Totais	14	100	14	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 11 – Comércio Antes e Depois do Reassentamento (UH's)

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Tabela 38 – Pontos de Serviços Antes e Depois da Urbanização (Moradores das Casas e UH's)

Categorias	Vila Sr Passos (1995)		Vila Sr Passos (2006)	
	Nº moradores	Percentual (%)	Nº moradores	Percentual (%)
Bom	66	66	88	88
Regular	18	18	10	10
Ruim	16	16	2	2
Totais	100	100	100	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 12 – Serviços Antes e Depois da Urbanização (Casas + UH'S)

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

2.5.5 Valorização Imobiliária na Vila Senhor dos Passos?

Conforme mencionado, no Capítulo 3 da Parte I, a verificação do processo de valorização imobiliária na Vila Senhor dos Passos é importante na análise dos impactos causados pela urbanização.

De acordo com a pesquisa da PBH/URBEL (2000) sobre valores de alguns imóveis particulares, constantes do Cadastro da Prefeitura – CP, que seriam desapropriados nas obras de urbanização da Vila, verificou-se:

Em pesquisa de mercado, o valor do m² de terreno localizado no entorno varia de R\$ 80,00 a R\$90,00, com a ressalva de que estes valores sofrem depreciação de aproximadamente 50% se os imóveis estiverem inseridos na Vila. (PBH/URBEL, 2000, s/p.)

Então, os preços dos lotes inseridos na poligonal da Vila Senhor dos Passos (Zona de Especial Interesse Social-1- ZEIS-1) ficariam reduzidos a metade em relação aos lotes localizados na área de entorno da Vila (fora da poligonal). Porém, buscando a confirmação dessa informação a URBEL (2000) fez levantamento dos valores dos Impostos Prediais e Territoriais Urbanos – IPTU, de alguns desses lotes da Vila.

Assim, nessa investigação da ocorrência de processo de valorização desses imóveis da Vila, foram utilizados esses dados coletados pela URBEL, em 2000, e outros atuais obtidos junto à Secretaria Municipal de Tributação Imobiliária, em 2006. Foram comparados os valores de IPTU dos mesmos lotes entre 2000 e 2006. (Anexo 4). Acrescenta-se que apesar de os moradores de áreas de interesse social estarem isentos do pagamento desse imposto, os valores são lançados normalmente no cadastro existente.

No Anexo 4, consta a Tabela referente aos valores comparativos de IPTU dos imóveis da Vila. Na análise comparativa de valores de IPTU dos imóveis, observou-se uma média de aumento de 70%, no período de 6 anos. Entretanto, essa homogeneidade observada, na variação dos valores dos IPTU dos lotes, ocorreu porque não houve pesquisas de valor de terreno nesse período e todos os imóveis foram reajustados linearmente. Concluiu-se, então, que esse aumento de 70% dos valores de IPTU não contribui para a investigação de uma real valorização dos imóveis da Vila.

Através de consultas às corretoras de imóveis locais, constatou-se que essa valorização é muito inferior em relação aos aumentos dos valores de IPTU dos imóveis da região verificados. Tomando-se como referência à venda de dois imóveis, em períodos diferentes (2003 e 2006), localizados no mesmo logradouro (rua Guapé, localizada na área de entorno imediato da Vila), observou-se uma valorização destes imóveis de aproximadamente 5%, em três anos.

Em conclusão, o processo de urbanização da Vila tem provocado uma pequena valorização dos imóveis. Esse fato se deve porque o processo de urbanização tem sido lento e gradativo. Além disso, as obras estruturantes, financiadas pelo Programa Habitar Brasil –BID, ainda estão em fase de finalização.

De acordo com as entrevistas, os moradores da Vila Senhor dos Passos apontam como aspectos positivos da urbanização, os seguintes:

- Melhoria do sistema viário (alargamento de becos, abertura de novas vias, pavimentação das existentes).
- Melhoria da infra-estrutura básica (principalmente rede de esgoto e drenagem, canalização de córrego).
- Construção da creche (atendimento de 100 crianças) e Centro Comunitário (grupos com atividades para a terceira idade, cursos profissionalizantes).
- Melhoria do sistema de coleta de lixo.
- Adequação e a obtenção de novas moradias mais adequadas, para aqueles que foram removidos e reassentados nos prédios habitacionais.
- Revitalização do Prédio Habitacional Alvorada.
- Construção de áreas de lazer (praças).
- Desadensamento da ocupação.
- Funcionamento de posto de saúde.
- Aumento da segurança policial.
- Melhoria do sistema de iluminação pública.
- Contenções de encostas.
- Remoção das famílias habitantes de áreas de risco.
- Acesso de veículos no interior da Vila.
- Melhoria do aspecto visual da Vila.

E como aspectos negativos da urbanização os moradores da Vila apontam os seguintes:

- Aumento das despesas com a moradia, aumento das tarifas de água, luz e telefone.

- Falta de transporte coletivo interno.
- Tráfego de caminhões dentro da Vila e aumento de tráfego de veículos.
- Transtornos das obras como, por exemplo: poluição sonora, poeira.
- Aumento da violência e criminalidade;
- Implantação dos conjuntos habitacionais dentro da Vila.
- Falta manutenção da rede de esgoto e de drenagem.
- Insuficiência de asfaltamento das vias.
- Faltam escolas com funcionamento no período noturno.
- Falta de oferta de emprego.

2.6 Considerações

Observa-se que a aplicação do projeto piloto de intervenção estrutural na Vila Senhor dos Passos tem sido uma experiência inovadora para a política habitacional voltada para a população de baixa renda, no modelo recuperação integral de assentamentos precários existentes. Tal experiência significa uma oportunidade para a política habitacional superar o problema das intervenções pontuais nas favelas que abrangem as experiências brasileiras nas duas últimas décadas (CARDOSO, 2003). Esse caso se tornou concreto, mediante a aplicação de investimentos gradativos provenientes de vários contratos realizados entre a prefeitura, o governo italiano, o governo estadual e o federal. De acordo com a diretora de Planejamento da URBEL Maria Cristina Magalhães Fonseca, a escolha da Vila Senhor dos Passos para investimentos de recursos do Programa Alvorada se deu , principalmente, em função:

- De 70% da área ser de domínio municipal, fato esse que facilita a regularização fundiária das moradias.
- De custos menos elevados para a realização das melhorias urbanas previstas na época, pois, os recursos de que dispunha o Programa Alvorada eram pouco expressivos.
- Das condições favoráveis a interlocução entre a prefeitura e a comunidade.

Algumas razões apontam para o interesse do Ministério italiano investir no desenvolvimento da área, como por exemplo:

- A questão religiosa presente na região, realização da procissão de 08 de dezembro na Matriz Nossa Senhora da Conceição, localizada nos limites da Vila.
- A existência de traços e elementos da imigração italiana na região (bandas musicais), que se deu no início do século XX.
- A potencialidade para o desenvolvimento de determinados tipos de comércio (lojas de móveis usados, peixarias, oficinas de concerto de eletrodomésticos, bares).
- A proximidade do centro da cidade.
- A boa acessibilidade promovida pelo sistema viário da região de entorno.
- A existência de diversos equipamentos públicos em seu entorno.

Uma vez que o plano urbanístico já havia sido desenvolvido com recursos do governo italiano, tornou-se viável a conquista de outros recursos de programas financeiros habitacionais brasileiros que exigem esse pré-requisito. Assim, deram-se as contratações de recursos através do Programa Pró-moradia (1997) e, por último, do Programa Habitar Brasil (2000). Tal Programa trabalha com recursos a fundo perdido, circunstância que propicia condições mais favoráveis aos poderes locais de os contratarem para a implementação de suas ações, no campo da política habitacional voltada para a urbanização de assentamentos precários. Ademais, a Vila já tinha sido alvo de vários investimentos, que agora somados aos recursos significativos do Programa Habitar Brasil têm possibilitado a finalização da intervenção urbana global.

Conforme foi visto, as Favelas Senhor dos Passos e Pedreira Prado Lopes funcionam como entrave para a valorização imobiliária da região de entorno. Mas, com a urbanização e melhoria da infraestrutura dessas favelas as perspectivas são outras em relação ao mercado imobiliário, mesmo que a médio e longo prazo. Observa-se como consequência, dessas melhorias de infraestrutura, a gradativa troca de tecido urbano de áreas da Vila Senhor dos Passos. Para os agentes do mercado de terras esses investimentos públicos aplicados na transformação urbana da Vila Senhor dos Passos são bem vindos, mesmo que a médio ou longo prazos, pois, podem significar novo campo para a especulação imobiliária

Mas, o fato interessante neste estudo de caso foi a constatação da ação da prefeitura na tentativa de reassentamento das famílias removidas das áreas de intervenções urbanas em

prédios habitacionais construídos na própria Vila. Entretanto, não se sabe se a longo prazo essas famílias conseguirão permanecer nesses locais de moradia.

Observou-se, em relação à situação sócio-econômica da população, que houve uma piora. Esse fato está relacionado à conjuntura econômica da cidade e do país, mas também à falta de políticas sociais integradas de geração de emprego e renda e de educação profissionalizante. Por isso, afirma Maricato (2001):

As políticas de inclusão social exigem abordagem integrada. A urbanização de favelas pode resolver problemas de saneamento ambiental, atribuir endereço legal a cada domicílio, melhorar as condições de moradia e de segurança urbana, mas não melhora o nível de escolaridade ou de alfabetização, não organiza as mulheres para melhorar o padrão de vida, nem ajuda na organização de cooperativas de trabalho, ou no lazer dos jovens. (MARICATO, 2001, p.75).

2.7 Conjunto Habitacional Granja de Freitas X Urbanização da Vila Senhor dos Passos?

Confrontam-se, agora, as características e informações sobre as condições sócio-econômicas, físico-ambientais, de propriedade e dos agentes envolvidos nos casos estudados de aplicação da política habitacional para a população de baixa renda, no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e na Vila Senhor dos Passos. Avaliam-se os aspectos positivos e negativos de cada modelo implementado. Apesar dos diferentes contingentes populacionais de cada habitat, ou seja, 146 (CHGF-III) e 988 famílias (Vila), cada exemplo guarda as devidas proporções em relação ao tipo de assentamento humano em que se enquadra. (Tabela 39)

Um aspecto fundamental que reflete nos resultados encontrados na avaliação sócio-econômica da população desses dois casos concretos da política habitacional se refere à localização. Conforme mencionado, a Vila Senhor dos Passos situa-se em área próxima a região central de Belo Horizonte sendo dotada em seu entorno de equipamentos públicos, sistema viário importante, de infra-estrutura e de vários pontos comerciais e de serviços. Tal fato confere à ocupação da Vila determinadas vantagens em relação à ocupação do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III que está localizado em bairro periférico (próximo à divisa com o município de Sabará), como por exemplo: maior economia dos moradores em relação às despesas com transportes públicos, principalmente no deslocamento deles para os locais de trabalho (51% da amostra dos moradores da Vila Senhor dos Passos que trabalham se

deslocam a pé ou produzem atividades na própria moradia). Além disso, conforme foi observado, a localização da Vila Senhor dos Passos também estabelece correlação às oportunidades de absorção da mão-de-obra de seus moradores (21 dos 59 moradores entrevistados que trabalham, tem empregos no bairro). Sem embargo, 36% dos moradores entrevistados que trabalham tem atividades remuneradas no bairro e mais 15% deles em bairros vizinhos, totalizando 51%. Fato esse que lhes permite o deslocamento também a pé, enquanto que no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III esse percentual total é de 22%, 4 dos 18 moradores entrevistados que trabalham no bairro (empregos ou “bicos”), isto é, 57% a menos em relação à primeira situação. Vale dizer, conforme discorrido no capítulo 2, Parte I, que devido à valorização imobiliária de terrenos mais bem localizados em relação à infra-estrutura geral, o poder público não consegue adquiri-los para a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Portanto, a solução adotada pela prefeitura de Belo Horizonte e de muitas outras cidades de grande porte (São Paulo, Rio de Janeiro) na concretização da política de produção de novos assentamentos tem sido a compra de terrenos menos valorizados e, portanto, em áreas distantes e com infraestrutura inadequada. (VALLADARES, 1978, 1983). Essa solução não é nova, pois, trata-se da reprodução de uma das características do modelo de produção de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Porém, as conseqüências da reprodução desse modelo continuam sendo as dificuldades de deslocamento da população para os locais de trabalho e estudo, as escassas oportunidades de trabalho e as conseqüentes precárias condições econômicas, além da dificuldade de acesso a comércio e serviços. Certamente que as precárias condições econômicas têm outras causas como a baixa escolaridade e qualificação profissional dessa população. Sendo assim, caso não ocorram investimentos mais significativos, sejam privados (parcerias) e/ou públicos, na implementação de equipamentos e pontos de atividades que promovam o desenvolvimento dessas áreas produzidas pelo poder público, elas estarão fadadas a um desenvolvimento lento e a longo prazo.

Comparativamente, a política de urbanização tem sentido oposto a de produção de conjuntos habitacionais objetivando a recuperação dos assentamentos precários existentes. Considerando que esses podem se localizar próximos às áreas valorizadas, mais centralizadas ou não. O caso da Vila Senhor dos Passos se enquadra na primeira condição, conferindo a esse assentamento as vantagens já mencionadas. Não seria conveniente para a população da Vila um deslocamento de moradia para áreas mais distantes da região central, pois tal ação afetaria diretamente suas oportunidades de trabalho e aumentaria os gastos com transportes.

Ainda na análise comparativa entre as razões que levam o poder público ao emprego de determinado modelo de política habitacional para população de baixa renda, considera-se a questão custos por famílias beneficiadas dos empreendimentos, e nestes dois casos observa-se o seguinte (Tabela 39):

- O investimento de recursos públicos por família na produção de unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, incluindo o custo com terreno, em 2001, foi de aproximadamente R\$ 24.090,00.
- No caso da Vila Senhor dos Passos, o custo das intervenções urbanas, por família, realizadas e previstas (de 1995 a abril de 2007) pelos programas Alvorada, Pró-moradia e Habitar Brasil – BID é de aproximadamente: R\$ R\$12.245,00.

Tabela 39 – Caracterização dos Empreendimentos – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	CHGF – III	Vila Senhor dos Passos
1-População	146 famílias	Aproximadamente 988 famílias
2-Localização em relação ao centro histórico de Belo Horizonte	8 Km	2 Km
3-Regional	Leste	Noroeste
4- Tipo empreendimento	Casas geminadas	Urbanização e produção de prédios habitacionais (3 e 4 pavtos)
5-Área da ocupação	13.000 m ²	123.691,98 m ²
6-Programas habitacionais financeiros de governo	OPH	Prodecom, Alvorada, Pró-Moradia e Habitar Brasil -BID
7-Origem recursos	Municipais	Municipais, Estaduais, Federais e Internacionais
7- Custo/Família	R\$ 24.090,00	R\$12.245,00
8- Situação Implementação	Completa	Incompleta (80% das propostas previstas no PGE executadas)
9- Tempo de pós-ocupação	5anos	1,5 um ano e meio (término da primeira fase de obras HBB-BID até os dias atuais)

Fonte: SMHAB, 2000; URBEL, 2000.

Um dos primeiros aspectos estudados nestes dois exemplos de aplicação da política habitacional voltada para baixa renda foi a rotatividade dos moradores do Conjunto

Habitacional e da Vila, isto é, se a mudança dos moradores para outros locais de moradia ocorre e com qual frequência. Então, segundo os dados da Tabela 40, verifica-se que, em ambos os casos, a rotatividade ocorre, mas, com baixa incidência. Algumas razões podem explicar esse fato. No caso do Conjunto Habitacional, os moradores entrevistados alegam que foi intensa a luta para a conquista de suas moradias e, por isso, além de a valorizarem, não pretendem sair delas. Sendo assim, apenas 4 famílias se mudaram do Conjunto Habitacional, representando menos de 14% da amostra. Já os moradores da Vila Senhor dos Passos parecem estar arraigados a sua localização e as facilidades que ela lhes oferece e, portanto, também demonstram interesse em continuar morando nela. Por isso, neste último caso, considerando que 80% da população mora na Vila há mais de 20 anos, época que se iniciaram as melhorias urbanas essa rotatividade dos moradores foi considerada pouco significativa.

Tabela 40 – Rotatividade dos Moradores – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	Pós-ocupação - CHGF – III (2006)	Pós-urbanização - Vila Senhor dos Passos (2006)
Percentual Moradores pioneiros	86%	80%
Percentual Moradores não pioneiros	14%	20%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Outro fator que reforça a idéia do interesse dos moradores, do Conjunto Habitacional e da Vila, em permanecer em seus atuais locais de moradia, se refere à realização de investimentos na melhoria das construções. Conforme Tabela 41, são significativos os percentuais de moradores que realizaram reformas em suas habitações. Essa constatação é mais expressiva no Conjunto Habitacional, onde se verifica que 83% dos moradores entrevistados realizaram investimentos na melhoria de suas habitações, ao passo que na Vila, esse percentual é de 61%. Diante do percentual de 31% de famílias entrevistadas da Vila que moram de aluguel, situações essas que não são atrativas para a realização de investimentos nas habitações, tal percentual de moradores que realizaram melhorias habitacionais também é considerável.

Tabela 41 – Melhorias Habitacionais - CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	Pós-ocupação - CHGF – III (percentuais)	Pós-urbanização Vila Senhor dos Passos (casas + UH's) (percentuais)
Realizaram melhorias habitacionais	83	61
Não realizaram melhorias habitacionais	17	39
Totais	100	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Conforme Tabela 42, constata-se que o percentual de moradores empregados entrevistados, responsáveis pelas moradias, em período de pós-ocupação, no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, reduziu para menos da metade, isto é, de 61,4% passou para 27,7%. Comparativamente, em relação à situação dos moradores empregados entrevistados, responsáveis pelos domicílios, da Vila Senhor dos Passos, que passou e passa por urbanização, ela se apresenta menos grave, uma vez que esse percentual reduziu em 13%. Tais diferenças nos resultados encontrados, dos dois casos, no item manutenção do emprego, estão relacionadas à distância entre as moradias e os locais de trabalho. Como no caso da Vila Senhor dos Passos a maioria dos moradores se mantêm na Vila, após as intervenções urbanas, as possibilidades de manutenção das atividades remuneradas são maiores se comparadas às dos moradores do Conjunto Habitacional. Estes últimos tiveram que deixar os locais de moradia anterior (vários bairros e favelas de Belo Horizonte), onde poderiam estar realizando atividades remuneradas, para se instalarem no Conjunto Habitacional Granja de Freitas III.

Em relação à situação de desemprego dos responsáveis pelas moradias, as amostras do CHGF-III e Vila Senhor dos Passos demonstram, mais uma vez, uma situação de desvantagem para os beneficiários da política de novos assentamentos. Aliás, o aumento de desemprego é uma consequência direta da situação anterior. Quanto à categoria de empregador em ambos os casos não se observam alterações nos diferentes períodos. O percentual de moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas –III que exercem atividades autônomas, “bicos” (Freelancer) aumentou. Esse fato pode estar associado a uma busca de compensação de fontes de renda, uma vez que o desemprego é significativo (mais de 19%). Mas, o mesmo não se verifica na situação ocupacional dos moradores autônomos

ou que fazem “bicos”, da Vila Senhor dos Passos, onde se observa decréscimo nesse percentual. (Tabela 42)

Tabela 42 – Situação Ocupacional dos Responsáveis / Domicílio (Antes e Depois) - CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	CHGF – III 9 resp.		Vila Senhor dos Passos/resp.	
	Antes (2000)	Depois (2006)	Antes (1995)	Depois (2006)
Percentual de emprego	61,4%	27,7%	38%	25%
Percentual de desemprego	11,4%	19,1%	10%	10%
Empregador	0%	0%	2%	2%
Autônomo (bicos - Free-lancer)	9,0%	10,6%	14%	10%
Percentual de Aposentados e Pensionistas	11,4%	25,6%	15%	40%
Do Lar	6,8%	17%	21%	13%

Fonte: SMHAB, 2000; URBEL / AVSI, 1995; Pesquisa de Campo, 2006.

Um fato importante identificado em ambos os casos se trata do aumento significativo de pessoas em situação ocupacional de aposentados e pensionistas, no CHGF-III o percentual mais que dobrou, na Vila Senhor dos Passos esse percentual quase triplicou. Tal situação está relacionada aos seguintes fatores: envelhecimento dessas populações; desgaste físico provocado por serviços pesados (da construção civil) ocasionando problemas de saúde e a falta de qualidade de vida desses moradores que, conseqüentemente, terminam por afastá-los do trabalho (no CHGF-III foram identificados 04 casos de moradores afastados dos empregos por problemas de saúde, 14% da amostra).

De acordo com a Tabela 43 em relação aos dados amostrais, entre diferentes épocas, dos rendimentos mensais das famílias do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III e da Vila Senhor dos Passos, verifica-se o seguinte:

- No primeiro intervalo de rendimentos familiares, enquanto para os moradores do Conjunto Habitacional houve significativa diminuição do número de famílias com rendimentos mensais inferiores a 1 salário mínimo, na Vila Senhor dos Passos ocorreu o contrário, isto é aumento significativo (mais de 5 vezes o percentual anterior).
- No segundo intervalo de rendimentos mensais familiares, ou seja, entre 1 e menor que 2 salários mínimos, houve aumento no número de moradores do

Conjunto Habitacional com esses rendimentos. Na Vila a alteração de moradores com esses rendimentos foi apenas de 2,7%.

- No terceiro intervalo de rendimentos mensais familiares, entre 2 e menor que 3 salários mínimos, observa para ambos os casos o aumento das famílias com esses rendimentos. Sendo que o percentual de moradores com esses rendimentos do Conjunto Habitacional Granja de Freitas dobrou e da Vila Senhor dos Passos foi elevado em 6%.
- No intervalo a partir de 3 salários mínimos na amostra do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III não foram identificadas famílias com esses rendimentos. Em relação à Vila Senhor dos Passos o número de famílias entrevistadas com esses rendimentos vem decaindo, e em 2006, diminuiu em 11,7%.

Tabela 43 – Rendimentos Familiares – GHFIII X Vila Senhor dos Passos

Rendimentos mensais familiares	CHGF - III		Vila Senhor dos Passos	
	2000	2006	2000	2006
$R < 1SM$	27,59%	3,45%	1,6%	10%
$1SM \leq R < 2SM$	62,07%	75,86%	41,7%	39%
$2SM \leq R < 3SM$	10,34	20,69%	21,0%	27%
$RF \geq 3SM$	0%	0%	35,7%	24%

Fonte: SMHAB, 2000; URBEL / IPEAD, 2000; Pesquisa de Campo, 2006.

Enfim, essas alterações nos rendimentos mensais familiares não têm causas somente nas deficiências das práticas da política habitacional para a população de baixa renda, também estão relacionadas à conjuntura econômica da cidade e do país. No caso dos moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III esse sensível aumento dos rendimentos está associado ao aumento significativo do percentual de aposentados e pensionistas. Mas, independentemente desse sensível aumento de rendimentos mensais de algumas famílias, os dados demonstram que eles são extremamente baixos, não chegando a três salários mínimos. Em relação aos moradores entrevistados da Vila Senhor dos Passos seus rendimentos apresentam alterações negativas, como por exemplo: o aumento de mais de 5 vezes o número de famílias com rendimentos mensais inferiores a um salário mínimo. Mas, também positivas, como o aumento de 7% das famílias com rendimentos mensais entre 2 e menor que

3 salários mínimos. Em contrapartida ao cenário econômico dos moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, pelo menos 24% do total das famílias entrevistadas da Vila possuem rendimentos salariais iguais ou superiores a três salários mínimos. Em suma, as ações, às vezes isoladas da política habitacional voltada para a população de baixa renda, certamente não são suficientes para melhorar a condição econômica dessas famílias.

No item sublocação de moradias não foram encontrados casos de moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas que alugam quartos em suas habitações para outras pessoas além da família, pois todos os entrevistados alegam que o espaço interno delas é pequeno, não permitindo esse tipo de situação. Na Vila Senhor dos Passos foram identificados na amostra dois casos (2%) de famílias que alugam cômodos de suas moradias para outras pessoas. Mas, esse percentual é baixo. Deduz-se, daí, que são poucas as famílias da Vila que costumam adotar esse procedimento para aumento dos rendimentos familiares. (Tabela 44).

Tabela 44 – Sublocação de Moradias – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	Pós-ocupação - CHGF - III	Pós-urbanização -Vila Senhor dos Passos
Sublocação de moradias	0%	2%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Outro aspecto estudado nestes dois casos concretos da política habitacional de Belo Horizonte foi a percepção dos moradores entrevistados em relação à acessibilidade a pontos de comércio e de serviços (correios, xerox, salões de beleza, lojas de conserto variadas, dentre outros) antes (2000) e depois (2006) das mudanças e intervenções urbanas das respectivas localidades de moradia. Então, em relação a esse aspecto, na percepção dos moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III nas novas moradias, verifica-se uma perda significativa da acessibilidade a pontos comerciais e de serviços (Tabela 45 e Gráfico 13), uma vez que aproximadamente 90% dos moradores entrevistados alegaram que nos locais de moradias anteriores o acesso ao comércio e a serviços era bom. Entretanto, nas novas moradias do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III apenas 3,5% dos moradores entrevistados mantiveram as mesmas respostas. Ademais, 72,4% dos moradores consideram o acesso ao comércio e a serviços ruins e 24,1% os classificam como regulares. Essa situação está relacionada às características precárias da região, originalmente suburbana, e às condições topográficas da área. Os pontos de serviços e comércio estão localizados em áreas mais altas dos bairros vizinhos, Alto Vera Cruz e Taquaril, fato esse que dificulta o acesso da população mais idosa. A situação da Vila Senhor dos Passos referente a tais aspectos,

segundo a percepção dos moradores, se apresenta bem mais favorável. Pois, conforme Tabela 45, 70% dos moradores entrevistados da Vila, antes das melhorias urbanas, já consideravam satisfatório o acesso a comércio e a serviços. Com as intervenções urbanas, o percentual de moradores, com essa mesma opinião, elevou-se para 84%, sendo que 13% ainda os consideram regulares e apenas 3% os classificam como ruins. As avaliações realizadas perante a percepção dos moradores da Vila Senhor dos Passos, sobre a questão da acessibilidade a comércio e serviços, são bem mais positivas se comparadas as avaliações dos moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas. Esse fato, mais uma vez está relacionado à localização da Vila Senhor dos Passos, situada em região consolidada, cuja área de entorno é dotada de variados pontos de comércio e de serviços. (Tabela 46 e Gráfico 14)

Tabela 45 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade ao Comércio – CHGF-III X Vila Senhor dos Passos

Categorias	CGHF-III		Vila Senhor Passos (casas + uh's)	
	2000	2006	2000	2006
1- Bom	90,0%	3,5%	70,0%	84,0%
2- Regular	7,0%	24,1%	23,0%	13,0%
3- Ruim	3,0%	72,4%	7,0%	3,0%
Totais	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 13 – Percepção dos Moradores Quanto a Acessibilidade ao Comércio

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Tabela 46 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade a Serviços – CHGF-III X Vila Senhor dos Passos

Categorias	CHGF-III		Vila Sr Passos	
	2000	2006	2000	2006
Bom	86%	3%	66,0%	88,0%
Regular	10%	24%	18,0%	10,0%
Ruim	3%	72,4%	16,0%	2,0%
Totais	100%	100%	100,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Gráfico 14 – Percepção dos Moradores – Acessibilidade a Serviços

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Foram investigadas as situações de propriedade destes dois espaços habitacionais. Então, segundo a análise documental os moradores do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III não possuem os registros de propriedade das unidades habitacionais que ocupam. Eles detêm o direito de concessão de uso. Na Vila Senhor dos Passos, apesar de existir um processo em andamento de regularização fundiária dos imóveis, a situação não é muito diferente da anterior, pois, apenas 84 famílias (9%) dispõem da titulação das frações de terreno que ocupam. (Tabela 47)

Tabela 47 – Titulação dos Imóveis

Categorias	CHGF - III	Vila Senhor dos Passos
Famílias com titulação dos imóveis	0%	Pelo menos 10%
Famílias sem a titulação dos imóveis	100%	90%

Fonte: Pesquisa de Campo, 2006.

Apontam-se, então, os aspectos positivos do modelo de política de intervenções urbanas em assentamentos existentes de Belo Horizonte:

- A não interferência nas relações de emprego e de atividades econômicas preexistentes.
- A manutenção das relações sociais preexistentes.
- A melhoria das condições de habitabilidade desses assentamentos.
- A realização de processos de remoção e reassentamento de famílias somente nos casos necessários (habitantes de áreas de risco geológico-geotécnico e de abrangência das intervenções urbanas).
- A melhoria da infra-estrutura básica e conseqüentemente das condições sanitárias e, por sua vez, de saúde da população habitante de áreas de favelas.
- A desobstrução do sistema viário, melhorando as condições de acessibilidade dos transportes e serviços.

Enumeram-se os aspectos positivos do modelo de produção de novos assentamentos de Belo Horizonte:

- O acesso das famílias a moradias mais adequadas.
- O acesso a infraestrutura básica (redes de água, esgoto, elétrica e telefônica).
- A eliminação dos custos com aluguel de moradias;
- O acesso futuro à propriedade;
- O acesso à política financeira de subsídios para pagamento das moradias (no caso do Conjunto Habitacional Granja de Freitas as famílias não pagam prestações de suas moradias, pois, essas foram totalmente financiadas pelo governo municipal).

Relacionam-se os aspectos negativos do modelo de política de intervenções urbanas em assentamentos existentes:

- As ações pouco efetivas e significativas na melhoria das moradias existentes nas favelas.

- A dependência de recursos expressivos para a realização de intervenções estruturais que possam promover uma transformação na qualidade do habitat das favelas.
- A lentidão nos processos de regularização fundiária.
- A especulação imobiliária decorrente da troca de tecido urbano e da valorização dos imóveis.
- A falta de integração entre as políticas sociais.
- A inexistência de políticas que promovam atividades de geração de emprego e renda.

Enumeram-se alguns pontos negativos do modelo de produção de novos assentamentos:

- A implantação dos conjuntos habitacionais em áreas distantes e com precária infraestrutura e equipamentos públicos.
- A interferência nas relações sociais de vizinhança existentes nos locais anteriores de moradia.
- O aumento do deslocamento para os locais de emprego ou de atividades remuneradas;
- O aumento das despesas com transporte público.
- O aumento das despesas com a moradia (tarifas de água, luz).
- A interferência nas relações de trabalho anteriormente existentes.
- A inexistência de políticas que promovam atividades de geração de emprego e renda.

Contudo, conforme foi observado nos estudos empíricos, o acesso às moradias fixas do Conjunto Habitacional Granja de Freitas não tem possibilitado novas oportunidades de emprego ou melhoria significativas na condição sócio-econômicas das famílias beneficiárias.

2.7.1 Na Aplicação dos Modelos de Produção de Conjuntos Habitacionais e de Urbanização Quem são os Agentes?

Avaliam-se, neste momento, as relações existentes entre os agentes envolvidos nestes casos de aplicação da Política Municipal de Habitação (Tabela 48). Em ambos os modelos o agente promotor é o poder público, a diferença no caso da Vila Senhor dos Passos se refere à

participação das outras instâncias de governo, isto é, estadual e federal, além do Ministério das Relações Exteriores da Itália. A produção do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III se deu apenas através da iniciativa do governo municipal. Sendo o agente promotor o poder público, em ambos os casos, ele assume o papel gerencial da produção do espaço habitacional para a população de baixa renda. Portanto, o poder público nestes exemplos de aplicação da política habitacional para população de baixa renda foi responsável pela aplicação dos recursos financeiros na produção desses empreendimentos. No caso do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III, os recursos eram de origem orçamentária do município e, diante da Resolução n° III do CMH (1994) e a Lei Autorizativa n°9.075 de 2005, as famílias beneficiadas (comunidades do Movimento de Sem-casa) com unidades habitacionais deveriam retornar parte desses recursos ao poder público, por meio do pagamento de prestações, estabelecidas de acordo com os seus vencimentos. Entretanto, esse fato ainda não se consumou. Em relação à política de intervenções urbanas aplicadas na Vila Senhor dos Passos, o poder público também assume todo o investimento sem a participação financeira das comunidades. Nas intervenções urbanas realizadas na Vila observaram-se várias origens dos recursos financeiros, a saber: do ministério italiano, do Fundo Municipal de Habitação – FMH, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, do Tesouro Nacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Tabela 48 – Agentes Envolvidos – CHGFIII X Vila Senhor dos Passos

Categorias	CHGF - III	Vila Senhor dos Passos
Promotor	Município	Governo municipal, estadual, federal e internacional
Financeiros	Fundo Municipal de Habitação	Governo italiano, CEF, BID
População beneficiada	Movimento de Sem Casa	Favelados
ONG	-	AVSI
Construtoras/Empreiteiras	Andrade Gutierrez	Construvit, RTM e Perfil
Mercado de materiais de construção	Várias empresas	Várias empresas
Mercado imobiliário	-	Especuladores, corretores

Fonte: SMHAB, s/d, URBEL, 2.000.

A presença do governo italiano se efetivou com a realização de um convênio com o governo do Estado de Minas Gerais, na promoção do desenvolvimento de áreas precárias da cidade, dentre elas a Vila Senhor dos Passos. A entidade civil responsável por esse convênio era a

Associazione Volontari Per Il Servizio Internazionale – AVSI (Associação de Voluntários ao Serviço Internacional), uma Organização não Governamental – ONG. Essa participação de agentes internacionais foi decisiva no desenvolvimento de uma metodologia de planejamento para intervenção urbana nas áreas subdesenvolvidas. Porém, os recursos disponibilizados pelo governo italiano (aproximadamente 8% do total dos investimentos) foram irrisórios diante dos investimentos realizados na urbanização da Vila Senhor dos Passos, no período de 95 a 2006. Além disso, as regras estabelecidas pelo Ministério Italiano eram pouco compensadoras para os poderes públicos estadual e municipal (as contrapartidas financeiras alcançavam mais de 70% dos valores das intervenções urbanas). Contudo, o fato interessante a ser observado é que as agências internacionais demonstram mais interesses na realização de investimentos no desenvolvimento de áreas precárias habitadas, isto é, no modelo da política de urbanização de favelas. Essa tendência das agências internacionais tem raízes na teoria de Turner (1969) que demonstrou contundentemente os aspectos negativos da produção de grandes conjuntos habitacionais para a população de baixa renda. Valladares (2005) se referindo a John Turner afirma:

Na segunda metade dos anos 1960, John Turner fez uma campanha no *journal of the American Institute of Planners* contra a visão tradicional que procurava resolver a questão da moradia entre pobres através de sua transferência para novas moradias construídas industrialmente. Consultor junto às Nações Unidas, ele havia visitado inúmeros países do Terceiro Mundo onde sempre havia insistido junto às autoridades sobre os aspectos negativos das políticas dos grandes conjuntos habitacionais. Em seu livro *Housing by people* (1976) sugere considerar os residentes como atores responsáveis pela própria habitação. John Turner tinha estado no Brasil e procurado as agências oficiais responsáveis pela política de remoção junto às quais insistiu na utilidade de uma política que desse aos interessados a liberdade de construir ao invés de impor um modelo único e universal de moradia popular. (VALLADARES, 2005, p.131).

Autores como Parisse (1969) Perlman (1977) defendem a idéia de que a favela é uma solução e não um problema, eles salientam que sua funcionalidade está associada a aspectos tais como: localização, não pagamento de aluguel, economia dos gastos com transporte, criatividade arquitetônica. Entretanto, na Vila Senhor dos Passos, foram identificados moradores de aluguel, o que não condiz com parte da idéia anterior, mas os outros aspectos foram realmente constatados.

O poder público não tem interesses lucrativos, por isso o processo de financiamento é menos complexo, de vez que diminui a participação das agências bancárias no gerenciamento dos recursos. Porém, se por um lado, nesta última circunstância, a participação dos agentes bancários é mínima no gerenciamento desses recursos, por outro, o poder público precisa sustentar uma estrutura operacional responsável pelo gerenciamento dos recursos. Tal fato demonstra a existência de despesas indiretas do processo de produção da política habitacional, pois, quem mantém a máquina administrativa pública funcionando, novamente, são as receitas do município. Outro fato é que essa estrutura funcional pública mantém um quadro de empregos, beneficiando profissionais diversos. Na produção da urbanização da Vila Senhor dos Passos os papéis de agentes financeiros são assumidos por vários entes: a Caixa Econômica Federal (CEF), o Poder Público, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Ministério das Relações Exteriores da Itália, nas etapas de execução do empreendimento implementadas. Nesse exemplo de aplicação da política o poder público municipal também assume o papel de intermediador do processo de produção. Os recursos contratados mesmo sendo públicos são gerenciados pelos agentes bancários. Daí, surgem as despesas cobradas por esses agentes com taxas administrativas, de expediente e impostos cobrados nas movimentações financeiras. Além disso, o longo tempo de espera do contratante (poder público) para a liberação do valor contratado gera lucros para os agentes bancários. A Caixa Econômica Federal – CEF, mesmo sendo um banco com fins de prestação de serviços financeiros públicos federais, é gerenciada por agentes bancários, que são de origem privada. Sendo assim, apesar de os recursos públicos estarem sendo canalizados para fins habitacionais sociais, parte deles é absorvida por esses agentes privados. O agente internacional Ministério das Relações Exteriores da Itália também obteve benefícios nesse processo de participação da produção da Vila Senhor dos Passos, obtendo direitos autorais sobre a metodologia de intervenção em assentamentos precários desenvolvida.

Outros agentes privados que participaram do processo de produção pública, desses empreendimentos habitacionais, foram as construtoras (empreiteiras) e as empresas de materiais de construção. Essa participação dos agentes da construção civil na produção pública permite de forma indireta a alimentação do sistema de produção privada com recursos públicos. A empresa Andrade Gutierrez Ltda foi responsável pela execução do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III. Foram investidos R\$ 3.516.969,00 na produção do empreendimento. Sendo assim, cada unidade habitacional saiu pelo preço de R\$

24.090,000 (valor, em 2001, sem atualização). Esse preço, compatível com o mercado, garantiu a construtora uma margem de lucro. As construtoras civis que realizaram as primeiras etapas das intervenções urbanas na Vila Senhor dos Passos do Programa Habitar Brasil, foram a Construvit e a RTM, dentre outras. As desvantagens apresentadas pelos agentes da construção civil (diretores das construtoras) na prestação de serviços para a produção pública de empreendimentos habitacionais estão associadas às formas de pagamento que, às vezes, são burocráticas e morosas. Esse fato implica a necessidade de essas empresas (agentes privados) possuírem capital de giro para a sustentação inicial dos contratos públicos. Entretanto, a vantagem observada para os agentes privados da construção civil na produção pública, em ambos os modelos da política habitacional para a população de baixa renda, é a não necessidade de investimentos na compra de terrenos, fato esse que faz grande diferença na realização de seus investimentos iniciais.

Os agentes das empresas de materiais de construção e de equipamentos civis na produção de empreendimentos públicos habitacionais não se relacionam diretamente com o poder público, e sim com os agentes construtoras ou empreiteiras. O funcionamento do sistema de produção pública de empreendimentos habitacionais garante aos agentes materiais de construção ou de equipamentos civis a obtenção de recursos públicos indiretos.

Os agentes beneficiários finais ou mandatários do modelo de produção de novos assentamentos são as famílias cadastradas pelas associações do Movimento de “Sem Casa”. Essas famílias e seus anseios pela obtenção da casa própria compõem as demandas por novas moradias contribuindo para a existência da política de produção de novos assentamentos.

No modelo de intervenção dos assentamentos precários existentes os agentes sociais são os favelados que demandam por implantação de infra-estrutura urbana e a requalificação do habitat em que vivem. Entretanto, o processo de urbanização intensa vem demonstrando que os benefícios advindos da troca de tecido urbano nem sempre recaem sobre a população das favelas, mas nas mãos dos agentes do mercado imobiliário e, por fim sobre as camadas sócio-econômicas mais bem situadas. Contudo, o estudo da Vila Senhor dos Passos não demonstrou ainda essa circunstância, devido a alguns fatores:

- A urbanização integral da Vila, ainda não foi finalizada, apesar da significativa melhoria qualitativa do espaço observada.

- A proximidade de outra favela, a Pedreira Prado Lopes, famosa pela violência, e do cemitério do Bonfim, funcionam como entraves a valorização dos imóveis da área e, por sua vez, a especulação imobiliária.
- A adoção de uma prática de política de intervenção urbana que procura reassentar a maioria da população removida de suas moradias (situações de risco ou obras públicas) na própria Vila, em unidades habitacionais dos prédios construídos pela prefeitura ou em outras moradias mais adequadas.

Nessa análise sobre os agentes da política habitacional para a população de baixa renda, observa-se uma atuação flexível do poder público, isto é, além de ele participar do processo, possibilita a existência de diferentes redes de relações entre os vários agentes da produção de empreendimentos habitacionais públicos. Sendo assim, essas relações entre os agentes envolvidos se formam de acordo com o modelo de produção de empreendimentos habitacionais de interesse social. Então, o poder público tem agido de forma a conjugar os interesses dos diversos agentes. Por isso, os resultados de aplicação de uma política são imprevisíveis. À medida que fatores intervenientes vão se agregando ao processo de produção vão conduzindo para caminhos antes não planejados.

Constata-se atualmente (pós-1990) que a interferência dos agentes sociais na política habitacional voltada para baixa renda de Belo Horizonte não alcança o nível de sua concepção, pois os dois modelos de política abordados se encontram consolidados. Sendo assim, os modelos de urbanização de favelas e de produção de conjuntos habitacionais coexistem e estão consolidados independentemente das forças que ora fazem com que a política se manifeste através de um ou de outro. A influência desses agentes ocorre no nível de sua manifestação, que dependendo do seu grau de mobilização e dos interesses de dos agentes públicos, conduz à canalização de recursos para a viabilização de propostas de determinado modelo. Conforme discorrido, no Capítulo 1, Parte II, na contextualização da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte, desde a década de 80, observam-se maiores investimentos na urbanização de assentamentos precários. Entretanto, ressalta-se que o modelo de produção de novos assentamentos em Belo Horizonte não se manifesta somente como consequência da produção do modelo de urbanização de favelas. De acordo com as análises anteriores deste Capítulo, este último modelo atende às demandas de famílias em regime de ocupação de aluguel (de áreas de favelas, de bairros periféricos, dentre outros), moradoras de rua, em situação de coabitação. Por isso, o modelo de produção de novos assentamentos vem ganhando força.

2.8 Considerações

Objetivava-se com o estudo desses modelos de política habitacional para a população de baixa renda de Belo Horizonte, verificar se as forças que direcionam as ações do poder público poderiam estar relacionadas aos resultados obtidos na concretização deles, bem como aos interesses dos agentes envolvidos. Então, procurava-se esclarecer quando uma situação é favorável a um ou a outro modelo de política habitacional. Entretanto, conforme observado, em ambos os modelos existem aspectos positivos e negativos e, por isso, esses resultados não são os fatores preponderantes na definição do poder público quanto à aplicação de um ou de outro modelo. A escolha de aplicação desses modelos está relacionada a uma série de fatores secundários como: a avaliações técnicas, a custos financeiros, a necessidade de produção de novos estoques de moradia, a necessidade de melhoria qualitativa dos estoques de moradia existentes e, principalmente, a fatores primários: os interesses políticos e dos agentes envolvidos.

Levando-se em consideração que um modelo se volta para a recuperação de um assentamento existente e o outro para a criação de novos assentamentos, perfazendo um movimento pendular da política habitacional voltada para a baixa renda, buscava-se a compreensão das razões que fazem com que ela se manifesta de forma dual. Percebe-se que o paralelismo dessas formas de manifestação da política habitacional voltada para a população de baixa renda está nessa simultaneidade de atuação e flexibilidade de aplicação dos modelos. Ressalta-se que o modelo de produção de novos assentamentos permite o aumento do estoque de moradias e o modelo de urbanização e regularização das favelas possibilita a adequação de parte do estoque de moradias existente. Nesses dois movimentos o governo de Belo Horizonte procura, na medida do possível, atender parte das demandas e se manter num eixo de ação que mescla os interesses dos vários agentes envolvidos na produção da política habitacional. Por isso, o desafio enfrentado pela ação dos governos na política habitacional tem sido o atendimento simultâneo da população que não tem condições de pagar por moradias adequadas e regularizadas e de demandas de um mercado imobiliário e da construção civil que precisa produzir e desenvolver-se.

O preço médio da produção pública de unidades habitacionais de interesse social (construção + fração de terreno + urbanização = R\$30.000,00), em alguns casos, tem sido mais elevado que o padrão popular produzido por empresas privadas como a construtora Tenda S/A. Para imóveis comprados à vista, na planta, essa construtora vende apartamentos e casas de padrão popular, localizados em bairros distantes do centro, com 2 quartos com preços mínimos de

R\$ 17.000,00 (valor em 2006), com entrega prevista para daqui três anos. Tal fato encontra alguma explicação nas diferentes condições de produção e do retorno financeiro do público alvo. Isto é, as construtoras de conjuntos habitacionais populares, geralmente, têm mais recursos para adquirir terrenos com infraestrutura já implementada (através de capital acumulado de outras produções, de financiamentos, de vendas de apartamentos na planta) e, por isso os investimentos estarão voltados para a execução dos edifícios residenciais, não havendo necessidade de realização de urbanização e de implementação de infraestrutura. Além disso, as empresas construtoras populares têm opções variadas de obtenção de capital para investimentos na produção o que lhes permite produzirem em larga escala. Todos esses fatores contribuem para o barateamento do preço das unidades habitacionais. O poder público depende da destinação dos recursos orçamentários públicos para o setor habitacional que, muitas das vezes, não são priorizados. Os recursos públicos que chegam a ser disponibilizados para esse fim são sempre insuficientes diante das demandas. Além disso, a população demandatária da política habitacional para baixa renda não pode comprometer seus salários com as prestações das moradias, necessitando ainda de subsídios públicos. Diante dessas dificuldades, o poder público produz esses empreendimentos em terrenos com custos mais baixos que se localizam em áreas sem infraestrutura. Mas, se por um lado o poder público economiza recursos nesse investimento inicial, por outro precisa de novos recursos para realizar as obras de urbanização. Essa circunstância tem implicações sobre o mercado imobiliário e habitacional uma vez que a urbanização de novas áreas gera valorização, outros negócios e mais possibilidades de ativar processos especulativos

CONCLUSÕES FINAIS

À guisa de conclusões, elaboram-se considerações finais sobre a lógica dual de manifestação da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte, não com a pretensão de esgotá-las, mas de refiná-las.

Dados os diferentes contextos e momentos políticos examinados no percorrer das décadas de 80 e 90, a política habitacional voltada para a população de baixa renda assumiu determinados contornos. Tais contornos foram verificados na emergência, complementação, simultaneidade e flexibilidade dos modelos hoje polarizados. Essa polarização dos modelos de manifestação da Política Habitacional para a população de baixa renda de Belo Horizonte ganhou força suficiente, nestes últimos anos, para culminar na sua divisão organizacional e institucional, fato que deu origem a duas estruturas gestoras independentes. Tal contexto coincidiu com a Reforma Administrativa do Executivo, em 2001. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, antes dessa Reforma, era responsável pela gestão das duas linhas de ações da política habitacional. Com essa mudança, a URBEL passou a responder somente pela urbanização e regularização de favelas e por processos de remoções ocasionados por essa linha de atuação. Sendo assim, a Secretaria Municipal de Habitação – SMHAB foi criada para tratar do modelo de política de produção de conjuntos habitacionais de interesse social. A criação dessa Secretaria permitiu a inserção, participação e envolvimento de outros agentes sociais interessados no setor de produção de novos assentamentos, implicando uma estrutura operacional da política mais complexa. Ambos os modelos de manifestação da política habitacional coexistem nas ações da política, desde o início da década de 80 e, apesar de conflitos na organização de suas forças com tendências opostas, eles se mantêm como variantes complementares. Verifica-se uma relação de complementaridade entre eles, até com alguma superposição, uma vez que o modelo de produção de novos assentamentos cria condições para obtenção de moradias para algumas famílias, provenientes de processos de remoção originados na ação do modelo de urbanização de favelas. Ambos os modelos apresentam aspectos contraditórios que podem ser considerados positivos e negativos quanto ao atendimento da política com fins sociais e, por isso, não são capazes de conferir pleno êxito a essa política habitacional, alimentando as contradições urbanas e um sistema que se repõe, com limites e efeitos de um ciclo vicioso.

Observou-se que essa dualidade da política habitacional ocorre no nível dos objetivos das ações dos modelos, isto é, na medida em que ela intenciona produzir novos assentamentos e

procura recuperar os existentes precários. Porém, o paralelismo de tal política apresenta convergência no nível das implicações dessas ações concretizadas, uma vez que ambos os modelos, que lhe conferem o caráter dual, contribuem para a alimentação do sistema de apropriação e produção capitalista do solo e da moradia. Ressalta-se que cada modelo guarda suas especificidades, além serem constituídos por diferentes arranjos dos agentes envolvidos. Na medida em que existe convergência nas implicações dessa política, esses modelos praticados com fins opostos se sustentam e se retroalimentam, contribuindo para o desenvolvimento desigual da cidade. Dentro desse ambiente de contradições nas formas de manifestação dessa política, os modelos mesclam o atendimento aos interesses de atores comuns e diferentes reiterando os limites e os efeitos do desigual desenvolvimento do espaço urbano.

A manifestação dual dessa política habitacional também demonstra a sua flexibilidade de atuação, o que é totalmente conveniente para a situação econômica do país que exige a maleabilidade do mercado, incluindo a necessidade de atuar como se estivesse fora dele. Essa flexibilidade da política habitacional lhe permite dar respostas aos vários segmentos e demandas sociais: as comunidades das favelas, os Movimentos de “Sem-casa” que demandam por novas habitações, os segmentos de produção (empreiteiras e empresas de materiais de construção civil), o imobiliário e os agentes financeiros. Todos esses segmentos diversificam as demandas e contribuem para a manutenção dessa polarização da política habitacional voltada para a população de baixa renda. Sem embargo, as ações de produção de conjuntos habitacionais de interesse social favorecem o desenvolvimento da indústria da construção habitacional, além de reforçarem o sistema da propriedade privada. As ações produzidas pelo modelo de urbanização de favelas também contribuem para o desenvolvimento de uma facção da indústria da construção civil e do mercado imobiliário. As intervenções urbanas gradativamente provocam transformações nesses espaços que a médio e longo prazos se tornam atrativos para esse mercado e, ao mesmo tempo, insustentáveis para as famílias de baixa renda ali se manterem.

Ao considerar a realidade brasileira, o que inclui Belo Horizonte, os recursos públicos destinados para a produção de apenas um modelo de política já são insuficientes, o que não dizer da alimentação de dois modelos simultaneamente. Assim, as ações da política habitacional de Belo Horizonte se tornam fragmentadas e apresentam uma tendência de comprometimento de sua eficácia. Por isso, a alimentação do sistema polarizado da política habitacional não ocorre de forma equilibrada e os investimentos em um ou outro modelo

estão correlacionados às forças que se aglutinam em torno deles. Entretanto, a oscilação nas formas de manifestação da política habitacional de Belo Horizonte é favorável ao contexto das transformações na acumulação capitalista e das mudanças na administração pública que ocorrem para atender essa nova conjuntura. Segundo Carvalho (1995),

[...] a trajetória histórica da política habitacional no Brasil, é extremamente oscilante, passando do populismo de Getúlio, para o Ostracismo no Governo JK; para o intervencionismo burocrático dos governos militares, para o liberalismo inconseqüente do período Collor, para uma volta ao assistencialismo da Nova República até chegar à crise de identidade atual. (CARVALHO, 2005, p.191).

Essa crise de identidade atual da política habitacional também reflete a fase de transição das forças capitalistas. Esse acúmulo de ações da política habitacional submissa aos limites e aos efeitos desiguais do desenvolvimento das forças capitalistas não interessa para as camadas de baixa renda, até porque elas são produto e objeto da desigualdade desse desenvolvimento. Por isso, ações públicas que permitam a regulação ou supressão dessa lógica de submissão do Estado ao mercado capitalista da terra e da habitação, torna-se urgente para a continuidade da vida urbana e da cidade. Como tendência se mostra é, cada vez, mais necessária a inversão dessa lógica para a continuidade da habitação e do habitat urbano como os conhecemos atualmente. Para isso a regulamentação e a legislação do solo que, em alguns momentos, se mostraram coniventes com esse mercado, precisam garantir a função social da propriedade e da cidade. A submissão observada da gestão e administração pública às regras de mercado não é um fato inédito, assim a história se repete com algumas nuances, e a lógica de manifestação da política habitacional vai sendo construída na história e na cidade. Ainda em Ribeiro (2003):

A adoção dos critérios de mercado na gestão pública atende não apenas à necessidade de submeter o funcionamento dos serviços coletivos às leis de acumulação, mas vai mais além, pois o atendimento das necessidades sociais deve pautar-se também pela noção de benefício como economia de custo. (RIBEIRO, 2003, p. 18).

Reforça-se nessa discussão os impactos desse cenário para a política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte; considerando-se que a fase atual ainda é de transição, tanto em relação à acomodação da administração pública quanto à aplicação dos novos instrumentos urbanísticos ligados à função social da propriedade, de que dispõem as

políticas urbanas e fundiárias. Por isso, não se observa um afrouxamento dos problemas enfrentados por essa política habitacional. Ressalta-se que as reivindicações iniciadas com o Movimento da Reforma Urbana da garantia da função social da cidade e da propriedade, desde os anos 80, incorporadas na Constituição de 1988 e regularizadas na Lei n.º 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, ainda estão em processo de materialização.

O planejamento urbano ao longo da história se mostrou em situação de desvantagem diante dos problemas urbanos e habitacionais das cidades, que foram se agravando. Mas, a política habitacional está diretamente vinculada à política urbana que, por sua vez, depende do planejamento urbano que, muitas das vezes, é impotente diante dos problemas instalados nas cidades. Por isso, o planejamento vem mudando suas diretrizes, desde o Movimento da Reforma Urbana nos anos 80 e das novas relações entre público-privado, mas não é por falta de planos que os problemas da habitação e do habitat tem se agravados.

Bolaffi (1979) já falava da impotência das várias tentativas de planejamento físico realizadas desde a época em que o SERFHAU, a FINEP e outros órgãos federais que começaram a consumir recursos significativos para esse fim. Nessa época já enfatizava a necessidade de utilização pelo poder público de mecanismos de controle efetivo do uso do solo e dos ganhos com a valorização da terra, para que os planos tivessem outros efeitos que perpassassem o marketing e a propaganda. Bolaffi (1979) afirmava que para uma mudança de direção quanto ao desigual acesso da população em relação ao solo urbano, havia a necessidade de uma “nova” política fundiária, além da reformulação da política tributária urbana. Ele apontava que a elevação dos impostos sobre a propriedade privada poderia desencadear uma cadeia de efeitos positivos sobre esse desejado controle do uso do solo. (BOLAFFI, 1979, p. 68-69).

Nessa mesma direção do problema do acesso desigual ao solo urbano Maricato (2001) afirma que:

[...] mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, até mesmo quando esse papel se torna uma emenda constitucional aprovada, como aconteceu no Brasil em março de 1999, é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, *a questão central é fundiária e imobiliária*. Não há planos ou fórmulas para superar os conflitos que essa questão implica. Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a

propriedade privada da terra tem tal importância. Estamos no terreno da política e não da técnica. (MARICATO, 2001, p. 184-185).

Ao verificar que o contexto é político e não técnico, mesmo porque os problemas técnicos sugerem diferentes níveis de equacionamento, a questão é pensar o problema da política habitacional enquanto sócio-político. Maricato (2001) através do apontamento da questão central do problema, qual seja, a fundiária e imobiliária, procura demonstrar que é possível uma mudança de direção dessa tendência perversa e predatória de construção da cidade, caso haja vontade política suficiente para resistir às forças do mercado capitalista da terra e da moradia. A propriedade privada voltada para si mesmo, sem finalidade social, sempre será um entrave para a política habitacional voltada para a população de baixa renda. Mas, se medidas de caráter social forem tomadas no sentido de amenizar os impactos dessa lei, através da regularização fundiária e de instrumentos tributários que evitem que a renda da terra, tanto no mercado de terrenos como no de edifícios, sirva à especulação e se concentre como privilégio nas camadas dominantes, esse entrave torna-se menos intransponível.

Assim, a política habitacional voltada para a população de baixa renda, mantidas as condições atuais, diante da demanda crescente e dos insatisfatórios resultados de suas ações, apresenta poucas chances de alcançar eficácia e efetividade no embate do problema da falta de moradia adequada. Portanto, enquanto essa não incluir em suas ações programas e projetos que promovam uma mudança cultural da sociedade, com alcance ideológico sobre as práticas de consumo e produção da cidade, bem como legislativa, referente à propriedade privada e à moradia própria, as projeções são nefastas. Considerando o crescimento demográfico e físico das cidades, o agravamento da questão habitacional, a insuficiência dos serviços urbanos, a falta de perspectiva de emprego para parcela significativa da população, o aumento da violência e da marginalização, as cidades estão fadadas a insustentabilidade, uma vez que não corresponderão às expectativas de seus habitantes, em relação à garantia da qualidade de vida. Diante desse cenário, a política habitacional precisa investir:

- Em políticas fundiárias e de construção capazes de reduzir os preços de terrenos e moradias;
- Em revitalizações e recuperações de imóveis residenciais subutilizados para o atendimento de determinada faixa de renda;
- Em alterações na lei que garantam o direito à moradia adequada;
- Em políticas financeiras com taxas de juros reduzidas;

- Em políticas de emprego e renda;
- Em uma mudança cultural no conceito de propriedade privada.

O poder público, através da política habitacional, deveria repensar a questão da moradia para locação, considerando o retorno da política de congelamento dos preços dos aluguéis. Então, pergunta-se porque os programas e políticas de governo não estimulam a produção de casas para aluguéis? Porque não lançar essa velha/nova possibilidade? Conforme Taschner (1997):

Sobre o tipo de unidade a ser financiado e construído, o SFH só financia casa própria. Porque não pensar na construção de estoque de domicílios destinado à locação. Na Europa, parte dos financiamentos habitacionais está vinculada à locação social. Sobre o projeto da unidade e sua tipologia física (habitação em altura, superfície etc) soluções descentralizadas certamente darão melhor resultado que a ênfase em grandes conjuntos habitacionais que a década de 70 demonstrou. (TASCHNER, 1997, p.65-67)

Não seria suficiente para as comunidades de “Sem-casa” ter acesso a um local para morar durante o tempo em que fosse preciso, em imóvel existente cujas condições já garantam certa mobilidade e acessibilidade à rede de serviços urbanos implantada? Por outro lado, se as pessoas considerassem essa perspectiva, quais garantias o mercado capitalista da produção poderia oferecer na manutenção dos preços de aluguéis que hoje são mais “acessíveis” aos rendimentos dos assalariados de determinadas camadas da população? Para as famílias com rendimentos insuficientes; a moradia de aluguel poderia ser subsidiada pelo poder público, em troca da prestação de serviços públicos (coleta de lixo, varrição dos logradouros públicos, serviços de podas de árvores, faxinas dos prédios públicos, etc.). Assim, a Prefeitura não precisaria contratar trabalhadores para a realização desses serviços, contrabalançando suas despesas. Entretanto, na medida em que essas famílias conseguissem alcançar condições financeiras de sustentação do aluguel repassariam o benefício a outras famílias em pior situação.

Ao considerar a hipótese de alteração da lógica do mercado capitalista para fins de locação, diante dessas possíveis tendências de consumo, e não havendo impedimentos na legislação, nem tão pouco o controle (força política) do Estado (referente aos aumentos abusivos dos preços de aluguéis), tal estratégia não surtiria o efeito desejado, ou seja, a diminuição do problema habitacional social. O fato da alteração das tendências de mercado é estimulado pela atribuição de valores que a própria sociedade cria, pela lógica egoística do mercado e, também, pela falta de “autoridade” - do governo na garantia dos direitos dos cidadãos.

Considerando o fato da população se apropriar desigualmente do espaço urbano, em decorrência do mercado de produção capitalista do solo e da casa, porque os desfavorecidos ou subintegrados nesse mercado não se manifestam publicamente contrários à manutenção desse paradigma da propriedade privada? Até que ponto a população tem consciência dos fundamentos dos problemas que geram essas desigualdades de direitos na utilização do espaço urbano?

Como observou Lefebvre (1999):

As razões políticas da passividade são, portanto, graves. Uma pressão enorme se exerce sobre as consciências para mantê-las em quadros limitados. Ideológica, técnica e politicamente, o *quantitativo* erige-se em regra, em norma, em valor. Como escapar do quantificável? Mesmo nas empresas, os organismos representativos da classe operária mantêm suas reivindicações e aspirações no nível do quantificável: salários, horários. Enquadra-se o qualitativo. O que está além do quantitativo é cortado. O terrorismo generalizado do quantificável acentua a eficácia do espaço repressivo. Ele a multiplica, ainda mais se considerarmos que ele tem suas razões (ideológicas) próprias, sua cientificidade aparente sem receio e sem admoestação! Nessa situação, a *classe operária* não tem alcance político, uma vez que não questiona o quantitativo; ela não propõe nada de importante em termos de urbanismo. (LEFEBVRE, 1999, p. 168).

Analogamente à crítica de Lefebvre, parte significativa da sociedade brasileira está sujeita a essa pressão ideológica e política e suas limitações são muito grandes quanto ao seu consciente envolvimento no enfrentamento dos problemas das cidades, em particular habitacional. As próprias ações promovidas pelas políticas urbanas e habitacionais brasileiras provocam um efeito enfraquecedor de possíveis manifestações populares, contrárias à legislação em vigor da propriedade privada. Conforme foi visto, o Estado se fortaleceu apoiando-se na ideologia da casa própria para o trabalhador, porém suas ações nesse sentido sempre foram inexpressivas, com atendimento insuficiente à população de poder aquisitivo mais baixo. Investimentos públicos significativos raramente são direcionados para essas políticas sociais. Mesmo assim, o Estado não tem desmotivado a população quanto ao sonho da casa própria, quando pelo contrário ele contribuiu e contribui com a construção de conjuntos habitacionais de interesse social nas periferias das cidades, bem como pratica programas alternativos (loteamentos periféricos e cestas de materiais de construção) que alimentam a produção doméstica da casa pelo sistema da autoconstrução. Essas ações

também contribuíram indiretamente para intensificar o caos urbano pela expansão dos assentamentos precários e provocaram uma mudança na condução da política habitacional. Isto é, diante do crescimento das áreas periféricas das cidades e das favelas que implicaram a deficitária infra-estrutura e as degradações progressivas dos espaços urbanos, e as políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda se voltaram para as ações de urbanizações de áreas de favelas e de regularização fundiária. Essas últimas medidas da ação pública tiveram as seguintes consequências:

- A primeira é que geraram uma expectativa na população beneficiada do direito de uso e apropriação do solo (seja pelo usucapião, pela concessão de uso para fins de moradia, pela concessão do direito real de uso, pela indenização de benfeitoria e sua realocação em outra área);
- A segunda é que a estratégia de intervenção urbanística, na maioria das vezes, ocorreu de maneira pontual (em trechos específicos da favela) o que é menos impactante para os cofres públicos (a ação pontual de urbanização das favelas implica a necessidade de menores investimentos se comparados a programas habitacionais de intervenção estrutural/global nas favelas que incluiriam ações mais abrangentes). A Vila Senhor dos Passos somente alcançou a dimensão da intervenção estrutural porque foi alvo de investimentos sucessivos dos vários programas de governo;
- A terceira é que a camada dominante não se sente ameaçada com essas medidas de governo, aliás, ela tem interesse nessas ações de governo, de vez que podem obter benefícios indiretos como a valorização imobiliária das áreas de entorno; a geração de empregos com o desenvolvimento da construção civil e a valorização do capital através das movimentações financeiras. Além disso, a favela também passou a cumprir um papel político-eleitoral, fato observado em Belo Horizonte.

Os assentamentos informais (favelas), apesar de terem a possibilidade de passar por melhorias urbanas, devido à insuficiência de recursos ali empregados e às condições topográficas e geológicas do solo desfavoráveis, apresentam chances remotas de se transformarem em espaços indiscutivelmente adequados e apropriados para se viver. Ademais, conforme visto no caso da Vila Senhor dos Passos, em aproximadamente 10 anos de intervenções públicas, a Prefeitura não conseguiu titular nem 10% dos imóveis ocupados. Segundo Maricato (2001),

A confusão que se verifica nos títulos e registro de terras é bastante funcional para a dinâmica de privatização das terras públicas. Muitos cartórios de registro de imóveis, uma herança arcaica que resiste fortemente, não possuem registros cartográficos ou dados georeferenciados. A forma de registro é, freqüentemente, a mesma há 150 anos: uma descrição literária das propriedades vizinhas. (MARICATO, 2001, p.89)

A política de regularização de favelas enfrenta o problema da imprecisão dos cadastros imobiliários e de registros de propriedade dos imóveis. Fato que dificulta a titulação dos terrenos ocupados por famílias de baixa renda. Por isso, a política habitacional atual (anos 2000) tem investido em programas de atualização cartográfica das áreas de favelas com o intuito de conhecer a dimensão dos problemas das cidades brasileiras. Ainda sobre essa confusão dos registros:

[...] a regularização fundiária, que em última instância asseguraria os direitos de cidadania, também tem enfrentado muitas dificuldades em todo o Brasil, mostrando o abismo entre a legalidade e a legalidade urbanística (o mesmo que se verifica nas outras esferas da vida). As experiências bem sucedidas são poucas e pontuais. (MARICATO, 2001, p. 94).

O problema a ser enfrentado pela regularização fundiária assume dimensão grave, considerando-se o fato que cerca “de mais da metade da área urbana das cidades brasileiras são ilegais” (TASCHNER, 1997, p.64).

Assim, essa trajetória de investigação da lógica da política habitacional voltada para a população de baixa renda de Belo Horizonte, como manifestação dual e polarizada, permitiu a análise dos vários fatores que fundamentam a sua complexidade, mas o principal define-se pela sua submissão às forças capitalistas do mercado da terra e da habitação e o conseqüente domínio dessas forças sobre a política. Há muito sabemos que a solução do problema habitacional não é técnica, restaria saber de qual política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, Pedro; FARIA, Teresa Cristina; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS; ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Mobilidade residencial na cidade do Rio de Janeiro: considerações sobre os setores formal e informal do mercado imobiliário**. [s.l.]: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, [1998?] [35] p.
- ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. Revista Pesquisas, São Paulo, n.12, 1999.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR, 1997.
- ARRECHTE, Marta. Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo de BNH? *In*: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria; PETER; Fry. **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: HUCITEC, 1995. p.208-229.
- ARRECHTE, Marta. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. *In*: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.) – **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ARRECHTE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, ano 11, p.44-66, 1996.
- ARRECHTE, Marta. Tendências no Estudo Sobre Avaliação. *In*: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate** / Elizabeth Melo Rico (org.) – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- AVRITZER, Leonardo; MARQUETTI, Adalmir; NAVARRO, Zander. **A Inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. 334p.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. 135p.
- AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. *In*; Eli Diniz. **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982. p.67-114.
- AZEVEDO, Sérgio de. **A política de habitação popular no capitalismo periférico: dilemas e perspectivas**. [Belo Horizonte]. UFMG, 1984.
- AZEVEDO, Sérgio. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista da Administração Pública, V.22, nº 4, out/dez., Rio de Janeiro, 1988.

AZEVEDO, Sérgio. O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto. In: FJP. **Déficit Habitacional no Brasil** – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**/ Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p.73-104.

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana** / Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio; & MARES GUIA, Virgínia R. dos. Solo criado em Belo Horizonte: o “calcanhar de aquiles” do Plano Diretor. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**/Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BEDÊ, Mônica C.; PINHO, Evangelina A. Pró-favela: uma experiência de legislação de área de interesse social. In: **Internacional Seminar “Challenges of the Informal Town**. Belo Horizonte, 1995.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Uso e ocupação do solo urbano de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PMBH, 1985.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Plano Diretor de Belo Horizonte. **Lei de Uso e Ocupação do solo; estudos básicos**. Belo Horizonte: PBH, 1995.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, mar., 1990.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Regulamenta a Lei n. ° 7.166/96 Parcelamento, Ocupação e Uso do solo Urbano. Decreto n. ° 9.065, dez. 1996. **Legislação urbanística do município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: [SMPL], 1996. 302p.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Obras do Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/urbano-obras/op-historia.htm>.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Obras do Orçamento Participativo**. Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/urbano-obras/op-introdução.htm>.

BELO HORIZONTE. PODER EXECUTIVO. Decreto n. ° 4.762. **Cria O PROFAVELA e dispõe sobre sua regulamentação**, ago. 1984.

BELO HORIZONTE. PODER EXECUTIVO. Lei n. ° 6326 de 18 de janeiro de 1993. **Dá nova regulamentação ao Fundo Municipal de Habitação Popular e outras providências**, 1993.

BELO HORIZONTE. PODER EXECUTIVO. Lei n. ° 6.508. **Cria o Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e dá outras providências**, 1994.

BELO HORIZONTE. PODER EXECUTIVO. Decreto n. ° 9.937. **Dispõe sobre a permissão de uso de caráter social, a título oneroso, de imóveis residenciais produzidos em áreas públicas municipais (...) no âmbito da Política Municipal de Habitação**, jun. 1999.

BERLINCK, Manoel Tosta. **Marginalidade social e relações de classes em São Paulo**/Manoel T. Berlinck. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1977. 152 p.

BERNOULLI, Hans. **Die stadt und ihr Boden**, Verlag für architektur, Erlenbach-Zurique, 1ª ed., 1946, 2ª ed. Ver., 1949.

BLANK, Gilda. **Brás de Pina: experiência de urbanização de favela**. In VALLADARES, Licia (Org.) **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 93-124.

BOLLAFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional da Habitação**. São Paulo: Cadernos CEBRAP, 1977.

BOLLAFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**/Ermínia Maricato. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil., C. R. M. ANDRADE, et al. **Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989-1992**. São Paulo, USP, 1992.

BONDUKI, Nabil. **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria** / Nabil Bonduki. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil; RONILK, Raquel. Periferia da grande São Paulo. Reprodução do Espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**/Ermínia Maricato. São Paulo, Alfa-Omega, 1979.

BRASIL, Paula M., MEYER, Gustavo L.; OLIVEIRA, Patrícia R. S. Orçamento Participativo da Habitação: o caso do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III. Puc Minas, 2003. (Monografia).

CAMARGO, C. P. et al. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo, Edições Loyola, 1976, p. 21- 61 (A lógica da desordem).

- CARDOSO, A.L. **Política Nacional de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários**. Ministério das Cidades. Brasília – DF, 2003.
- CARDOSO, A.L.; RIBEIRO, L. C. Q. **A Municipalização das políticas de habitação: uma avaliação da experiência recente (1993–1996)**. IPPUR, UFRJ, FASE, Rio de Janeiro, 1997.
- CARVALHO, Ailton Mota. **Estado e Políticas Públicas de Habitação Social um Estudo Comparativo do Brasil e Chile**. Brasília, 1995. (Doutorado)
- CARVALHO, Maria de F. D. de Ávila. **Urbanização de Favela e Questão Ambiental: Estudo Comparativo de Intervenções Urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte**. Belo Horizonte, UFMG, 1997. (Dissertação)
- CHERKEZIAN, H. e BOLAFFI, G. **Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil**. Novos Estudos, CEBRAP, n.º 50, São Paulo, 1998. p.125-148.
- COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE - URBEL. (1) **Relatório “4º Seminário de Governo / Gestão 93/96 – Nov-96**. (2) **Demonstrações Financeiras do FMHP período 1997 - 2003**, 2003.
- COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL – INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS E DIAGNÓTICO – IPEAD. **Cadastro Sócio-econômico da Vila Senhor dos Passos**, 2000.
- COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL; ASSOCIAÇÃO VOLUNTÁRIOS DO SERVIÇO INTERNACIONAL – AVSI. **PROGRAMA ALVORADA. Diagnóstico e propostas – Vila Senhor dos Passos**, Belo Horizonte, 1995.
- CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, **Resolução n.º II, Art. 8º**, Belo Horizonte, 1994.
- COSTA, H.S.M. **Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo, em Belo Horizonte**. Trabalho apresentado no I Congresso de Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte, dez. 2000. Mimeo, 2000.
- COSTA, H.S.M. **Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte**. In: MONTE MOR, R.L. (coord). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994. p. 51 - 78.
- COTA, Daniela Abritta. **Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso**. Belo Horizonte: UFMG/IGC, 2002. xiv, 123 p.:il..(Dissertação)
- DINIS, Eli; CINTRA, Antonio Octavio; BRASILEIRO, Ana Maria; AZEVEDO, Sergio de. **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**/Eli Diniz (org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 114p.

EDMUND WERNA et al. **Pluralismo na habitação** (baseado nos resultados do Projeto “O novo papel do Estado na oferta de habitação: parceria entre agentes públicos e não-públicos”. Convênio 63.96.0737.00 – Finep)/Edmund Werna et al. São Paulo: Annablume, 2001. 300 p.

ENGELS, Friedrich. **Questões do alojamento**. Lisboa, Edição H.A. Carneiro, 1975. p.121

FARAH, Marta Ferreira. **Estado, previdência social e habitação**. Dissertação de mestrado. FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1983.

FARAH, Marta Ferreira. **Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência**, in Espaço *et* Debates 16, ano V, p. 73-82, 1985.

FERNANDES, Edésio . **A regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte**. In: FERNANDES, Edésio (org.). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 232p.

FERNANDES, Edésio. **Regularização e combate à pobreza**. In ALFOSIN, B. M.; SERPA, Cláudia B.; FERNANDES, Edésio; COSTA, Fernanda C. V.; GRAZIA, G.; SAULE JR, Nelson; LEÃO JR, Paulo S. M.; ROLNIK, Raquel. Regularização da terra e moradia. Instituto Pólis, 2002.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano/** Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 512 p.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. In: Textos IDESP, n.15, São Paulo, 1986. mimeo.

FINEP-GAP. **Habitação Popular, inventário da ação governamental – Complementação: 1984-1986**. Rio de Janeiro: FINEP, 1988.

FINEP-GAP. **Habitação popular, inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro. FINEP, 1985.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Belo Horizonte: Centro de Estudos Políticos e Sociais. **Habitar é um direito: política habitacional do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1995. 3v.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 1995, 2000, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Emprego e Desemprego na RMBH**, Dez, 2004.

FURTADO F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação**. São Paulo: FAUUSP, 1999. (doutorado).

GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento. **Habitação popular: inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: Finep – Projeto, 1985.

- GOTTDIENER, Mark. **A Produção social do Espaço Urbano** / Mark Gottdiener; tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. **Favelas de BH: tendências e desafios**. Revista: Análise & Conjuntura, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v.7, n.2/3, maio/dez. 1992.
- GUIMARÃES, Berenice Martins. **Cafuas, Barracos e Barracões: Belo Horizonte, cidade planejada**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1991. (Tese, Doutorado).
- HARVEY, DAVID. **Condição pós-moderna**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1992. 349 p.
- HEREDA, Jorge F.; NAGAI, Sônia S. K.; KLINK, Jeroen; BALTRUSIS, Nelson. O impacto da AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo, Pólis, 1997. p.11-32
- IAB/DN/MDU. **A Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação e a Nova Política Urbana**. São Paulo, 1986.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1987**. – Brasília: IPEA, nov. 1988. (Acompanhamento de Políticas Públicas n.º 15).
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988**. – Brasília: IPEA, ago. 1989. (Acompanhamento de Políticas Públicas n.º 19).
- JACINTO, C.F. e MOREIRA, M.A.S. **O OP em Vilas e Favelas de Belo Horizonte**. In: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE BELO HORIZONTE. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Secretaria municipal de Planejamento, Departamento de Informações Técnicas. 2001.
- JACINTO, C. F. **Contribuições metodológicas para o tratamento sócio-espacial de favelas: a partir do caso da Vila Senhor dos Passos, em Belo Horizonte**. UFMG, 2004. (Dissertação, versão Preliminar).
- JACOBS, Jane. **Muerte y vida de las grandes ciudades**. Madrid, Ediciones Peninsula, 1973.
- JARAMILLO, Samuel. **Las formas de producción del espacio construído en Bogotá**. In PRADILLA, Emilio (org.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en México**. México: LATINA, UNAM, 1982. (p. 149-212).
- JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L' état en action. Politiques Publiques et Corporatismes**. Paris, PUF, 1987.
- LABHAB – **Parâmetros para urbanização de favelas**. São Paulo: LABHAB / FAUUSP / FINEP / CEF. 2000. (relatório de pesquisa).

LABHAB – **Preço de desapropriações de terras: limites às políticas.** São Paulo: LABHAB/FAUUSP, LILP, 2001. (relatório de pesquisa).

LEEDS, Anthony e LEEDS, Elizabeth. **A sociologia do Brasil urbano.** Rio, Zahar, 1978.

LEFEBVRE, Henri. **Space: Social Product and Use Value.** In: J. Freiberg (ed.) *Critical Sociology: European Perspective.* New York, Irvington Publishers, 1979.

LEFEBVRE, Henri. 1905. **A cidade do capital** / Henri. Lefebvre; tradução Maria Helena Rauta Ramos e Marilene Jamur. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 131-172.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana/** Henri Lefebvre; tradução de Sérgio Martins. – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 178 p.

LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira. **O sistema financeiro da Habitação e a expansão do mercado habitacional do Rio de Janeiro.** Dissertação de Mestrado submetida à COPPE/PUR, UFRJ, 1980.

MACHADO DA SILVA, L. A. **A política na favela.** In *Cadernos Brasileiros*, ano IX, n.º 41, maio/junho de 1967, p.35-47.

MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução , a arquitetura possível.** In: MARICATO, Ermínia Terezinha Menon (org), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo, Alfa-Ômega, 1979. 166 p.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, Vozes, 1987.

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

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil.* In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos V.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento Único.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana** / Ermínia Maricato. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra.** São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MARTINS, Maria Lúcia R. *Economia Urbana e Ambiente Construído.* Texto publicado em: MUSCAR, Eduardo B. (org.) **Innovación y Desarrollo en Latinoamerica.** Madrid, CRESSA-TAIBAM, 1998. p. 21-29.

MATTOS, L. P. Limitações urbanísticas à propriedade: In: FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 55-75.

MEDINA, C.A. de. **A Favela e o demagogo**. São Paulo: Martins, 1964.

MELO, Marcus André. **The state, the housing. Question and Policy Formation in Brazil, 1937-1975**. Thesis submitted to the University of Sussex in fulfilment of the requirements for the degree of doctor of Philosophy. Londres: mimeo, 1987.

MELO, Marcus André B.C. de. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988). In: VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond (coordenadores) **Reestruturação Urbana: tendências e desafios/** Licia Valladares e Edmond Preteceille. São Paulo: Nobel; [Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro], 1990. – (coleção espaços).

MELO, Marcus André. **A não política da casa popular, 1946 – 1947**, In Revista Brasília de Ciências Sociais 15, ano 6, 1991-A.

MELO, Marcus André. **O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife: (1937-1946)**, In Fernandes, Ana e Gomes, Marco Aurélio (org.) Cidade e História. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1989. 195p

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **A Política Nacional de Habitação**, Brasília, 2004.

MOTTA, Diana Meirelles da. As Metrópoles e os desafios da Política Urbana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.); LAGO, Luciana Corrêa; AZEVEDO, Sérgio; JUNIOR, Orlando Alves. **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE – Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

NAVARRO, Renato Godinho. **Políticas Urbanas e democratização: a gestão da política habitacional em Belo Horizonte, 1993-2000**/Renato Godinho Navarro. – Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. 192p.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – NÚCLEO DE MINAS GERAIS – PROEX / PUC Minas. **Censo Domiciliar – Granja de Freitas III**, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Seleções. CEBRAP 1, 2ª ed. 1972, 4ª ed. Petrópolis: São Paulo: 1981, 87p.

ONU. **Word Urbanization prospects: The 1992, Revisión**, New York, 1993.

PARISSE, Luciano. **Favelas do Rio de Janeiro: Evolução-Sentido**. In caderno do CENPHA, n. 5, 1969.

PASTERNAK, S. **Política Habitacional no Brasil; retrospectiva e perspectivas**. Cadernos de Pesquisa. LAP n. 21, São Paulo, FAUUSP, 1997.

PERLMAN, Janice E. **O Mito da Marginalidade – Favelas e Política no Rio de Janeiro**. Paz e Terra, Rio de Janeiro – RJ, 1977.

PLAMBEL. **O mercado da terra na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana, 1978.

PLAMBEL. **Belo Horizonte: levantamentos e análises, usos do solo, plano da área central**. Belo Horizonte: 198-? 258p.

PLAMBEL; **Coleção Belo Horizonte. RMBH – população observada e estimada – taxas de crescimento segundo unidades espaciais**. Belo Horizonte: 1980. 22p

PLAMBEL. **A Estrutura urbana na RMBH – vol I. O processo de formação do espaço urbano**. Belo Horizonte, 1986.

PLAMBEL. **A Estrutura urbana na RMBH – vol II. A Estrutura atual**. Belo Horizonte, 1986

PLANO ESTRATÉGICO DE DIRETRIZES DE INTERVENÇÕES EM VILAS, FAVELAS E CONJUNTOS HABITACIONAIS – **PLANÃO**, URBEL, Centro de Estudos Urbanos CEURB/UFMG, Belo Horizonte, Jan. 2000.

PRATES, Antônio A. Pereira; ANDRADE, Luíz Aureliano G. de; FERNANDES, Cândido Luiz de Lima; MUNDIN, Rogério Neves. **A emergência da estratégia do planejamento participativo no Estado de Minas Gerais: um balanço político-institucional**. In: Revista da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, set./out., 1982.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Projeto Lagoinha**. Belo Horizonte: PBH, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. PBH/URBEL. **Programa Alvorada. Plano Global-Diagnóstico e Propostas da Vila Senhor dos Passos**. Belo Horizonte: PBH: 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE; COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE – URBEL. **Projeto Integrado da Vila Senhor dos Passos**, vol(s) I, II, III, IV, 2000.

PUGH, C. Urbanization in Developing Countries – **An Overview of the economic and policy issues in the 1990s**. *Cities*, 12 (6),1995. p.381-98.

QUIJANO OBREGON, Anibal. **Notas sobre el concepto de la marginalidad social**. Santiago, CEPAL, Universidad Católica, 1971 (mimeo). CEPAL, 1966 (mimeo).

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana** / Luiz César de Queiroz Ribeiro e Sérgio Azevedo (org.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 283p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In; RIBEIRO, Luis C. Q.; CARDOSO, Adauto L. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra** / organizadores, Luiz César de Queiroz Ribeiro, Adauto Lucio Cardoso – Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. 192p.

RIBEIRO, Frank de Paula. **Cidadania Possível ou Neoclientelismo Urbano? Cultura e Política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte (1995-2.000)**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2001. (Dissertação)

ROLNIK, Raquel; JÚNIOR, Nelson S. Habitat II. Assentamentos humanos como tema global. In: Bonduki, Nabil (org.) **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**/Nabil Georges Bonduki (organizador) – São Paulo: Studio Nobel, 1996.

ROSSI, Aldo. **A arquitetura da cidade**/ Aldo Rossi; tradução Eduardo Brandão. 2ª ed. – São Paulo: Martins fontes, 2001.

ROYER, Luciana de Oliveira. **A Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo: CDHU**. FAUUSP, São Paulo, 2002. (Dissertação)

SAGMACS. Aspectos humanos da favela carioca. In **O Estado de São Paulo**. Suplemento Especial, 13-15, abril de 1960.

SANTOS, Boaventura de Souza. **The Law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Parsagada**, In Law and Society Review, vol 12, nº 1, outubro de 1977.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **Técnicas e favelas**. Trabalho apresentado à Arquidiocese do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1977.

SANTOS, Carlos Nelson F. **Associações de bairro e de moradores – Estarão as pranchetas mudando de rumo?** In Revista Chão, n. 1. Rio de Janeiro, 1978.

SANTOS, Carlos N. F. dos. **Como projetar de baixo para cima uma experiência em favela**, In: Revista Brasileira de Administração Municipal, ano XXVII, nº156, jul./setembro de 1980, p. 6-27.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 196 p.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Zahar Editores, 1981. 245p.

- SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão, nº.654, IPEA, Brasília, julho de 1999.
- SANTOS, Cynthia Souza. **A descaracterização arquitetônica e urbanística do Conjunto Habitacional Esperança: análise pós-ocupacional**. Belo Horizonte CEFET-MG, 1999. 152 p. (Dissertação).
- SANTOS, Daniela Amorim. **A incorporação da dimensão ambiental no planejamento: uma discussão a partir do caso da Zona de Especial Interesse Social da Vila Califórnia, Belo Horizonte**. UFMG. Belo Horizonte, 2002. (Dissertação)
- SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO. **Plano Diretor**, Prefeitura. do Rio de Janeiro, 1992.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SMHAB. **Cadastro Sócio-econômico da população do Granja de Freitas**. Belo Horizonte, 2000.
- SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – SMHAB. **Relatório de acompanhamento social da população do Conjunto Habitacional Granja de Freitas III**. Belo Horizonte, 2001.
- SIMONSEN, Roberto. **A Evolução industrial do Brasil** /Roberto C. Simonsen. São Paulo: Federação das Indústrias do estado de São Paulo, 1939. 75p.
- SIMONSEN, Roberto. **Conferência inaugural das jornadas de habitação econômica**. In: Revista do Arquivo Municipal 82, 1942.
- SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial/Ermínia Maricato. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- SINGER, Paul. **Dinâmica populacional e desenvolvimento: o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico**. 3.ed. São Paulo: HUCITEC, 1980. 250 p. v.8.
- SINGER, Paul. **Movimento de bairro**. In SINGER, Paul e BRANT, Vinicius Caldeira (orgs), São Paulo: o povo em movimento. Petrópolis, Vozes: Cebrap, 1980, p. 83-107.
- SMITH, R. **Propriedade da terra e transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SMOLKA, M. Velhas novidades na agenda do Banco Mundial para a política urbana dos anos 90. In: GONÇALVES, M. F. (org.). **O novo Brasil urbano**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- SOMARRIBA, Mercês et al. **Governança em Belo Horizonte: relatório de pesquisa do projeto GURI**. CEURB/FAFICH/UFMG. Belo Horizonte: s. ed., 1996. mimeo.
- SOUSA, Elieth A. de. **Alternativas públicas não estatais para a provisão de habitação popular; o caso do bairro Metropolitano**. PUC-Minas. 2002. (Dissertação)

TASCHNER, Suzana P. 1990. **Moradia da pobreza e o redesenho da cidade**. Encontro Luso-Brasileiro, Lisboa, 8-10 de novembro de 1990.

TASCHNER, Suzana P. **O quadro atual da habitação no Brasil; o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM 39(203), 1992.

TASCHNER, Suzana P. **Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. Cadernos de Pesquisa do LAP, n.21, set-out, 1997.

TOPALOV, Christian. **Les promoteurs immobiliers: contribution à l' analyse de la production capitaliste du logement en France**. Paris, Mouton, 1974. 413p. (La Recherche Urbaine, 4).

TOPALOV, Christian. **Las políticas estatales de equipamientos coletivos**. México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1978.

TOPALOV, Christian. **Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil**. In: FORTI, B. (org.) Marxismo e urbanismo capitalista. São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

TORRES, Flávio Danilo. **Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses**. PUC/MG, Belo Horizonte, 2003. (Dissertação)-

TURNER, John F.C. **Uncontrolled urban settlement, problems and policies in building environments**. London: Marian Boyars, 1969.

TURNER, John F. C. **Colonizacion urbana no regulada: problemas que crea y criterios publicos al respecto**. Recife: 1970. 104 p.

TURRA, Bárbara M. **A concessão de direito real de uso como alternativa para a regularização fundiária de favelas em Belo Horizonte**. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano/ Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.33-41.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. **Sistema Municipal da Habitação – Uma Política Habitacional Democrática**. Belo Horizonte, 1995.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 142p.

VALLADARES, Licia do Prado; SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 193p.

VALLADARES, Licia do Prado; SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **Repensando a habitação no Brasil**/Licia de Prado Valladares (org.). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983. 199 p.

VALLADARES, L. P. **Políticas alternativas de habitação popular: um vôo sobre a literatura internacional.** Espaço e Debates, São Paulo, v.5, n.16, 1985. p. 33-51.

VALLADARES, Licia do Prado; PRETECEILLE, Edmond; INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISA DO RIO DE JANEIRO. **Reestruturação Urbana: tendências e desafios/Licia Valladares & Edmond Preteceille.** São Paulo: Nobel; [Rio de Janeiro]: IUPERJ, 1990. 227 p.

VALLADARES, Licia do Prado. **A Invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** Rio de janeiro: FGV, 2005. 204p.

VARGAS, Nilton. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Organização do trabalho e capital: um estudo da construção habitacional.** Rio de Janeiro, 1979. 142p.

VARGAS, Nilton. Racionalidade e não racionalização: o caso da construção habitacional. In FLEURY, Afonso C.C. e VARGAS, Nilton (orgs). **Organização do trabalho.** São Paulo: Atlas, 1983, p.195-219.

VARON, Conceição. **E a história se repete... as vilas operárias e os conjuntos residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro.** FAUUSP. São Paulo: mimeo, 1988. (Dissertação).

WERNA, Edmund. **The changing Role of Small-scale Builders in the Production of Low-cost Housing in Developing Countries – Case-studies from Belo Horizonte, Brazil.** Ph. D. thesis, University of London, 1993.

WERNA, Edmund. **Coping with inequalities in the provision of public services: notes on urban management in Chittagong,. Nairobi and São Paulo.** Development in Practice, 6 (2), 1996, p.169-173.

WORLD, BANK. **World Development Report 1993.** New York: Oup, 1983.

WORLD, BANK. **World Development Report 1988.** New York: Orxford University Press for the World Bank, 1988.

ANEXOS

1. HISTÓRICO FOTOGRÁFICO DO CONJUNTO HABITACIONAL GRANJA DE FREITAS III

Figura 23 – Vista Panorâmica da área Granja de Freitas

Vista panorâmica da área Granja de Freitas. Ao centro, abaixo do abrigo da URBEL, observa-se área mais intacta cerrado e, no fundo do vale, núcleo de antiga sede da fazenda. Ao fundo vê-se o bairro Taquaril, ocupação feita de forma irregular. Fonte: URBEL, 2000.

Figura 24 – Acesso ao Conjunto Granja de Freitas

Vila da Área – assentamento em área de risco iminente de inundação, através do qual se acessa a área do conjunto. Fonte: URBEL, 2000.

Figura 25 – Acesso ao Conjunto Granja de Freitas

Vila da Área – O acesso ao Granja de Freitas é, preferencialmente, feito através da rua Itamirim, cuja seção viária foi invadida por habitações, dificultando o tráfego na via. Fonte: URBEL, 2000.

IMPLANTAÇÃO DO CONJUNTO GRANJA DE FREITAS III

Figura 26 – Obras de implantação do Conjunto Granja de Freitas III

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

Figura 27 – Obras de implantação do Conjunto Granja de Freitas III

Vista panorâmica do canteiro de obras do Conjunto. Fonte: URBEL, 2001 - Foto: Wander Brás.

INAUGURAÇÃO DO CONJUNTO GRANJA DE FREITAS III

Figura 28 – Acesso principal ao Conjunto Granja de Freitas III

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

Figura 29 – Vista entre blocos de edifícios do Conjunto

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

Figura 30 – Vista panorâmica de um bloco do Conjunto

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

Figura 31 – Estrutura de Tijolitos de edifício do Conjunto

Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

Figura 32 – Festa de Inauguração do Conjunto Granja de Freitas III
Fonte: URBEL, 2001 – Foto: Wander Brás.

O CONJUNTO PÓS - INAUGURAÇÃO

Figura 33 – Acesso principal ao Conjunto Granja de Freitas III

Fonte: URBEL, 2003 – Foto: Paula Márcia Brasil.

Figura 34 – Área comum do Conjunto Granja de Freitas

Detalhe da cerca nos jardins. Fonte: URBEL, 2003 – Foto: Paula Márcia Brasil.

2. HISTÓRICO FOTOGRÁFICO DA VILA SENHOR DOS PASSOS

Figura 35 – Vista panorâmica da Vila Senhor dos Passos
Fonte: URBEL, 1999.

Figura 36 – Vista panorâmica da Vila Senhor dos Passos

Em ambas as fotos desta página pode-se ver: a Vila no primeiro plano, o bairro formal no plano intermediário, e o centro de Belo Horizonte com a Serra do Curral no último plano. Fonte: URBEL, 1999.

Figura 37 – Vista panorâmica de encosta da Vila Senhor dos Passos
Fonte: URBEL, 1999.

Figura 38 – Exemplos de tipologias construtivas precárias
Fonte: URBEL, 1999.

Figura 39 – Exemplo de edificação sujeita a situação de risco geológico
Fonte: URBEL, 2000.

Figura 40 – Exemplo de edificações sujeitas a situação de risco geológico
As edificações das duas fotos desta página situavam-se muito próximas às encostas, não existiam qualquer tipo de contenção ou tratamento de estabilização geotécnica. Fonte: URBEL, 2000.

Figura 41 – Exemplo de edificações em situação precária

Nesta foto tem-se a exemplificação de uma situação que era comum na Vila Senhor dos Passos, isto é, a sobreposição de diferentes problemas: alta declividade, risco geológico, precariedade construtiva, ausência de infraestrutura (drenagem), dentre outros. Fonte: URBEL, 2000.

Figura 42 – Área com edificações demolidas para construção de praça.

Fonte: URBEL, 2001.

Figura 43 – Exemplo de edificação em situação construtiva precária
Fonte: URBEL, 2000.

Figura 44 – Vista de edificações multifamiliares em estrutura metálica
Fonte: URBEL, 2000.

Figura 45 – Vista panorâmica de edificação multifamiliar em estrutura metálica
Os prédios ao fundo da foto foram produzidos através do Programa Alvorada. Fonte: URBEL, 2000.

Figura 46 – Conjunto habitacional em estrutura metálica
Fonte: URBEL, 2003.

Figura 47 – Detalhe de conjunto habitacional em estrutura metálica
Estas duas fotos ilustram o resultado da aplicação de recursos provenientes do Programa Habitar Brasil para a vila Senhor dos Passos. Fonte: URBEL, 2003.

Figura 48 – Vista dos Prédios Habitacionais em fase avançada de construção (Programa Habitar Brasil)
Fonte: URBEL, 2004.

Figura 49 – Vista dos Prédios Habitacionais em fase avançada de construção (Programa Habitar Brasil)
Fonte: URBEL, 2004.

Figura 50 – Vista dos prédios produzidos pelo Programa Habitar Brasil - BID
Fonte: URBEL, 2005.

Figura 51 – Recuperação ambiental de taludes
Fonte: URBEL, 2005.

Figura 52 – Fachada frontal da creche e centro comunitário

Estas fotos mostram a implantação de equipamentos comunitários, com recursos do Programa Habitar Brasil – BID. Fonte: URBEL, 2005.

Figura 53 – Fachada lateral direita da creche

Fonte: URBEL, 2005.

Figura 54 – Rua João Beraldo urbanizada
Fonte: URBEL, 2003.

Figura 55 – Rua Vivina urbanizada
Fonte: URBEL, 2003.

3. QUESTIONÁRIOS DA PESQUISA DE CAMPO (2006)

Conjunto Habitacional Granja de Freitas III – CHGF

Questionário

Endereço:	Bloco:	casa:	área cond.
Responsável:	Idade:		
Estado civil: ☐ casado ☐ solteiro ☐ viúvo ☐ separado/divorciado ☐ amigado ☐ outros			
Reside no Conjunto habitacional logo que foi inaugurado ? ☐ sim ☐ não			
Caso negativo: Reside há quanto tempo no CHGF?			
Escolaridade/resp.: ☐ primário completo ou incompleto ☐ ginásial completo ou incompleto ☐ 2º grau/colegial completo ou incompleto ☐ superior completo ou incompleto ☐ analfabeto			
Região/bairro/vila de origem da família, em BH:			
Situação anterior/residência: ☐ aluguel ☐ coabitação ☐ ocupação informal/invasão ☐ outra			
Profissão/responsável:			
Trabalha com a profissão ? ☐ sim ☐ não			
Situação econômica: ☐ empregado ☐ desempregado ☐ pensionista ☐ aposentado ☐ bicos/freelancer ☐ empregador ☐ dona de casa.			
Regime de trabalho/responsável antes: ☐ formal(carteira assinada) ☐ informal			
Regime de trabalho/responsável no CHGF: ☐ formal(carteira assinada) ☐ informal			
Trabalha: ☐ no bairro ☐ fora do bairro (em qual bairro ?)			
Como se desloca para o trabalho ? ☐ ônibus (mais de um?) ☐ carro ☐ bicicleta ☐ a pé			
Nº Pessoas/domicílio: ☐ 1; ☐ 02; ☐ 03; ☐ 4; ☐ 5, ☐ mais de 05 (Quantos?)			
Idade 1/grau de parent.:		ocupação:anterior	atual
Idade 2/grau de parent.:		ocupação:anterior	atual
Idade 3/grau de parent.:		ocupação:anterior	atual
Idade 4/grau de parent.:		ocupação:anterior	atual
Idade 5/grau de parent.:		ocupação:anterior	atual
Nº de dependentes:		nº de ativos:	
Renda familiar antes do CHGF:		Renda familiar no (CHGF):	
☐ < 1S.M.		☐ < 1S.M.	
☐ >1S.M. <2S.M.		☐ >1S.M. < 2S.M.	
☐ > 2S.M. <3SM		☐ >2S.M. < 3SM	
☐ >3SM < 4SM		☐ > 3SM <4SM	
☐ >4 SM <5SM		☐ > 4 SM<5SM	
Despesas antes do CHGF:		depois (CHGF):	
Houve aumento das despesas com a nova moradia? ☐ sim ☐ não			
Com o quê? ☐ transporte ☐ tarifas c/ serviços ☐ alimentação ☐ outros			
Pagavam tarifas de serviços antes do CHGF? ☐ sim ☐ não			
Quais tarifas? ☐ água e esgoto ☐ luz elétrica ☐ telefone ☐ outros.			
Tem havido mais despesas c/ tarifas de serviços no CHGF ? ☐ sim ☐ não			
Pagam IPTU (CHGF)? ☐ sim ☐ não		pagam taxa de lixo (CHGF)? ☐ sim ☐ não	
Pagam condomínio? ☐ sim ☐ não		Possui titulação da UH? ☐ sim ☐ não	
Transportes antes do CHGF:		Transportes no CHGF:	
☐ bom		☐ bom	
☐ regular		☐ regular	
☐ ruim		☐ ruim	

Acesso ao comércio na moradia anterior : ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso ao comércio no CHGF ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
Acesso a serviços na moradia anterior: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso a serviços no CHGF: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
Quantos no endereço anterior estudavam em escolas do bairro? Quantos no endereço anterior não estudavam em escolas do bairro?	Quantos estudam em escolas do bairro GF? Quantos não estudam em escolas do bairro GF?
Utilizam as Creches infantis do bairro?: ☐ sim ☐ não Qual bairro?	O serviço de creche é satisfatório? ☐ sim ☐ não Porque?
Utilizam posto de saúde do bairro? ☐ sim ☐ não Porque?	O atendimento na área de saúde do bairro é satisfatório? ☐ sim ☐ não Porque?
Realizou melhorias em sua moradia? ☐ sim ☐ não	Caso sim, em que? ☐ acabamento ☐ segurança ☐ outros (especificar)
Avaliar sua moradia anterior (construção) ☐ boa ☐ regular ☐ ruim	Avaliar sua moradia no CHGF (construção) ☐ boa ☐ regular ☐ ruim
Avaliar a vizinhança (entorno) anterior : ☐ boa ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Avaliar a vizinhança (entorno) no CHGF ☐ boa ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
Aluga algum quarto em sua moradia? ☐ sim ☐ não	Dentre os setores quais problemas podem ser identificados no CHGF. Enumere do mais grave ao menos grave: ☐ distância ao centro de BH (localização) ☐ deficiência de transporte coletivo ☐ violência ☐ falta de oportunidade de trabalho ☐ dificuldade de acesso ao comércio e serviços
Participa de alguma associação de bairro ou do CHGF? ☐ sim ☐ não	

Vila Senhor das Passos

Questionário – Tipo 1 (Conjuntos Habitacionais) - n°

1 - Endereço:	Nome Conjunto:	Bloco/apto:
2-Responsável (1) Cônjuge (2)	Idades: (1)- (2)-	
3-Estado civil: ☐ casados; ☐ solteiro; ☐ viúvo; ☐ separados/divorciados; ☐ amigos; ☐ outros		
4-Qual o local de moradia anterior ao Conjunto Habitacional (bairro/vila/especif.)?		
5-Situação anterior/moradia/antes do Conjunto Habitacional: ☐ aluguel; ☐ coabitação (favor c/outra família); ☐ próprio; ☐ outra/qual?		
6-Reside na Vila Senhor dos Passos há quanto tempo ?		
7-Foi sempre no mesmo endereço ? ☐ sim ☐ não (endereço anterior:)		
8-Em caso negativo , qual o motivo da mudança: ☐ remoção/ PROAS/ obras públicas ; ☐ remoção/PROAS/ área de risco ; ☐ aumento de preço do aluguel; ☐ más condições da habitação; ☐ valorização/moradia; ☐ desvalorização/moradia ☐ outros (Quais?)		
9-Escolaridade/(1) e (2): ☐ primário completo/incompleto (); ☐ ginásial completo/incompleto (); ☐ 2º grau/colegial completo/incompleto (); ☐ superior completo/incompleto (); ☐ analfabeto ()		
10-Ocupação/Profissão (1):	Ocupação/Profissão (2)	
11-Trabalham com a profissão ? (1) ☐ sim ☐ não; (2) ☐ sim ☐ não.		
12-Situação/ocupação (1) e (2): ☐ empregado (); ☐ desempregado (); ☐ pensionista (); ☐ aposentado (); ☐ bicos/freelancer (); ☐ dono do negócio (); ☐ dona de casa ().		
13-Regime de trabalho (1) e (2), antes do Conjunto Hab.: ☐ formal (); ☐ informal ().		
14-Regime de trabalho (1) e (2), atual: ☐ formal(); ☐ informal ().		
15-Trabalham: (1) ☐ no bairro ☐ fora do bairro (qual bairro ?); (2) ☐ no bairro ☐ fora do bairro (qual bairro ?).		
16-Como se deslocam para o trabalho ? ☐ ônibus (mais de um ?) ☐ carro ☐ bicicleta ☐ a pé		
17-Nº Pessoas/domicílio: ☐ 01; ☐ 02; ☐ 03; ☐ 04; ☐ 05, ☐ mais de 05 (Quantos ?)		
A)Nome/idade/grau de parent.:	(ocupação, antes do CH)	atual
B)Nome/idade/grau de parent.:	(ocupação, antes do CH)	atual
C)Nome/idade/grau de parent.:	(ocupação, antes do CH)	atual
D)Nome/idade/grau de parent.:	(ocupação, antes do CH)	atual
E)Nome/idade/grau de parent.:	(ocupação, antes do CH)	atual
18-Renda familiar antes do Conjunto Habitacional: ☐ < 1S.M. ☐ >1S.M. <2S.M. ☐ > 2S.M. <3SM ☐ >3SM < 4SM ☐ >4 SM <5SM	Renda familiar atual: ☐ < 1S.M. ☐ >1S.M. < 2S.M. ☐ >2S.M. < 3SM ☐ > 3SM <4SM ☐ > 4 SM<5SM	
19-Houve aumento das despesas com a nova moradia e as melhorias urbanas? ☐ sim ☐ não		
20-Com o quê? ☐ transporte; ☐ tarifas de serviços (quais?) ☐ alimentação; ☐ outras/quais?		
21-Pagavam tarifas de serviços antes da urbanização/conjunto habitacional? ☐ sim ☐ não Quais tarifas? ☐ água e esgoto; ☐ luz elétrica; ☐ telefone; ☐ coleta de lixo; ☐ outras/quais?		
22-Pagam IPTU (CHGF)? ☐ sim ☐ não	pagam taxa de lixo? ☐ sim ☐ não	
23-Pagam condomínio? ☐ sim ☐ não	Possui titulação da moradia? ☐ sim ☐ não	
24-Sistema transporte antes do Conjunto Habitac.: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim	Sistema transporte atual: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim	

25-Acesso ao comércio na moradia anterior : ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso ao comércio na moradia atual (CH): ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
26-Acesso a serviços na moradia anterior: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso a serviços na moradia atual (CH): ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
27-Quantos no endereço anterior estudavam em escolas do bairro? Quantos no endereço anterior não estudavam em escolas do bairro?	Quantos estudam em escolas do bairro ? Quantos não estudam em escolas do bairro ?
28-Utilizam a Creche da Vila?: ☐ sim ☐ não Qual bairro?	O serviço da creche é satisfatório? ☐ sim ☐ não Porque?
28-Participa de alguns desses programas: ☐ bolsa moradia ☐ bolsa escola ☐ outros (especificar:)	29-O atendimento na área de saúde do bairro é satisfatório? ☐ sim ☐ não (Porque?)
30-Realizou melhorias em sua atual moradia? ☐ sim ☐ não	Caso sim, em que? ☐ acabamento ☐ segurança ☐ outros (especificar) ☐ recursos próprios; ☐ recursos da prefeitura
31-Avaliar sua moradia anterior (construção) ☐ boa ☐ regular ☐ ruim	Avaliar sua moradia do Conjunto Habitacional: ☐ boa ☐ regular ☐ ruim
32- Sua moradia anterior ao Conjunto Hab possuía: ☐ rede de água e esgoto; ☐ rede elétrica ☐ rua asfaltada; ☐ telefônica; ☐ atendimento coleta lixo	Sua moradia do Conjunto Habitacional possui: ☐ rede de água e esgoto; ☐ rede elétrica ☐ rua asfaltada; ☐ telefônica ☐ atendimento de coleta lixo
32-Aluga algum quarto em sua moradia? ☐ sim ☐ não	33-Quais problemas podem ser identificados na Vila.: ☐ violência ☐ pouca oferta de trabalho ☐ poucos estabelecimentos comerciais ☐ poucos postos de serviços ☐ poucos equipamentos públicos (praças, quadras, etc.) ☐ sistema viário ainda é precário. ☐ outros (especificar:)
33-Participa de alguma associação de bairro? ☐ sim (qual?) ☐ não	
34-Indique aspectos positivos da urbanização (em que a Vila Sr. Passos melhorou?): 	
35-Indique aspectos negativos da urbanização(em que a Vila Sr. Passos Piorou?): 	

Vila Senhor das Passos
Questionário – Tipo 2 (casas) n°

1 - Endereço:	Fundos () Frente () 1°a. () 2°a. ()
2-Responsável (1) Cônjuge (2)	Idades: (1)- (2)-
3-Estado civil: ☐ casados; ☐ solteiro; ☐ viúvo; ☐ separados/divorciados; ☐ amigos; ☐ outros	
4-Qual o local de moradia anterior a Vila Senhor dos Passos (bairro/favela/cidade)?	
5-Situação moradia: ☐ aluguel; ☐ coabitação (favor c/outra família); ☐ próprio; ☐ outra/qual?	
6-Reside na Vila Senhor dos Passos há quanto tempo ?	
7-Foi sempre no mesmo endereço ? ☐ sim ☐ não	
8-Em caso negativo , qual o motivo da mudança: ☐ remoção/ PROAS/ obras públicas ; ☐ remoção/PROAS/ área de risco ; ☐ aumento de preço do aluguel; ☐ más condições da habitação; ☐ valorização/moradia; ☐ desvalorização/moradia ☐ outros (Quais?)	
9-Escolaridade/(1) e (2): ☐ primário completo/incompleto (); ☐ ginásial completo/incompleto (); ☐ 2º grau/colegial completo/incompleto (); ☐ superior completo/incompleto (); ☐ analfabeto ()	
10-Ocupação/Profissão (1):	Ocupação/Profissão (2)
Trabalham com a profissão ? (1) ☐ sim ☐ não;	(2) ☐ sim ☐ não.
11-Situação/ocupação (1) e (2): ☐ empregado (); ☐ desempregado (); ☐ pensionista (); ☐ aposentado (); ☐ bicos/freelancer (); ☐ dono do negócio (); ☐ dona de casa ().	
12-Regime de trabalho (1) e (2), antes de 2.004: ☐ formal(); ☐ informal ().	
13-Regime de trabalho (1) e (2), atual: ☐ formal(); ☐ informal ().	
14-Trabalham: (1) ☐ no bairro ☐ fora do bairro (em qual bairro ?); (2) ☐ no bairro ☐ fora do bairro (em qual bairro ?).	
15-Como se desloca para o trabalho ? ☐ ônibus (mais de um?) ☐ carro ☐ bicicleta ☐ a pé	
16-Nº Pessoas/domicílio: ☐ 01; ☐ 02; ☐ 03; ☐ 04; ☐ 05, ☐ mais de 05 (Quantos?). Os demais especificar: A)Nome/idade/grau de parent.: (ocupação, antes 2004) atual B)Nome/idade/grau de parent.: (ocupação, antes 2004) atual C)Nome/idade/grau de parent.: (ocupação, antes 2004) atual D)Nome/idade/grau de parent.: (ocupação, antes 2004) atual E)Nome/idade/grau de parent.: (ocupação, antes 2004) atual	
17-Renda familiar antes de 2004: ☐ < 1S.M. ☐ >1S.M. <2S.M. ☐ > 2S.M. <3SM ☐ >3SM < 4SM ☐ >4 SM <5SM	Renda familiar atual: ☐ < 1S.M. ☐ >1S.M. < 2S.M. ☐ >2S.M. < 3SM ☐ > 3SM <4SM ☐ > 4 SM <5SM
18-Houve aumento das despesas com as melhorias urbanas ou novas moradias? ☐ sim ☐ não Com o quê? ☐ transporte; ☐ tarifas de serviços (quais?) ☐ alimentação; ☐ outras/quais?	
19-Pagavam tarifas de serviços antes da urbanização? ☐ sim ☐ não Quais tarifas? ☐ água e esgoto; ☐ luz elétrica; ☐ telefone; ☐ coleta de lixo; ☐ outras/quais?	
20-Pagam IPTU ? ☐ sim ☐ não	pagam taxa de lixo? ☐ sim ☐ não
21- Possui a titulação da moradia atual / ela foi regularizada? ☐ sim ☐ não	
22-Transportes antes de 2004: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim	Transportes atuais: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim

23-Acesso ao comércio antes da urbanização ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso ao comércio depois da urbanização: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
24-Acesso a serviços antes da urbanização: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)	Acesso a serviços depois da urbanização: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim (porquê?)
25-Quantos, antes de 2004, estudavam em escolas do bairro? Quantos, antes de 2004, não estudavam em escolas do bairro?	Quantos estudam em escolas do bairro depois de 2004? Quantos não estudam em escolas depois de 2004?
26-Utilizam a Creche da Vila?: ☐ sim ☐ não Outra em qual bairro?	Caso sim, o serviço da creche é satisfatório? ☐ sim ☐ não Porque?
27-Participa de alguns desses programas: ☐ bolsa moradia ☐ bolsa escola ☐ outros (especificar:)	28-O atendimento na área de saúde do bairro é satisfatório? ☐ sim ☐ não (Porque?)
29-Realizou melhorias em sua moradia na urbanização? ☐ sim ☐ não	Caso sim, em que? ☐ acabamento ☐ segurança ☐ outros (especificar) ☐ c/recursos próprios; ☐ c/recursos da prefeitura
30-Avaliar o local de moradia antes da urbaniz.: ☐ bom ☐ regular ☐ ruim	Avaliar o local de moradia depois da urbanização: ☐ boa ☐ regular ☐ ruim
31- Antes da urbanização sua moradia possuía: ☐ rede de água e esgoto; ☐ rede elétrica ☐ rua asfaltada; ☐ telefônica ☐ atend. coleta lixo	Depois da urbanização sua moradia possui: ☐ rede de água e esgoto; ☐ rede elétrica ☐ rua asfaltada; ☐ telefônica ☐ atend. coleta lixo
32-Aluga algum quarto em sua moradia? ☐ sim ☐ não	33-Quais problemas podem ser identificados na Vila.: ☐ violência ☐ pouca oferta de trabalho ☐ poucos estabelecimentos comerciais ☐ poucos postos de serviços ☐ poucos equipamentos públicos (praças, quadras..) ☐ sistema viário ainda é precário. ☐ outros (especificar:)
34-Participa de alguma associação de bairro? ☐ sim (qual?) ☐ não	
35-Indique aspectos positivos da urbanização (em que a Vila Sr. Passos melhorou?):	
36-Indique aspectos negativos da urbanização(em que a Vila Sr. Passos Piorou?):	

4. ESTUDO COMPARATIVO DO IPTU PARA A VILA SENHOR DOS PASSOS

VILA SENHOR DOS PASSOS				
LOTE	VR M2 2000	IPTU 2006	ÍNDICE ATUAL/OBS.	VAR (%)
002	66,52	113,16	SEM ALTERAÇÃO	70,11
003	24,94	42,41	035032A003 001	70,05
006	66,52	113,16	SEM ALTERAÇÃO	70,11
007	66,52	113,16	SEM ALTERAÇÃO	70,11
008	24,94	42,41	035032E008 001	70,05
012	24,94	42,41	035032E012 001	70,05
014	24,94	42,41	035032E014 002	70,05
017	15,62	26,56	035032E017 003	70,04
002	13,10	22,27	035032J002 001	70,00
007	24,94	42,41	035032G007 001	70,05
014	24,94	42,41	035032I014 001	70,05
001	66,52	113,16	106033A001 001	70,11
002	24,94	42,41	106033A002 002	70,05
003	20,66	35,12	106033A003 001	69,99
005	24,94	42,41	106033A005 001	70,05
001	19,95	33,92	106033E001 001	70,03
002	24,94	42,41	106033E002 001	70,05
003	24,94	42,41	106033E003 002	70,05
007	24,94	42,41	106033E007 001	70,05
001	16,63	35,12	035033F001 001	111,18
007	24,94	42,41	035033G007 001	70,05
001	20,66	35,12	035033I001 001	69,99
019	24,94	ÍNDICE INEXISTENTE INCLUSIVE EM 2000		
001	19,95	33,92	035067 001 001	70,03
002	19,95	33,92	035067 002 001	70,03
003	24,94	42,41	035067 003 001	70,05
004	24,94	42,41	035067 004 001	70,05
001	24,94	42,41	035068 001 001	70,05
002	19,95	33,92	035068 002 001	70,03
003	24,94	42,41	035068 003 001	70,05
004	19,95	33,92	035068 004 001	70,03

5. INVESTIMENTOS – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS x PRODUÇÃO DE CHIS (1997 – 2003)

PROGRAMÁTICA	PROGRAMAS	DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DO FMHP							TOTAL
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
1231-MELHORIAS URBANAS EM VILAS E FAVELAS	1- ASSESSORIA TÉCNICA E SERVIÇOS DE TERCEIROS	11.734.628,10	10.758.739,46	17.681.279,65	17.298.071,30	22.056.774,10	16.894.637,69	12.921.862,08	109.345.992,38
HABITAÇÃO POPULAR	PRODUÇÃO DE NOVOS ASSENTAMENTOS	2.624.987,14	4.977.322,22	4.932.533,36	5.947.765,64	17.053.379,45	4.406.306,30	8.284.249,99	48.226.544,10
	TOTAL DE INVESTIMENTOS	14.359.615,24	15.736.061,68	22.613.813,01	23.245.836,94	39.110.153,55	21.300.943,99	21.206.112,07	157.572.536,48
	FINANCIAMENTOS E INVESTIMENTOS EXTERNOS (FGTS / OGU / MPO)	1.874.345,31	2.852.072,22	4.137.874,24			1.405.763,24	2.102.819,13	12.372.874,14
	%	13,1%	18,1%	18,3%	0,0%	0,0%	6,6%	9,9%	7,9%