

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIAS
E SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL
Belo Horizonte - 1986 a 2000

Luciana Felicíssimo Hourí

Belo Horizonte

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Luciana Felicíssimo Hourí

**POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIAS
E SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL
Belo Horizonte – 1986 a 2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Dr. André Junqueira Caetano

Belo Horizonte

2008

FOLHA DE APROVAÇÃO

**Ao meu pai (*in memoriam*) e minha mãe
pelo apoio e carinho em todos os
momentos da vida.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para que este trabalho se tornasse uma realidade:

A Deus, por tudo

Ao meu orientador, André Junqueira Caetano, pela confiança, paciência, disponibilidade e generosidade em compartilhar conhecimentos,

Ao departamento do curso, professores e funcionários, pela boa vontade e prontidão

À minha família, minha base, pelo estímulo em todas as horas e compreensão pela ausência em momentos importantes

Aos estimados colegas de trabalho, pelo incentivo e apoio na busca do aprimoramento científico, especialmente à Wanja Filgueiras, por compartilhar dificuldades e entusiasmos

À amiga Eliane Sant'Ana Batista, pela cooperação e apuro na troca de informações

Aos meus queridos amigos, pela torcida e por entender minha falta temporária nos momentos de convívio

RESUMO

Este estudo aborda a segregação residencial em conjuntos habitacionais produzidos pelas políticas de habitação de interesse social no Município de Belo Horizonte, entre 1986 e 2000. As políticas de produção de moradias voltadas para a população de baixa renda foram conduzidas no Município em distintos contextos sócio-políticos e econômicos, produzindo conjuntos habitacionais também bastante diferenciados. No primeiro período, de 1986 a 1993, a atuação do governo municipal no tocante à questão habitacional caracterizou-se por iniciativas trabalhadas de forma pontual, através do Programa de Habitação Popular, produzindo grandes conjuntos habitacionais, em locais distantes do centro da cidade e sem infra-estrutura adequada, porém, com resultados quantitativos bastante significativos para redução do déficit habitacional. Já o segundo período, de 1994 a 2000, foi caracterizado pela criação de uma nova política de habitação de concepção mais abrangente e proposta de articulação com a política urbana, que deram origem a conjuntos habitacionais menores e inseridos no contexto urbano urbana dotada de infra-estrutura básica e equipamentos públicos, sem contudo, apresentar uma produção significativa. Diante destas diferentes intervenções no espaço urbano tomou-se como pressuposto que os grandes conjuntos habitacionais produzidos no primeiro período constituem áreas mais segregadas internamente do que os pequenos conjuntos habitacionais produzidos no segundo período. Exatamente por entender a segregação residencial como processo inerente à criação de novos espaços construídos na cidade, o presente estudo articula este fenômeno às iniciativas no setor habitacional que resultam na produção de moradias destinadas à população de baixa renda. O grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais foi verificado através de indicadores sobre as características relativas às moradias dos conjuntos habitacionais e às pessoas que as ocupam, a partir dos dados do Censo Demográfico 2000. As análises deram suporte à idéia de que a forma de implantação dos conjuntos habitacionais interfere na condição de segregação de seus moradores. Os resultados, que dependem do indicador abordado, evidenciaram em parte a hipótese do estudo, visto que indicaram maior grau de segregação nos conjuntos habitacionais do primeiro período no que se refere à condição de ocupação do terreno, ao acesso ao serviço de esgotamento sanitário, e também, à escolaridade e à renda das mulheres chefes de família.

Palavras-chave: Políticas de habitação. Moradia. Segregação residencial

ABSTRACT

This study approaches the residential segregation in housing places produced by the politics of habitation of social interest in the City of Belo Horizonte, between 1986 and 2000. The politics of production of housings directed toward the low income population had been executed in the City in distinct social political and economic contexts, producing housing places also sufficiently differentiated. In the first period, of 1986 the 1993, the performance of the municipal government in regards to the question of habitation was characterized for worked initiatives of prompt form, through the Program of Popular Habitation, producing great housing places, in distant places downtown and without adjusted infrastructure, however, with sufficiently significant quantitative results for reduction of the housings deficit. Already the second period, of 1994 the 2000, was characterized by the creation of a new politics of habitation of more including conception and proposal to articulate with the urban politics, that had given to origin the smaller and inserted housing places in the urban context endowed with basic infrastructure and public equipment, without however, to present a significant production. Ahead of these different interventions urban space one was overcome as estimated one of that the great housing places produced in the first period constitute more segregated internally areas of what the small housing places produced in the second period. Accurately for understanding the segregation residential as inherent process to the creation of new spaces constructed in the city, the present study it articulates this phenomenon to the initiatives in the sector of habitation that result in the production of housings destined to the low income population. The degree of internal segregation of the housing places was verified through pointers on the relative characteristics to the housings and to the people who occupy them, from the data of Demographic Census 2000. The analyses had given support to the idea of that the form of implantation of the housing places intervenes with the condition of segregation of its inhabitants. The results, that depend on the boarded pointer, had evidenced in part the hypothesis of the study, since they had indicated greater degree of segregation in the housing places of the first period as for the condition of occupation of the land, to the access to the service of sanitary exhaustion, and also, to the amount of years of study and the income of the women family heads.

Key-words: Politics of habitation. Housing. Residential segregation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Síntese das características de propriedade, zoneamento e localização dos conjuntos habitacionais de interesse social (1986-1993).....	66
Figura 2 - Sistema Municipal de Habitação	71
Figura 3 - Esquema síntese dos programas que demandam a produção de moradias de interesse social – Política Municipal de Habitação	75
Figura 4 - Síntese das características de propriedade, zoneamento e localização dos conjuntos habitacionais de interesse social (1994-2000).....	89
Figura 5 - Mapa dos Conjuntos habitacionais de Interesse Social – 1986 a 2000 – Belo Horizonte	92
Figura 6 - Mapa de localização dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social selecionados para análise	117
Figura 7 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Minas Caixa.....	121
Figura 8 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto MinasCaixa sobre Foto aérea 1999	121
Figura 9 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Confisco.....	122
Figura 10 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Confisco sobre Foto aérea 1999.....	123
Figura 11 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Providência	124
Figura 12 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e Conjunto Providência sobre Foto aérea 1999.....	124
Figura 13 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Jardim Filadélfia	125
Figura 14 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Jardim Filadélfia sobre Foto aérea 1999.....	126
Figura 15 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Paulo VI.....	127
Figura 16 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Paulo VI sobre Foto aérea 1999.....	128
Figura 17 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Mariano de Abreu ..	129
Figura 18 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Mariano de Abreu sobre Foto aérea 1999.....	130
Figura 19 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Jatobá II.....	131
Figura 20 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Jatobá II sobre Foto aérea 1999.....	131

Figura 21 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Dom Silvério.....	132
Figura 22 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Dom Silvério sobre Foto aérea 1999	133
Figura 23 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Fênix	134
Figura 24 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Vista Alegre (Fênix) sobre Foto aérea 1999.....	134
Figura 25 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Tirol	135
Figura 26 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Tirol sobre Foto aérea 1999.....	136
Figura 27 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Deuslene.....	137
Figura 28 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Deuslene sobre Foto aérea 1999.....	138

LISTA DE TABELAS E QUADROS

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1986 a 1993.....	50
TABELA 2 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994 a 2000. Orçamento Participativo da Habitação (OPH).....	77
TABELA 3 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000. Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR).....	81
TABELA 4 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000. Programa Alvorada.....	81
TABELA 5 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000.....	81
TABELA 6 – Identificação dos Conjuntos Habitacionais e Setores Censitários.....	116
TABELA 7 - Proporção entre unidades de Conjuntos Habitacionais e domicílios de Setores Censitários.....	119
TABELA 8– Características dos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação.....	140
TABELA 9 – Características dos Responsáveis pelos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação.....	141
TABELA 10 – Características das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação.....	142
TABELA 11 – Índices de isolamento dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação – domicílios.....	153
TABELA 12 – Índices de isolamento dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação – responsáveis pelos domicílios.....	155

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Antecedentes das políticas de produção de moradias de interesse social.....	42
QUADRO 2 - Síntese das características da produção de moradias de interesse social em Belo Horizonte.....	91

LISTA DE SIGLAS

ADC	Associações de Defesa Coletiva
AMABEL	Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDI	Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais
CEF	Caixa Econômica Federal
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CHISBEL	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CODEURB	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais
COHAB	Companhia de Habitação
COMFORÇA	Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo
COMOPOM	Cooperativa do Movimento Popular
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
DBP	Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares
FAMOBH	Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte
FCP	Fundação da Casa Popular
FERROBEL	Ferro de Belo Horizonte S.A.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU	Orçamento Geral da União
OP	Orçamento Participativo
OPH	Orçamento Participativo da Habitação

PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMH	Política Municipal de Habitação
PROAS	Programa de Reassentamento de Famílias em função de Obras Públicas
PRÓ-HABITAÇÃO	Programa Comunitário de Habitação Popular
PRODECOM	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA	Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROINCO	Programa de Integração Comunitária
PRÓ-MORADIA	Programa de Atendimento Habitacional
PROMORAR	Programa de Erradicação da Subhabitação
PROSANEAR	Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SE-4	Setor Especial 4
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SLU	Superintendência de Limpeza Urbana
SMH	Sistema Municipal de Habitação
SMAC	Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPC	Sistema de Proteção ao Crédito
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
UMPI	União dos Movimentos Populares Independentes
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

UTP	União dos Trabalhadores da Periferia
ZAP	Zona de Adensamento Preferencial
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZEIS	Zona de Especial Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZI	Zona Industrial
ZR	Zona Residencial

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIAS DE INTERESSE SOCIAL.....	24
2.1	Política Habitacional no Brasil.....	24
2.2	Descentralização das políticas sociais - a questão da habitação.....	33
2.3	Políticas de Produção de Moradias de Interesse Social em Belo Horizonte	35
2.3.1	<i>Conjunto Habitacional de Interesse Social</i>	35
2.3.2	<i>Antecedentes das políticas de produção de moradias de interesse social</i>	38
2.3.3	<i>Políticas de habitação de interesse social – 1986 a 1993</i>	43
2.3.3.1	<u>A administração municipal - 1986 a 1993</u>	43
2.3.3.2	<u>O Programa Municipal de Habitação Popular</u>	45
2.3.3.3	<u>Os Conjuntos Habitacionais</u>	47
2.3.4	<i>Políticas de habitação de interesse social – 1994 a 2000</i>	66
2.3.4.1	<u>A administração municipal - 1994 a 2000</u>	66
2.3.4.2	<u>A Política Municipal de Habitação (PMH)</u>	70
2.3.4.3	<u>Programas e Conjuntos habitacionais</u>	74
3	SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL.....	93
3.1	Conceitos e métodos de mensuração.....	94
3.2	Segregação residencial e políticas públicas	100
3.3	Pesquisas sobre segregação residencial em capitais brasileiras	102
3.4	Segregação residencial em Belo Horizonte.....	105
4	METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	108
4.1	Caracterização do problema.....	108
4.2	Variáveis e indicadores de mensuração.....	111
4.3	A seleção dos conjuntos habitacionais	114
5	RESULTADOS DA ANÁLISE.....	139
5.1	Caracterização dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação.....	139
5.2	Segregação nos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação	151
6	CONCLUSÃO.....	156

REFERÊNCIAS.....160

ANEXOS.....168

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação aborda a questão da segregação residencial em conjuntos habitacionais produzidos pelas políticas de habitação de interesse social no Município de Belo Horizonte, entre 1986 e 2000. Em uma primeira etapa, busca-se comparar as políticas municipais de produção de moradias destinadas à população de baixa renda, em períodos distintos, para em seguida, discutir seus resultados em termos de segregação residencial, a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000.

Tendo em vista a ação do Estado sobre o espaço urbano, pretende-se dar enfoque à relação entre as políticas de produção de moradias e a segregação residencial nos conjuntos habitacionais de interesse social. Entende-se, neste trabalho, como *conjunto habitacional de interesse social*, o agrupamento de edificações, de uso unifamiliar ou multifamiliar, de tipologia horizontal ou vertical, implantado pelo poder público para moradia destinada à população de baixa renda. O conceito em questão tem por finalidade limitar o objeto de estudo aos espaços produzidos pelo poder público, compostos por edificações isoladas ou agrupadas, e ocupados pelos segmentos mais pobres da população. Estes constituem, portanto, as unidades de análise para o estudo da segregação residencial.

Como processo, a segregação manifesta-se de diferentes formas no espaço da cidade ao longo do tempo, ocorrendo ora de forma espontânea, ora por imposição, em virtude de fatores inerentes às classes sociais, assim como fatores externos relacionados à lógica do mercado de trabalho, à dinâmica do mercado imobiliário e à atuação do Estado. Pode-se dizer que cada um desses fatores atua de modo diferenciado, mas simultaneamente, no sentido de promover uma distribuição desigual dos grupos sociais no território. Neste sentido, apreende-se para efeitos deste estudo, a segregação residencial urbana relacionada fundamentalmente à *separação territorial de diferentes grupos socioeconômicos na cidade* (Kaztman, 2007: 320).

Há que se reconhecer que, ao longo de duas décadas, os conjuntos habitacionais ficaram sujeitos aos fatores que atuam no sentido de promover a segregação residencial, interferindo sobremaneira na valorização do preço da terra e na mobilidade social e espacial dos moradores. É importante levar em conta ainda que tenham ocorrido mudanças no espaço urbano que promoveram transformações nas características espaciais e socioeconômicas dos conjuntos habitacionais e de seus ocupantes, desde quando foram implantados na década de 1980. Entretanto, longe de ignorar as interferências destes fatores, interessa neste trabalho estudar especificamente, no ano de 2000, o grau de segregação nos conjuntos habitacionais

produzidos por diferentes políticas de produção de moradias que priorizaram a população de baixa renda, e foram conduzidas em diferentes contextos sócio-políticos.

Parte-se do pressuposto de que ocorre segregação nos espaços construídos dos conjuntos habitacionais, dependendo da escala do empreendimento e de sua localização. A partir da análise comparativa da produção de conjuntos habitacionais ao longo de dois períodos, entre os anos de 1986 e 2000, foi realizada a estimação do grau de segregação interno, com base em indicadores sobre o domicílio e os responsáveis pelo domicílio.

O objetivo do trabalho é verificar, em primeiro lugar, se grandes conjuntos habitacionais, implantados em locais distantes e sem infra-estrutura adequada, se constituem em áreas mais segregadas internamente em relação aos pequenos conjuntos habitacionais, já inseridos na malha urbana dotada de infra-estrutura e equipamentos públicos. Em segundo lugar, se os conjuntos habitacionais são áreas mais segregadas em relação à área que o circunda. Não se trata somente de descrever a presença de diferenciais socioeconômicos no espaço, mas verificar se a forma de implantação dos conjuntos habitacionais interfere na condição de segregação de seus moradores.

O presente estudo inicia-se com a abordagem das políticas de habitação no âmbito federal, a fim de se tomar conhecimento das iniciativas públicas neste setor desenvolvidas ao longo de várias décadas, em diferentes conjunturas político-administrativas. Na habitação, assim como nas demais políticas sociais, a ação governamental se caracterizou predominantemente pela centralização política e concentração de poder decisório, o que afetou significativamente a implementação de políticas de habitação em âmbito local. O predomínio da esfera federal sobre as esferas estadual e municipal marcou as iniciativas públicas até o início dos anos 80, quando idéias descentralizadoras advindas do processo de redemocratização fortaleceram o papel dos municípios na condução das políticas sociais.

Em Belo Horizonte, as políticas de habitação de interesse social foram conduzidas de forma pioneira em relação às outras cidades brasileiras, a partir da década de 1980, quando foram reconhecidas oficialmente as demandas da população de baixa renda por moradia, através de iniciativas de urbanização e regularização de favelas e a construção de conjuntos habitacionais de interesse social. Embora a experiência do Município em atuação em favelas seja extensa e profundamente rica, para os objetivos desse trabalho tratar-se-á somente das políticas de produção de moradias de interesse social. Ou seja, políticas destinadas à produção de conjuntos habitacionais para população com renda de até cinco salários mínimos, organizada e mobilizada em núcleos de sem casa, ou destinadas a famílias removidas de áreas de risco e em decorrência da execução de obras públicas.

A opção pela produção de moradias se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, porque representam um dos produtos da ação do Estado sobre o espaço urbano, fundamentais para análise das políticas municipais de habitação de interesse social. O interesse, portanto, incide nos espaços construídos pelo poder público que, de alguma forma, refletem como o Estado tem conduzido políticas voltadas para o atendimento da demanda de moradia destinada à população de baixa renda. Ao contrário das favelas, cujo surgimento está sujeito a fatores estruturais do processo de ocupação do espaço urbano, tais como distribuição desigual de renda, migração intensiva, condições restritas de acesso a terra e à habitação, alto custo da produção de moradia e de serviços urbanos, e intenso processo de especulação imobiliária, os conjuntos habitacionais têm sua implantação dada pela ação do Estado no espaço urbano, o que os distingue substancialmente em relação a sua ocupação.

Em segundo lugar, tendo em vista que a implantação de novas moradias pode gerar impactos no espaço urbano, constitui esta produção fator importante para o estudo da segregação residencial. Entende-se que os conjuntos habitacionais de interesse social, embora sejam espacialmente diferenciados em relação à tipologia de construção ou à implantação, são destinados a famílias que tem um perfil sócio-econômico comum, dados os critérios de seleção exigidos pelas políticas. Essas características socioeconômicas e físicas constituem um ponto de partida referencial, a partir do qual será possível realizar o estudo comparativo do grau de segregação interno dos conjuntos habitacionais e destes com as áreas que os circundam. Além disso, tendo em vista as características comuns da população beneficiada à época da implantação dos conjuntos habitacionais, pretende-se verificar se o perfil socioeconômico dos moradores se alterou ao longo de duas décadas.

Deve-se enfatizar que a análise das políticas municipais de produção de moradias de interesse social foi conduzida por uma linha orientadora principal, qual seja, o marco temporal definido como o ano de 1994, quando foi criada a Política Municipal de Habitação (PMH) em Belo Horizonte. Trata-se de um recorte temporal em que as iniciativas públicas se distinguem de forma substancial, visto que a formulação de uma nova política habitacional, mais abrangente e cujo conceito de habitação propõe uma maior articulação com os preceitos da política urbana, vem marcar consideravelmente a atuação do poder público municipal em relação aos anos anteriores. Esse marco temporal encontra-se referendado, também, no recente universo de atuação da Política Municipal de Habitação no Município de Belo Horizonte que distingue os conjuntos habitacionais ocupados antes da criação da PMH e depois da criação da PMH.

Desta forma, as iniciativas públicas no campo da habitação foram divididas em dois períodos distintos: entre 1986-1993, a partir da criação do Programa Municipal de Habitação Popular, na gestão do prefeito Sérgio Ferrara (PMDB), e, entre 1994-2000, quando da criação da atual Política Municipal de Habitação pela Frente BH Popular¹. Embora a administração do prefeito Patrus Ananias, da Frente BH Popular, tenha se iniciado em 1993, somente a partir de 1994, quando foi criada a nova política de habitação, por força de lei, pode-se falar em significativa mudança na gestão municipal quanto à produção de moradias de interesse social.

Considerando que se trata de uma análise comparativa das políticas de habitação, cabe distinguir, em cada um dos períodos, a atuação do governo municipal, tendo em vista o contexto sócio-político e administrativo-financeiro. Nesse sentido, procurou-se abordar a orientação geral e os princípios operacionais das políticas, os grupos sociais priorizados no seu atendimento e representados nos aparelhos de decisão pública, os meios utilizados para o processo de gestão e decisão pública, e os agentes executores da política.

No primeiro período, de 1986 a 1993, o levantamento das iniciativas públicas no campo da habitação abordou as características e critérios comuns adotados pela gestão municipal para implantação dos conjuntos habitacionais. Inicia-se em 1986, na gestão do prefeito Sérgio Ferrara (PMDB), quando foi criado o Programa Municipal de Habitação Popular e surgiram os principais conjuntos habitacionais para população de baixa renda em Belo Horizonte. Nesse período, buscou-se destacar os programas de financiamento para a habitação, assim como os órgãos públicos envolvidos e os critérios para beneficiamento das famílias. Embora existisse um programa habitacional específico nesta época, observar-se-á que a implementação de programas e ações foram mais pontuais, sendo executados, muitas vezes, de forma desarticulada e de acordo com a demanda popular.

No segundo período, de 1994 a 2000, a pesquisa pauta-se basicamente pelas diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação (PMH) que, conforme demandas de diferentes programas, deram origem a diversos conjuntos habitacionais. O estudo aborda a produção de novas moradias de interesse social, a partir da criação da Política Municipal de Habitação, em 1994, e envolve os principais programas habitacionais voltados para esta linha de atuação, organizados em torno de diretrizes e critérios específicos. A opção de se abordar a produção dos conjuntos habitacionais por programas se deve ao fato da importância da origem da demanda para produção das moradias. Isto porque, de acordo com a necessidade de reassentamento de famílias, sejam originárias de movimentos organizados ou de áreas de risco

¹ Coligação entre os partidos de esquerda para as eleições de 1993 no Município de Belo Horizonte – PCB, PC do B, PT, PV

e de áreas objeto de obras públicas, é que são planejados e implantados os conjuntos habitacionais em diversas regiões da cidade.

O estudo da legislação municipal também se mostrou imprescindível para a definição do recorte temporal, visto que a partir do ano de 1994 diversos programas habitacionais foram criados dentro do universo da Política Municipal de Habitação por força de lei. Além disso, a consulta à legislação urbanística procurou ampliar o universo da questão habitacional, considerando-se a habitação como moradia inserida em um contexto urbano.

Do mesmo modo, para o estudo da segregação residencial, revelou-se de grande importância abordar a questão urbana vinculada à habitacional, tendo em vista o foco na análise comparativa dos conjuntos habitacionais produzidos pelas políticas de habitação em um dado contexto urbano. Assim, foram examinadas as leis que criaram os programas voltados para moradia, o Plano Diretor e as Leis de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte (1985 e 1996). Aos dados específicos sobre os conjuntos habitacionais como ano da implantação, número de unidades habitacionais, tipologia construtiva da edificação e forma de gestão do empreendimento habitacional, foram agrupadas informações sobre a propriedade do terreno em que foram implantados, o zoneamento e as regionais aos quais pertencem, a fim de se verificar sua localização na cidade e os parâmetros urbanísticos aos quais estão sujeitos, por exemplo.

Para a análise da segregação residencial dos conjuntos habitacionais, é preciso considerar ainda que alguns estudos urbanos (LAGO, 2000; MENDONÇA, 2003; VALLADARES, 2005; MARQUES E TORRES, 2005) apontam que as cidades brasileiras apresentam, desde a década de 1990, espaços sociais mais complexos, com maior mistura entre segmentos sociais. A partir dessa abordagem, há que se considerar a complexidade do espaço urbano no estudo comparativo dos conjuntos habitacionais de interesse social em Belo Horizonte, tomando-se como base o conceito de segregação residencial adotado por Kaztman (2007) que trata da separação na distribuição territorial de moradias pertencentes a grupos de diferentes níveis socioeconômicos.

Metodologicamente, parte-se do levantamento das características dos domicílios e das condições socioeconômicas dos grupos sociais que os ocupam, de modo a fornecer dados para a análise em três níveis de comparação, em 2000. Em primeiro lugar, em relação à sua composição interna, foi comparado o perfil socioeconômico dos beneficiados pelas políticas à época de implantação dos conjuntos habitacionais e no ano de 2000. Em segundo lugar, trabalha-se com a análise comparativa entre os conjuntos habitacionais produzidos em cada

período. Por fim, a comparação entre os conjuntos habitacionais e a área que o circunda, definida pela área de ponderação abrangente.

As informações utilizadas neste trabalho provêm dos dados dos setores censitários do Censo Demográfico 2000, utilizados para mensurar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais. A análise foi realizada a partir da comparação entre índices calculados para indicadores relativos às condições físico-ambientais do local da moradia, tais como a condição de ocupação dos domicílios e do terreno, abastecimento de água, tipo de esgotamento sanitário, coleta de lixo e presença de banheiro; e sobre as características socioeconômicas dos responsáveis pelo grupo familiar, como idade e sexo, número de mulheres chefes de família, alfabetização, escolaridade e renda.

Quanto à escala geográfica de observação, os setores censitários constituem-se como unidades de análise primária. Neste sentido, os conjuntos habitacionais são analisados a partir da agregação dos setores censitários que os compõem. Há que se observar que, para os conjuntos habitacionais maiores, os dados foram agregados conforme o grupo de setores abrangidos e, para os conjuntos habitacionais menores, cuja maioria se localiza em apenas um setor censitário, aquele ao qual cada conjunto habitacional corresponde. Trata-se, portanto, de uma aproximação dos dados dos conjuntos habitacionais, visto que os setores censitários tendem a extrapolar os limites pretendidos.

Partindo do princípio de que se trata de uma análise comparativa de conjuntos habitacionais em épocas diferentes, o universo trabalhado restringiu-se a 11(onze) conjuntos habitacionais, sendo identificados os setores censitários de sete conjuntos habitacionais implantados no período de 1986 a 1993, e quatro conjuntos habitacionais implantados no período de 1994 a 2000, assim como suas respectivas áreas de ponderação. Os setores censitários dos conjuntos habitacionais do primeiro período foram comparados com o grupo de setores censitários dos conjuntos habitacionais do segundo período, assim como comparados com suas respectivas áreas de ponderação abrangentes.

Tendo em vista que os dados coletados pelo Censo Demográfico se limitam ao questionário básico aplicado no ano de 2000, a análise se restringiu aos conjuntos habitacionais produzidos até o ano em questão. Além do ano da implantação, foram definidos como critérios para seleção dos conjuntos habitacionais de ambos os períodos, a localização na cidade e, para aqueles produzidos no segundo período, somente os que se originaram do programa do Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

No que se refere à localização, reconhece-se a importância da dimensão espacial como fator significativo para comparar os conjuntos habitacionais produzidos em ambos os

períodos. Com base em estudos urbanos (MARQUES e TORRES, 2005) que afirmam que o local em que os indivíduos residem pode determinar o acesso diferenciado a serviços e equipamentos públicos, pondera-se que a implantação dos grandes conjuntos habitacionais implantados em locais mais distantes do centro principal de serviços e comércio, pode ter influência significativa sobre a condição de segregação dos seus moradores. Assim, procurou-se selecionar no mínimo um conjunto habitacional de cada região da cidade, de modo a contemplar todo o espaço urbano.

Com relação à redução da análise aos conjuntos habitacionais produzidos através do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), explica-se pelo fato de que somente neste programa pode-se tomar um ponto de partida comum para estudo da composição interna dos conjuntos habitacionais produzidos no segundo período. Isto porque tais conjuntos são ocupados por famílias que possuem um perfil socioeconômico definido pelos critérios de seleção do programa. Desta forma, é possível realizar uma comparação entre as características socioeconômicas da população que ocupou os conjuntos no início da implantação com aquela que os ocupava no ano de 2000, conforme os dados agregados do Censo Demográfico.

Foram definidas, para o período de 1986-1993, unidades de análise a partir dos seguintes critérios: ano da implantação – conjuntos habitacionais produzidos até 1993; e localização – um conjunto de cada regional foi selecionado, verificando-se que foram produzidos conjuntos habitacionais somente em sete regionais da cidade. Deste modo, foram analisados os conjuntos Minas Caixa (região de Venda Nova), Confisco (região da Pampulha), Providência (região Norte), Jardim Filadélfia (região Noroeste), Paulo VI (região Nordeste), Mariano de Abreu (região Leste) e Jatobá II (região do Barreiro).

Para o período de 1994-2000, as unidades de análise foram selecionadas a partir dos seguintes critérios: programa – conjuntos habitacionais produzidos pelo Orçamento Participativo da Habitação; ano da implantação – todos os conjuntos habitacionais produzidos pelo OPH até o ano de 2000; e localização – um conjunto de cada regional foi selecionado, sendo constatado que houve implantação de conjuntos habitacionais do OPH somente em quatro regionais da cidade até 2000. Assim sendo, foram analisados os conjuntos Tirol/Conquista da União (região do Barreiro), Dom Silvério I e II (região Nordeste), Fênix (região Oeste) e Deulene I e II (região de Venda Nova).

Esta dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata das políticas de habitação no nível federal, e as políticas municipais de produção de moradias em Belo Horizonte, nos períodos de 1986 a 1993 e de 1994 a 2000. O segundo capítulo aborda o referencial teórico sobre segregação residencial, seus diversos conceitos e métodos

de mensuração, e as diferentes pesquisas nas cidades brasileiras. O terceiro capítulo explica a metodologia utilizada para análise da segregação residencial nos conjuntos habitacionais. Por fim, o quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica à luz dos pressupostos apresentados. O trabalho encerra-se com uma visão geral das políticas e seus resultados em termos de segregação residencial.

2 POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIAS DE INTERESSE SOCIAL

A atuação do Estado na questão habitacional, principalmente no que se refere à produção de novas moradias de interesse social, revela suas influências no espaço urbano, ao longo de várias décadas, através da construção de conjuntos habitacionais destinados aos à população de baixa renda ou à classe média.

De certa forma, as iniciativas públicas na habitação refletiram o contexto político e socioeconômico de um país em desenvolvimento, e se expressaram no ambiente construído em diferentes configurações. Em cada período político, o conjunto de práticas públicas no setor habitacional se reproduz em diversas concepções espaciais de moradia, que visam consolidar os ideais de cada projeto político vigente.

Este capítulo trata da atuação pública na questão habitacional no âmbito nacional em diferentes períodos de governo, e em seguida, aborda especificamente, o objeto central desta dissertação, qual seja, a ação do poder público municipal para produção de moradias de interesse social em Belo Horizonte, entre 1986 e 2000.

2.1 Política Habitacional no Brasil

Desde 1930, a ampliação da ação governamental na esfera social se caracterizou pela centralização política e a concentração de poder decisório no Executivo Federal. As políticas sociais apresentavam as marcas de concepções autoritárias, que consagraram o predomínio da esfera federal, dos processos fechados de decisão e da gestão centralizada em grandes burocracias (ALMEIDA, 1995). Situada no âmbito das políticas sociais, a política habitacional brasileira expressava a legitimidade dos regimes políticos de governo e sua busca por uma estabilidade social, assim como a conquista das classes populares, em diferentes momentos conjunturais.

As primeiras medidas da política habitacional brasileira – demolição de habitações insalubres, remoção dos habitantes dos cortiços – permitiam notar que a interveniência do Estado no setor habitacional se fez, inicialmente, pela adoção de medidas de cunho sanitarista e repressivo em relação ao crescimento das moradias populares nas cidades. De modo a conter as precárias condições de higiene, advindas do adensamento de vários tipos de moradia

destinadas aos trabalhadores das classes baixa e média – cortiços, vilas e as casas geminadas – e da precariedade dos serviços de água e esgoto na cidade, o poder público atuou com diferentes estratégias: controle sanitário das habitações, melhoria das condições sanitárias e urbanas, através de obras de saneamento, e criação de legislação e códigos de posturas para adequação melhor às condições de habitabilidade mais razoáveis. Essas medidas higienistas da intervenção estatal no setor da habitação, até a década de 1930, foram caracterizadas, sobretudo, por um “autoritarismo sanitário” (BONDUKI, 2004, p. 41) que vinha em contraposição ao incentivo do Estado à iniciativa privada para produção de unidades habitacionais em vilas operárias e particulares.

Os espaços construídos por particulares, apoiados pelo Estado, sobressaíram na paisagem urbana como expressão dos interesses, tanto dos empreendedores que visavam obter rendimentos por meio de aluguéis, quanto do poder público que beneficiava sua imagem ao mostrar-se a favor da melhoria da habitação para a camada mais pobre da população. Até meados dos anos 30, portanto, predominavam as moradias características da produção rentista, como as vilas, com casas geminadas ou casas isoladas, obedecendo a uma implantação urbana tradicional com sistema viário, quarteirões e lotes.

Na Era Vargas (1930-1945), o problema da moradia ganhou destaque na medida em que influenciava nas condições de vida dos trabalhadores, que depositavam na habitação parte de seus salários e seus ideais de vida. Apoiada por diversos segmentos de peso na economia e da política, a intervenção estatal na produção habitacional consolidou-se como forma de garantir condições de moradia e promover o acesso dos trabalhadores assalariados à propriedade urbana. Assim, a política habitacional se caracterizou neste período pela ideologia da aquisição à casa própria e da propriedade privada, relacionando-a não somente ao progresso econômico, mas, sobretudo como meio de garantir a estabilidade da ordem política e legitimar o governo junto à massa de trabalhadores (BONDUKI, 2004).

A produção de moradias em larga escala foi incentivada com a construção massiva de habitação através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). Porém, a produção estatal de conjuntos habitacionais pelos institutos, em ação contraditória à ideologia disseminada, reforçou a preferência pela locação em detrimento da venda dos imóveis, mostrando-se um instrumento de capitalização de recursos através de aluguéis, com caráter excludente do ponto de vista de beneficiamento dos setores populares não assalariados.

Iniciado o período populista, no governo Dutra foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP) no âmbito da política habitacional, em meio à grande demanda por moradias advinda da intensificação do processo de urbanização e à migração para as grandes cidades. Além da

FCP e dos IAPs que atuavam concomitantemente, foram criados inúmeros órgãos estaduais e municipais encarregados do problema da habitação popular, em uma tentativa clara de enfraquecer a proposta de centralização da gestão na questão habitacional. Teoricamente, a FCP preconizava várias medidas operacionais, objetivando o barateamento das casas populares e, por consequência, ampliando o acesso ao programa para uma parte considerável dos setores de baixa renda. Para Azevedo (1988), seu desempenho na produção quantitativa de casas populares foi aquém do esperado, visto que, além de não manter mecanismos de receita constante, as diversas tentativas de reforma se chocaram com o esquema de sustentação populista da época, baseado na coexistência de inúmeras agências e burocracias de baixa eficiência.

Do ponto de vista urbanístico, entre os anos 40 e 50, a revisão da tipologia de construção das moradias para as classes populares, com adoção de novas concepções espaciais e modernas soluções urbanísticas, proporcionou o surgimento de diversos conjuntos habitacionais que alteraram a configuração das cidades. Estes espaços se destacaram no contexto urbano, não somente por suas dimensões, quanto pela conjugação com amplos espaços de lazer, equipamentos sociais e áreas verdes, valorizando a idéia do espaço coletivo para um modo de vida mais socializado. Segundo Bonduki (2004),

Nesses verdadeiros núcleos urbanos procurou-se criar um espaço capaz de propiciar o surgimento de um novo modo de vida operário, moderno, coletivo, adequado ao modelo de desenvolvimento promovido pelo Estado. Nas suas origens, portanto, a habitação social no Brasil articulou-se com o embrião de um projeto de sociedade e de desenvolvimento nacional e sua arquitetura refletia tal preocupação (BONDUKI, 2004, p.163).

Paralelamente à produção estatal de moradias pelos IAPs e a FCP, a alternativa habitacional para a parcela de trabalhadores de baixa renda foi a autoconstrução em loteamentos periféricos. O autoempreendimento da moradia mostrou-se uma solução habitacional de baixo custo para acesso à casa própria estimulada pelo Estado, na medida em que transferia para o trabalhador o ônus de mobilizar recursos e mecanismos para produzir a habitação.

A partir de 1950, o setor da habitação entra em colapso, em virtude da inflação crescente. No segundo período de Vargas (1951-1954), a política habitacional assume caráter paternalista, com incentivo à urbanização das favelas. Já para os conjuntos habitacionais, ocorre um declínio na construção em função da diminuição dos recursos financeiros, embora

o clientelismo e o favoritismo na distribuição das moradias fossem utilizados como instrumento para “esvaziamento” de pressões sobre o Estado (SILVA, 1989).

Somente a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), diante de um novo quadro econômico e do crescimento urbano, ocorre uma intensificação das demandas por necessidades de consumo como a habitação. O agravamento das condições habitacionais das massas populares surge em um contexto de intensa industrialização, grande afluxo do capital estrangeiro e crescente urbanização. Todavia, o modelo de política habitacional então adotado se limitou ao anterior, através dos Institutos de Previdência e Pensões e da Fundação da Casa Popular.

No período entre 1961 e 1964, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, intensifica-se a política populista e são estabelecidas algumas medidas diante do crescente processo de favelização e do surgimento de habitações precárias em locais distantes, sem acesso a serviços básicos, agravados pela rápida urbanização. No governo de Jânio Quadros foi criado o Plano de Assistência Habitacional e, posteriormente, o Instituto Brasileiro de Habitação, que além de ampliar as fontes de recursos, previa, também, a correção monetária das prestações dos financiamentos, já antecipando as perspectivas adotadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Já no governo de João Goulart, os movimentos populares ganharam destaque, e intensificaram-se as campanhas por reformas de base. Em uma conjuntura de efervescência política e declínio econômico, a questão habitacional foi contemplada basicamente no nível do planejamento, sendo criado o Conselho Federal de Habitação. Neste período que antecede a definição de uma política habitacional mais efetiva, a intervenção pública caracterizou-se pela repressão política, e pelo controle, omissão e exclusão das classes populares ao acesso à moradia. Segundo Bonduki (2004), embora a questão habitacional fosse reconhecida como um problema do Estado até 1964, fatores como os interesses contraditórios dos governos populistas, a descontinuidade administrativa e a falta de prioridades impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance (BONDUKI, 2004).

Em 1964, quando o governo militar passou a se defrontar com problemas sociais no campo e na cidade – por um lado, a reforma agrária acenada pelo governo anterior, e por outro, a situação crítica da população urbana com poder aquisitivo deteriorado pela inflação – no governo de Castelo Branco foram criados o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), como propostas para solução do déficit habitacional e para legitimação do governo junto aos setores populares.

Para Azevedo (1988), além de colaborar na legitimação da nova ordem política, existia na criação do BNH uma idéia implícita de que a casa própria poderia desempenhar um papel ideológico importante, transformando o trabalhador de contestador em “aliado da ordem” (AZEVEDO, 1988, p.109). Entretanto, se por um lado os resultados foram positivos no que se refere à quantidade de unidades habitacionais construídas, por outro, não se mostraram satisfatórios no tocante aos objetivos sociais preconizados através dos programas tradicionais de habitação popular, cujo formato institucional favorecia as classes populares através das companhias habitacionais (COHAB)².

Neste contexto, Silva (1989) enfatiza uma contradição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) desde a sua criação: ao mesmo tempo em que se propunha voltar para as camadas de renda mais baixa, através da aplicação de recursos em conjuntos habitacionais populares, também se orientava pela idéia da auto-sustentação financeira, ao instituir a obrigatoriedade da correção monetária nos contratos e propor a habitação como mercadoria. Nesse período, a política habitacional brasileira buscava cumprir as funções de legitimação do novo regime político preocupado com a estabilidade social e com a atenuação da crise econômica, e tão logo, se transformou num instrumento de repressão.

As mudanças na linha de atuação do Sistema Nacional de Habitação se refletiram, principalmente, na perda de espaço do mercado popular para a classe média no que se refere aos recursos para financiamento de habitações. Isto porque este segmento seria capaz de garantir o retorno financeiro e a lucratividade que passaram a orientar as transações do Banco Nacional da Habitação (BNH), em sua trajetória de consolidação como modelo empresarial. Apesar da quantidade nada desprezível de unidades financiadas pelo BNH nos seus 22 anos de existência – quase 4,5 milhões – somente 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares (AZEVEDO, 1988).

Embora a política habitacional tenha adquirido um caráter mais amplo, a partir da criação do BNH, ainda se baseava em uma racionalidade econômico-administrativa e na ausência do subsídio para moradia de populações mais carentes. Tal política se caracterizava pela ausência de participação comunitária, centralização normativa e descentralização executiva, ficando a operacionalização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) a cargo do

2 As Cohabs são empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, encarregadas de coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas na construção de unidades habitacionais a preço reduzido, desempenhando importante papel na promoção pública de construção de moradias para os setores de baixa renda (AZEVEDO, 1988). Na abordagem das políticas de interesse social em Belo Horizonte, no item 2.3 deste estudo, é possível entender a atuação destas companhias, em parceria com o governo local, para na produção de grandes conjuntos habitacionais, principalmente no período entre 1986 a 1993.

setor público como agente financiador, enquanto o setor privado aparecia como intermediário e executor final da política. Os recursos do SFH advinham da arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e, a partir de 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (SANTOS, 1999).

Em meados da década de 1970, no campo da política habitacional, o governo federal assumiu a proposta de urbanização de favelas, defendida através do Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR), voltado para a recuperação de assentamentos precários, em meio a uma conjuntura de crise econômica e de efervescência política. Nos anos 80, diante de uma crise de forte retração da economia e recessão de mercado, além da crise na própria ordem estrutural do SFH, novas medidas foram tomadas no sentido de buscar soluções alternativas e estabelecer um diálogo com setores da sociedade civil. Alguns aspectos preconizados foram a necessidade de descentralização do BNH e a revisão da sua função, voltada não somente para a habitação, mas para o desenvolvimento urbano.

Em 1984, como solução alternativa para moradia, foi criado o Programa Nacional de Autoconstrução, denominado Projeto João de Barro, que veio institucionalizar o mutirão e os projetos de autoconstrução de casas populares. Silva (1989) afirma que o Projeto teve como motivação básica a necessidade de reduzir os custos da habitação de baixa renda e ampliar os recursos financeiros do BNH, que já se encontrava em processo de declínio, sob um “pretenso atendimento aos segmentos populacionais carentes” (SILVA, 1989, p.87). As novas diretrizes que buscavam compatibilizar o acesso à casa própria com a nova realidade social caminharam para o discurso do governo no sentido de transformar o BNH em uma empresa de desenvolvimento, apresentando uma imagem de “Banco do Bem Estar Social” (idem, p.90). Muitas medidas adotadas tinham por objetivo superar os impasses de caráter conjuntural e estrutural vivenciados pelo SFH. Em termos conjunturais, a crise do BNH vinculada à política recessiva limitou a arrecadação de suas fontes básicas de sustentação financeira – o FGTS e as cadernetas de poupança; e suas limitações estruturais advinham de sua ligação com a política econômica e a indústria da construção civil, transformando-o em um instrumento de acumulação de capital.

Diante desta realidade, a Nova República se caracterizou como um período de transição durante o qual foi necessário adaptar o SFH à nova conjuntura econômica inflacionária e a uma política de transição democrática. No âmbito das reformulações, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), órgão encarregado de coordenar as ações na esfera do urbano e do meio ambiente, e ao qual foi

incorporado o BNH, juntamente com os programas habitacionais e de saneamento. Assim, as diretrizes da política habitacional, contidas no Plano Nacional de Desenvolvimento do governo federal, passaram a ser submetidas às diretrizes da política urbana, que preconizava, dentre outras, a produção de moradias populares e obras de infra-estrutura.

Entre as medidas adotadas durante o ano de 1985 se destaca, na área de saneamento básico, a criação do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (PROSANEAR)³ e a extensão do atendimento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), antes restrito às Companhias Estaduais de Água e Esgotos. O PROSANEAR, criando no âmbito do PLANASA, tinha o objetivo de promover o saneamento de áreas ocupadas por populações de baixa renda, simultaneamente com o desenvolvimento de ações integradas de saúde e educação sanitária. Este programa incentivou a participação da comunidade através da implantação de sistemas de saneamento em favelas e periferias urbanas sob a coordenação das esferas estadual e municipal, cabendo às Companhias Estaduais de Saneamento Básico a supervisão técnica e a avaliação da execução dos projetos.

No período da Nova República, embora a reforma da política habitacional tenha integrado a agenda governamental, as mudanças produzidas não alteraram a centralização política e financeira no plano federal, mas enfraqueceram o poder de comando da instância nacional. Implicaram ainda na extinção do BNH como agência reitora e, em consequência, na fragmentação da capacidade decisória até então concentrada.

Em 1986, com a extinção do BNH, suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área da habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, enquanto a Caixa estava vinculada ao Ministério da Fazenda. Entre 1987 e 1989, a competência pela gestão da política habitacional passou por três ministérios: o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, criado em 1987; o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), criado em 1988; e o Ministério do Interior, através da recém-criada Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), em 1989.

Ganharam força, neste período, novas propostas de gestão, baseadas no novo ideário urbano de sustentabilidade, com apoio à descentralização das políticas habitacional e urbana, e aumento da participação dos municípios. Entretanto, para Silva (1989), apesar da conjuntura política de forte pressão popular e da popularização de diversas concepções e propostas

³ Criado através da Resolução do Conselho de Administração do Banco Nacional de Habitação nº 50/85, de 03 de outubro de 1985.

incorporadas ao discurso oficial, na “Nova República” a situação da política habitacional foi pautada por medidas isoladas e descontínuas que elevaram o nível de renda exigida para os financiamentos da casa própria, paralisaram a construção de conjuntos habitacionais populares através das COHAB’s e decretaram, por fim, a extinção do BNH, e o conseqüente desmantelamento da política habitacional.

Após a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização das políticas redefiniu novas competências, passando a ser atribuição dos Estados e Municípios a gestão dos programas sociais, e dentre eles o de habitação. Contraditoriamente, no nível federal, o período do governo Collor (1990-1992) foi marcado pela desvinculação dos programas habitacionais, aos de saneamento e desenvolvimento urbano. Foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), voltado para famílias com renda de até cinco salários mínimos, que se resumiu na produção de baixa qualidade das habitações e, principalmente, pela gestão clientelista das fontes de recursos, notadamente o FGTS (SANTOS, 1999).

Durante o governo de Itamar Franco, os programas na área da habitação de interesse social, sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, foram redesenhados e passaram a exigir a participação de conselhos comunitários e contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União. O governo federal colocou como prioridade a conclusão das obras iniciadas na gestão anterior e lançou os programas Habitar Brasil e Morar Município, com recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Tais mudanças aumentaram o controle social e a transparência da gestão dos programas, e constituíram uma importante inflexão na condução das políticas públicas na área de habitação de interesse social.

A partir de 1995, foi extinto o Ministério do Bem-Estar Social e criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) – posteriormente transformado em Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) –, com perda progressiva de capacidade de intervenção e a desarticulação institucional. Nesse período de crise econômica, foi imposta significativa restrição ao financiamento do setor público para a realização de empréstimos habitacionais, como parte de uma estratégia de enfrentamento de contenção do déficit público, o que fez reduzir o incentivo aos programas habitacionais de produção de moradias e aos programas alternativos municipais.

Na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), foram reformulados alguns programas e instituídos outros novos, que visavam o reordenamento da política habitacional. Dentre os programas de cunho social, financiados com recursos do Orçamento

Geral da União (OGU), e direcionados às famílias de baixa renda (com renda familiar mensal de até três salários mínimos), destacou-se o aperfeiçoamento do Programa Habitar-Brasil, voltado para reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Outros programas criados em 1995 utilizando-se os recursos do FGTS foram o Programa de Financiamento Individual à Moradia, financiado através da Carta de Crédito (Programa Carta de Crédito) e voltado para as famílias de média renda (até 12 salários mínimos); e o Programa de Atendimento Habitacional (PRÓ-MORADIA), que visava reurbanizar áreas degradadas para a melhoria das habitações e da infra-estrutura existentes, bem como construção de novas habitações.

No segundo mandato do presidente FHC (1998-2002), embora houvesse uma Política Nacional de Habitação, instituída como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, seus objetivos esbarraram na política macroeconômica ditada pelo ajuste fiscal e metas de superávits primários. Foi criado o Programa Habitar-Brasil/BID, financiado com recursos do OGU, do FGTS e do BID, e, com recursos do FGTS, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que previa o arrendamento residencial com opção de compra, sendo a Caixa Econômica Federal (CEF) o agente gestor.

Embora por opção metodológica, tenha-se limitado a linha de estudo da política habitacional até o ano de 2000, é interessante notar as mudanças ocorridas posteriormente, no sentido da coesão entre as políticas. Isto porque as iniciativas públicas no setor habitacional têm enfatizado cada vez mais a integração da política habitacional ao contexto das políticas urbanas, o que vem reforçar sua influência na produção do espaço da cidade.

A partir de 2000, podem-se enfatizar iniciativas desenvolvidas neste sentido como a criação do Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, inserida nesta, a Política Setorial de Habitação, a cargo da Secretaria Nacional de Habitação. Nesta atual perspectiva, a Política de Habitação foi inserida na concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação incorpora o direito à infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais (BRASIL, 2007).

Após longo período de ausência de políticas nacionais voltadas para população de baixa renda, foram criados, através da Lei Federal 11.124 de 16 de junho de 2005, o novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujo objetivo principal é viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, através da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios (BRASIL, 2005). Trata-se de um marco regulatório da gestão federal que busca resgatar a promoção da moradia para uma parcela da

população excluída efetivamente das iniciativas públicas federais, desde a instituição do Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora criado como proposta para a solução do déficit habitacional dos setores populares, o redirecionamento do BNH para atendimento a outros grupos da população e consequente elitização de seus programas, mostrou o desvirtuamento da proposta inicial e o desamparo da política habitacional à população mais carente.

Como incentivo à solução do problema da moradia, a criação de novos programas habitacionais de interesse social têm priorizado os investimentos no segmento de renda mais baixa, tendo em vista que o déficit habitacional urbano brasileiro de aproximadamente seis milhões de moradias concentra-se em 82,5% no grupo da população com faixa de renda mensal de até três salários mínimos (FJP, 2005). A concentração do déficit habitacional nesta faixa de renda se verifica para as regiões metropolitanas e para os municípios, sendo mais acentuado em municípios de menor população. Interessa saber se essas novas iniciativas serão traduzidas, efetivamente, em melhorias para o problema habitacional das classes de renda mais baixa.

Neste cenário nacional, observa-se que na habitação, assim como nas demais políticas sociais, a ação governamental se caracterizou predominantemente pela centralização política e concentração de poder decisório, o que comprometeu de maneira significativa a implementação de políticas de habitação em âmbito local. O predomínio da esfera federal sobre as esferas estadual e municipal deixou sua marca até o início dos anos 80, quando o processo de redemocratização originou idéias descentralizadoras e os municípios ganharam maior destaque na condução das políticas sociais.

2.2 Descentralização das políticas sociais - a questão da habitação

A crise do regime autoritário e a transição para a democracia, no Brasil, geraram correntes descentralizadoras que promoveram a universalização dos serviços sociais no campo das políticas setorializadas, como a da habitação.

Entretanto, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, parece não ter existido uma orientação para a reforma das diferentes políticas sociais. Nesta situação se enquadra a área da habitação que, apesar de passar por mudanças no desempenho efetivo de papéis pelas diferentes instâncias de governo, estas não resultaram em uma transformação do marco legal e na redistribuição de funções ou de políticas governamentais

deliberadas. Na verdade, foram consequência da desarticulação progressiva da instância federal devido a mudanças institucionais e, principalmente, à redução dos recursos que subsidiaram a política habitacional centralizada por mais de vinte anos. Trata-se de um caso de “descentralização espontânea, ou por ausência” (ALMEIDA, 1995, p.100), visto que enquanto o governo federal foi perdendo a capacidade de ação, os estados e municípios começaram a desenvolver políticas próprias, assumindo de forma autônoma a responsabilidade por decisões sobre programas e seu financiamento.

Após o esgotamento do modelo centralizado na União, em decorrência da falência do sistema financiado pelo FGTS e devido à ausência de uma coalizão reformadora e uma política deliberada de descentralização, a política habitacional foi assumida pelos governos estaduais e municipais. Este colapso da política nacional de habitação deu margem à proliferação de iniciativas estaduais e municipais autônomas, sendo a moradia para as camadas mais pobres da população priorizada como demanda à ação dos governos locais, em razão de motivos políticos e econômicos: além do importante rendimento eleitoral de uma grande parcela da população, pesava sobre as novas ações o interesse econômico do setor construtivo.

Segundo Almeida (1995), enquanto alguns estados montaram seus próprios esquemas para ampliar a oferta de moradias populares, os municípios desenvolveram ações locais, baseadas em modelos alternativos, como os programas de urbanização de favelas, oferta e regularização de lotes urbanos, assessoria técnica para projetos de autoconstrução e secundariamente, construção de moradias. Muitas ações foram baseadas no argumento do texto constitucional, segundo o qual a garantia de moradia havia sido considerada como competência da União, Estados e Municípios, com o objetivo promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Assim como outras políticas sociais, a descentralização da política de habitação foi determinada por diferentes tipos de fatores, seja do tipo estrutural, institucional, ou aqueles ligados à ação política. Neste sentido, estudos apontam que a descentralização das políticas sociais foi fortemente influenciada por trajetórias distintas implementadas pelos governos locais, a partir dos anos 1990, assumindo formatos diferenciados nas diversas áreas (ALMEIDA, 1995; ARRETCHE, 1998). Além disso, o êxito das políticas descentralizadas também esteve condicionado por fatores independentes das ações governamentais, como, por exemplo, aceitação do público-alvo aos efeitos das políticas implementadas, ações promovidas por organizações não governamentais e problemas conjunturais, como calamidades e crises econômicas (RIBEIRO, 2005).

Embora fatores de ordem sócio-econômica expliquem diferenças na ação dos governos, as instituições políticas tiveram um peso decisivo em processos de reforma do Estado, quer estivessem relacionados à natureza das organizações ou às “regras do jogo” (ARRETCHE, 1998, p.15), isto é, aos procedimentos legais que influenciaram o comportamento dos atores envolvidos. Além disso, segundo Ribeiro (2005), o impacto da ação política, que compreende a atuação de diversos atores políticos e sociais relevantes na tomada de decisões, pode ser visto como um dos principais fatores explicativos da implantação de políticas sociais de âmbito local.

Em Belo Horizonte, é possível afirmar que a dinâmica da descentralização da política municipal de habitação esteve fortemente influenciada pelo processo político no qual foi implementada. Fatores ligados à ação política podem ser vistos como condicionantes na trajetória das políticas municipais de habitação, e neste caso, é de fundamental importância o estudo do contexto sócio-político caracterizado pela atuação de diferentes governos, a fim de se entender o processo de implementação das políticas no setor habitacional. Além disso, o acúmulo dos avanços e das inovações nos marcos normativos neste setor, a partir da década de 1990, também tiveram significativa influência nas gestões municipais que se seguiram.

Observa-se também que a continuidade política na gestão municipal permitiu que novas experiências consolidassem uma linha de atuação no setor da habitação, onde se visualizaram inovações em relação aos programas anteriores. Nessa situação, o legado das experiências prévias foi de fundamental importância para o aprimoramento dos programas e ações e, conseqüentemente, a herança institucional também contribuiu para o avanço das políticas de habitação no município.

2.3 Políticas de Produção de Moradias de Interesse Social em Belo Horizonte

2.3.1 Conjunto Habitacional de Interesse Social

Para efeitos deste trabalho, conjunto habitacional de interesse social é dado como o *agrupamento de edificações, de uso unifamiliar ou multifamiliar, de tipologia horizontal ou vertical, implantado pelo poder público para produção de moradia destinada à população de baixa renda*. Este conceito tem por objetivo incorporar ao presente estudo os espaços que

foram produzidos pelo poder público municipal, nos períodos de 1986-1993 e 1994-2000, compostos por edificações residenciais isoladas e/ou agrupadas, ocupadas por população de baixa renda.

Do ponto de vista social, este conceito remete ao termo “habitação de interesse social” (HIS), utilizado para caracterizar as moradias voltadas à população de menor renda (BRASIL, 2005). Atualmente, o tema tem se sobressaído nos estudos sobre políticas públicas no país, tendo em vista que esta modalidade de habitação está sujeita ao planejamento urbano e à implementação de programas públicos que evidenciam cada vez mais a atenção do governo federal para uma grande parcela da população preponderante no quadro de déficit habitacional brasileiro.

Considerada assim, a habitação de interesse social tem sido garantida como direito social e necessidade básica desde a promulgação da Constituição de 1988, e posteriormente, a 2000, através da regulamentação dos capítulos da política urbana no Estatuto da Cidade⁴. A partir de 2005, inseriu-se com destaque na agenda do governo federal através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo principal objetivo é viabilizar o acesso da população de menor renda a moradia digna – considerada como vetor de inclusão social – através de planos, programas e projetos habitacionais (BRASIL, 2005).

Ao longo deste trabalho, como poderá ser observado, os conjuntos habitacionais produzidos nos períodos estudados são caracterizados como “conjuntos habitacionais de interesse social”, tendo em vista que são destinados à população de menor renda, através de programas habitacionais municipais. Ainda que produzidos pelo poder público em épocas diferentes, entre 1986-1993 e 1994-2000, os conjuntos habitacionais de interesse social, em Belo Horizonte, foram destinados para o mesmo grupo da população, com renda familiar de até 5 salários-mínimos.

Esta singularidade sob o ponto de vista socioeconômico os aproxima do conceito abordado, muito embora seja nítido que apresentem configurações espaciais bastante diferentes. Sob este aspecto, algumas definições baseadas em estudos e legislações urbanísticas podem contribuir para o melhor entendimento do objeto de estudo, ainda que seja complexo abranger a caracterização de conjuntos habitacionais de forma satisfatória, seja pela existência de definições muito restritivas ou por aquelas que se referenciam a grandes escalas.

⁴ A Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana, que visam o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos (BRASIL, 2001).

Inouye (2003) destaca o Código de Obras da cidade de Sete Lagoas, por exemplo, que considera conjuntos habitacionais aqueles agrupamentos que possuam 50 ou mais unidades, com largura mínima de acesso às moradias, obrigatoriedade de criação de áreas de lazer, escola, comércio e dotados de infra-estrutura básica. Entretanto, trata-se de um conceito que adota critério bastante restritivo quanto à quantidade mínima de unidades habitacionais exigida, assim como pela obrigatoriedade da implantação de serviços de infra-estrutura. Não engloba, portanto, os grandes conjuntos habitacionais estudados, principalmente aqueles implantados pelo poder público no período de 1986 a 1993, que muitas vezes, apresentavam infra-estrutura básica precária ou até mesmo inexistente.

Outra definição de conjunto habitacional é adotado por Moretti (2002), desta vez sob um ponto de vista mais específico. Segundo o autor, que aborda a caracterização de conjuntos habitacionais horizontais, somente podem ser considerados como tal os agrupamentos de habitações multifamiliares, que fisicamente se apresentam com edificações isoladas, agrupadas, geminadas ou superpostas, mas sempre em forma de condomínio. Devido ao seu caráter restritivo, tal definição também não abrange os conjuntos habitacionais populares produzidos no município, principalmente do período entre 1986 e 1993, que se caracterizam por agrupamentos de unidades unifamiliares localizadas em lotes individualizados.

Quanto ao aspecto físico, como deve ser apresentado adiante, os conjuntos habitacionais produzidos no Município ao longo de duas décadas se distinguem substancialmente, embora ambos se enquadrem no conceito adotado. Enquanto os conjuntos habitacionais produzidos no período de 1986-1993 apresentam agrupamento de edificações isoladas em lotes individualizados, os conjuntos habitacionais produzidos no período de 1994-2000 já se enquadram no conceito amplamente utilizado para definir estes espaços construídos – baseado em agrupamentos de edificações com tipo construtivo padronizado.

Quanto aos conjuntos do primeiro período, suas características de implantação permitem inserí-lo como objeto de estudo deste trabalho, na medida em que foram concebidos como agrupamento de habitações unifamiliares em lotes individualizados⁵, com previsão de implantação de sistema viário interno, áreas de lazer e áreas de uso coletivo. Embora as moradias não apresentem o mesmo padrão arquitetônico, a grande maioria destes conjuntos produzidos em grande escala tiveram em sua concepção a construção de moradias do tipo

⁵ A ocupação de lotes individualizados foi considerada importante para adaptação das famílias reassentadas, na medida em que estas eram provenientes de terrenos com áreas livres, utilizadas como quintal, horta ou para criação de animais de estimação ou subsistência.

“embrião”, adaptáveis para ampliação posterior e adequação ao tamanho da família reassentada.

Ocorre que, justamente em virtude da possibilidade de ampliação das edificações, foram realizados acréscimos nas áreas construídas à medida que os núcleos familiares cresceram, ocasionando grandes mudanças no padrão urbanístico dos referidos conjuntos. Ou seja, o adensamento da população ao longo dos anos provocou descaracterizações na configuração do espaço construído que, somadas às invasões de áreas verdes e de áreas destinadas a equipamentos públicos e comunitários, transformaram estes conjuntos em áreas sujeitas à favelização das condições de moradia. Entretanto, embora se considere que seu adensamento tenha provocado alterações na configuração física, tais áreas foram planejadas como conjuntos habitacionais.

Quanto aos conjuntos habitacionais produzidos no período de 1994 a 2000, seu tipo construtivo padronizado, em sobrado ou verticalizado, permite qualifica-los facilmente como conjuntos habitacionais, muito embora, a sua principal característica esteja relacionada à população para a qual se destinam.

Quanto ao aspecto socioeconômico, todos os conjuntos habitacionais poder ser caracterizados como áreas de interesse social, visto que foram concebidos como agrupamentos de edificações destinadas à população de baixa renda.

2.3.2 Antecedentes das políticas de produção de moradias de interesse social

Belo Horizonte, desde a sua implantação, expressou a contradição entre os espaços ordenados, no interior das zonas urbanas, e a ocupação espontânea da periferia pelos trabalhadores e operários envolvidos na construção da capital e excluídos da área central. Segundo Godinho (2003), o crescimento da cidade originou “bolsões” de pobreza e multiplicou as injustiças sociais, o que deu origem às lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida, destacando-se nesse processo, a luta por moradia.

Na década de 40, enquanto se vivencia um expressivo desenvolvimento econômico e de modernização da arquitetura, observa-se também, uma grande expansão das favelas, com ocupações de terrenos, principalmente, na região oeste da cidade. Surgem as Associações de Defesa Coletiva (ADC) que tinham como objetivo lutar contra as iniciativas públicas de desfavelamento e reivindicar a construção de moradias populares.

Nos anos 50, o poder público municipal deu prosseguimento à política de desfavelamento, promovendo ações para o enfrentamento do problema da habitação popular. Na gestão de Otacílio Negrão de Lima (1947/1951) foram construídas moradias em áreas periféricas, com financiamento da Fundação da Casa Popular (FCP), para reassentar moradores de favelas localizadas nas áreas centrais; e na gestão de Celso Mello Azevedo (1955/1959) houve a realização de cadastramento das favelas da cidade, a fim de subsidiar a política vigente, então sujeita ao Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP) e ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)⁶. A partir de 1955, ocorreu também um crescimento das ADCs que se juntaram para formar a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, cujo movimento resistia às ações de desfavelamento e reivindicava melhorias urbanas, desapropriação de terrenos particulares invadidos e legalização da posse da terrenos ocupados (SOMARRIBA, 2004).

O golpe militar, na década seguinte, desarticulou o movimento organizado dos moradores de favelas, que se mobilizavam contra as ameaças de expulsão, e promoveu o fechamento das sedes das ADC's e a extinção da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte. A partir de 1965, a questão das favelas da cidade passou a ser encarada com maior repressão e o poder público municipal retomou a política de desfavelamento através de campanha massiva de destruição de barracos. Foi criada a Coordenação de Desfavelamento das Áreas Urbanas e Suburbanas, órgão do Departamento Municipal de Bairros e Habitações Populares (DBP), com o objetivo de remover as moradias de favelas e controlar novas ocupações (SOMARRIBA, 2004).

Na década de 70, a cidade continuou crescendo de forma desordenada, impulsionada pela criação de distritos industriais e a instalação de empresas multinacionais nas regiões norte e oeste e nos municípios vizinhos. Foi instituída a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e criado o PLAMBEL, órgão de planejamento metropolitano. Em 1971, o DBP foi extinto e substituído pela Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL), que adotou uma política de despejos ainda mais intensiva, sem a preocupação em buscar alternativas de moradia para os moradores de favelas.

⁶ O Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DBP) e o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) foram instituídos conforme Lei nº 517 de 29 de novembro de 1955, para dar suporte administrativo-financeiro à política municipal de habitação, voltada para o atendimento à população de renda mais baixa.

Segundo Godinho (2003), os problemas sociais surgidos durante o regime militar propiciaram o ressurgimento de antigos movimentos sociais reivindicatórios como o dos moradores de favelas que, apoiados pela Pastoral de Favelas da Igreja Católica, reorganizaram-se e formaram a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP), correspondente à antiga Federação de Trabalhadores Favelados. As ações mais importantes nesta época iniciaram-se através do Governo do Estado, com a criação do Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODECOM), no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), que implementou obras de melhorias habitacionais e pequenas obras de saneamento básico em favelas da cidade.

A partir da década de 80, em um contexto de aprofundamento da crise econômica, de agravamento das desigualdades sociais e de redemocratização do país, o governo municipal passou a atuar na urbanização e regularização de favelas. O Município de Belo Horizonte inicia então um reordenamento institucional e legal no âmbito municipal, que se fizeram refletir na atual política municipal de habitação (GODINHO, 2003).

Do ponto de vista institucional, a estrutura organizacional foi alterada significativamente com a criação de nove secretarias municipais, em 1983, através do Decreto nº 4.489/83. A questão da habitação popular ficou sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), que era responsável pela implementação de programas, projetos e serviços nos bairros da periferia, em atendimento às associações de moradores.

No âmbito legal, destaca-se a elaboração do Plano Municipal de Habitação Popular, a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA e a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município (Quadro 1).

Sob a coordenação da Secretaria de Ação Comunitária, foi elaborado o Plano Municipal de Habitação Popular que atribuiu obrigações e competências aos diversos órgãos municipais envolvidos e instituiu-se o Sistema Municipal de Habitação Popular. No campo de atuação em vilas e favelas, foi criado, em 1983, o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA)⁷ que tinha como princípio básico o reconhecimento oficial do direito dos favelados de permanecer na terra que ocupavam (URBEL, 1985). Fruto de um longo processo de luta popular e confrontação com o poder público, o PROFAVELA resultou em uma política oficial mais abrangente, que visava à urbanização e à regularização fundiária de favelas para transferência da propriedade da terra aos moradores.

⁷ Criado através da Lei Municipal nº 3.532 de 1983, e regulamentado pelo Decreto nº 4.762 de 10 de agosto de 1984 e alterada pela Lei 3.995 de 16 de janeiro de 1985.

Como reforço à administração destas áreas e, conseqüentemente, ao enfrentamento da problemática habitacional, uma mudança do ponto de vista institucional se fez importante: a Companhia FERROBEL promoveu a alteração de seu estatuto, mudando de nome e finalidade. A partir de 1983, através do Decreto nº 4.512, passou a ser denominada Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, com a finalidade principal de executar a urbanização de terrenos, assentamento e construção de loteamentos destinados à população de renda mais baixa (COELHO, 2002).

Ainda nesta linha de atuação, a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, em 1984, representou um avanço do ponto de vista da política urbana municipal com reflexos para a política habitacional, ao criar um zoneamento específico que permitia a atuação nas áreas de vilas e favelas. Tendo como base legal os preceitos da Lei Federal nº 6.766 de 1979, em que se abriu a possibilidade da chamada "urbanização específica", foram criados os Setores Especiais 4 (SE-4), admitindo-se a utilização de critérios diferentes para ocupação do solo nas vilas e favelas da cidade.

Em 1985, a Lei do PROFAVELA foi alterada para atuação do Executivo Municipal nestes Setores Especiais. Desde então, a execução das ações do Programa – anteriormente concentradas nas secretarias de Desenvolvimento Urbano, Ação Comunitária e Assuntos Especiais – passaram para o controle da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que se tornou o órgão oficial encarregado das questões urbanas ligadas às favelas – urbanização, regularização fundiária, remoção e reassentamento de famílias. Posteriormente, assumiu também, a responsabilidade de atuação nos conjuntos habitacionais populares e a produção de lotes urbanizados e unidades habitacionais em conjuntos.

Segundo Godinho (2003), estas inovações que se fizeram sentir no âmbito institucional e legal no Município, a partir da década de 80, abriram caminho para novas iniciativas no campo da política municipal de habitação. Entretanto, se por um lado, a promulgação da legislação do PROFAVELA significou o reconhecimento oficial dos direitos legais de propriedade dos moradores de favelas, em contraposição a um contexto caracterizado pela política de desfavelamento, por outro, a questão foi se agravando com os processos de industrialização e urbanização da cidade. O enfrentamento da questão habitacional não acompanhou o crescimento dos problemas, pois até a década de 1980, não existia uma política habitacional popular eficiente que priorizasse a melhoria nas condições de habitabilidade das moradias de vilas e favelas. Assim, entende-se que,

Novas e importantes configurações se fizeram introduzir na política habitacional popular em Belo Horizonte na década de 1980, porém sem uma efetiva repercussão nas velhas desigualdades no acesso a uma moradia com um padrão básico de habitabilidade (GODINHO, 2003, p.310).

A partir de 1986, concomitante às políticas de atuação em favelas, o poder público municipal passou a atuar na implantação de conjuntos habitacionais, muitas vezes em resposta à pressão dos movimentos populares por moradia, organizados pela população de baixa renda, moradores de aluguel e sem-casa. Com a abertura política, estes movimentos que se articulavam na clandestinidade, passaram a atuar fortemente, promovendo grandes mobilizações e, por outro lado, o Município assumiu também o discurso participativo e implementou programas de cunho social, tendo como estratégia a participação das comunidades e a absorção de parte de suas demandas.

QUADRO 1 - Antecedentes das políticas de produção de moradias de interesse social			
Período	Planos, Políticas e Programas	Órgãos envolvidos	Âmbito
Década de 1950	Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) – 1955	Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (DHP) – 1955	Municipal
Década de 1970	—	Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte (CHISBEL) – 1971	Municipal
	Programa de Desenvolvimento Comunitário (PRODECOM)	—	Estadual
Década de 1980	Plano Municipal de Habitação Popular	—	Municipal
	Sistema Municipal de Habitação Popular	Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) – até 1985	Municipal
	Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA) – 1983	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) – após 1985	Municipal

Fonte Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2008.

O movimento dos sem-casa, através de grandes mobilizações e a ocupação organizada de terrenos vagos, surgiu como principal agente dinamizador do processo de produção de moradias populares na cidade. Ao demonstrar grande capacidade de interlocução com o poder público, os integrantes do movimento passaram a interferir na condução da política habitacional e a incorporar ações institucionalizadas para produção de lotes urbanizados, a ponto de conquistarem autonomia para escolha dos beneficiários nos conjuntos destinados à população organizada.

Além do movimento dos sem-casa, também merece destaque na trajetória de reivindicação por moradia, a participação da Igreja Católica. Conforme Bedê (2005) esse envolvimento se deu pela atuação de padres envolvidos nos processos de mobilização social e adquiriu força principalmente a partir da Campanha da Fraternidade de 1992 – “Onde Moras?”, quando a Igreja posicionou-se a favor dos mais necessitados e desamparados na luta por moradia, em contraposição à concentração fundiária de terrenos urbanos.

2.3.3 Políticas de habitação de interesse social – 1986 a 1993

2.3.3.1 A administração municipal - 1986 a 1993

Belo Horizonte sempre viveu o dualismo entre a cidade formal, planejada, e a cidade das vilas operárias, favelas e loteamentos clandestinos. A questão da moradia foi uma constante no crescimento da cidade desde a sua construção, tornando-se espaço privilegiado dos interesses de grupos privados que aumentavam seus ganhos através da especulação imobiliária e de grupos políticos que visavam estratégias eleitorais.

Segundo Souza (1996), Belo Horizonte sempre fora governada, seja por nomeação, seja por sufrágio popular, por representantes das elites locais ou estaduais. Após o golpe militar, os prefeitos foram nomeados por critérios da política nacional ou vínculos pessoais entre o governador e o escolhido até que, em 1985, a cidade escolheu novamente seu prefeito. Sérgio Ferrara, eleito prefeito, manteve a linha do populismo sem compromisso com as práticas de planejamento, e ainda submisso aos interesses de empresas imobiliárias e de transporte coletivo, ao mesmo tempo em que procurava manipular e cooptar movimentos sociais (SOUZA, 1996).

O governo do PMDB – conduzido por Sérgio Ferrara no nível municipal e por Newton Cardoso no nível estadual – representou uma ruptura com o modelo anterior de gestão participativa. Simbolizava a volta a um estilo político clientelista, caracterizado pela busca de contatos diretos com a clientela das políticas sociais, sem a mediação das organizações comunitárias (SOMARRIBA, 1996). Entretanto, pode-se afirmar que a administração do prefeito Sérgio Ferrara também pode ser identificada como participativa, por ter levado a cabo programas públicos com participação popular, mesmo que implementados de forma

embrionária e parcial. E sob este ponto de vista, a principal iniciativa foi a implementação do Programa de Habitação Popular (SILVA JÚNIOR, 2001).

Este Programa foi implementado durante a gestão Ferrara com financiamento dos governos federal e estadual, diminuindo o déficit habitacional no município, através do incentivo à demanda quantitativa, sem contudo, se voltar para as soluções qualitativas da moradia. Foram implantados grandes conjuntos habitacionais nas periferias da cidade, geralmente, com infra-estrutura básica precária, que se tornaram a marca desta gestão.

Além da área de habitação, a administração Ferrara atuou, sobretudo, em investimentos estruturantes no setor de saneamento e transporte, conquistando significativo volume de capital através de operações de crédito, diretamente dos empreiteiros, para aplicação em obras de grande porte na cidade (SILVA JÚNIOR, 2001). Contudo, foi o Programa de Habitação Popular, apesar do seu alcance setorial e restrito, o destaque das iniciativas públicas voltadas para população de renda mais baixa.

Embora tenha sido evidente a co-responsabilização dos atores sociais junto à administração pública na escolha das famílias beneficiadas com moradias populares, pode-se observar que o processo de distribuição aos beneficiários contribuiu para acentuar as características clientelísticas desta gestão. Isso porque a forma direta de envolvimento da sociedade no processo de escolha das famílias e o partilhamento da responsabilidade em gerir o programa, nos pressupostos norteadores da participação social, constituíram, na verdade, meios para se utilizar a distribuição de casas como elemento de barganha política em troca de votos.

Ficou constatado também que, do ponto de vista alocativo, o volume de recursos aplicados permaneceu bem aquém da dimensão política dada ao programa (SILVA JÚNIOR, 2001). Além disso, a opção política do então candidato Sérgio Ferrara de priorizar a habitação contribuiu para um processo migratório do interior de Minas Gerais para Belo Horizonte, ocasionando um agravamento das precárias condições de habitação dos moradores da periferia da cidade. Este fato, juntamente com a grande demanda habitacional oriunda dos movimentos populares por moradia, comprometeram a governabilidade da gestão Ferrara.

No final da década de 80, em meio ao processo de redemocratização política do país, assumem a prefeitura os candidatos do PSDB, prefeito Pimenta da Veiga, e seu vice, Eduardo Azeredo, para o mandato de 1989 a 1992. Após 1990, Pimenta da Veiga deixa o cargo nas mãos de Azeredo para concorrer ao Governo do Estado. Embora na administração de Eduardo Azeredo a gestão participativa tenha-se mantido com menor intensidade popular, em virtude das prioridades econômicas do governo, não foi reduzido o aporte de recursos na área social.

Do ponto de vista das políticas de habitação, perdeu-se o destaque anteriormente dado à produção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda, cedendo lugar para as políticas de intervenções de infra-estrutura. Um dos principais empreendimentos municipais foi a criação do Programa Participativo de Obras Prioritárias (PROPAR), que tinha por objetivo atender às reivindicações de infra-estrutura básica, através de serviços de manutenção, pavimentação, drenagem e construção de equipamentos comunitários (SILVA JÚNIOR, 2001). Somarriba e Dulci (1997) reconhecem neste programa uma iniciativa de gestão participativa, e de mudança política a favor da descentralização intra-municipal, na medida em que contava com assembleias regionais para definição de prioridades, embora apenas em caráter indicativo. O PROPAR, não obstante tenha se encerrado de forma prematura, foi a primeira iniciativa concebida na gestão do prefeito Pimenta da Veiga para dar respostas pontuais às demandas apresentadas pela comunidade.

Outra iniciativa importante foi a criação dos Conselhos Comunitários por administração, que apresentavam um grau de participação social menor em relação ao PROPAR, pois sua concepção de representatividade era pautada pela participação de representantes geralmente indicados por segmentos sociais (SILVA JÚNIOR, 2001).

Segundo Somarriba e Dulci (1997), estas iniciativas não constituíram um novo estilo de governo, mas criaram condições institucionais para tanto, principalmente porque o governo Pimenta da Veiga/Eduardo Azeredo ficou marcado pela mudança na concepção da participação popular na gestão da cidade.

2.3.3.2 O Programa Municipal de Habitação Popular

O Programa Municipal de Habitação Popular, desenvolvido a partir da administração Sérgio Ferrara (1986/1988), tinha por objetivo construir casas populares nas periferias de Belo Horizonte, em parceria com o movimento social urbano, que contribuiu com trabalhos de mutirão para auto-construção. As etapas do Programa constituíam na análise da demanda social, na seleção das famílias cadastradas pelas entidades representativas dos sem-casa e na doação do terreno e/ou entrega do material de construção (SILVA JÚNIOR, 2001). Ficou, a cargo da Secretaria Municipal de Ação Comunitária a função de assistência técnica das obras de construção das moradias, assim como do cadastro e seleção das famílias candidatas à aquisição de lotes, observados os seguintes critérios: tempo de residência mínima de 02 (dois)

anos no Município de Belo Horizonte; renda familiar, no máximo equivalente a 03 (três) salários mínimos; os inscritos não poderiam ser proprietários de outro imóvel na Região Metropolitana de Belo Horizonte; e, não seria permitida, ainda, a aquisição de mais de um lote pela mesma pessoa. Tinham preferência para aquisição dos lotes a população desabrigada, vítimas de catástrofe ou calamidade pública; os moradores de favelas; aqueles cujas moradias estivessem correndo risco de segurança; e, os que constituíssem agrupamento familiar mais numeroso.

A análise da demanda social consistia no estudo das condições sociais das famílias cadastradas para recebimento do benefício habitacional. Era averiguada a situação sócio-econômica do chefe de família e dos demais membros, através de entrevistas, assim como realizadas visitas aos domicílios das famílias para investigar a real necessidade da demanda. Além disso, constava como critério importante para concessão do benefício, o tempo de moradia na capital, numa tentativa de inibir a migração e atender preferencialmente a população belo-horizontina.

A seleção prévia das famílias, realizada pelas próprias entidades representativas dos sem-casa, foi articulada na administração Ferrara a fim de se reduzir a pressão política junto aos órgãos municipais de política habitacional. A análise e a seleção indicavam as famílias aptas à obtenção de casas populares e, posteriormente, eram concedidos aos selecionados, a unidade habitacional, geralmente em tipo “embrião”, ou o material de construção, ambos financiados pelo Fundo de Habitação Popular (FHP)⁸.

Conforme Silva Júnior (2001), o aporte de recursos orçamentários⁹, no período de 1986 a 1988, revela a intenção política da administração Ferrara em contribuir para melhorar as condições de habitabilidade da população, através do Programa Municipal de Habitação Popular. Um grande volume de investimentos aplicados na área da habitação foi financiado com recursos próprios do município, sendo que o capital das outras esferas de governo contribuiu com aproximadamente 50% do aporte de recursos: transferências negociadas junto à Secretaria Especial de Ação Comunitária do governo federal, e empréstimos obtidos da extinta Minas Caixa, através da linha de crédito do Programa PROMORAR para os conjuntos habitacionais na região do Barreiro (Conjuntos Jatobá I, II, III, IV e Conjunto Bonsucesso).

⁸ O Fundo de Habitação Popular constituía um ente público sem personalidade jurídica, porém, com autonomia administrativa e financeira, ligado organicamente à Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) (SILVA JÚNIOR, 2001).

⁹ Em três anos foram investidos mais de R\$ 20 milhões, o que representa 4,3% do total dos investimentos sociais de gasto habitacional no período de 1986 a 1988, valores esses que se comparados às demais administrações são apenas inferiores às administrações Patrus Ananias e Célio de Castro (SILVA JÚNIOR, 2001).

Foi firmada uma parceria entre vários atores sociais do setor habitacional para aplicação dos recursos, dentre eles os financiadores estaduais e federais, as associações comunitárias e os servidores públicos, sendo a Prefeitura de Belo Horizonte a gestora principal da aplicação dos recursos.

2.3.3.3 Os Conjuntos Habitacionais

Durante a década de 80, ainda, muitos problemas urbanos contribuíram para agravar as condições de moradia da população de baixa renda, moradora de áreas mais precárias da cidade – áreas em situação de risco geológico ou risco de inundações. Com as enchentes do final de 1983 e início de 1984, em decorrência das fortes chuvas, muitas famílias ficaram desabrigadas e foram alojadas em galpões e escolas. Para promover o reassentamento das famílias, a Prefeitura tentou financiamento com o Banco Minas Caixa para construção das casas, o que foi inviabilizado em virtude da população a ser atendida não conseguir preencher os requisitos exigidos, tais como, comprovação de renda e certidão de casamento. Mediante essa situação, optou-se por construir 150 unidades habitacionais no Conjunto Bonsucesso, com recursos da própria prefeitura, através de mutirão e frente de trabalho remunerado. Já na gestão de Ferrara, em 1986, foi realizado convênio¹⁰ entre o Governo do Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Estado de Assuntos Especiais, pela Secretaria de Estado de Obras Públicas e pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil; o Município de Belo Horizonte e a COHAB-MG, objetivando repasse de recursos do BNH para reconstrução total de 740 unidades habitacionais e reforma de 871 unidades habitacionais atingidas pelas enchentes de 1984-1985 (BH, 1986).

Estes esforços em tentar reverter parcialmente o déficit habitacional e a própria situação de moradia precária da população de Belo Horizonte tinham fundamento em virtude do aumento crescente da população das favelas e periferias da cidade. Neste contexto, o Município foi autorizado a vender lotes em terrenos urbanizados, para construção de moradias¹¹, sendo que as mesmas deveriam ser construídas pelas próprias famílias selecionadas, de acordo com o projeto tipo "embrião", já aprovado pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária.

¹⁰ Resolução nº 716 de 09 de abril de 1986.

¹¹ Autorização conforme Lei Municipal nº 4.091 de 31 de maio de 1985.

Quando Sérgio Ferrara (PMDB) assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte, em 1986, encontrou cerca de 6000 lotes urbanizados disponíveis e distribuídos entre os quatro conjuntos Jatobás, e os conjuntos Jardim Filadélfia, Jardim Felicidade, Taquaril, Paulo VI e Capitão Eduardo (URBEL, 1995). Neste ano, novamente as chuvas provocaram um grande número de desabamentos e, conseqüentemente, inúmeras famílias ficaram desabrigadas. Com recursos do Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU), a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL construiu 220 moradias no Conjunto Jatobá IV, em área já urbanizada, para as famílias desabrigadas e para outras moradoras de áreas de risco. Neste caso, a escolha do Jatobá IV, em detrimento dos demais, se deu em função do terreno apresentar melhor topografia e melhores condições de acesso viário. A URBEL, através de empreiteira, fez a fundação, reboco e piso grosso e o mutirão de movimentos organizados contribuiu com a construção da alvenaria e cobertura.

Ainda em 1986, com recurso municipal, a URBEL construiu neste mesmo local, mais 200 moradias tipo “embrião”, a exemplo das anteriores, com 18,24 m² de área, em alvenaria, com reboco interno e externo, piso cimentado, banheiro com vaso sanitário, pia e telhado de cimento amianto. A distribuição destas casas foi feita pela Secretaria de Ação Comunitária (SMAC) juntamente com a URBEL.

Em 1987, a Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) implantou o Programa de Integração Comunitária (PROINCO), com recursos do Ministério do Planejamento, que objetivava a auto-construção de moradias populares nos lotes urbanizados oferecidos pela Prefeitura. Por este programa, as famílias beneficiadas deveriam atender a exigências como ter 03 (três) anos de moradia em Belo Horizonte; comprovação de emprego (carteira, recibo de autônomo, etc.); comprovação de renda familiar até 2 salários mínimos regionais; certidão de vistoria da Prefeitura de Belo Horizonte, atestando que a família não possuía outro imóvel na região metropolitana (Grande Belo Horizonte); e, certidão de nascimento dos filhos. O PROINCO previa também, que cada beneficiário pagaria prestações mensais no valor de 10% do salário mínimo, durante 5 anos, e que a seleção das famílias seria feita pelos técnicos da SMAC (URBEL, 1995).

Com a extinção da SMAC, em 1989, os conjuntos habitacionais foram repassados informalmente para a URBEL que ficou com a responsabilidade de promover sua regularização fundiária. Ainda em 1990, a URBEL construiu 34 embriões na quadra 104 do Conjunto Jatobá IV, ocupados pelas famílias que perderam suas casas com as chuvas de 1989-1990. Estas famílias ficaram acampadas na área de equipamento local, de maio a dezembro de 1989, quando então foram assentadas definitivamente.

Também na região do Barreiro, em zona industrial, foram implantados os outros conjuntos Jatobá (I, II e III), em terrenos originários da gleba denominada Ex-Colônia Vargem Grande. Tratava-se de área destinada à implantação de um Distrito Industrial, que compreendia indústrias de pequeno porte, indústrias de médio porte, uso misto e unidades habitacionais, conforme plano global sócio-integrado elaborado pela Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais – CDI. Foram previstas quatro áreas destinadas para fins habitacionais, e delimitadas as áreas verdes, as áreas de uso comercial, de equipamentos comunitários, restaurante, centro de exposições, centro esportivo e lazer. Porém, como a CDI encontrou dificuldades para viabilizar a implantação das áreas habitacionais, fez o repasse destas para a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que ficou com a responsabilidade da produção das moradias e sua ocupação. Em uma primeira etapa, com recursos do PROMORAR, a Prefeitura, através da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), conseguiu realizar apenas a urbanização de todo o terreno do Jatobá e somente, em 1987, deu início à ocupação dos conjuntos.

Ao longo do período de 1986 a 1993, muitos conjuntos habitacionais foram implantados com infra-estrutura precária em diversas áreas da periferia da cidade, para reassentamento de milhares de famílias de sem-casa, moradoras de aluguel ou desabrigadas em consequência das chuvas e removidas de áreas de risco geológico e áreas de obras públicas. A maioria dos conjuntos habitacionais foi implantada em áreas de propriedade pública, municipal ou estadual, havendo também, conjuntos implantados em áreas da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL)¹², e somente um caso de assentamento de famílias em área de propriedade de terceiros (Conjunto São Francisco de Assis/Braúnas). Nas áreas do Município, foram implantados os conjuntos Paulo VI, Capitão Eduardo, Jardim Filadélfia, Novo Dom Bosco, João Pio de Souza (Fazendinha), Jardim Felicidade, Floramar, e os conjuntos Jatobá I, II, III e IV; nas áreas do Estado, os conjuntos Bonsucesso, Confisco, Mariquinhas, Minas Caixa, Antônio Ribeiro de Abreu (Novo Aarão Reis) e Taquaril; e nas áreas da URBEL, os conjuntos Providência e Mariano de Abreu (Tabela 1).

¹² Embora seja órgão indireto da administração municipal, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) constitui sociedade de economia mista e, portanto, possui patrimônio próprio.

TABELA 1 - Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1986 a 1993

N.	Conjunto Habitacional	Ano de implantação	Propriedade	Unidades	Zoneamento	Regional
1	Minas Caixa	1988	Estado	1685	ZEU	Venda Nova
2	Floramar	1989	PBH	235	ZR3	Norte
3	Jardim Felicidade	1987	PBH	4516	ZEU	Norte
4	Mariquinhas	1990	Estado	960	ZEU	Norte
5	Providência	1991	URBEL	371	ZR3	Norte
6	Antônio Ribeiro de Abreu	1992	Estado	1372	ZEU	Nordeste
7	Capitão Eduardo	1988	PBH	545	Zona Rural	Nordeste
8	Paulo VI	1987	PBH	849	Zona Rural	Nordeste
9	Confisco	1988	Estado	580	ZEU	Pampulha
10	São Francisco de Assis	1990	Particular	183	ZR2	Pampulha
11	Jardim Filadélfia	1988	PBH	731	ZR3 / SE2	Noroeste
12	Novo Dom Bosco	1988	PBH	181	ZR3	Noroeste
13	João Pio de Souza (Fazendinha)	1989	PBH	589	SE1	Leste
14	Mariano de Abreu	1986	URBEL	1106	ZEU	Leste
15	Taquaril	1987	Estado	6041	ZR3	Leste
16	Bonsucesso	1986	Estado	510	ZEU	Barreiro
17	Jatobá I (Vila Santa Rita)	1986	PBH	516	ZI	Barreiro
18	Jatobá II (Vila Pinho)	1986	PBH	2791	ZI	Barreiro
19	Jatobá III (Vila Castanheiras A e B)	1986	PBH	1819	ZI	Barreiro
20	Jatobá IV (Vila Maria)	1986	PBH	1002	ZEU / ZI	Barreiro

TOTAL DE UNIDADES = 26582

Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2007

* Conforme Lei 4.034/85 - Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Belo Horizonte

ZEU – Zona de Expansão Urbana

ZR – Zona Residencial

ZC – Zona Comercial

SE – Setor Especial

ZI – Zona Industrial

Cabe ressaltar, entretanto, que muitos destes conjuntos se localizavam em áreas que possuíam destinação incompatível com a construção de unidades habitacionais, como foi o caso dos conjuntos Paulo VI e Capitão Eduardo (localizados na Fazenda Capitão Eduardo) e

os conjuntos Jardim Filadélfia (localizado na Fazenda dos Coqueiros) e Novo Dom Bosco (localizado no lugar denominado Matas). Estes conjuntos foram construídos em áreas de propriedade municipal, declaradas de utilidade pública para fins de desapropriação e implantação de aterro sanitário, por força de decreto municipal¹³. Diante de um contexto de forte pressão popular de luta por moradia, o governo local utilizou tais áreas para habitação, baseando-se justamente na possibilidade de fazer uso público das áreas conforme permitia o decreto.

Em 1987, foi implantado o Conjunto Paulo VI, na região nordeste da cidade, para atender às famílias despejadas de terreno de propriedade da Minas Caixa, na divisa dos municípios de Belo Horizonte e Santa Luzia. Os despejados se organizaram e ocuparam a área central de Santa Luzia, considerada patrimônio histórico e, apesar de receberem o apoio da Igreja Católica e, secundariamente, de entidades do movimento de luta pela moradia, se mantiveram como movimento autônomo, independente das entidades gerais. Em resposta ao movimento, o governo estadual assumiu a execução do conjunto e negociou a contra-partida com a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, que cedeu um terreno de cerca de 205.000 m² na Fazenda Capitão Eduardo, de propriedade da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU). Com recursos do PROINCO, obtidos através da Secretaria Especial de Assuntos Comunitários (SEAC), as casas foram construídas em regime de mutirão, em lotes de aproximadamente 125 m², e área construída de 22 m² (URBEL, 1996d).

Também com recursos federais, e através da interlocução da Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL), da Federação de Associações de Moradores de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH) e da Pastoral de Favelas, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte executou, em 1988, o Conjunto Capitão Eduardo. Assim como o Conjunto Paulo VI, foi cedida uma área de propriedade do Município de cerca de 139.000 m² da Fazenda Capitão Eduardo, na região nordeste da cidade, para abrigar famílias vindas dos bairros Goiânia, Nazaré, Jardim Leblon e União.

Os lotes foram repassados às famílias sem-casa, identificadas como moradores de aluguel em processo de despejo, e aquelas que habitavam um único domicílio, organizadas em torno da luta pela moradia e associadas às entidades envolvidas. A organização dos

¹³ Por força dos decretos 2.302 e 2.303 de 18/12/72, os terrenos da antiga Fazenda Capitão Eduardo, assim como as glebas dos lugares denominados Licuri, Matas, Taiobas e Fazenda dos Coqueiros, foram destinados à implantação, pela municipalidade, de aterros sanitários para o depósito e industrialização de lixo, podendo também, no todo ou em parte, destinar-se a outro uso de interesse público (BH, 1972a; 1972b). Em 1975, através do decreto 2.764 de 17/03/75, a Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) foi autorizada a usar parte destes terrenos de propriedade do Município de Belo Horizonte, para implantação de aterros sanitários, embora nunca tenham sido utilizadas para tal fim.

beneficiários se caracterizava como informal, e era feita através de núcleos de sem-casa de bairros e favelas. Em uma etapa posterior, estes núcleos se vinculavam às federações e associações de âmbito municipal e/ou metropolitano, as quais tinham como estratégia de pressão, as grandes mobilizações dos participantes em passeatas, ocupações de órgãos públicos, atos públicos e celebrações religiosas. A FAMOBH e a AMABEL providenciaram o cadastro e seleção das famílias a serem beneficiadas pela cessão de lotes com área média de 125 m², e cesta básica de material para a construção de 22 m² da unidade habitacional, por sistema de autoconstrução. Os critérios utilizados pelas entidades para a seleção das famílias foram: renda familiar inferior a 5 salários mínimos, residência fixa em Belo Horizonte há mais de 5 anos e não ser proprietário de outro imóvel (URBEL, 1996c).

Ainda em áreas de propriedade municipal, desapropriadas para implantação de aterro sanitário, foram implantados os conjuntos habitacionais Jardim Filadélfia e Novo Dom Bosco, localizados na região noroeste da cidade. Integrantes de glebas, respectivamente, da Fazenda dos Coqueiros e do lugar denominado Matas, as áreas foram destinadas a assentamento de famílias do movimento dos sem-casa dos bairros Aparecida, Nova Esperança, Bom Jesus e Santo André, que se organizaram juntamente com a FAMOBH, para reivindicar moradia na região noroeste. Em 1988, na gestão do Prefeito Sérgio Ferrara, foram concedidas as áreas de uso da Superintendência de Limpeza Urbana (SLU) e demarcados os lotes. O material foi disponibilizado pela Prefeitura para construção de, pelo menos dois cômodos das casas, levantadas sob regime de mutirão. Assim como outros conjuntos, não havia infra-estrutura adequada à época da implantação, sendo conquistados o abastecimento de água e luz, esgotamento sanitário, pavimentação das vias e equipamentos comunitários nos anos seguintes, por mobilização popular.

Também localizado em terrenos de propriedade predominantemente municipal, compostos de antigos lotes coloniais, encontra-se o Conjunto João Pio de Souza, implantado em 1989, na região leste da cidade. A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, através da URBEL, realizou uma permuta com o América Futebol Clube, repassando uma grande área localizada na Avenida dos Andradas ao clube, em troca dos lotes coloniais na região.

A ocupação também ocorreu em etapas distintas, sendo que em um primeiro momento, foram reassentadas 60 famílias na parte mais baixa e plana do terreno, e em etapa posterior, foram demarcados lotes na parte superior do Conjunto. Nos anos seguintes, a ocupação irregular das áreas verdes, caracterizadas por alta declividade e situação de risco geológico, da faixa de domínio da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e da faixa de servidão da COPASA, deu origem à Vila Fazendinha, dentro do conjunto (URBEL, 2008b).

Entretanto, a maioria das intervenções ocorreu somente no final da década de 1990, através de negociações diretas com os órgãos da Prefeitura ou, via programa público municipal para conquista de recursos destinados à execução de obras na cidade, como o Orçamento Participativo (OP).

Além da pressão dos movimentos populares, a Igreja também assumiu papel de destaque na luta por moradia para população de baixa renda. No caso do Conjunto Jardim Felicidade, a participação da Igreja Católica, na figura do Padre Poggi, mostrou-se de fundamental importância para a conquista da moradia. O movimento deu-se, principalmente, por moradores dos bairros 1º de Maio, Lagoa, São Bernardo, Floramar e Aarão Reis.

Em 1986, a Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL)¹⁴ entrou em negociação com a Prefeitura de Belo Horizonte para que fosse comprada uma área para assentamento de famílias de baixa renda, sendo indicado pelo próprio movimento a desapropriação de um terreno de aproximadamente 817.000 m² da antiga Fazenda Tamboril, na região norte da cidade. Diante da morosidade no encaminhamento da questão, cerca de 2.000 pessoas, integrantes do movimento, fizeram uma grande manifestação em frente ao Fórum Lafayette, até que fosse assinado o ato de desapropriação. A partir da aquisição do terreno, as famílias foram selecionadas de acordo com critérios pré-definidos como: renda familiar até 03 salários mínimos; maior número de filhos (5 a 10 filhos); menor número de cômodos no domicílio; além de preferência por famílias que estivessem pagando aluguel e participassem das reuniões (URBEL, 1996).

Após obtenção de recursos obtidos junto à Secretaria Especial de Assuntos Comunitários (SEAC), e repassados à AMABEL pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), os lotes foram doados às famílias selecionadas pelos núcleos, e distribuídos através de um sorteio feito pela AMABEL. Esta ficou responsável pelo material a ser entregue, a fiscalização da construção das casas e repasse das fichas selecionadas para SMAC. Posteriormente, seria cobrada das famílias uma taxa de 10% do salário mínimo, por 05 anos, com o objetivo de reverter em benefícios para a própria comunidade; porém, esta taxa nunca foi cobrada (URBEL, 1996b).

Em janeiro de 1987, foi iniciada a construção das casas na primeira gleba, em regime de auto-construção, onde cada família tinha direito ao material de construção suficiente para levantar 02 cômodos no prazo máximo de 45 dias. No início de 1988, após negociações, nova

¹⁴Em março de 1986, Padre Poggi fundou a AMABEL – Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte, a fim de organizar os moradores de aluguel de diversos núcleos da cidade para avançar na conquista do objetivo comum que era de se conseguir casa própria para as famílias carentes.

remessa de verbas foi liberada, a curto prazo, e as obras na segunda gleba foram concluídas. Para terminar as casas da terceira gleba, foram conquistados mais recursos, em 1989, junto ao Programa PRÓ-HABITAÇÃO. Nos anos seguintes, o Conjunto foi objeto de ocupação desordenada, através de invasões em áreas verdes e institucionais, sendo que em 1991, o próprio poder público, através da URBEL, demarcou áreas verdes para nova ocupação e levou para o local cerca de 40 famílias.

No caso do Conjunto Floramar, a implantação foi motivada pela formação de um movimento de aproximadamente 685 famílias, moradoras de aluguel de diversos bairros da cidade, que, em 1º de maio de 1989, ocuparam uma área na Vila São José (próxima à Av. Pedro II) durante 24 horas e, no dia seguinte, a sede da Prefeitura, com o objetivo de obter recursos para construção de unidades habitacionais sob regime de cooperativa. Tinham o apoio da Federação das Associações dos Moradores de Bairros e Vilas de Belo Horizonte (FAMOBH), da União dos Movimentos Populares Independentes (UMPI) e da Associação dos Moradores de Aluguel de Belo Horizonte (AMABEL).

Novamente, em 1990, por não terem até então nenhuma solução para o problema, ocuparam o adro da Igreja de São José, onde permaneceram durante 15 dias, e a partir daí criaram a Cooperativa do Movimento Popular (COMOPOM). Após negociações com o Estado e o Município, neste mesmo ano, as famílias foram assentadas provisoriamente numa área municipal no Bairro Floramar, sob barracas de lona, e em outros dois acampamentos, em áreas do Estado, nos Bairros Etelvina Carneiro e Ribeiro de Abreu, na região norte de Belo Horizonte (URBEL, 1996a).

O governo do Estado, através do Programa PRÓ-HABITAÇÃO, desapropriou a área do Bairro Ribeiro de Abreu para ocupação de 300 famílias e, através de um convênio feito com a URBEL, foi liberada uma área de aproximadamente 23.000 m² do Bairro Floramar, para 235 famílias. O assentamento das famílias deu-se nos próprios locais dos acampamentos, que tiveram que passar por obras de urbanização complementares, como abertura de vias, e a construção de parte das unidades habitacionais em sistema de co-gestão, financiadas através de um programa municipal criado em função desta demanda específica – o Programa de Apoio ao Autoconstrutor (URBEL, 1996a).

Assim como o Conjunto Floramar, outros assentamentos iniciaram sua ocupação através de acampamentos. Em 1988, o Conjunto Confisco, localizado na região da Pampulha, também foi ocupado, inicialmente, por um grupo de famílias de várias partes da cidade, em área de propriedade do Estado, de cerca de 200.000 m², na divisa dos municípios de Belo Horizonte e Contagem. À ocupação das primeiras sessenta famílias que aguardavam material

de construção cedido pela Prefeitura para construção de casas, somaram as famílias provenientes da ocupação do Conjunto Mariquinhas, que ocuparam as áreas remanescentes e as áreas mais acidentadas (URBEL, 1994).

Com a desapropriação da área e entrega de material de construção às famílias, as primeiras moradias foram improvisadas, com condições precárias habitação, devido à insuficiência de atendimento de serviços de água, luz, rede de esgoto, transportes e pavimentação das ruas. As melhorias foram conquistadas através de mobilização da comunidade que buscou apoio junto ao governo do Estado, Prefeitura, CEMIG e COPASA para obtenção de infra-estrutura básica (URBEL, 1994). Entretanto, a localização do Conjunto, desmembrado em municípios diferentes, sempre se apresentou como um dificultador para o atendimento de serviços básicos de saúde e educação aos moradores de toda a área, muitas vezes excluídos dos critérios de beneficiamento específicos para cada município.

O Conjunto Mariquinhas¹⁵, localizado em uma área de aproximadamente 125.000 m² na região norte da cidade, originou-se de uma ocupação, em janeiro de 1990, de 550 famílias provenientes do bairro 1º de Maio. Após tentativa de negociação com o então vice-prefeito Eduardo Azeredo para permanência na área, as famílias foram retiradas do local em apenas uma semana por ordens do governador Newton Cardoso. Tendo sido expulsos, os invasores ocuparam a Igreja de São José, onde ficaram por cerca de 12 dias, promovendo negociações com o Estado, que desencadearam no reassentamento de 350 famílias no Conjunto Confisco, na região da Pampulha, e 158 famílias no Conjunto Ribeiro de Abreu, na região nordeste (URBEL, 1994b).

Apesar da desapropriação da área pelo governo do Estado, em maio de 1990, a construção das casas no Conjunto Mariquinhas foi interrompida devido à sucessão do governo estadual. Com a promessa não cumprida de assentamento de famílias e construção de casas, um grupo proveniente do Bairro Jaqueline, assim como outros núcleos de sem-casa, se unificaram ao movimento e organizaram nova ocupação em frente à Igreja de São José, em julho de 1991, onde permaneceram por 30 dias. Retomando, assim as negociações com a COHAB, conquistaram o direito ao cadastramento para assentamento em uma área na Fazenda Marzagânia, próxima à Sabará-MG, enquanto as casas do Conjunto Mariquinhas seriam construídas. Diante das condições precárias no local, as lideranças comunitárias

¹⁵ O nome vem do fato da área ter pertencido a três irmãs solteiras, que detiveram a posse da terra por aproximadamente 20 anos, sem pagar imposto ao INCRA. Essas senhoras idosas chamavam a atenção das crianças que, para ir à escola, passavam por suas terras, sendo apelidadas de Mariquinhas (URBEL, 1994c).

propuseram a ocupação, em barracas de lona, de uma área verde no próprio Mariquinhas até o término das construções.

Após cadastramento de cerca de 500 famílias, foi feita uma sindicância social com o objetivo de comprovar situações sócio-econômicas definidas por critérios como: ter família constituída por um responsável e dependentes, à exceção para aqueles muito idosos ou em situação de incapacidade; renda familiar mínima de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo e máxima de quatro salários-mínimos; não possuir casa própria ou estar vinculado a financiamento habitacional; e integrar o grupo de acampados da Igreja de São José ou da Fazenda Marzagão. Foram contempladas 332 famílias dentre aquelas cadastradas e já selecionadas, através de um sorteio, realizado em outubro de 1993, com assinatura de contrato de posse e previsão de financiamento do valor dos lotes (URBEL, 1994b).

Em julho de 1994, foi firmado um convênio entre o Estado de Minas Gerais, através da COHAB, a Prefeitura de Belo Horizonte, através da SUDECAP, de forma a estabelecer uma parceria para execução do projeto de assentamento e promoção de melhorias na infraestrutura da área.

Também em área desapropriada pelo Estado encontra-se o Conjunto Minas Caixa B. Localizado na região de Venda Nova, foi construído no ano de 1988. Através de discussões com representantes do governo estadual para reivindicação de moradias e melhores condições de infra-estrutura para o Bairro Minas Caixa, o movimento dos sem-casa da região tomou para si a responsabilidade de procurar uma área para tal fim. Próxima ao bairro, foi indicado um terreno de propriedade do Estado para construção das moradias pretendidas.

Os recursos provenientes do programa PRÓ-HABITAÇÃO foram liberados para construção de 350 casas, o que não foi suficiente para atender às mais de 500 famílias envolvidas. Assim, o critério de escolha foi a frequência às reuniões, tempo de espera e a necessidade de cada família, embora tivessem sido privilegiadas 61 famílias que já moravam em condições precárias na área cedida pelo governo. Cada família recebeu um lote e teve acesso ao material necessário para a construção da sua casa em um prazo máximo de 60 dias, em regime de mutirão, sendo orientadas por acompanhamento técnico. As primeiras 60 casas foram entregues com água encanada, padrão de luz, esgoto, e somente após a conquista de mais recursos, foi retomado o processo de construção das casas, que durou, aproximadamente, dois anos. O Conjunto possuía ainda, uma extensa área verde e uma creche que foi substituída, anos mais tarde, por uma escola pública (URBEL, 2008c).

Segundo documento da URBEL (2008c), a então presidente da associação comunitária do Bairro Minas Caixa¹⁶ relata o sorteio das casas como um grande acontecimento:

Emocionante demais! Precisava que todos os governantes, os políticos, as pessoas envolvidas que tem um mínimo de condição de ajudar vissem, por que moradia é sagrada! É emocionante mesmo, as pessoas conseguindo as suas moradias! (URBEL, 2008c, p.25).

As famílias que não obtiveram suas moradias no prazo de um ano ocuparam a área verde do Conjunto Minas Caixa, imprópria para habitação por se tratar de área de alta declividade e com risco de deslizamentos. A ocupação desta área deu-se no prazo de apenas uma semana, sob forte repressão policial, porém, sem controle da Associação Comunitária e do poder público.

Na área do Conjunto, o governo do Estado não deu continuidade às outras necessidades de infra-estrutura urbana, repassando a responsabilidade de sua manutenção para a Prefeitura Municipal, através da URBEL. A urbanização ocorreu posteriormente, na década de 1990, quando foram executadas a pavimentação das vias e a canalização do esgotamento sanitário.

O Conjunto Antônio Ribeiro de Abreu, popularmente conhecido como Novo Aarão Reis, localiza-se também em terrenos de propriedade do Estado, na região norte da cidade. Foram desapropriadas, pelo Estado de Minas Gerais, quatro glebas para implantação do Conjunto, construído de acordo com um projeto de parcelamento não aprovado, elaborado pela Companhia de Habitação do Estado (COHAB).

Sua ocupação ocorreu em duas etapas distintas, sendo a primeira em 1992, quando os lotes foram doados, através de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso de Imóveis, à população dos acampamentos próximos, provenientes de outras vilas do município. Em setembro, ocorreu o sorteio de lotes para beneficiamento das famílias, que se comprometeram a construir suas casas com recursos próprios. As primeiras construções foram feitas sob o regime de mutirão, na parte central do conjunto, que contava com melhor infra-estrutura urbana, seguindo as cartilhas de construção do projeto de casa-padrão da SEHAB/COHAB-M. A segunda ocupação deu-se nas áreas periféricas do conjunto, às margens do Ribeirão do Onça, em áreas de preservação permanente com declividade acentuada e nas faixas de domínio da Rodovia MG-20. Trata-se de área desprovida de infra-estrutura de saneamento,

¹⁶ A reconstituição da história do Conjunto Minas Caixa B foi baseada, dentre outras fontes, nos relatos de moradores antigos como a ex- presidente da associação comunitária, Maria da Conceição Pinheiro.

com graves problemas de lançamento de lixo doméstico no Ribeirão e com casas mais precárias, distribuídas ao longo de becos (URBEL, 2008). Assim como outros conjuntos localizados em propriedade do Estado, o Conjunto Antônio Ribeiro de Abreu/Novo Aarão Reis encontra-se sob responsabilidade da Prefeitura Municipal, através da URBEL, que intervém na área com obras de urbanização.

O Conjunto São Francisco de Assis (Braúnas), localizado na região da Pampulha, embora também tenha sua origem em movimentos de ocupação, apresenta uma peculiaridade no que se refere à propriedade do terreno, ainda pertencente a particulares. O movimento partiu da organização de um grupo de 56 famílias moradoras de aluguel e de casas cedidas na própria região, que tiveram apoio da Associação de Moradores do Bairro Braúnas, da FAMOBH, dos padres orionitas e das irmãs recoletivas.

A primeira ação, em 1990, consistiu na ocupação de um terreno no Bairro Braúnas-Trevo, destinado à preservação ambiental, de onde as famílias foram retiradas sob força policial. Dirigiram-se à Regional Pampulha, onde permaneceram por pouco tempo e posteriormente, acamparam nas proximidades da Igreja de São Francisco de Assis enquanto as negociações eram realizadas com a Prefeitura. Em acordo com a Regional, as famílias retornaram ao terreno no Braúnas, onde ficaram instaladas em barracas de lona até a aquisição do material para construção das casas por regime de autoconstrução. A URBEL realizou o cadastro das famílias, a fim de subsidiar a negociação para o assentamento do grupo, e executou o levantamento topográfico, a planta de parcelamento e o acompanhamento técnico (URBEL, 1990). O terreno de aproximadamente 15.000 m²., destinado a equipamento de uso comunitário em parcelamento particular pertencente à Construtora Modelo, seria repassado ao poder público como forma de dação em pagamento por dívidas de IPTU, o que não ocorreu desde então.

Dentre os conjuntos implantados em terrenos do Estado, o Conjunto Taquaril, constitui o maior deles. Localizado na divisa dos municípios de Belo Horizonte e Sabará, foi implantado na década de 1980, sendo subdividido em 14 setores – 12 inseridos na região leste de Belo Horizonte e dois em Sabará – que abrangem 6041 lotes.

Em 1981, o terreno onde se assenta o Conjunto Taquaril, originalmente de propriedade da extinta Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de Minas Gerais (CODEURB), foi objeto de parcelamento de um bairro denominado Castanheiras, para implantação de sítios de recreio, com área mínima de 2300 m². Foram implementadas, no entanto, apenas 40% da infra-estrutura do parcelamento, as vias primárias e algumas obras de drenagem (URBEL, 1995b).

Entre 1984 e 1987, o movimento dos sem-casa, liderado pelo Centro de Ação Comunitária Vera Cruz, realizou manifestações e caminhadas até a Prefeitura para exigir a liberação e a demarcação do loteamento Castanheiras para reassentamento de famílias de baixa renda. Entretanto, somente em 1987, na administração do prefeito Sérgio Ferrara, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte assinou um convênio de permuta dos terrenos com a CODEURB, e tomou iniciativa de reparcelar a área em 2000 lotes de aproximadamente 150 m², mudando totalmente o tipo de ocupação que se daria ao local. Na primeira gleba ocupada, cerca de 800 lotes foram entregues a 1883 famílias, escolhidas após uma triagem realizada pelo próprio movimento dos sem-casa e pela Prefeitura, que forneceu material de construção e acompanhamento técnico para a construção das casas em um prazo de apenas três meses, em regime de mutirão (URBEL, 1995b). Muitas famílias vieram do Bairro Alto Vera Cruz e de outros bairros próximos como Caetano Furquim, Pompéia, Casa Branca, São Geraldo, Vera Cruz, Paraíso, Esplanada e até regiões mais distantes da cidade. As famílias são, na maioria, de baixa renda, do interior de Minas ou sul da Bahia.

Em 1988, em nova reivindicação do movimento dos sem-casa para reassentamento de famílias desabrigadas, foram transferidas para o Conjunto Taquaril mais 300 famílias. Em 1992, após um período de fortes chuvas, foi realizada uma análise das áreas de risco dos bairros populares implantados sem infra-estrutura, chegando à conclusão que o problema de instabilidade do solo no Conjunto Taquaril apresentava-se generalizado e não se adequava à implementação de conjunto habitacional popular (URBEL, 1993). Isto porque as características geológicas desfavoráveis – instabilidade do solo formado por xistos e filitos – e as grandes declividades, aliadas à precária condição do saneamento básico e ao baixo padrão habitacional tornaram o Conjunto uma área de risco potencial. Em relatório sobre o saneamento básico no Conjunto Taquaril foi relatado:

Desta forma, verifica-se que não ocorreu, já no nascimento do Bairro Taquaril, incorporação de variáveis no planejamento e na execução do loteamento, que traduzissem características (potencialidades, fragilidades, etc.) do sítio e tão pouco do tipo de uso que se daria para a área (não há registros sobre infra-estrutura relativa ao uso habitacional), apesar da consciência e conhecimento de todos estes fatores e seus efeitos (URBEL, 1993).

Após sua ocupação inicial, a área do Conjunto Taquaril cresceu desordenadamente, ocasionando um processo de adensamento em razão da subdivisão informal dos lotes originais e das sucessivas invasões de áreas verdes e institucionais, margens de córregos, e áreas de alta declividade e de risco geológico. Considerando sua complexa problemática urbanística e

social, o Conjunto foi objeto de um Plano Diretor, elaborado pela URBEL em 1995 e atualizado em maio de 2001, que apontou a necessidade de grande número de remoções e de intervenções urbanísticas na área.

Em área de propriedade da URBEL, pode-se destacar ainda a implantação dos conjuntos Providência e Mariano de Abreu. O Conjunto Providência, localizado na região norte da cidade, foi implantado em terrenos urbanizados desapropriados pela URBEL à COEMP – Comércio e Empreendimentos S/A e da Comercial Mineira S/A, em 1991. Os lotes integrantes de parcelamento aprovado do Bairro Providência, foram reparcelados para assentamento de aproximadamente 50 famílias, oriundas da própria região, em áreas de risco.

O Conjunto Mariano de Abreu, localizado na região leste do município, é fruto de desapropriação para fins de interesse público e social¹⁷, de um terreno originalmente denominado "Freitas". Com a desapropriação feita pela Prefeitura de Belo Horizonte, o terreno foi adquirido pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL que promoveu a venda dos lotes, posteriormente, à população de baixa renda.

O Conjunto teve sua implantação a partir de 1985, mas somente na gestão de Sérgio Ferrara houve uma ocupação massiva, quando foram edificadas mais de trezentas casas, através de regime de mutirão, com apoio da Associação Comunitária Cinco de Janeiro. Os lotes doados variavam entre 125 e 200 m², todos com documentação e prazo de cinco anos para pagar, com valor mensal de 4% (quatro por cento) do salário mínimo (URBEL, 2000c).

Em 1985, no dia 23 de fevereiro, data da realização da primeira edição do Festival de Música Rock In Rio, no Rio de Janeiro, foi organizado o mutirão para a construção das casas do Conjunto Mariano de Abreu, motivo pelo qual o conjunto foi apelidado popularmente como Rock In Rio. Para pressionar o poder público a construir o Conjunto, foi fundada, em 27 de agosto de 1985, a Associação Comunitária e Habitacional Cinco de Janeiro. Para ocupar as casas, além dos moradores da Vila Mariano de Abreu, foram removidas famílias instaladas em áreas de risco dos bairros Nova Granada, Alto Vera Cruz e Favela do Rio Arrudas.

O Conjunto teve fases diferentes de ocupação, sendo que nas primeiras fases, na década de 1980, a ocupação se deu de forma regular, em quadras bem definidas, compostas de lotes cujas construções foram erguidas por iniciativa de cada morador. Em uma fase posterior, já na década de 1990, a ocupação se deu forma desordenada, quando houve invasões nas áreas verdes e áreas destinadas a logradouros públicos ou à implantação de equipamentos urbanos. Estas áreas apresentavam características precárias do ponto de vista geológico, com desníveis

¹⁷ Através de decreto nº 4.826 de 26 de setembro de 1984.

significativos provenientes da existência de quatro pedreiras, que interrompia o sistema viário e impulsionou a formação de becos, e conseqüentemente, a favelização do Conjunto.

Diante do histórico de implantação da maioria dos conjuntos habitacionais de interesse social, no período de 1986 a 1993, é possível caracterizá-los, sob diversos aspectos, para que seja possível uma análise comparativa, posteriormente, com os conjuntos habitacionais produzidos após a criação da Política Municipal de Habitação, em 1994 (Figura 1).

Gestão municipal

Verifica-se que as iniciativas do governo municipal no tocante à questão habitacional eram trabalhadas de forma pontual e clientelista. Em virtude da inexistência de uma política de habitação eficaz no âmbito municipal, a questão era tratada quando havia um tensionamento social entre o poder público e os mandatários, dentre eles a população organizada do movimento dos sem-casa. Considerada esta a via de acesso aos projetos habitacionais, os benefícios eram concedidos conforme o nível de organização da população, as concessões promovidas de forma diferenciada para cada situação.

É importante lembrar que, após sua implantação, os conjuntos habitacionais foram objeto da ação direta do Estado, através de investimentos públicos pontuais, realizados em razão das pressões populares sobre os políticos que atuavam em cada região. Embora o Programa de Habitação Popular do governo Sérgio Ferrara constituísse uma iniciativa pioneira de participação comunitária, caracterizava-se por uma participação social restrita, com características de indução pelo poder municipal no atendimento às demandas identificadas como prioritárias (SILVA JÚNIOR, 2001).

A partir das mudanças na gestão municipal, no sentido da institucionalização da participação popular e da inversão de prioridades na destinação dos recursos públicos, os conjuntos habitacionais de interesse social se tornaram alvo de investimentos públicos na área de infra-estrutura e saneamento, e investimentos sociais através de políticas setoriais nas áreas da saúde, educação, assistência social, transporte, cultura e lazer. Foram realizadas obras de urbanização como drenagem e saneamento de córregos e pavimentação de vias, e promovida a construção de escolas e de centros de saúde, implantação de praças e áreas de lazer, que asseguraram melhores condições à população destas áreas.

Produção de unidades habitacionais

Embora o programa habitacional não incentivasse soluções mais qualitativas para a habitação, com proposta de articulação com a política urbana, a produção habitacional neste

período foi bastante significativa, tendo em vista que foram produzidos 26.582 lotes, com unidades habitacionais a serem construídas em 20 conjuntos habitacionais. Ainda que atuasse de forma pontual, as iniciativas neste setor contribuíram para diminuir o déficit habitacional no município, conseqüência do grande processo de migração do campo para a cidade, que direcionava a população de baixa renda à precariedade das condições de moradia – aluguel, cessão, invasão de áreas verdes e margens de córregos.

Financiamento

Quanto à forma de financiamento, o governo municipal utilizava recursos de diferentes programas dos governos estadual e federal. Com recursos do programa federal PROMORAR foram implantados os conjuntos Jatobá I, Jatobá II, Jatobá III, Jatobá IV e Bonsucesso, na região do Barreiro, com um total de 2.937 habitações populares. Já os recursos dos programas federais PRÓ-HABITAÇÃO (Programa Comunitário de Habitação Popular) e PROINCO (Programa de Integração Comunitária), foram utilizados para implantação dos conjuntos habitacionais Capitão Eduardo, Jardim Filadélfia, Paulo VI, Taquaril e Jardim Felicidade, com um total de 7.874 habitações populares (URBEL, 1990b).

Crítérios para beneficiamento

Os critérios para beneficiamento das famílias cadastradas pelas entidades representativas dos movimentos de sem-casa eram basicamente aqueles exigidos pelo Programa Municipal de Habitação Popular: tempo de residência mínima de dois anos no Município de Belo Horizonte; renda familiar máxima de até três salários mínimos; não possuir propriedade de outro imóvel na Região Metropolitana de Belo Horizonte; e não seria permitida a aquisição de mais de um lote pela mesma pessoa. Tinham preferência para aquisição dos lotes a população desabrigada, vítimas de catástrofe ou calamidade pública, os moradores de favelas, aqueles cujas moradias estivessem correndo risco de segurança, e os que constituíssem agrupamento familiar mais numeroso.

Propriedade

Desde a gestão do prefeito Sérgio Ferrara, que teve início em 1986, até a criação da Política Municipal de Habitação, em 1994, foram implantados 20 conjuntos habitacionais de interesse social em Belo Horizonte. Isoladamente, ou em parceria com o governo estadual, o governo local contribui para a implantação de conjuntos, preferencialmente em terrenos de propriedade municipal (13 conjuntos) – considerados aqui também aqueles em terrenos da

Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL); além de terrenos de propriedade do Estado (seis conjuntos) e até mesmo em propriedade particular (um conjunto). A preferência por áreas municipais é óbvia do ponto de vista da facilidade de regularização do parcelamento e da documentação de registro, embora possa se afirmar que somente três conjuntos tenham sido objeto de regularização fundiária até 2000 – Mariano de Abreu, Providência e Jardim Filadélfia, propiciando aos moradores a condição de proprietários do terreno que ocupam.

Cabe destacar que, exceto no caso do Conjunto Mariano de Abreu, cujos lotes foram financiados aos ocupantes pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), proprietária do terreno, em todos os outros conjuntos implantados em terrenos de propriedade municipal e estadual os lotes foram repassados através de doação. Nestes, os moradores receberam a posse dos lotes, sendo identificados cada um em seu imóvel através de carteiras que correspondiam ao cadastro dos novos ocupantes.

À exceção dos conjuntos Mariano de Abreu, Providência, Taquaril e os Jatobás I a IV, que constituíam loteamentos já aprovados oficialmente na Prefeitura, todos os outros conjuntos habitacionais deste período foram implantados com base em projetos de parcelamento não aprovados, que abrangiam a abertura de sistema viário, e destinação de áreas para lotes, equipamentos e áreas de preservação. Somente após a regularização fundiária passaram a constituir parcelamentos aprovados, reconhecidos oficialmente pela prefeitura.

Localização

Uma breve análise da ocupação da cidade na década de 1980 (MARQUES, 2001) permite verificar que a disponibilidade de terras foi fator importante para influenciar a localização dos conjuntos, assim como para seu tamanho. Foram preferencialmente escolhidas as áreas periféricas, distantes do centro tradicional da cidade que, na década de 1980, constituía importante foco de comércio e serviços, sendo observada uma maior concentração nas regiões Norte, Nordeste e no Barreiro (Tabela 1). Alguns foram construídos em áreas destinadas a aterros sanitários (Paulo VI, Capitão Eduardo e Jardim Filadélfia) e, algumas vezes, fora do limite do Município de Belo Horizonte, em propriedade pertencente ao Estado, como é o caso dos conjuntos Confisco (em parte no Município de Contagem) e Taquaril (parte no Município de Sabará).

Zoneamento

À época em que foram implantados, a maioria dos conjuntos habitacionais localizava-se não somente em zonas residenciais (ZR), mas também em zonas de expansão urbana

(ZEU), zonas industriais (ZI) e até mesmo zonas rurais¹⁸, ou seja, áreas não destinadas especificamente para fins habitacionais. Entretanto, a partir de 1996, quando da aprovação da nova lei de parcelamento do município, todos estes conjuntos já ocupados foram inseridos em Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), definidas como:

...as regiões nas quais há interesse público em ordenar a ocupação, por meio de urbanização e regularização fundiária, ou em implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo... (BH, 1996, p.65).

Em uma distinção do restante da cidade dada pelo zoneamento, as vilas e favelas foram classificadas como ZEIS-1, enquanto os conjuntos habitacionais foram classificados como ZEIS-3, que constituem as regiões edificadas em que o Executivo implantou conjuntos habitacionais de interesse social. Esta inserção em zoneamento específico pode promover, de forma contraditória, a uma condição segregadora, por um lado, mas também a uma potencialização da intervenção do poder público em áreas mais precárias da cidade.

Enquanto área de interesse social, os conjuntos habitacionais estão sujeitos à urbanização submetida a legislação específica – Lei de Regulamentação da ZEIS¹⁹ – que define parâmetros urbanísticos mais permissivos, como menor largura de ruas e área menor dos lotes. Em relação ao restante da cidade, esta condição reforça a diferenciação espacial dos conjuntos habitacionais, embora seja difundida a idéia de que a urbanização e regularização fundiária promovam sua integração ao entorno e ao espaço da cidade.

Por outro lado, as áreas de interesse social integram o universo de atuação da Política Municipal de Habitação, sendo objeto de diversos programas desta política, o que permite centralizar o foco em áreas mais vulneráveis do ponto de vista das condições de ocupação, e potencializar a atuação do poder público. Por exemplo, somente as áreas de risco geológico inseridas em ZEIS são objeto de atuação do Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), programa destinado a diagnosticar a situação de risco e indicar as medidas corretivas que possam ser realizadas pelos moradores ou pela prefeitura. Assim também, existe um Orçamento Participativo específico para vilas, favelas e conjuntos habitacionais, que garante recursos geralmente destinados à urbanização, tratamentos de áreas de risco, moradia, lazer e saneamento. Outro aspecto importante é a elaboração dos Planos Globais Específicos para estas áreas, que constitui um instrumento de planejamento para captação de recursos e

¹⁸Conforme classificação do zoneamento definido na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte de 1985 (Lei Municipal 4.034/85).

¹⁹Capítulo VI – Da Regularização Fundiária da ZEIS-1 e ZEIS-3, da Lei Municipal nº 8.137/00.

aplicação em intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social. Como estes, destacam-se ainda o Programa de Regularização Fundiária e o Programa de Reassentamento de Famílias em função de Obras Públicas (PROAS), todos com atuação somente em áreas de interesse social.

Tamanho dos conjuntos

Em relação ao tamanho dos conjuntos habitacionais – dentre os maiores se destacam o Conjunto Taquaril, implantado com 6041 lotes, e o conjunto Jardim Felicidade, implantado com 4516 lotes – é possível dizer que constituíram empreendimentos impactantes, tanto para os bairros existentes no entorno, quanto para a própria população assentada. Na medida em que houve um deslocamento de grande quantidade de pessoas para áreas que anteriormente se caracterizavam como vazios urbanos, as demandas de serviços públicos se apresentaram logo de início. Entretanto, esses conjuntos permaneceram ainda por muitos anos com infraestrutura precária e sem equipamentos públicos e comunitários (posto de saúde, escolas, creches) para atendimento da população residente na região.

Em muitos conjuntos, um outro fator agravante para a precarização das condições de moradia foram as invasões às áreas impróprias para ocupação, denominadas “áreas verdes”. Estas invasões, na maioria das vezes organizadas, foram apoiadas pelo governo local, e, em alguns casos, em virtude de demandas pontuais de reassentamento, o próprio poder público encaminhou as famílias para ocupação de tais áreas nos conjuntos, promovendo o parcelamento dos terrenos para ocupação.

O adensamento destes conjuntos, seja através da expansão das construções, seja pela indevida ocupação das áreas verdes, provocou uma significativa descaracterização do padrão habitacional. O que se observa ao longo dos anos é que a maioria destes conjuntos apresenta, entre seus limites, áreas de ocupação diferenciada, tanto nos aspectos urbanísticos, quanto pelas características socioeconômicas da população residente, o que os distingue tanto internamente, quanto em relação aos bairros do entorno.

Tipologia construtiva

É importante lembrar que os conjuntos habitacionais deste período são considerados *conjuntos habitacionais de interesse social*, visto que são fruto de uma política habitacional voltada para população de baixa renda e caracterizam-se pelo agrupamento de edificações, construídas com tamanho reduzido, do tipo “embrião”, em regime de autoconstrução. As unidades habitacionais apresentavam uma tipologia de edificação horizontalizada, residencial

unifamiliar, implantada em lotes individuais delimitados por um sistema viário e áreas com previsão para instalação de equipamentos públicos.

Esta tipologia de conjunto habitacional não mais seria adotada a partir da Política Municipal de Habitação, cujas diretrizes orientavam para a construção de conjuntos menores, com o objetivo de melhor integrá-los ao espaço urbano. Além disso, fatores importantes como o preço da terra a ser desapropriada e o alto preço da produção das edificações, que já chegaram a custar R\$23.000,00 a unidade habitacional (BH, 2007), interferiram fundamentalmente na produção de moradias no período seguinte.



Figura 1 - Síntese das características de propriedade, zoneamento e localização dos conjuntos habitacionais de interesse social (1986-1993)

2.3.4 Políticas de habitação de interesse social – 1994 a 2000

2.3.4.1 A administração municipal - 1994 a 2000

Como visto, após a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização das políticas redefiniu novas competências, passando a atribuição da gestão dos programas sociais para Estados e Municípios. Neste novo ambiente, vários programas foram implementados, dando ênfase a propostas de gestão democrática das cidades com a participação popular direta na definição de prioridades.

Um importante avanço no Município de Belo Horizonte ocorreu a partir de 1993, quando o governo da Frente BH Popular (1993-1996) assumiu a administração municipal, tendo à frente o prefeito Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT). Somarriba e Dulci (1997) afirmam que este governo procurou dar respostas à grave questão da escassez de moradias no município, diferentemente do seu antecessor, que evitou tomar medidas neste setor por temer o efeito perverso da atração de migrantes do interior pela oferta de novas moradias na capital.

A nova gestão apontava para um redirecionamento no modo de governar que propunha a inversão de prioridades e uma incorporação da participação popular nos processos de decisão e planejamento, numa visão de ruptura política com os modelos tradicionalistas de governo. Estruturada em torno de quatro eixos básicos – político, social, econômico e administrativo – a proposta apresentava ações no sentido da ampliação da gestão democrática, da descentralização e modernização institucional, e do direito à cidade (BEDÊ, 2005).

Dentre as iniciativas que representaram a decisão política de incorporar a participação popular na definição das prioridades da administração, destaca-se a instituição do Orçamento Participativo (OP) e a continuidade da implementação dos Conselhos Municipais.

No tocante ao Orçamento Participativo (OP), sua concepção de participação social foi mais completa em relação aos programas públicos dos governos anteriores, na medida em que constituiu um canal de participação tanto de associações populares e entidades representativas, como de cidadãos sem vinculação a movimentos organizados (SOMARRIBA E DULCI, 1997). O OP representou a possibilidade de inverter a aplicação dos recursos municipais, implantando a necessidade de discussão e aprovação das prioridades de investimento, previamente estipulado, em áreas mais precárias da cidade.

Neste contexto, destaca-se um acontecimento importante. No processo de destinação de recursos para as obras do Orçamento Participativo de 1995, realizada no ano anterior, a pressão popular de demanda por habitação assumiu tamanha proporção que o governo municipal resolveu instituir um Fórum, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

Paralelamente ao OP, na gestão de Patrus Ananias foi conduzida e aperfeiçoada a participação social por meio dos Conselhos Municipais, tornando-se muitos deles instâncias deliberativas e/ou consultivas, e até mesmo executivas, das políticas públicas. Para Silva Júnior (2001), foi uma administração que otimizou a arrecadação municipal e ficou marcada pela prioridade política em atender áreas sociais.

No campo habitacional, a proposta buscava assegurar o direito à habitação como condição para desenvolvimento do indivíduo e garantia de sua própria segurança. Em 1993,

com base em uma nova concepção da política habitacional vinculada à política urbana, foi criado o Sistema Municipal de Habitação, que aprovou a nova Política Municipal de Habitação (PMH) em Belo Horizonte. A nova política destinava-se a atender a população de baixa renda, através da intervenção em vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social produzidos pelo poder público, assim como por meio da produção de novas moradias.

A partir do último ano da administração Patrus, foi restabelecido o Programa Autogestão que envolvia as associações comunitárias diretamente no gerenciamento dos recursos municipais para execução física de habitações, com assessoria técnica do poder público. Segundo Silva Júnior (2001), este programa contribuiu para o aumento dos investimentos na área habitacional até o segundo ano da administração Célio de Castro (1998), com recursos da ordem de R\$1,6 milhões, significativo em relação aos outros investimentos sociais entre 1996 e 1998 (SILVA JÚNIOR, 2001). O maior volume de aplicação de recursos em habitação nas gestões Patrus Ananias e Célio de Castro explica-se pela priorização dada pela população a esta política, através do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), aliada à disponibilização de recursos municipais para os empreendimentos habitacionais, em vista da escassez de recursos federais e estaduais voltados para habitação popular no período.

Em termos de continuidade política, a vitória do candidato Célio de Castro (PSB), pela Frente BH Novo Século, nas eleições de 1996, representou um reforço ao projeto já implementado pela Frente BH Popular. Na primeira administração de Célio de Castro (1997-2000), boa parte dos recursos disponíveis foi realocado para as dívidas assumidas pelo seu antecessor, o que fez diminuir a flexibilidade da gestão das receitas fiscais e o atendimento das demandas sociais, via política compensatória (SILVA JÚNIOR, 2001).

No tocante à gestão participativa, a administração de Célio de Castro adotou o mesmo programa político de participação social da Frente BH Popular, o que propiciou avanços significativos, tanto na gestão participativa direta do OP como dos Conselhos Municipais. Assim, também, deu continuidade à Política Municipal de Habitação, criada em 1994, tanto no primeiro mandato (1997-2000) quanto no segundo mandato (2001-2004).

Nesta linha de atuação da política habitacional, foi firmada uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a Caixa Econômica Federal (CEF), a fim de operacionalizar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que utiliza verba do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para construir unidades habitacionais às famílias de baixa renda. A parceria prevê que a Prefeitura seja responsável pelo recebimento das inscrições e triagem dos inscritos, e à CEF, a tarefa da análise socioeconômica e a aprovação do candidato, que paga

taxas de arrendamento do imóvel por um período de até 15 anos, com opção de compra. Os critérios estabelecidos são dados pela Política Municipal de Habitação, além daqueles exigidos pela CEF, como possuir nacionalidade brasileira e idade mínima de 18 anos, estar com CPF em situação regular, não ter o nome no Sistema de Proteção ao Crédito (SPC) e/ou Serasa, e possuir renda familiar mensal bruta (soma das rendas do casal sem descontos) de R\$ 700,00 a R\$ 1.800,00 (BH, 2007).

Após 2000, outros acontecimentos políticos influenciaram a atuação do poder público no setor da habitação de interesse social, razão pela qual vale torna-se importante destacar o contexto.

Com a reeleição do prefeito Célio de Castro (2001-2004), a política de habitação no município não sofreu grandes mudanças na linha ideológica, que partia do princípio da integração da política habitacional com a política urbana. Mesmo a partir de 2002, quando Célio de Castro obteve licenciamento por motivos de saúde, assumiu o governo municipal o então vice-prefeito Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT), que atuou na mesma linha de trabalho. Após esta gestão, Fernando Pimentel foi eleito prefeito para o período 2005-2008, o que possibilitou à coligação formada pelos partidos de esquerda uma continuidade na condução da política municipal de habitação, em virtude da permanência no poder, do Partido dos Trabalhadores, por 16 anos seguidos.

Porém, na área da habitação, novos desafios se apresentaram ao governo municipal desde então, sendo que o maior deles aconteceu em 2003, quando as chuvas de janeiro deixaram inúmeros desabrigados na cidade e foram necessárias ações emergenciais para abrigar as famílias moradoras das áreas de risco de favelas. Em razão da falta de espaço nos abrigos públicos e alojamentos, as famílias desabrigadas foram provisoriamente removidas para hotéis no centro da cidade e até mesmo para um estádio de futebol, na região da Pampulha, a fim de aguardar as providências para solução da falta de moradia. Pressionado pelo Ministério Público, que interviu no episódio em função de algumas mortes ocorridas nas favelas do Aglomerado Morro das Pedras, o governo municipal alugou casas através do Programa Bolsa Moradia²⁰, criado neste mesmo ano, com a finalidade de assegurar aos beneficiários o imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade. Em razão de um termo de ajustamento de conduta, firmado entre o Executivo Municipal e o

²⁰ O Programa Bolsa Moradia, criado através da Lei Municipal 8.566 de 14 de maio de 2003, e Decreto Municipal 11.375 de 02 de julho de 2003, é executado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), com a colaboração técnica das Secretarias Municipais de Assistência Social e da Habitação. Atende o ocupante de imóvel situado em áreas de risco que não dispõe de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, de acordo com os critérios da Política Municipal de Habitação (BH, 2003).

Ministério Público, o Programa Bolsa-Moradia foi utilizado, de início, para proporcionar abrigo provisório preferencialmente aos desabrigados pelas chuvas de janeiro de 2003, até que fossem edificadas as residências definitivas em um prazo de dois anos.

2.3.4.2 A Política Municipal de Habitação (PMH)

A partir de 1993, como visto, no tocante à política habitacional, a atuação do governo municipal expressou a proposta de uma gestão democrática da cidade, através da ampliação da participação popular no sistema de deliberação.

No ano de 1994, dando sustentação a uma nova abordagem da questão habitacional em Belo Horizonte, foi criado o novo Sistema Municipal de Habitação (Figura 2), constituído pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), que destinava os recursos para financiamento dos programas; pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), instância deliberativa que contava com a participação da sociedade civil; e pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), como órgão executor da Política Municipal de Habitação e gestor do Fundo Municipal de Habitação. Após 2000, o Sistema Municipal de Habitação passou a ser composto por dois órgãos executores: a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) e a Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMHAB)²¹.

O Fundo Municipal de Habitação Popular²², criado para dar suporte financeiro à Política Municipal de Habitação, era destinado dentre outras aplicações à construção ou recuperação de unidades habitacionais, inseridas em projetos de interesse social.

O Conselho Municipal de Habitação²³, o órgão deliberador da política de habitação municipal é constituído por representantes do movimento popular por moradia, sindicatos e

²¹A partir de 2000, através da reforma administrativa da Prefeitura, a responsabilidade pela ação e execução de planos e políticas habitacionais foi descentralizada entre as regionais e a recém criada Secretaria Municipal de Habitação, saindo do controle da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL. Assim, também, a gestão do Fundo Municipal de Habitação, até então definida pelo Sistema Municipal de Habitação como específica da URBEL, passou a se concentrar em outra Secretaria. No entanto, em 2003, a URBEL retomou parcialmente suas funções, criando uma separação de funções: coube à URBEL, através da execução de programas em vilas e favelas a responsabilidade pelo déficit habitacional qualitativo, enquanto à Secretaria Municipal Adjunta de Habitação, a responsabilidade pelo déficit habitacional quantitativo, através da produção de novas unidades habitacionais.

²²Criado através da Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955 e regulamentado em 1993, através da Lei Municipal 6.326/93.

²³Criado através da Lei Municipal 6.508/94.

centrais sindicais, entidades empresariais e de ensino superior e de profissionais liberais, além do executivo e legislativo municipal.

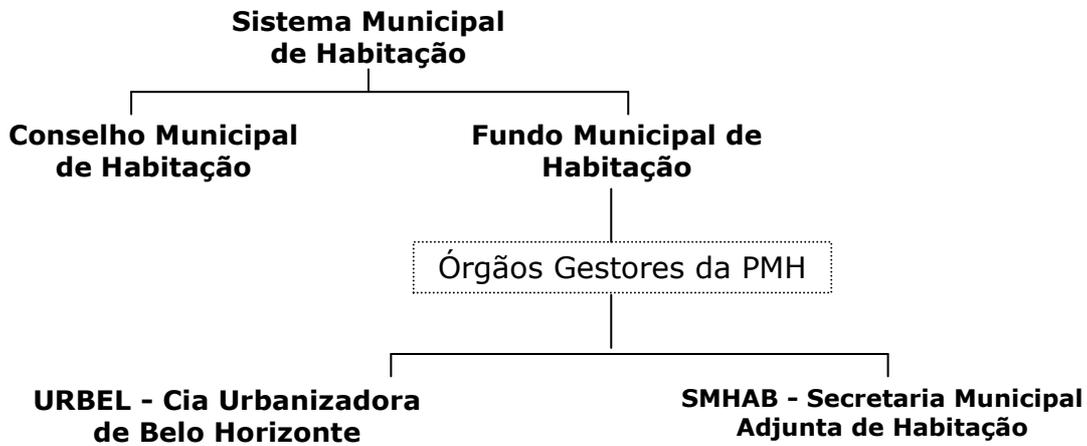


Figura 2 - Sistema Municipal de Habitação

Através da Resolução II do Conselho Municipal de Habitação foi aprovada a Política Municipal de Habitação, dentro de uma concepção de caráter abrangente e articulada com a política urbana. Desde então, a habitação deve ser entendida como “a moradia inserida no contexto urbano, provida de infra-estrutura básica, dos serviços urbanos e dos equipamentos comunitários básicos” (BH, 1994). A partir de um novo conceito de habitação, a nova política trouxe como diretrizes gerais a promoção do acesso à terra e à moradia digna, assegurando a vinculação da moradia ao espaço urbano no qual se insere.

O pressuposto de que a questão habitacional possui interfaces com outras questões urbanas e não deve ser tratada com uma abordagem setorial passou a ser considerado como referência para a condução das iniciativas públicas. Além disso, o contexto socioeconômico apontava para a urgência de novas propostas para solução do problema da moradia, tendo em vista que, em 2000, atingiu-se um déficit habitacional de 53.201 moradias, o que representa um percentual de 8,47% do total de domicílios da área urbana de Belo Horizonte²⁴. Entre os componentes do déficit habitacional básico urbano total calculado para o Município²⁵, grande parcela da população encontra-se na faixa de renda de até 3 salários-mínimos (70,43%), sendo

²⁴ Em decorrência de adaptações metodológicas, foi calculado para os municípios o *déficit habitacional básico*, composto pelo somatório dos domicílios rústicos, dos improvisados e da coabitação familiar (FJP, 2005).

²⁵ Para a análise dos componentes do déficit habitacional básico por faixas de renda familiar nos diversos estratos de municípios, foram avaliados somente os domicílios improvisados urbanos e a coabitação familiar urbana, visto que em domicílios rústicos, estimados através de método indireto, não seria possível a identificação dos rendimentos das famílias residentes (FJP, 2005).

que a coabitação familiar apresenta peso preponderante – responsável por cerca de 94,87% do total. Diante da deficiência no estoque habitacional, entende-se o direcionamento da política para a construção de novas moradias destinadas ao segmento mais pobre da população, cuja condição de ocupação caracteriza-se principalmente, por famílias que convivem juntas em um mesmo domicílio ou moram em cômodos cedidos e alugados.

Nesta nova linha de atuação do poder público nota-se, ainda, uma tentativa de dar continuidade aos princípios da função social da cidade, estabelecida pela Constituição Federal, e também, aos preceitos da Lei Orgânica Municipal²⁶. Esta já previa ao Município a competência para executar a política habitacional, com o objetivo de promover a melhoria das condições habitacionais, bem como ampliar a oferta de moradia à população de baixa renda. Entretanto, a proposição de instrumentos ou ações para a vinculação das políticas habitacional e urbana, somente seria definida posteriormente, quando da aprovação do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município, onde foram estabelecidas diretrizes para política habitacional, considerada como intervenção pública na estrutura urbana.

Quanto à linha de atuação, a Política Municipal de Habitação tem sido conduzida por em duas linhas distintas, voltadas para o atendimento às necessidades de moradia da população de baixa renda: os assentamentos existentes, que se referem às vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social ocupados antes da criação da PMH; e os novos assentamentos, ou seja, as novas unidades habitacionais produzidas.

No que se refere aos assentamentos existentes, a Política Municipal de Habitação, estabeleceu diretrizes de atuação que colocavam como meta a implantação da intervenção estrutural nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social da cidade. Tal proposta pressupõe uma visão de intervenção global através da recuperação urbanística e ambiental, a regularização fundiária e o desenvolvimento de práticas comunitárias nestes locais.

Já com relação aos novos assentamentos, a produção de novas moradias dá-se através de dois programas: o Programa de Produção de Lotes Urbanizados, que consiste na aquisição ou produção de lotes urbanizados, e o Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais, destinado a atender tanto a população a ser removida de áreas de risco e de locais onde são executadas obras públicas, quanto à população organizada em movimentos por moradia. Quanto ao Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais encontra-se ainda dividido em

²⁶ Lei Municipal 0 de 21 de março de 1990.

dois sub-programas: o Sub-programa Conjunto Habitacional, que prevê a aquisição e urbanização de terrenos, e o Sub-programa Unidade Habitacional, que consiste na construção de unidades habitacionais em lotes já urbanizados.

Diferentemente dos conjuntos habitacionais implantados em anos anteriores, foram propostas, dentro do escopo da Política Municipal de Habitação, diretrizes para os programas habitacionais voltados à produção de novas moradias. Para tanto, orienta-se que sejam utilizadas, preferencialmente, pequenas áreas inseridas na malha urbana – vazios urbanos, já dotados de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários; que os novos assentamentos não ultrapassem, preferencialmente, o número de 300 unidades; que sejam utilizadas áreas próximas à origem das famílias beneficiárias, de forma a minimizar o impacto social para população reassentada; que seja obrigatória a regularização fundiária, que passa pela aprovação do novo assentamento conforme a legislação urbanística vigente, e a transferência da propriedade aos ocupantes; e por fim, acoplar a definição do parcelamento à definição da tipologia da unidade habitacional, podendo ser contemplados tanto lotes individuais como condomínios horizontais (URBEL, 1994c).

Estas diretrizes já demonstravam uma orientação do poder público no sentido de antever os impactos da implantação de novos conjuntos habitacionais no espaço urbano, restringindo o tamanho dos conjuntos e utilizando áreas de implantação já providas de serviços e equipamentos públicos. Assim também, tenta-se amenizar os impactos sociais do deslocamento das famílias reassentadas, priorizando áreas mais próximas ao local de origem, tendo em vista os vínculos sociais e econômicos já consolidados.

Quanto à construção dos conjuntos habitacionais, a gestão para sua implantação pode se dar de duas formas: gestão pública, que consiste na forma de gestão onde o poder público gerencia todo o processo de produção do programa habitacional, repassando aos beneficiários o produto final; e a autogestão, que consiste na forma de gestão onde uma entidade representante do movimento popular organizado gerencia todo o processo de produção do programa habitacional, sendo repassados aos beneficiários os recursos financeiros necessários ao investimento através de um convênio (URBEL, 1994c)²⁷. Esta última tem sido estimulada pela PMH como forma de gestão, pois, em um primeiro momento, apresenta-se como incentivo à participação popular no processo de produção das moradias e, conseqüentemente, a uma melhor aceitação do novo local de moradia. Há também, uma terceira forma de gestão

²⁷ Sobre o processo de autogestão para produção de moradias ver: “Trajetória da formulação e implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular” (Bedê, 2005) e “Política Municipal de Belo Horizonte – o Residencial Asca: um estudo do Programa de Autogestão” (Godinho et. al, 2007).

apresentada na PMH, a co-gestão, que consiste na divisão das atribuições do gerenciamento do processo de produção do programa habitacional entre o poder público e o movimento popular organizado. Porém, esta gestão não tem sido aplicada nos programas habitacionais no Município, em função das dificuldades de articulação entre as partes, e diante do êxito da experiência obtida com as outras duas formas de gestão.

Em relação aos critérios para beneficiamento das famílias, a Política Municipal de Habitação propõe que sejam priorizadas as famílias que residam nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social, especialmente àquelas que se encontram em situação de risco e insalubridade; famílias que tenham renda familiar mensal de até cinco salários mínimos, efetivamente residentes no município há mais de dois anos; famílias organizadas em movimentos pela moradia; e famílias que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação. Como já mencionado, existe também a possibilidade de atendimento às famílias a serem reassentadas em função de obras públicas, ou encaminhadas por programas de reintegração social, em especial aqueles destinados ao atendimento da população de rua (URBEL, 1994c). Através da implementação destas diretrizes, a nova política habitacional buscou atender um grupo da população excluído do acesso à moradia pelo mercado imobiliário e que reivindica por meio das políticas públicas, o direito à habitação, assim como o direito à cidade e aos serviços que ela oferece.

2.3.4.3 Programas e Conjuntos habitacionais

No tocante à produção de moradias, como visto, a origem da demanda se apresenta por três vias: para atendimento à população organizada em movimentos pela moradia, para atendimento a famílias a serem removidas de áreas de risco, e para atendimento a famílias a serem reassentadas em função de execução de obras públicas. Cada qual conta com um programa habitacional específico que direciona as famílias beneficiadas, observadas as diretrizes da Política Municipal de Habitação, e demandam a produção de unidades habitacionais no Município – o Orçamento Participativo da Habitação (OPH), o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) e o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS) (Figura 3).

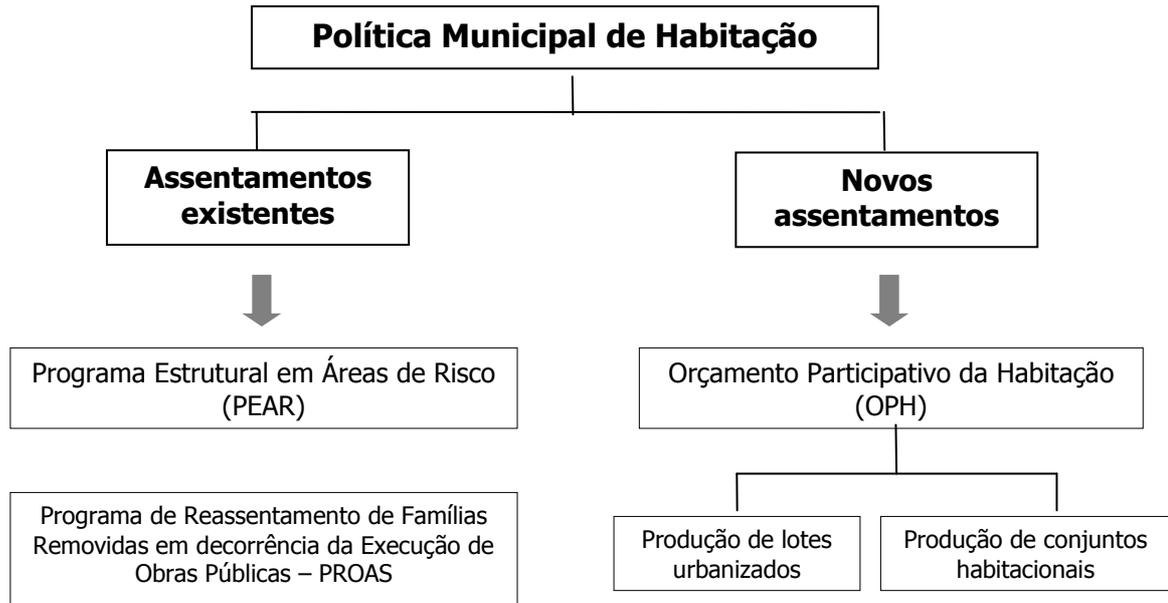


Figura 3 - Esquema síntese dos programas que demandam a produção de moradias de interesse social – Política Municipal de Habitação

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH), voltado para população de baixa renda organizada em movimentos de luta por moradia, constitui o programa habitacional que gera a maior demanda de produção de novas moradias populares na cidade. Entre 1994 e 2000, foram produzidas, através deste programa, mais de 1.700 unidades habitacionais, em 18 conjuntos habitacionais, executados por meio de gestão pública ou por autogestão (Tabela 2). Com recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação Popular, o OPH destaca-se como processo de decisão de alocação de recursos em que as prioridades são determinadas diretamente pela população, através das Comissões de Fiscalização do Orçamento – COMFORÇA.

Através deste programa as unidades habitacionais são repassadas para as famílias por meio de financiamento, de acordo com os requisitos conferidos pela Resolução III da Política Municipal de Habitação. Considerando a necessidade de garantir condições de retorno ao Fundo Municipal de Habitação Popular para investimento dos recursos em outros empreendimentos, o financiamento deveria se dar por meio de contrato individual por família beneficiada, pelo prazo máximo de 216 meses. A amortização do saldo devedor seria realizada através de prestações mensais, reajustadas a taxas de juros nominais, cujo valor não poderia comprometer mais do que 30% da renda familiar (URBEL, 1996e).

Entretanto, até a criação de lei autorizativa²⁸ para alienação dos imóveis, foi dada às famílias que ocupavam os conjuntos habitacionais uma “permissão de uso de caráter social”²⁹, a título oneroso, considerando a necessidade de disciplinar a ocupação desses imóveis pelos seus beneficiários, enquanto não se processava a alienação. Somente deveria ser dada a permissão aos beneficiários cadastrados e selecionados em conformidade com os critérios da PMH, adotando-se a obrigatoriedade de que o imóvel fosse utilizado para moradia e não pudesse ser cedido, transferido ou alugado a terceiros, no todo ou em parte por um período mínimo de cinco anos. Dentre outras condições, não poderia ser realizada qualquer obra ou benfeitoria no imóvel, sem a prévia e expressa autorização da Prefeitura Municipal ou da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, na qualidade de órgão gestor do Fundo Municipal de Habitação Popular; deveria ser obedecido o regimento interno ou outras normas de disciplina de uso dos imóveis; e até mesmo devolver o imóvel ao poder público, quando solicitado, sem direito à retenção ou indenização pelas benfeitoras realizadas, nas hipóteses de descumprimento das obrigações assumidas ou das condições constantes do termo de permissão de uso, bem como pelo atraso no pagamento das retribuições mensais pelo uso do imóvel. Enquanto permissão de título oneroso, coube à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL a fixação de valor da retribuição mensal a qual os beneficiários se obrigavam a efetuar o pagamento.

Todavia, o que se observou foi uma precariedade do poder público em controlar esse processo de financiamento, o que gerou grande número de inadimplências por parte dos beneficiários. Isto se deve, em muitos casos, à falta de um mecanismo eficaz de cobrança, além de fatores relacionados à mudança dos membros do núcleo familiar, mudança de emprego ou situação de desemprego do chefe da família e à renda informal, que tornam mais difícil a apropriação e controle do financiamento. É importante destacar que, diferentemente destes, outros conjuntos habitacionais construídos com recursos municipais, foram doados às famílias vítimas de situações emergenciais de remoção de áreas de risco e áreas de obras públicas.

²⁸Lei 9.075 de 18 de janeiro de 2005, que autorizou o executivo municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB), a titular, financiar, vender, permutar, retomar ou doar as áreas de propriedade pública municipal, utilizadas para a implementação de programas e projetos habitacionais de interesse social.

²⁹Através do Decreto 9.937 de 1º de junho de 1999, foi delegada competência à URBEL para outorga da permissão de uso de caráter social, a título oneroso, para os imóveis residenciais produzidos em áreas públicas municipais, com recursos destinados aos programas e projetos habitacionais de interesse social, no âmbito da política municipal de habitação.

**TABELA 2 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994 a 2000.
Orçamento Participativo da Habitação (OPH)**

N.	Conjunto Habitacional	Ano de implantação	Forma de Gestão	Tipologia	Unidades	Zoneamento (*)	Regional	Outro Programa
1	Deuslene I (Visconde do Rio Branco)	1998	Autogestão	Sobrado	42	ZAR-2	Venda Nova	AG
2	Deuslene II (Visconde do Rio Branco)	1999	Autogestão	Sobrado	8	ZAR-2	Venda Nova	AG
3	Diamante I	1998	Gestão Pública	Sobrado	29	ZEIS-2	Venda Nova	HB
4	Lagoa	1999	Gestão Pública	Sobrado	239	ZEIS-2	Venda Nova	PM
5	Ubirajara Antônio Gomes	1998	Gestão Pública	Sobrado	7	ZEIS-3	Norte	PM
6	Zilah Spósito I (Jaqueline)	1998	Gestão Pública	Horizontalizado	479	ZEIS-3	Norte	PM
7	Zilah Spósito II	1998	Gestão Pública	Verticalizado	16	ZEIS-3	Norte	PM
8	Zilah Spósito III	1998	Gestão Pública	Verticalizado	16	ZEIS-3	Norte	—
9	Dom Silvério I	1998	Autogestão	Sobrado	55	ZAR-2	Nordeste	AG
10	Dom Silvério II	2000	Gestão Pública	Sobrado	16	ZAR-2	Nordeste	—
11	Fernão Dias	2000	Autogestão	Verticalizado	144	ZAP	Nordeste	AG
12	Havaí	1998	Autogestão	Sobrado	36	ZAR-2	Oeste	AG
13	Vista Alegre (Fênix)	1999	Gestão Pública	Sobrado	67	ZAR-2	Oeste	OP
14	Tirol (Conquista da União)	2000	Gestão Pública	Verticalizado	280	ZEIS-2	Barreiro	—
15	Urucuia (Residencial ASCA)	1999	Autogestão	Sobrado	202	ZAP	Barreiro	AG/OP
16	Vilarégia I	1998	Autogestão	Sobrado	23	ZAP	Barreiro	PM
17	Vilarégia II	2000	Autogestão	Sobrado	57	ZAP	Barreiro	AG
18	Vitória/ Milionários II	1999	Gestão Pública	Sobrado	48	ZAP	Barreiro	AG

TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS = 1764

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação/ Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL,2007

* Conforme Lei 7.166/96 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte

AG – Programa Autogestão de 1994

OP – Orçamento Participativo

HB – Programa Habitar Brasil

PM – Programa Pró-Moradia

OGU – Orçamento Geral da União

Um outro programa que origina demanda de produção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias é o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)³⁰, criado para atuar nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social. O PEAR tem por objetivos diagnosticar, prevenir, controlar e eliminar situações de risco geológico, beneficiando as famílias que moram nessas áreas, com intervenções urbanísticas e conseqüentes remoções (BH, 2001). Embora este programa tenha sido criado somente em 2001, a remoção de famílias em áreas de risco constitui prática do poder público municipal, através da URBEL, desde o início dos anos 90.

Já em 1993, houve grande demanda de reassentamento de famílias desabrigadas pelas chuvas e para cumprir o objetivo de amparar esta população, foi desapropriado um terreno na região do Barreiro, para construção de um conjunto habitacional. Entretanto, em virtude das piores condições de risco e salubridade em que se encontravam os moradores da favela do Aglomerado Morro das Pedras, ocupantes de uma área denominada “Lixão”, foram estes os beneficiados com unidades habitacionais neste conjunto do Barreiro, denominado Conjunto Esperança. Além deste grupo, o Conjunto Esperança foi destinado a atender, também, famílias desabrigadas oriundas de outras áreas de risco da cidade.

Implantado com 438 unidades, em área de aproximadamente 16.000 m², distante do local de origem onde as famílias residiam, o Conjunto Esperança apresenta-se como uma das poucas exceções entre os conjuntos habitacionais produzidos a partir da criação da Política Municipal de Habitação. Sua concepção vem em sentido oposto às diretrizes estabelecidas, na medida em que ultrapassa o tamanho máximo definido para construção dos conjuntos habitacionais – até 300 unidades, e ocupa uma grande área que não se encontrava inserida na malha urbana. Para Bedê (2005), o Conjunto Esperança representa um “equivoco do ponto de vista urbanístico e social” (BEDÊ, 2005, p.209), considerado como alternativa utilizada para o reassentamento, que gerou problemas de adaptação por parte das famílias ao novo local de moradia.

Em 1996, foram construídos mais dois conjuntos habitacionais para abrigar outras famílias desabrigadas, sendo desapropriadas três áreas na cidade. Duas áreas se localizavam na região do Barreiro, onde foram construídos os conjuntos Ipiranga e Milionários I, e uma outra área na região Nordeste, foi implantado o Conjunto Goiânia. Todos apresentavam tipologia construtiva em forma de sobrado, respeitando as diretrizes da Política Municipal de Habitação no que se refere ao número de unidades habitacionais (Tabela 3).

³⁰ Criado através do Decreto Municipal 10.812 de 28 de setembro de 2001.

Também para abrigar famílias removidas de áreas de risco, foram construídos conjuntos habitacionais no interior das favelas. Através do Programa Alvorada implantou-se o Conjunto Alvorada na Vila Senhor dos Passos e, com recursos do Programa Pró-Moradia foi construído o Conjunto Araribá, na Vila Pedreira Prado Lopes (BH, 2003b).

Assim como o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR), outro programa habitacional que demanda a construção de unidades habitacionais para reassentamento de famílias é o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em decorrência da Execução de Obras Públicas (PROAS)³¹. Este programa veio instituir ações que já faziam parte do universo de atuação da URBEL, visto que as obras públicas executadas em vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social geravam remoções de famílias, que muitas vezes, eram reassentadas em novos conjuntos habitacionais próximos às áreas de origem (BH, 1996c). Assim, diversos conjuntos de tamanho reduzido foram construídos dentro de favelas para alojar os moradores que ocupavam as áreas que passaram por intervenções urbanísticas.

Na Vila Senhor dos Passos, por exemplo, foram construídos conjuntos habitacionais com financiamento do Programa Habitar Brasil/BID. Em 1999, em área contígua à vila, foi implantado o Conjunto Resplendor, e posteriormente, foram construídas mais 72 unidades, dentro da própria vila, em lugar denominado “Buraco Quente”, de onde foram removidas famílias residentes em áreas objeto de obras de urbanização (Tabela 4). Todos estes conjuntos apresentam tipologia verticalizada, para melhor aproveitamento dos terrenos disponíveis, e encontram-se próximos aos locais em que as famílias moravam, ou seja, dentro das favelas, no intuito de promover uma melhor adaptação dos moradores, tendo em vista que não se perdem os vínculos que formam a rede social na qual estão inseridos.

Assim como o Conjunto Esperança, outros dois conjuntos habitacionais foram implantados fora dos critérios estabelecidos pela Política Municipal de Habitação (PMH), visto que ultrapassaram o tamanho máximo de unidades habitacionais – o Conjunto Lagoa, com 376 unidades e o Conjunto Zilah Spósito (Jaqueline), com 479 unidades. Ambos comportaram famílias de diferentes regiões da cidade e tiveram sua origem em movimentos de ocupação, acrescidos posteriormente de núcleos de sem-casa cadastrados através do Orçamento Participativo da Habitação.

O Conjunto Lagoa, localizado na região de Venda Nova, a princípio seria construído para abrigar famílias originárias de movimentos de ocupação de áreas urbanas procedentes de

³¹ Criado e instituído através dos decretos 8.543 de 05 de janeiro de 1996 e 9.581 de 30 de abril de 1998.

quatro regiões distintas da cidade de Belo Horizonte: Mariquinhas, Bairro Itatiaia (Córrego Sarandi), Paulo VI e Cachoeira/Aarão Reis. Embora essas ocupações não tenham ocorrido simultaneamente, praticamente todas aconteceram na primeira metade da década de 1990.

A estes grupos que ocuparam diferentes áreas da cidade, somaram-se mais trinta famílias da União dos Sem Casas de BH. Posteriormente, através do OPH, mais seis núcleos de sem casa foram contemplados: Tupi, Floramar, Campo Alegre, Cristo Luz do Povo, Associação dos Moradores Sem Casa Nossa Senhora Rainha da Paz (Ascapaz) e Centro Cultural Arte Popular Floramar. As famílias foram cadastradas pela URBEL e selecionadas conforme os critérios da Política Municipal de Habitação, incluindo ainda outros critérios adotados pelos movimentos, como por exemplo, participação no movimento, condições das moradias e maior número de filhos. As obras se iniciaram com recursos provenientes do convênio SEHAB/PBH, CEF (PRÓ-MORADIA) e OP, sob regime de mutirão, porém, devido a problemas de infra-estrutura e falta de mão-de-obra especializada, a URBEL redimensionou o projeto e ampliou a oferta de moradias, cuja construção ficou sob a responsabilidade do poder público, sob a forma de gestão pública (URBEL, 2000).

Embora a trajetória de conquista do direito à moradia tenha se dado por caminhos diferentes, todas as famílias selecionadas foram beneficiadas em 1999, com casas construídas segundo o padrão de sobrado de dois pavimentos e área de 48,34 m²; 137 unidades construídas através do Programa Pró-Moradia e 239 unidades através do OPH, totalizando 376 unidades habitacionais (Tabelas 2 e 5). Cabe comentar, entretanto, que assim como outros conjuntos habitacionais produzidos dentro da linha da nova política de habitação, o Conjunto Lagoa possui espaços de uso comum, além das áreas destinadas às unidades habitacionais, o que implica na necessidade legal de formalizar uma convenção de condomínio para regulamentar a utilização desses espaços e as relações entre os condôminos. Em avaliação dos moradores após a entrega das casas, destaca-se a exigência de adaptação à nova moradia:

Achei bom porque saí do aluguel. Tem que um detalhe como a parede meia, que é um dos piores problemas, pois tudo o que o vizinho faz a gente escuta, mas a casa é ótima. (URBEL, 2000, p.38)

Já o Conjunto Zilah Spósito, pode ser considerado como um conjunto de transição, na medida em que apresenta características que se aproximam dos conjuntos implantados em período anterior à criação da Política Municipal de Habitação, porém, com adoção de critérios que já se enquadravam na nova linha de atuação.

**TABELA 3 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000.
Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR)**

N.	Conjunto Habitacional	Ano de conclusão	Forma de Gestão	Tipologia	Unidades	Zoneamento (*)	Regional
1	Esperança	1995	Gestão Pública	Horizontalizado	438	ZEIS-3	Barreiro
2	Goiânia	1996	Gestão Pública	Horizontalizado	42	ZAP	Nordeste
3	Ipiranga	1996	Gestão Pública	Horizontalizado	34	ZAR-2	Barreiro
4	Milionários I (Araguaia)	1996	Gestão Pública	Horizontalizado	35	ZAP	Barreiro

TOTAL DE UNIDADES = 549

Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2007

* Conforme Lei 7.166/96 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte

**TABELA 4 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000.
Programa Alvorada**

N.	Conjunto Habitacional	Ano de conclusão	Forma de Gestão	Tipologia	Unidades	Zoneamento (*)	Regional	Outro Programa
1	Senhor dos Passos I (Alvorada)	1998	Gestão Pública	Verticalizado	18	ZEIS-1	Noroeste	OPH / PM
2	Senhor dos Passos II (Resplendor)	1999	Gestão Pública	Verticalizado	16	ZEIS-1	Noroeste	PM

TOTAL DE UNIDADES = 34

Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2007

* Conforme Lei 7.166/96 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte

**TABELA 5 – Conjuntos Habitacionais de Interesse Social – 1994-2000.
Outros programas de financiamento**

N.	Programa	Conjunto Habitacional	Ano de conclusão	Forma de Gestão	Tipologia	Unidades	Zoneamento (*)	Regional
1	Pró-Moradia OP	Araribá (Pedreira Prado Lopes)	1998	Gestão Pública	Verticalizado	40	ZEIS-1	Noroeste
2	Pró-Moradia	Lagoa	1999	Gestão Pública	Sobrado	137	ZEIS-2	Venda Nova
3	Pró-Moradia	Ubirajara Antônio Gomes	1998	Gestão Pública	Sobrado	93	ZEIS-3	Norte
4	Habitar-Brasil	Diamante I	1998	Gestão Pública	Sobrado	48	ZEIS-2	Venda Nova
5	Habitar-Brasil	Granja de Freitas I (29 de junho)	1998	Gestão Pública	Sobrado	85	ZEIS-2	Leste
6	Habitar-Brasil	Serra Verde I (União)	1998	Gestão Pública	Sobrado	65	ZE	Venda Nova

TOTAL DE UNIDADES = 468

Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2007

* Conforme Lei 7.166/96 - Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte

Localizado na região norte da cidade, o Conjunto Zilah Spósito (Jaqueline) foi implantado em etapas diferentes, desde 1991, e surgiu da necessidade da Prefeitura em promover o reassentamento de famílias que seriam removidas em função da abertura da Av. Vilarinho, em Venda Nova. A PBH permutou com a Construtora Líder uma área onde atualmente encontra-se situado o Minas Shopping por um terreno de 123.000 m² no Bairro Jaqueline, indicado em razão da proximidade da região, que foi parcelado pela URBEL para implantação de lotes para fins habitacionais (URBEL, 2000b).

A partir de 1991, o Conjunto foi sendo ocupado conforme a necessidade de reassentamento de famílias. Em uma primeira etapa, foram reassentadas 60 famílias da Vila Sesc, removidas para abertura da Avenida Vilarinho, em Venda Nova. Nesta época, foram construídas, através de empreiteiras, unidades habitacionais do tipo “embrião”, que consistiam em cômodos de 20 m² que poderiam ser ampliados pelos moradores ao longo do tempo, segundo suas necessidades. Em 1992, em virtude da grande demanda para reassentamentos, foram repassados lotes para 19 famílias moradoras de áreas de risco das favelas do Aglomerado Morro das Pedras, São Rafael e Jardim Leblon, e ainda, mais 18 casas foram construídas para abrigar moradores de rua já cadastrados pela Prefeitura.

Em uma segunda etapa, no início de 1993, foram reassentadas no próprio conjunto, 91 famílias oriundas de área verde e áreas de risco do Bairro Estoril, assim como onze famílias que se encontravam alojadas no galpão da Vila Cafezal, e nove famílias moradoras de áreas de risco da Vila Monte São José. Os “embriões” das construções foram feitos em regime de mutirão com orientação técnica da URBEL, que entregou às famílias projeto para previsão de ampliação da unidade habitacional.

Em terceira etapa de implantação, foram construídas mais 88 casas tipo “embrião” para famílias desabrigadas de chuvas e áreas de risco de várias regiões da cidade, e por último, em 1994, 141 famílias que ocupavam as margens do Córrego Sarandí, no Bairro Itatiaia, foram removidas para o conjunto, embora de início tivessem que morar em barracas de lona logo no início. A partir de 1996, já com novas diretrizes para implantação de conjuntos, foram implantados o Residencial Zilah Spósito I e II, que constituem prédios de apartamentos com 16 unidades habitacionais cada um, localizados em lotes dentro do próprio Conjunto Zilah Spósito (Jaqueline).

Diante das diferentes demandas para produção de novas moradias, inseridas basicamente no âmbito de três programas habitacionais, alguns aspectos podem ser levantados sobre os conjuntos habitacionais de interesse social produzidos desde a criação da Política Municipal de Habitação (PMH).

Gestão municipal

As iniciativas públicas apontaram para propostas de ampliação da gestão democrática, com incorporação da participação popular nos processos de decisão e planejamento, incentivo à inversão de prioridades, e descentralização institucional. Foi criada a Política Municipal de Habitação (PMH), em 1994, de concepção mais abrangente e proposta de articulação com a política urbana, voltada para população de baixa renda moradora de assentamentos existentes (vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social implantados antes da PMH) e para novos assentamentos (novas unidades habitacionais).

Para evitar o descolamento entre as políticas habitacional e urbana, as novas ações esbarraram na necessidade de interlocução com os poderes Executivo e Legislativo para criação de legislação específica para atuação na cidade, e adaptação da estrutura institucional e tecnológica. No que diz respeito às leis municipais, foram traçadas diretrizes para política de habitação a partir da aprovação do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, em 1996, e implantação das zonas de interesse social. Do ponto de vista institucional, as mudanças dependeram da modernização administrativa, integração entre órgãos, e aperfeiçoamento do corpo técnico, além de atualização do aparato tecnológico e desenvolvimento de novas técnicas construtivas para otimização dos custos.

Cabe lembrar ainda que a mudança na produção de novas moradias, através da nova política de habitação, mais do que uma proposta de transformação das práticas políticas e institucionais advindas de um plano político de governo, foi conduzida em virtude de forte pressão popular. Organizados em movimentos por moradia, através do Orçamento Participativo da Habitação, ou através de ocupações em acampamentos, a população de baixa renda reivindicava habitação não somente restrita à edificação, mas inserida em um contexto urbano dotado de infra-estrutura e equipamentos públicos. Em avaliação das famílias ao serem contempladas pela unidade habitacional, observa-se a importância da moradia urbana para a população engajada nos movimentos:

Esta casa é tudo que eu precisava para construir minha vida, porque sem casa não consegue criar raízes, não consegue se estabelecer. Para crescer tem que ter raízes. O projeto da casa pode ser melhorado, padronizado de acordo com o número de filhos e o tamanho da família – depoimento de moradora do núcleo Ascapaz, contemplada no Conjunto Lagoa (URBEL, 2000, p.37).

O que há de relevante na condução desses movimentos é que, enquanto alguns grupos optaram pela ocupação como forma de forçar o poder público a dar respostas ao problema da moradia, outros já iniciavam, a partir de 1993, entendimentos junto ao governo municipal a

respeito de uma via institucional para viabilizar soluções para o déficit habitacional da população de baixa renda. Entre os participantes dos movimentos de ocupação, apesar de terem sido apoiados em maior ou menor grau por lideranças ou entidades com alguma orientação ideológica, predominou uma visão mais pragmática, ou seja, a preocupação imediata com a solução da carência de um local para morar.

Já os movimentos de sem-casa que reivindicavam moradia através da via institucional, tiveram uma trajetória de conquista distinta, ocorrida através de processo de negociação e discussão com outros grupos de sem-casas e o poder público sobre a alocação de recursos destinados à habitação para população de baixa renda. Nesse processo, entretanto, Ribeiro (2001) identificou um “neoclientelismo urbano” (p.31) nas práticas e comportamentos de beneficiamento das famílias, no processo do Orçamento Participativo da Habitação, que compromete o ideário de tomada de decisões pela participação popular. Segundo o autor, observam-se práticas clientelistas no processo de indicação das famílias que reiteram as práticas políticas tradicionais da cultura política brasileira.

Produção de unidades habitacionais

Neste período, embora houvesse a proposta de articulação entre as políticas habitacional e urbana para se reduzir o déficit habitacional em torno de 50.000 moradias (FJP, 2005), a produção de unidades habitacionais mostrou resultados pouco significativos, visto que foram construídas 2815 unidades em 27 conjuntos habitacionais, sendo 1764 unidades em 18 conjuntos do Orçamento Participativo da Habitação; 34 unidades em dois conjuntos do Programa Alvorada; 468 unidades em seis conjuntos dos programas Pró-Moradia e Habitar Brasil; e 549 unidades em quatro conjuntos construídos para moradores de áreas de risco.

Financiamento

São utilizados recursos municipais provenientes do Fundo Municipal da Habitação, através dos programas habitacionais que demandam produção de moradia, sendo a demanda maior vinda do Orçamento Participativo da Habitação, além de recursos de programas como o Habitar Brasil, PRÓ-MORADIA, PROMORAR e do Orçamento Geral da União (OGU).

Crítérios para beneficiamento

A PMH propõe que sejam priorizadas as famílias que residam nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social, especialmente aquelas que se encontram em situação de risco e insalubridade; famílias com renda familiar mensal de até cinco salários

mínimos; residentes no município há mais de dois anos; organizadas em movimentos pela moradia; e famílias que não tenham sido contempladas anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação. Existe também a possibilidade de atendimento às famílias a serem reassentadas em função de obras públicas, ou encaminhadas por programas de reintegração social.

Propriedade

Todos os conjuntos habitacionais encontram-se assentados em terrenos de propriedade municipal, desapropriados para fins habitacionais, em parcelamentos já aprovados. Entretanto, até 2000, somente os conjuntos Esperança, Zilah Spósito (Jaqueline), Ubirajara Antônio Gomes, Providência, Jardim Filadélfia, Mariano de Abreu e Alvorada (inserido na Vila Senhor dos Passos) foram objeto de regularização fundiária no que se refere à transferência da propriedade do terreno aos seus ocupantes. Sob o ponto de vista da edificação, não houve regularização, posto que os apartamentos e sobrados não têm documento de “habite-se”, emitido após a construção das edificações e necessário para registrar os imóveis.

Localização

Os conjuntos habitacionais foram implantados em diversos locais da cidade, predominantemente nas regiões de Venda Nova e Barreiro, onde ainda havia estoque de terras, e mais próximos aos novos núcleos de comércio e serviços.

Embora pareça haver um reconhecimento da importância do critério da localização e das condições de acessibilidade aos serviços e equipamentos públicos para implantação dos conjuntos habitacionais, o poder público não tem tido muito êxito em propor uma alternativa à dinâmica imobiliária, baseada no valor econômico da localização urbana. Desta forma, os preços dos terrenos e a disponibilidade de terras influenciam substancialmente a escolha da localização dos conjuntos habitacionais, motivo pelo qual continuam a ser implantados em periferias da cidade, distante do centro tradicional.

Entretanto, há que se considerar que o espaço da cidade mudou e suas periferias também. Conforme Torres et. al (2003), as características de homogeneidade e localização das periferias têm sido modificadas em virtude de fatores como o surgimento de novos empreendimentos urbanos fechados em regiões distantes, ou mesmo devido aos investimentos públicos nestas regiões. Embora a estrutura geral da metrópole ainda seja caracterizada por inúmeros espaços homogêneos do ponto de vista socioeconômico, a distribuição dos grupos sociais no espaço urbano tornou-se mais complexa e heterogênea, em contraposição à visão

uniformizadora das áreas periféricas. Até mesmo a homogeneidade das favelas, tradicionalmente relacionadas a territórios de pobreza, é questionada por Valladares (2005) em seu estudo com base em dados censitários. Seu argumento é de que, ao contrário da visão dominante, estes espaços apresentam sinais evidentes de heterogeneidade em sua realidade socioespacial a tal ponto que não se pode alinhá-las em uma categoria única e distinta.

Em Belo Horizonte, assim como em muitas metrópoles, os processos de transformação do espaço urbano contribuíram para a diferenciação dos grupos sociais mais pobres e seus territórios, provocando um aumento significativo da heterogeneidade social das periferias e melhoria dos indicadores sociais nestas regiões, principalmente aqueles relacionados ao acesso a serviços públicos. Desta forma, é possível afirmar que, embora os conjuntos habitacionais continuem a ser implantados nas periferias da cidade, estas não são mais aquelas existentes na década de 1980, mas, regiões caracterizadas por melhores condições de vida, maior acesso a serviços públicos e maior mistura de grupos sociais.

Sob o ponto de vista da dinâmica do mercado, é certo que os investimentos públicos e habitacionais, além de promover a melhoria das condições de vida dos moradores, têm o efeito de desencadear processos de mobilidade espacial em razão da maior valorização da terra. Desta maneira, às famílias beneficiadas pela política municipal de habitação são impostas condições para ocupação dos conjuntos habitacionais, como o fato de não se poder comercializar as unidades habitacionais por um período mínimo de 5 anos. Esta consiste em uma tentativa do poder público de impedir a expulsão dos mais pobres, em substituição por grupos sociais que não se caracterizam como alvo das políticas de interesse social.

Zoneamento

Os conjuntos habitacionais foram implantados em diversos zoneamentos, com predominância pelas zonas de adensamento preferencial (ZAR) e zonas de adensamento restrito (ZAR). Esta situação acarreta aos moradores do conjunto uma ambigüidade no que se refere à sua inserção na cidade, refletida entre sua condição socioeconômica e as exigências que o zoneamento impõe aos proprietários de imóveis. Isto porque, nestes locais, assim como em outras regiões da cidade, são cobrados impostos, como o IPTU, o que não ocorre nos conjuntos habitacionais inseridos em Zonas de Interesse Social, em que a população é isenta deste pagamento. Esta situação gera um complicador para moradores que precisam, por exemplo, apresentar comprovante de pagamento de impostos para regularizar sua situação no sistema de ensino, no que se refere ao recebimento de bolsas de estudo, ou mesmo para regularizar a situação em órgãos federais, como a Receita Federal.

Quanto aos conjuntos habitacionais localizados em favelas, como na Vila Senhor dos Passos (conjuntos Alvorada e Resplendor) e Vila Pedreira Prado Lopes (Conjunto Araribá), inserem-se no zoneamento respectivo de áreas ocupadas desordenadamente, ou seja, as Zonas de Especial Interesse Social 1 (ZEIS-1). Estes se encontram amparados pelas condições urbanísticas específicas condicionadas por este zoneamento, como urbanização e regularização fundiária dos imóveis.

Outros conjuntos, a exemplo daqueles implantados antes da criação da Política Municipal de Habitação também foram inseridos em Zonas de Especial Interesse Social, no caso as ZEIS-3, que se referem às áreas destinadas aos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público – são os conjuntos Zilah Spósito, Ubirajara Antônio Gomes e Esperança. Neste caso, sua inserção relaciona-se mais a suas características de implantação e origem das famílias oriundas de ocupações de terrenos.

Há também aqueles conjuntos inseridos em Zonas de Especial Interesse Social 2 (ZEIS-2), zoneamento que constitui, na verdade, um banco de terras do poder público para fins habitacionais, pois são áreas definidas como:

...regiões não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, na quais há interesse público em promover programas habitacionais de produção de moradias, ou terrenos urbanizados de interesse social (BH, 1996, p.65).

A contradição que envolve estas áreas refere ao conceito do zoneamento em que se inserem. Embora destinadas especificamente para fins habitacionais, as áreas de ZEIS-2, relacionam-se, especificamente, a áreas vagas. Na medida em que foram ocupadas por conjuntos habitacionais, tais áreas não mais se caracterizariam como terrenos vazios, cabendo, portanto, uma alteração do zoneamento. Entretanto, até a atualidade, ainda permanecem em ZEIS-2 os conjuntos como o Lagoa e o Diamante I, implantados em áreas contíguas, Tirol e Granja de Freitas.

Tamanho dos conjuntos

A maioria dos conjuntos implantados até 2000, enquadra-se nos critérios exigidos pela PMH (máximos de 300 unidades habitacionais) à exceção do Conjunto Zilah Spósito (Jaqueline) que possui 479 unidades, do Conjunto Esperança, com 438 unidades, e do Conjunto Lagoa, com 376 unidades. Tais conjuntos, implantados em situações específicas, foram destinados a um número maior de famílias do aquele previsto inicialmente, seja por

motivos de reassentamentos oriundos de áreas de risco, como das grandes ocupações de movimentos organizados.

Tipologia construtiva

A maioria dos conjuntos habitacionais construídos no início da criação da PMH apresenta tipologia de sobrado, embora venha sendo menos utilizada em lugar da tipologia multifamiliar verticalizada, ou seja, prédios de até quatro pavimentos. Esta tendência na forma de implantação dos novos conjuntos habitacionais se explica em função do menor custo da moradia e da possibilidade de maior beneficiamento de famílias. Ao verticalizar a produção de unidades, inseridas em pequenos lotes e delimitados por sistema viário já existente, o poder público tem procurado otimizar os recursos investidos, com construção de um número maior de unidades habitacionais nos terrenos adquiridos para tal fim, e conseqüentemente, ampliar o número de famílias beneficiadas.

Entretanto, é importante observar que na avaliação pós-ocupação das unidades habitacionais (URBEL, 2000; URBEL, 2000b), verifica-se que muitas famílias beneficiadas apresentaram problemas de adaptação aos novos conjuntos produzidos pela PMH. O acompanhamento social realizado com o objetivo de intensificar a organização do grupo e criar condições adequadas para que possam administrar autonomamente seus problemas internos de manutenção e conservação do conjunto, nem sempre obtém êxito. Isto porque as condições de ocupação tendem a se complexificar principalmente no que se refere aos conjuntos verticalizados (prédios), onde a nova rede de relações sociais é baseada na maior proximidade com os vizinhos e na convivência em espaços comuns.

As regras impostas através de convenções de condomínio que regulamentam o uso destes espaços, embora bem definidas, encontram barreiras na dificuldade das famílias moradoras de lotes unifamiliares se adequarem a espaços multifamiliares. Conforme Bedê (2005), a transição entre a produção de conjuntos habitacionais com tipologia de sobrado unifamiliar para a tipologia verticalizada multifamiliar, vem acontecendo com certa resistência por parte do movimento dos sem casa. Este fato ocorre tendo em vista que o convívio em prédios requer envolvimento dos novos moradores em ações coletivas que se relacionam, por exemplo, à gestão condominial e à manutenção de áreas livres comuns, as quais, muitas vezes, não faziam parte dos hábitos e costumes cotidianos (BEDÊ, 2005).

Além disso, agrega-se o fato de que em reassentamentos distantes das áreas de origem podem ocorrer situações que dificultam a adaptação ao novo local de moradia. Entre as mais comuns destacam-se a perda das antigas relações sociais, a exigência de maior deslocamento

para acesso ao trabalho, e a dificuldade de inserção dos novos moradores na rede pública de ensino – escolas de ensino fundamental e médio, e de saúde – postos de saúde (URBEL, 2000).

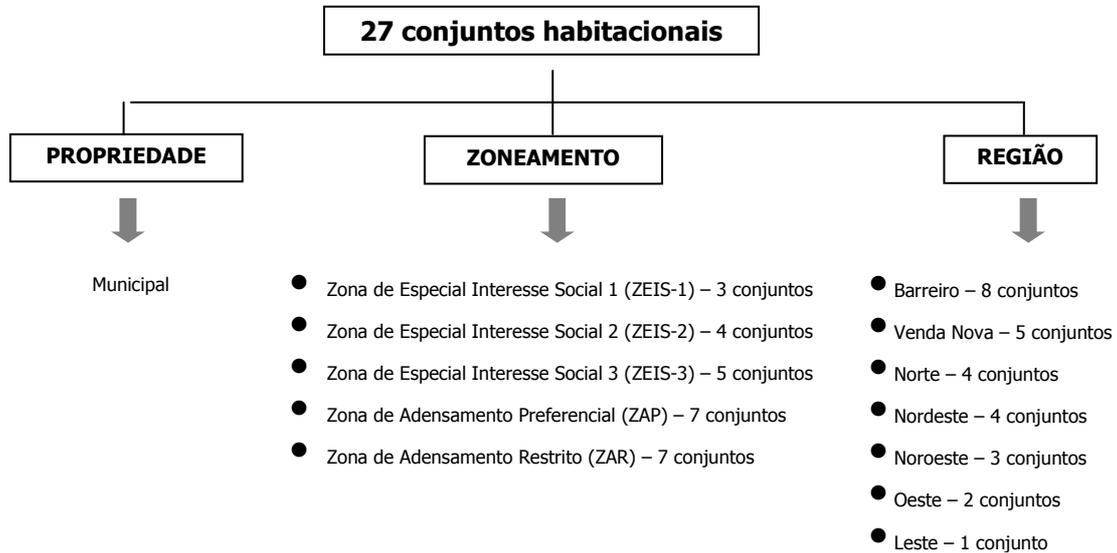


Figura 4 - Síntese das características de propriedade, zoneamento e localização dos conjuntos habitacionais de interesse social (1994-2000)

Diante da análise comparativa das políticas de produção de moradias em diferentes períodos no Município de Belo Horizonte (Quadro 2), pode-se verificar que os conjuntos habitacionais de interesse social produzidos são fruto da conjuntura sociopolítico de cada época, e podem refletir no espaço da cidade as necessidades de uma parcela da população historicamente pouco contemplada pela políticas habitacionais em nível federal. Em Belo Horizonte, assim como em outros municípios brasileiros, a partir da década de 1980, a atuação dos governos locais tornou-se fundamental para a formulação de políticas de produção de moradias de interesse social, mesmo porque, enquanto instância de poder mais próxima dos cidadãos, foram alvo constante de pressão popular, através de movimentos organizados pelo direito à moradia. Influenciados pelos ideários de reforma urbana, muitos movimentos populares reivindicaram o direito à cidade e à propriedade, obrigando o poder público a direcionar suas iniciativas para o setor da habitação, a fim de amenizar o déficit de moradias nos municípios. Além disso, o acelerado processo de urbanização das cidades fez surgir um contexto de maior reivindicação para atendimento de serviços públicos de infraestrutura, transporte, saúde e educação.

Nesta conjuntura, as políticas de produção de moradias em Belo Horizonte se destacaram a partir do ano de 1986, quando houve a implantação de conjuntos habitacionais

em grande escala, destinados à população de baixa, e posteriormente, no ano de 1994, quando foram produzidos conjuntos habitacionais através da nova política de habitação. Pôde-se perceber que conjuntos produzidos por políticas diferentes produziram espaços construídos também bastante distintos na cidade. Embora tenham em comum o segmento da população a qual se destinavam as unidades habitacionais, os novos conjuntos implantados em diversas regiões do município se diferem claramente no que se refere à sua configuração espacial.

Entendendo que a dimensão espacial, aliada às características socioeconômicas da população moradora dos conjuntos habitacionais, tenha importante influência no processo segregatório destas áreas, parte-se para o estudo da segregação residencial com base em pressuposto relacionado às características de implantação dos conjuntos. Presume-se que os grandes conjuntos habitacionais, localizados em áreas carentes de serviços e equipamentos públicos, constituem áreas mais segregadas internamente em relação a sua área circundante, enquanto os conjuntos menores, inseridos em bairros dotados de infra-estrutura e serviços, se caracterizam como áreas menos segregadas, posto que inseridos em um contexto urbano de grupos sociais mais distribuídos.

Interessa saber como se apresentam estas áreas em uma determinada época, especialmente definida neste trabalho como o ano de 2000, transcorrido praticamente um período de duas décadas de transformações a que ficaram sujeitos. A questão que se coloca é se a condição inicial de ocupação prepondera e reforça a segregação residencial baseada nas características socioeconômicas e físicas dos conjuntos, principalmente aqueles construídos no primeiro período.

Para se verificar as características dos conjuntos habitacionais, foram utilizados os dados do Censo Demográfico de 2000, no que se refere às características dos domicílios e à situação socioeconômica dos responsáveis pelo grupo familiar. A intenção, portanto, não é abordar as causas ou conseqüências dos processos aos quais foram submetidos ao longo do tempo, como por exemplo, a especulação imobiliária, as mudanças no mercado de trabalho, ou a mobilidade social e espacial dos moradores. Sobretudo, importa relacionar as características originais de implantação, condicionadas às políticas de cada época, à situação em um dado tempo.

A análise comparativa das políticas de produção de moradias buscou focalizar o olhar para a questão da moradia e as alternativas criadas para a solução do problema habitacional no Município. Os capítulos seguintes abordam uma segunda proposta de análise dos conjuntos habitacionais de interesse social com foco no tema da segregação residencial.

QUADRO 2 - Síntese das características da produção de moradias de interesse social em Belo Horizonte		
1994 - PMH		
Características	Conjuntos 1986-1993	Conjuntos 1994-2000
Gestão municipal	<ul style="list-style-type: none"> Iniciativas trabalhadas de forma <i>pontual e clientelista</i>. Inexistência de uma política de habitação eficaz no âmbito municipal Tensionamento social entre o poder <i>público</i> e os <i>movimentos por moradia</i> <i>Programa de Habitação Popular</i> do governo Sérgio Ferrara - <i>iniciativa pioneira de participação social</i>, porém, <i>restrita</i>, com características de indução pelo poder municipal no atendimento às demandas identificadas como prioritárias. 	<ul style="list-style-type: none"> Propostas de <i>ampliação da gestão democrática</i>, com incorporação da <i>participação popular nos processos de decisão e planejamento</i>, incentivo à <i>inversão de prioridades</i>, e <i>descentralização e modernização institucional</i>. Criada a <i>Política Municipal de Habitação (PMH)</i>, em 1994, de concepção mais abrangente e articulada com a política urbana, voltada para população de baixa renda de assentamentos existentes (vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social implantados antes da PMH) e para novos assentamentos (novas unidades habitacionais).
Produção de unidades habitacionais	Embora os conjuntos tenham sido implantados com infraestrutura precária, a produção habitacional neste período foi bastante significativa, tendo em vista que foram produzidas 26582 unidades habitacionais em 20 conjuntos habitacionais.	Embora a política tenha uma concepção mais abrangente, articulada com o urbano, quantitativamente, a produção de unidades habitacionais não apresenta resultados significativos, visto que foram construídas 2815 unidades em 27 conjuntos habitacionais.
Financiamento	Utilizados recursos de programas do governo estadual e federal - <i>PROMORAR (Programa de Erradicação da Subhabitação)</i> , <i>PRÓ-HABITAÇÃO HABITAÇÃO (Programa Comunitário de Habitação Popular)</i> e <i>PROINCO (Programa de Integração Comunitária)</i> .	Utilizados recursos municipais, provenientes do <i>Fundo Municipal da Habitação</i> , além de recursos de programas federais como o <i>Habitar Brasil</i> , <i>PRÓ-MORADIA</i> , <i>PROMORAR</i> e do <i>Orçamento Geral da União (OGU)</i> .
Critérios para beneficiamento	<ul style="list-style-type: none"> Tempo de residência mínima de dois anos no Município de Belo Horizonte; Renda familiar máxima de até três salários mínimos; Não possuir propriedade de outro imóvel na Região Metropolitana de Belo Horizonte; Não receber mais de um lote por família; Preferência para população desabrigada, vítimas de catástrofe ou calamidade pública, os moradores de favelas, aqueles cujas moradias estivessem correndo risco de segurança, e os que constituíssem agrupamento familiar mais numeroso. 	<ul style="list-style-type: none"> Prioridade para <i>famílias que residam nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social, especialmente àquelas que se encontram em situação de risco e insalubridade</i>; <i>Renda familiar mensal de até cinco salários mínimos</i>; <i>Residentes no município há mais de dois anos</i> <i>Organizadas em movimentos pela moradia</i>; <i>Não tenham sido contemplados anteriormente em programa similar do Sistema Municipal de Habitação</i>. Possibilidade de atendimento às famílias a serem reassentadas em função de obras públicas, ou encaminhadas por programas de reintegração social.
Propriedade	Implantados 20 conjuntos habitacionais, preferencialmente, em terrenos de <i>propriedade municipal e da URBEL (13 conjuntos)</i> , além de terrenos de <i>propriedade do Estado (6 conjuntos)</i> e em <i>propriedade particular (1 conjunto)</i> . Baseados em projetos de parcelamento não aprovados, à exceção dos conjuntos Mariano de Abreu, Taquaril e os Jatobás I e IV, que já haviam sido aprovados oficialmente na Prefeitura. Até 2000, <i>somente três conjuntos tinham sido objeto de regularização fundiária</i> – Mariano de Abreu, Providência e Jardim Filadélfia.	Todos os conjuntos habitacionais encontram-se assentados em <i>terrenos de propriedade municipal</i> , desapropriados para fins habitacionais, em parcelamentos aprovados. Até 2000, somente os conjuntos <i>Esperança, Zilah Spósito (Jaqueline), Ubirajara Antônio Gomes, Providência, Jardim Filadélfia, Mariano de Abreu e Alvorada (inserido na Vila Senhor dos Passos)</i> foram objeto de regularização fundiária, no que se refere à transferência da propriedade do terreno. Nenhum foi regularizado do ponto de vista da edificação, pois não apresentam documentação de "baixa e habite-se".
Localização	Implantados, em sua maioria, em áreas distantes do centro da cidade, em regiões periféricas, observada uma maior concentração nas regiões Norte, Nordeste e no Barreiro. Alguns foram construídos em áreas destinadas a aterros sanitários (Paulo VI, Capitão Eduardo e Jardim Filadélfia) e, outros, fora do limite do Município de Belo Horizonte, em propriedade pertencente ao Estado, como os conjuntos Confisco (em parte no Município de Contagem) e Taquaril (parte no Município de Sabará).	Os conjuntos habitacionais foram implantados também em áreas periféricas, porém dotadas de serviços e equipamentos públicos, predominantemente nas regiões em Venda Nova e Barreiro, onde havia maior estoque de terras, e mais próximos aos novos núcleos de comércio e serviços.
Zoneamento	A maioria dos conjuntos habitacionais localizava-se em zonas residenciais (ZR), zonas de expansão urbana (ZEU), zonas industriais (ZI) e até mesmo zonas rurais à época da implantação. A partir de 1996, foram inseridos em <i>Zona de Especial Interesse Social 3 (ZEIS-3)</i> .	Implantados em diversos zoneamentos, com predominância pelas zonas de adensamento preferencial (ZAR) e <i>zonas de adensamento restrito (ZAR)</i> . Alguns se localizam em áreas destinadas especificamente para fins habitacionais (ZEIS-2), enquanto os conjuntos localizados em favelas inserem-se em <i>ZEIS-1</i> , e os conjuntos <i>Zilah Spósito (Jaqueline), Ubirajara e Esperança</i> se localizam em <i>ZEIS-3</i> .
Tamanho	Produção de grandes conjuntos habitacionais, sendo o maior deles, o <i>Conjunto Taquaril, foi implantado com 6041 lotes</i> , seguido do <i>Conjunto Jardim Felicidade, com 4516 lotes</i> , e do <i>Conjunto Jatobá II, com 2791 lotes</i> .	A maioria dos conjuntos implantados até 2000, enquadra-se nos critérios exigidos pela PMH (máximo de 300 unidades habitacionais), à exceção dos conjuntos <i>Zilah Spósito (Jaqueline)</i> , com 479 unidades, <i>Esperança</i> , com 438 unidades, e <i>Lagoa</i> , com 376 unidades.
Tipologia construtiva	Unidades habitacionais em "embrião", com tipologia de <i>edificação horizontalizada, residencial unifamiliar, implantada em lotes individualizados</i> , delimitados por um sistema viário e áreas de preservação e de equipamentos públicos internamente.	Unidades habitacionais com <i>tipologias de sobrado e verticalizadas em prédios de apartamentos</i> de até 4 pavimentos, inseridos em <i>um único lote ou pequena gleba</i> , delimitado predominantemente por <i>sistema viário já existente</i> , externo ao conjunto.

Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2008

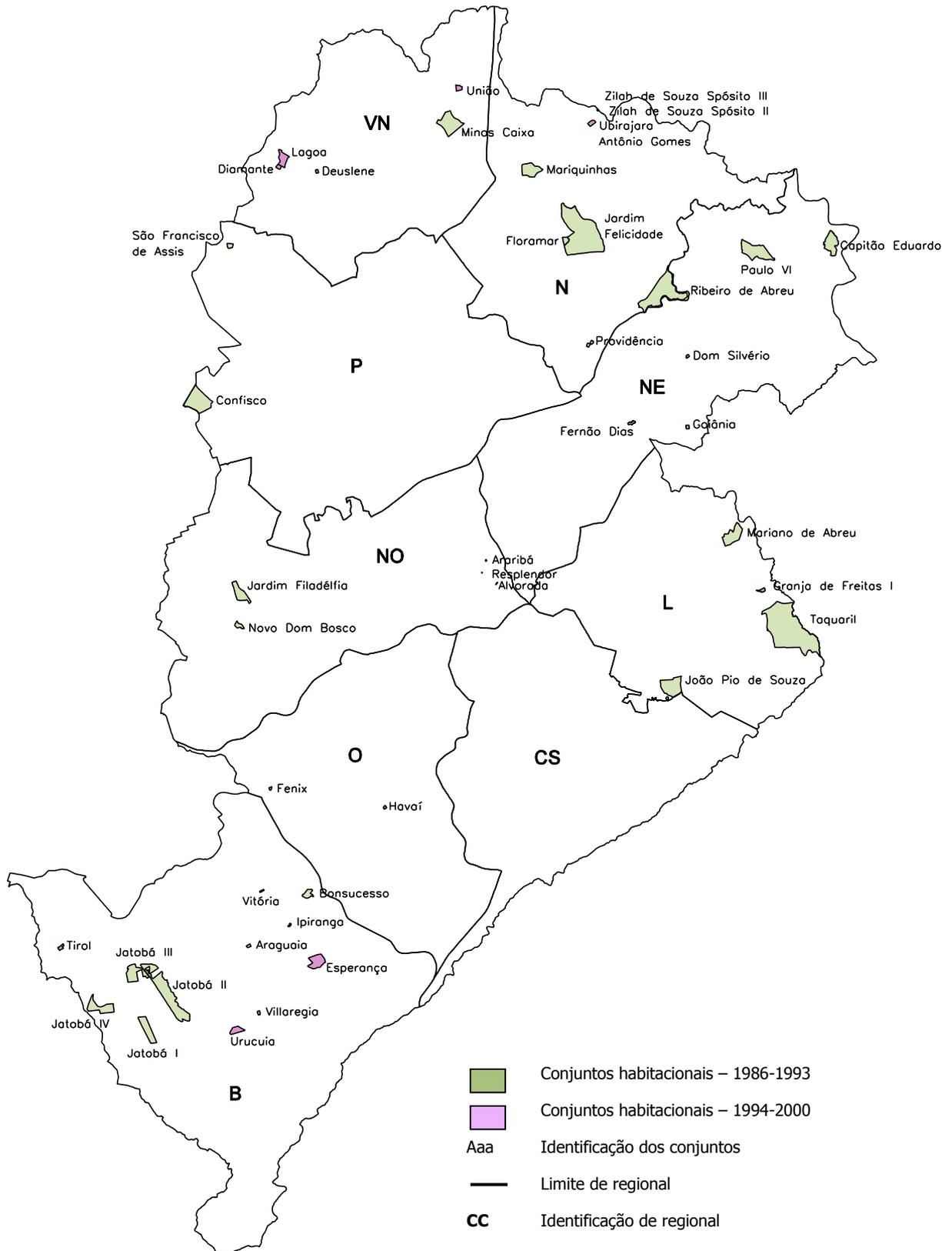


Figura 5 - Mapa dos Conjuntos habitacionais de Interesse Social – 1986 a 2000 – Belo Horizonte

3 SEGREGAÇÃO RESIDENCIAL

De forma geral, o termo segregação está associado à noção de isolamento ou separação de grupos diferentes. Este afastamento pode se manifestar de várias formas no espaço urbano da cidade e, frequentemente, representa a dissociação de grupos com características semelhantes entre si de outros grupos com características distintas. Segundo Kaztman,

A segregação refere-se a processos de polarização e fortalecimento das distâncias sociais que correspondem à vontade de atores (em geral, mas não unicamente, as classes médias e altas) de preservar ou elevar as barreiras que separam as classes... (KAZTMAN, 2007, p.320).

Trata-se de um fenômeno complexo onde atuam mecanismos internos como origens culturais, religiosas e étnicas, e mecanismos externos, relacionados à lógica do mercado de trabalho, a dinâmica do mercado imobiliário e à atuação do Estado. Pode-se dizer que cada um desses fatores atua de modo diferenciado, mas simultaneamente, no sentido de promover uma distribuição desigual dos grupos sociais no território.

Neste sentido, a abordagem adotada neste estudo se refere à *segregação residencial* como a define Kaztman (2007) relativamente ao “conjunto de processos que resultam em uma polarização na distribuição territorial de moradias que pertencem a grupos de níveis socioeconômicos distintos” (p.320). Neste caso, a diferenciação por categorias socioeconômicas é proposital, no sentido de distingui-las das categorias sociais que se identificam por características culturais, como raça, religião ou nacionalidade³².

Como processo, a segregação residencial pode se manifestar, ao longo do tempo, de diferentes maneiras, mas fundamentalmente no espaço das cidades, razão pela qual esta abordagem trata da *segregação residencial urbana*. Este fenômeno pode ocorrer ora de forma espontânea, por opção de determinado grupo, ora por imposição de um grupo sobre o outro, caracterizando-se, portanto, como um processo voluntário ou involuntário, assim como a considera Marcuse (2004).

³² Para Kaztman, existe uma importante diferença entre comunidades que congregam estratos socioeconômicos homogêneos daquelas comunidades homogêneas por algum atributo cultural, qual seja, a forma voluntária de fixar residência baseada em vantagens relativas para manutenção das identidades grupais, defesa coletivo do grupo minoritário, ou mesmo para ter acesso a redes de confiança (KAZTMAN, 2007).

Do ponto de vista socioeconômico, a segregação é sempre hierárquica, forçada geralmente às camadas mais pobres da população que convivem com condições precárias de moradia e buscam alternativas para o problema. Essa definição ressalta um aspecto importante da segregação que consiste, sobretudo, em ser um fenômeno relacional, ou seja, só existe segregação de um grupo quando, em relação a outro, um grupo se segrega ou é segregado. Sob esse componente relacional é possível basear análises comparativas, como no caso dessa dissertação, que busca tratar da segregação residencial interna dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, em períodos distintos, no município de Belo Horizonte.

Para tanto, é necessário compreender os conceitos e métodos utilizados em estudos sobre segregação, de modo a fundamentar a pesquisa empírica. A partir deste referencial teórico, foi possível concentrar a análise comparativa das características socioeconômicas e espaciais dos conjuntos habitacionais e suas áreas circundantes, no sentido de constatar o grau de segregação interna destes espaços. Não se trata somente de descrever a presença de diferenciais socioeconômicos entre os conjuntos habitacionais, mas de sustentar a idéia de que a sua forma de implantação, condicionada pelas políticas de produção de moradias, interfere na condição de segregação de seus moradores.

3.1 Conceitos e métodos de mensuração

Os processos de segregação residencial nas cidades européias, latino-americanas e brasileiras têm sido objetos de diversos estudos empíricos focalizados tanto na questão étnico-racial, quanto nos aspectos sócio-econômicos (PRÉTECEILLE, 2004; SABATINI et. al, 2004; LAGO, 2000; MARQUES e TORRES, 2005). No Brasil, predominam os estudos com abordagem nas diferenças socioeconômicas para explicação deste fenômeno que merece destaque, principalmente no que diz respeito a sua relação com a atuação do Estado e à implementação das políticas de habitação.

Sabatini et. al (2004) atentam para o fato de que, recentemente, a maioria das análises empíricas sobre segregação residencial consiste em estudos de casos, preferencialmente sobre condomínios fechados, que procuram demonstrar a relação entre globalização econômica e segregação social. A perspectiva seria de que, na medida em que a globalização tem estimulado as desigualdades sociais, a segregação urbana deveria necessariamente estar aumentando. Porém, para os pesquisadores, há uma importante deficiência conceitual neste

viés metodológico que supõem a segregação espacial como um simples reflexo das diferenças sociais, o que, além de subestimar a autonomia da categoria espacial, não leva em conta a complexidade da relação existente entre desigualdades sociais e segregação residencial.

Isto pode acontecer, basicamente, em decorrência de duas formas distintas de entender a relação entre desigualdades sociais e segregação espacial. A primeira, resumida pela “teoria do espelho” (SABATINI et. al, 2004, p.61), busca ler nos planos temáticos de mapas a estrutura social da cidade, faltando-lhe a análise de processos ou de foco na dinâmica urbana, e a segunda, enfatiza a análise dos processos sociais e parte do princípio da distinção entre segregação residencial, um fenômeno espacial, e de desigualdades sociais, um fenômeno social.

Em seus estudos em bairros pobres das cidades chilenas de Santiago, Valparaíso e Concepción, Sabatini et. al (2004), partiram da segregação residencial como o grau de homogeneidade social das áreas, ou seja, “o grau de proximidade espacial ou de concentração territorial de famílias pertencentes ao mesmo grupo social, seja este definido em termos étnicos, etários, de preferência religiosas ou socioeconômicos” (p.64). Foram medidos os efeitos urbanos e sociais da segregação residencial dos grupos pobres, através de dados extraídos dos censos, num nível estatístico agregado, a fim de mostrar a correlação entre a segregação residencial e os problemas sociais.

As análises de Valparaíso e Concepción basearam-se em dados censitários dos anos de 1970, 1982 e 1992, e em entrevistas em dois bairros pobres de cada cidade, realizadas em 2000, a partir de três tipos de indicadores: atraso escolar, ociosidade infantil e gravidez adolescente. Já a análise de Santiago baseou-se em dados quantitativos da pesquisa de Origem de Destino de Viagens, de 1991, assim como no estudo de dois bairros pobres, realizado em 1999, e utilizou indicadores sociais de desemprego e marginalidade juvenil, além do desvio padrão da renda familiar como medida de segregação. Nos estudos sobre segregação observaram que:

Quanto maior o tamanho de áreas homogêneas pobres, maior a gravidade dos problemas sociais e urbanos para seus moradores. ... Os tempos de viagem crescem já que estas pessoas percorrem grandes distâncias para encontrar algo diferente de sua vizinhança carente, como locais de trabalho, moradias de outros grupos sociais, e serviços e equipamentos de algum nível (SABATINI, et. al, 2004, p.66)

Para Prêteceille (2004), a análise da segregação em uma cidade envolve problemas metodológicos que se referem à escolha das categorias sociais, à definição das unidades espaciais e à seleção do método estatístico. Para a escolha das diferentes categorias sociais

apresenta-se, além de um problema metodológico – quais indicadores de descrição da estrutura social seriam adotados a partir dos dados existentes –, também um problema teórico – quais os princípios pertinentes de análise da estrutura social urbana. A escolha da categoria define a trajetória do estudo, na medida em que se consideram diferenças etno-raciais ou diferenças socioeconômicas como as questões essenciais para diferenciação dos espaços urbanos.

Na França privilegia-se a questão da segregação entre classes sociais, ou entre categorias profissionais distintas, enquanto os estudos das cidades britânicas pautam-se nas diferenças socioeconômicas e, mais recentemente, na segregação etno-racial. No caso brasileiro, a maioria dos estudos sobre segregação diz respeito, sobretudo, às diferenças socioeconômicas, ao contrário dos Estados Unidos, onde predominam os estudos sobre segregação racial. Assim, as categorias escolhidas ou construídas definem a visão do fenômeno, partindo do princípio se a segregação constitui, sobretudo, um problema de classe social, ou de raça e etnicidade, ou de educação e renda, por exemplo. A escolha das variáveis então, é consequência da escolha do problema social a ser estudado, isto é, de hipóteses quanto aos processos de divisão social do espaço.

Contudo, Préteceille (2004) afirma que é possível retrabalhar as categorias oficiais para enriquecê-las por reclassificações ou cruzamentos, a fim de melhor adaptá-las à problemática da pesquisa, pois, cabe ao pesquisador “desconstruir o discurso oficial” (p.21) e propor categorias que permitam compreender a complexidade do tema que supõe a apreensão de outros tipos de espaços. Seguindo a linha dos atuais estudos brasileiros sobre segregação, optou-se neste trabalho tratar sobre a *segregação residencial socioeconômica*, com abordagem de características relativas às moradias dos conjuntos habitacionais e às pessoas que as ocupam.

Uma outra questão metodológica importante se refere à definição das unidades espaciais, tendo em vista que se pode privilegiar a análise de certos espaços ou estudar sistematicamente o conjunto de toda a cidade. Se a opção for por espaços mais significativos de transformações sociais, ou por “espaços problemas” (PRÉTECEILLE, 2004, p.14), tem-se a vantagem de concentrar a análise nos fenômenos mais intensos e mais fortemente ressentidos socialmente. Entretanto, há também o inconveniente de dar somente uma imagem parcial e dicotômica da estrutura social urbana que pode conduzir à produção de imagens falsas, além da simplificação excessiva e da ocultação de situações menos contrastadas. Já a abordagem que considera o conjunto da cidade, apresenta o problema da identificação dos

limites do espaço urbano da cidade ou do espaço metropolitano, muitas vezes sujeitos a uma definição político-administrativa (PRÉTECEILLE, 2004).

Esses recortes espaciais, dada a lógica político-administrativa dos órgãos públicos de estatística, vinculam os dados disponíveis e se apresentam como uma forte restrição para o estudo da segregação. Em muitos casos, os estudos têm que se limitar ao uso de recortes institucionais, segundo os quais os dados estão organizados – municípios, distritos ou bairros, o que restringe a escala de análise ao recorte já existente e pode induzir a problemas de subavaliação de algumas dimensões da segregação. Porém,

Da mesma forma que não existem categorias sociais mais pertinentes a priori, não há recorte espacial que se imponha a priori. É preciso escolher – quando se tem oportunidade – aquele cuja escala corresponde à prática social da qual se quer privilegiar a análise (PRÉTECEILLE, 2004, p.15).

Para os fins a que se pretende este trabalho, o recorte espacial ficou circunscrito aos setores censitários do Censo Demográfico de 2000, visto que se aproximavam do limite dos conjuntos habitacionais. Além disso, os setores censitários, trabalhados em conjunto ou isoladamente, constituem a unidade espacial mínima de informação disponível de dados sobre as características dos domicílios e dos seus moradores.

Há ainda um problema metodológico que se impõe na análise sistemática da segregação que se refere à seleção do método estatístico. Neste caso, Prêteceille (2004) aponta dois tipos de abordagens para medida da segregação: índices globais, dos quais os mais usuais são o *índice de dissimilaridade*³³ e o *índice de segregação*³⁴, e as análises tipológicas, que visam reagrupar as unidades espaciais em tipos ou classes, ou subconjuntos definidos pela similaridade das categorias sociais nas unidades agrupadas. Todavia, ambas as abordagens possuem vantagens e desvantagens.

Quanto aos índices globais, eles têm caráter sintético que permite dar um resultado facilmente comunicável, além de permitir resumir evoluções e dar respostas simples à questão do aumento ou redução da segregação. Entretanto, são muito sensíveis à definição das categorias utilizadas e à forma e precisão dos recortes espaciais, e assim, dificilmente podem ser usados para responder se uma cidade é mais segregada que outra, sobretudo quando se trata de cidades de países diferentes.

³³ O índice de dissimilaridade compara a distribuição de duas categorias nas unidades espaciais estudadas (Prêteceille, 2004).

³⁴ O índice de segregação compara a distribuição de uma categoria em relação àquela do resto da população (Prêteceille, 2004).

As análises tipológicas têm como vantagens a consideração da complexidade das estruturas socioespaciais, pela conjunção do método multidimensional e da possibilidade de descrever distribuições e modalidades geograficamente variadas, além de definirem tipos de espaços em que se pode analisar, de modo mais específico, as causas e consequências da segregação. Entretanto, também são sensíveis à definição das categorias, assim como os recortes espaciais, e sua complexidade faz com que sejam confusas para serem expostas (PRÉTECEILLE, 2004).

No presente estudo, o método utilizado para se verificar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais, consistiu no emprego do índice de isolamento, calculado para indicadores socioeconômicos e físicos dos domicílios e responsáveis por domicílios dos conjuntos. O índice de isolamento indica a probabilidade de um membro do grupo do indicador ou variável escolhido estar em contato com membros do mesmo grupo da área de estudo em questão, ou seja, pode ser considerado como um identificador de concentração ou desconcentração da variável trabalhada. Assim, observa-se que quanto menor o grau de isolamento, mais desconcentrados ou mais distribuídos se encontram os grupos no espaço, e menor o grau de segregação da área. Do contrário, quanto maior o grau de isolamento, mais concentrados se encontram os grupos semelhantes, e maior a tendência à segregação na área.

Seja qual for a linha metodológica adotada para análise da segregação, Préteceille (2004) afirma que as diferenças dos processos de construção científica são grandes, visto que, muitas vezes, são orientados ou forçados por construções sociais que dizem respeito ao universo das políticas públicas de cada país ou cidade. Apreende-se disso, que as categorias pertinentes à análise da segregação vêm a ser “o resultado do processo sociopolítico específico a cada país de construção histórica das representações da questão social e urbana” (PRÉTECEILLE, 2004, p.20).

Nas cidades brasileiras, os estudos empíricos sobre segregação também partem de princípios e conceitos diferentes para explicar esse fenômeno. Enquanto alguns pesquisadores como Marques, Torres e Pasternak procuram medi-lo, outros como Villaça, buscam uma análise mais explicativa para o problema, articulado a processos socioespaciais urbanos.

Marques e Torres (2005), em pesquisas do Centro de Estudos da Metrópole – CEM, procuram entender o significado da segregação do ponto de vista de sua relação com diferentes políticas sociais, e tentam medi-la e apresentar metodologias de identificação de áreas segregadas. Para estes, entende-se segregação como o “grau de separação residencial entre diferentes grupos sociais” (TORRES, 2005, p.81). Em pesquisas na cidade de São Paulo, são apontados diversos exemplos que evidenciam as dinâmicas perversas do ponto de

vista das condições de vida e de moradia da população que reside nas áreas com maior grau de segregação.

Pasternak (SPOSATI et. al, 2004) sugere uma aproximação do conceito de segregação adotado por Torres (2005). A segregação seria resultado de uma desigualdade socioespacial, expressando-se na organização do território da cidade. Considerada como uma tendência da estruturação do espaço, ligada à concentração de pessoas por camadas sociais, sua identificação passa pela mensuração da estrutura social traduzida para o fenômeno territorial. Em seus estudos, partiu-se da construção de uma tipologia para diferentes áreas da cidade, baseada em variáveis de ocupação, instrução e renda, agregadas em uma *proxy* da estrutura social, para definir categorias sócio-ocupacionais. A unidade territorial utilizada foram os setores censitários, agrupados conforme áreas homogêneas, sendo as favelas trabalhadas em separado.

Na visão de Villaça (SPOSATI et. al, 2004), o estudo da segregação deve abordar questões cuja principal importância encontra-se na possibilidade de articular o fenômeno com os processos políticos – localização dos aparelhos do Estado, produção da infra-estrutura urbana, principalmente a de transporte e de legislação urbanística; com processos econômicos – mercado imobiliário, preço da terra; e com a ideologia – conceito de cidade, deterioração do centro da cidade. Nesta perspectiva, entende a segregação como “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p.142). Neste estudo da segregação, as categorias básicas são trabalhadas por classes sociais e por grandes regiões da cidade – face a segregações étnicas e de outras minorias, ou segregações que envolvem bairros ou áreas menores – com o argumento de que a segregação por classes apresenta um maior potencial de explicação e de articulação com os processos econômico, político e ideológico.

Em diversos estudos sobre a segregação residencial nota-se que os conceitos variam conforme a finalidade da pesquisa, e podem ser mais ou menos explicativos dependendo da metodologia de trabalho adotada. Seja privilegiando a análise de espaços menores, ou trabalhando com o conjunto de toda a cidade, torna-se necessário uma compreensão do fenômeno como um processo social resultante de diversos fatores, dentre eles a atuação do poder público no espaço urbano.

Deste modo, exatamente por entender a segregação residencial como processo inerente à criação de novos espaços construídos na cidade, o presente estudo articula este fenômeno a processos políticos no âmbito habitacional que resultam na produção de moradias destinadas à

população de baixa renda. A intenção é, primeiramente, formar uma base explicativa sólida para a pesquisa empírica que se procede em um segundo momento do trabalho.

3.2 Segregação residencial e políticas públicas

Na maioria dos países, parece comum a retórica das políticas públicas de promover cidades menos desiguais e menos fragmentadas espacialmente. No entanto, a implementação de políticas que intervêm diretamente nos processos de segregação dos grupos sociais no espaço urbano surge com pontuações diferentes, que dependem do contexto histórico de cada cidade ou país. Segundo Prêteceille (2004), tais políticas devem ser observadas mais de perto, visto que guardam diferenças importantes, tanto na intensidade quanto na orientação das ações conduzidas.

No caso francês, pode-se dizer que a construção política da questão da segregação foi inicialmente centrada na ação dos promotores imobiliários que tendeu a expulsar as classes populares dos bairros centrais, apesar da resistência dos movimentos sociais, promovendo a construção de habitações sociais como contra-medida. A partir dos anos 1980, a questão política mais aguda se referia aos bairros populares suburbanos, onde a segregação dos pobres imigrantes foi mais percebida. A questão da dimensão social, sobretudo formulada em diferenças de classe, foi requalificada em termos de exclusão social e em relação às diferenças etno-raciais, e o questionamento sobre segregação se deslocou para a concentração exclusiva das camadas sociais pobres nos grandes conjuntos habitacionais de interesse social na periferia. Atualmente, o discurso político dominante e consensual a respeito da segregação urbana é aquele da promoção da “mistura social”, categoria relacionada aos problemas dos bairros com habitações sociais precárias (PRÉTECEILLE, 2004).

Nas cidades americanas, a questão racial foi o centro dos debates sobre a segregação. Na orientação das políticas públicas, importante observar que o poder público praticamente não buscou reduzir a segregação residencial nas cidades. O paradigma organizador das políticas foi o da promoção de oportunidades iguais – *equal opportunities* – para os negros e, mais amplamente, para as minorias étnicas, o que substituiria a idéia de políticas de redução da segregação e das desigualdades residenciais (PRÉTECEILLE, 2004).

Em contraste, destaca-se o caso dos países escandinavos, como a Finlândia, onde a segregação residencial, historicamente definida em termos socioeconômicos, é

particularmente fraca, graças à conjunção dos esforços em matéria de habitação social e de planeamento urbano. No caso da Holanda, também, o combate à segregação constitui um objetivo declarado das políticas públicas – habitação social, escola, acesso ao emprego e planeamento urbano – com atenção para as diferenças étnicas (PRÉTECEILLE, 2004).

Além dos estudos sobre segregação em cidades da América Latina (SABATINI, 2004), e da Europa (PRÉTECEILLE, 2004), no Brasil, alguns estudos urbanos enfatizam as intervenções do Estado como um dos principais fatores que intervêm nos processos de segregação residencial (MARQUES E TORRES, 2005; LAGO, 2000). Desde a análise urbana marxista até os atuais estudos é possível entender que o Estado pode interferir no processo segregação urbana, de forma direta ou indireta, através de políticas públicas. Se, por um lado, por exemplo, o Estado pode manter privilégios para um segmento da população por meio de políticas de regulação do território que valorizam o preço da terra em certas áreas da cidade, por outro, pode excluir outros grupos dos benefícios da urbanização e dos investimentos e serviços públicos.

No Brasil, Marques e Torres (2005) procuram apontar a relação entre segregação e políticas sociais, afirmando que as intervenções públicas não contribuíram para reduzir de modo significativo o grau de isolamento entre os grupos sociais na metrópole de São Paulo, embora tenha havido investimentos no setor da educação e na provisão de infra-estrutura. Em suas pesquisas, os autores sugerem que a política habitacional poderia ser utilizada de modo consistente para combater a segregação residencial, ainda que também exista a possibilidade de agravar sua situação. No entanto, tal política parece não ter tido prioridade, principalmente na agenda nacional, a partir da década de 1990, quando foram alocados volumes significativos de recursos para as áreas de saúde e educação, enquanto os recursos para a habitação foram relativamente limitados. Desta forma, as políticas habitacionais avançaram lentamente enquanto outras políticas sociais apresentaram resultados mais expressivos (TORRES, 2005).

Tal suposição é melhor discutida por Marques e Saraiva (2005), que também compartilham a visão de que as políticas habitacionais pode interferir significativamente sobre o processo de segregação, na medida em que promovem o acesso da população à moradia e, por conseguinte, o direito à cidade. Igualmente pontuam que a produção de habitação de interesse social pelo Estado pode influir de maneira positiva ou negativa sobre este processo, de acordo com a localização e a escala da produção de moradia. Uma vez que geralmente as políticas de produção de moradias tendem a gerar espaços especializados, entende-se que seus resultados atuam mais no sentido de reforçar esta segregação, principalmente quando

promovem a implantação de grandes conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda em áreas periféricas.

Além disso, como afirma Torres (2005), percebe-se que políticas habitacionais alternativas implementadas desde a década de 1980, tais como a urbanização e a regularização fundiária de favelas e a readequação de cortiços, embora possuam baixo custo para implantação e tenham o efeito de melhorar as condições de vida dos moradores dessas áreas, não contribuem muito para a redução da segregação. Isto porque tendem a manter os grupos sociais de renda mais baixa em locais já segregados, e em geral, não produzem uma maior heterogeneidade social.

Do mesmo modo, estudos sobre política habitacional de urbanização e regularização fundiária de áreas já consolidadas, como favelas e conjuntos habitacionais periféricos, sinalizam para o fato de que tal política não parece ter solucionado o problema da moradia para a população carente, mas viabilizou a expansão capitalista nestas áreas e seu entorno (LAGO, 2000). Este argumento evidencia a atuação concomitante do mercado imobiliário na produção da segregação, visto que atua na expulsão dos grupos mais pobres em áreas que se tornaram mais valorizadas por investimentos públicos.

Embora se admita que diversos mecanismos atuem simultaneamente e de forma articulada sobre os processos de segregação, é certo que cada qual age de modo diferenciado. Cabe aqui dar mais destaque aos estudos sobre o papel do Estado na produção da segregação, através das políticas públicas, visto que constituem importante referência teórica para a análise pretendida das políticas de produção de moradias e a segregação dos espaços produzidos por estas.

3.3 Pesquisas sobre segregação residencial em capitais brasileiras

Nas últimas três décadas, diversos estudos acerca da estruturação das metrópoles brasileiras (CALDEIRA, 2000; LAGO, 2000; MENDONÇA, 2003) têm apontado alterações importantes na configuração socioespacial urbana, especialmente no que se refere aos processos de segregação. À abordagem do modelo de dualização do espaço da cidade, em centro-periferia, somaram-se outros modelos explicativos que apontam uma maior complexidade do espaço urbano.

Em estudos da década de 1980, a abordagem predominante tratava da dualização do espaço da cidade em centro-periferia, onde as áreas centrais constituíam os lugares ocupados pelas elites, bem dotados de infra-estrutura e de serviços públicos, enquanto as periferias eram caracterizadas como os espaços ocupados por população de baixa renda, descritos pela ausência de infra-estrutura e de equipamentos públicos. Na metrópole do Rio de Janeiro, Lago (2000) investigou as tendências de organização do espaço urbano, na década de 1980, centrando-se no fenômeno da mobilidade residencial. Seu estudo, elaborado em uma conjuntura de crise econômica e política brasileira, entende o processo de segregação urbana como inerente à estrutura do sistema capitalista, o que levou a adotar uma estrutura analítica, relacionada diretamente ao processo de estruturação socioespacial da metrópole, que abordava macro-tendências como alterações no mercado de trabalho e a crise do Estado, e micro-tendências econômicas e políticas, como o comportamento do mercado imobiliário e a ação do poder público sobre o espaço construído.

Em seus resultados, foi observado o aumento da distância social entre o centro e a periferia da cidade do Rio de Janeiro, no que se refere às condições de trabalho e renda da população residente. Constatou-se que, simultaneamente à relativa dispersão de um padrão superior de moradia para áreas contíguas ao núcleo metropolitano, houve a ampliação do espaço periférico e de suas carências em direção às franjas da metrópole. Essas tendências indicaram a permanência e a consolidação, na década de 1980, do padrão histórico da estrutura dual da metrópole, porém com indícios de que, a partir dos anos 1990, o espaço metropolitano apresentava uma tendência para a fragmentação social.

Na concepção da pesquisa de Caldeira (2000), a incorporação da perspectiva de classes foi fundamental para identificar padrões de organização e segregação espacial na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os estudos sobre segregação e violência apontam uma diversificação e complexidade maior em relação ao modelo centro-periferia que era utilizado para descrever o padrão de segregação na década de 1980. Embora a segregação tenha sido sempre uma característica das cidades, os instrumentos e regras que a produzem mudaram consideravelmente ao longo do tempo.

Além do modelo centro-periferia, em que diferentes grupos sociais estão separados por grandes distâncias, Caldeira (2000) apresenta uma nova forma que veio se consolidando desde os anos 1990 e mudando a configuração espacial da cidade de São Paulo e sua região metropolitana. Sobrepostos ao padrão centro-periferia, o novo padrão de segregação espacial se caracteriza por “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000, p.211), que se referem a espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho, nos

quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns.

Nesta perspectiva, os enclaves fortificados, representados por prédios de apartamentos de alto luxo, condomínios fechados, conjuntos de escritórios ou *shopping centers*, constituem uma nova maneira de organizar a segregação. Eles representam exemplos de um novo padrão de organização das diferenças sociais no espaço urbano, adotado pelas classes médias e altas, que vem gerando diferentes tipos de espaços públicos e de interações entre os indivíduos. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o novo padrão de segregação espacial serve de base a um recente tipo de esfera pública que acentua as diferenças de classe e a separação de grupos sociais em enclaves homogêneos (CALDEIRA, 2000).

Ainda para a Região Metropolitana de São Paulo, destaca-se a pesquisa sobre segregação residencial realizada por Marques e Torres (2005). Os pesquisadores procuraram medir a evolução da segregação residencial, para os anos de 1991 e 2000, tendo por referência a renda e a escolaridade dos chefes de família.

Na escala dos setores censitários, os resultados mostraram, por um lado, um aumento da segregação residencial quando se toma a renda como parâmetro, e por outro, sua redução tendo por referência a escolaridade. Segundo os pesquisadores, embora tenha havido um aumento substancial da escolaridade na região metropolitana de São Paulo, na década de 1990, trata-se de um movimento que não se traduziu em mudança efetiva dos padrões de segregação socioeconômica medidos por rendimento. Também na escala de distritos foram observados movimentos semelhantes, apontando que a segregação cresceu segundo os parâmetros de rendimento, e reduziu segundo os parâmetros de escolaridade. Neste caso, em função da variação da escala de observação, os níveis de segregação são mais baixos em relação à escala dos setores censitários, e embora se reconheça uma heterogeneidade espacial relevante, não foi possível captá-la na escala dos distritos (TORRES, 2005).

Em síntese, os resultados apontaram uma evolução complexa da situação social da Região Metropolitana de São Paulo, na década de 1990, onde se observa por um lado, a redução da pobreza e da proporção dos chefes de família com baixíssima escolaridade, e por outro, um aumento substancial da segregação residencial, quando observada através do parâmetro de renda (TORRES, 2005).

3.4 Segregação residencial em Belo Horizonte

Belo Horizonte, desde a sua concepção, foi marcada por um padrão de segregação do espaço onde o centro se destacava como espaço urbano ordenado, moderno e dominante, ocupado pelas elites, enquanto os espaços periféricos, denominados áreas suburbanas, caracterizavam-se como espaços dominados e irregulares, ocupados por trabalhadores. A produção do espaço urbano da capital apresentou forte expansão entre os anos 50 e até meados dos anos 70, em virtude do processo de industrialização e das intervenções públicas estruturadoras da ocupação do espaço (MOURA, 1994). A partir dos anos 80, entretanto, a instabilidade financeira e econômica, o aumento absoluto e relativo dos preços de terrenos, a perda do poder aquisitivo da população e o estabelecimento de critérios mais rígidos de ocupação do solo provocaram mudanças na dinâmica da produção do espaço urbano na capital.

Pesquisas sobre a formação do espaço de Belo Horizonte e sua região metropolitana (TEIXEIRA e SOUZA, 2003; MENDONÇA, 2003) revelam sua tendência segregadora, através dos diversos processos que dinamizaram o crescimento da cidade, como a dinâmica demográfica, as alterações econômicas e do mercado de trabalho, o mercado imobiliário e a atuação do Estado. Em trabalho sobre a formação do espaço metropolitano, entre as décadas de 1980 e 1990, que relaciona a estrutura social segundo diferentes unidades espaciais, Teixeira e Souza (2003) confirmam as características, por excelência, vinculadas às diversas regiões da cidade. O núcleo central aparece como o lugar de moradia das elites econômicas, políticas e culturais, enquanto as áreas periféricas como locais de moradias de trabalhadores, embora já se note uma desconcentração de algumas categorias sócio-ocupacionais, como a pequena burguesia e o sub-proletariado, habitando um número maior de unidades espaciais em período mais recente. Segundo os autores,

... as unidades espaciais não são espaços uniclassistas, presididos por uma lógica de guetos, mas a distribuição dos grupos sociais está longe de ser aleatória como se o espaço metropolitano fosse socialmente indeterminado. Ao contrário, há um padrão social de moradia que se define nas relações sociais, que se concretizam, no espaço, em relações de vizinhança ou de segregação. (TEIXEIRA e SOUZA, 2003, p.40).

Assim também, os estudos desenvolvidos para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) pelo Observatório das Metrôpoles (MENDONÇA, 2003), para as décadas de 1980 e 1990, atualizado no ano de 2000 (MENDONÇA, 2008) buscaram conhecer a

configuração do espaço metropolitano segundo a relação entre os diversos grupos sociais, e analisar o movimento desses grupos e suas relações com as transformações sócio-espaciais. A noção do trabalho como ponto central na estruturação e no funcionamento da sociedade foi tomada como referência para conhecimento da hierarquia social, sendo utilizado, do ponto de vista empírico, a categoria 'ocupação' como variável principal de análise. Através da representação territorial de distintos agrupamentos no espaço metropolitano, com oportunidades desiguais de apropriação desse espaço e de seus benefícios, tornou-se possível identificar o grau de segregação social presente nesse espaço. Construiu-se uma tipologia sócio-espacial que expressava as relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico, e a partir da qual foram identificados os espaços com forte homogeneidade sócio-ocupacional interna e aqueles heterogêneos entre si.

A pesquisa revelou que houve, a partir dos anos 80, um esvaziamento populacional das áreas centrais, simultâneo ao crescimento das áreas mais periféricas e, ainda, uma predominância da saída das famílias de baixa renda das áreas mais centrais. Além disso, ocorreu um contínuo processo de periferização, nas direções norte e oeste, dos segmentos populares e operários, e a expansão das elites para zona sul da RMBH, onde se sobressaíram os condomínios fechados. Estes, ainda dinamizaram a ocupação de loteamentos populares nas proximidades, por grupos sociais constituídos, principalmente, de trabalhadores prestadores de serviços domésticos (MENDONÇA, 2003). Assim, as transformações ocorridas ao longo da década de 1980 resultaram em um espaço social mais complexo, em virtude de uma maior diferenciação da estrutura social no espaço, com destaque para o processo de auto-segregação das elites, em espaços polarizados, que apontavam um eixo de expansão na direção sul.

Segundo Mendonça (2003), a atuação do Estado constituiu um dos principais agentes da produção do espaço urbano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com destaque para condução da política habitacional. Esta política teve grande impacto sobre o sistema urbano na RMBH em virtude da política de urbanização do BNH, colocada em prática na segunda metade dos anos 1970, que criou novas áreas para investimentos imobiliários voltados para os segmentos médios do mercado. Outros conjuntos também surgiram nas regiões norte, leste e Pampulha, caracterizados como assentamentos precários, sem infraestrutura, e que se tornaram atrativos para novas ocupações irregulares (MENDONÇA, 2003).

Para o ano 2000, em pesquisa atualizada (MENDONÇA, 2008), observam-se pequenas alterações na distribuição das categorias sócio-ocupacionais no espaço da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que, embora significativas, não alteraram a tendência da formação do espaço da metrópole. Ao contrário de São Paulo, onde Caldeira

(2000) aponta o isolamento das elites em novas áreas da cidade, originando um padrão de segregação mais fragmentado, confirma-se na RMBH a predominância do padrão centro-periferia de organização socioespacial (MENDONÇA, 2008).

Para Marques (2001) também, a questão da segregação espacial em Belo Horizonte está relacionada às políticas públicas, assim como à dinâmica do mercado imobiliário. Em uma pesquisa sobre o papel do mercado imobiliário na determinação do intenso fluxo de população para as áreas periféricas de Belo Horizonte, foram levantadas hipóteses com base nos valores dos terrenos, em diferentes períodos da expansão do espaço urbano. Como em outros estudos, observou-se, a partir da década de 1970, a expansão da ocupação para as regiões periféricas, advindo do processo de deslocamento de grande quantidade de famílias de renda mais baixa para áreas distantes do centro, o que levou à proliferação de conjuntos habitacionais, loteamentos clandestinos e favelas irregulares até meados dos anos 80. Assiste-se a uma “desordem institucionalizada” (MARQUES, 2001, p.133), caracterizada pela ocupação desordenada do espaço urbano, e estimulada pelo poder público de forma mais intensa a partir da década de 1980, através de mudanças no planejamento urbano que passaram a influenciar a dinâmica do mercado imobiliário, ancoradas pela legislação de ordenamento no uso e ocupação do solo.

Além disso, juntamente com o deslocamento da demanda por habitação de baixa renda para regiões desprovidas de infra-estrutura, houve o crescimento desordenado das áreas urbanas, especialmente nas regiões nordeste, norte e oeste de Belo Horizonte. Para Marques (2001),

O expressivo crescimento demográfico verificado nos anos 70 e 80, nas regiões de Venda Nova, Nordeste, Norte e Oeste da Capital – quando comparado com a estrutura de renda das populações, com os preços de terrenos e aspectos relacionados às condições de vida – comprova a hipótese de que o deslocamento da população pobre rumo às periferias da região é inerente ao processo de segregação residencial no espaço. (MARQUES, 2001, p.136)

Como corroboram diversas pesquisas, predomina na formação do espaço urbano da metrópole belo-horizontina o padrão de segregação centro-periferia, apesar de se reconhecer que vem ocorrendo uma distribuição espacial mais complexa dos grupos sociais a partir dos anos 90. Esta característica respalda a hipótese deste trabalho sobre os conjuntos habitacionais implantados pelo poder público em Belo Horizonte, segundo a qual os grandes conjuntos habitacionais, implantados em locais distantes e sem infra-estrutura adequada, constituem áreas mais segregadas internamente em relação aos pequenos conjuntos habitacionais já inseridos na malha urbana dotada de infra-estrutura e equipamentos públicos.

4 METODOLOGIA DE ANÁLISE

4.1 Caracterização do problema

A análise comparativa das políticas municipais de produção de moradias, apresentada no Capítulo 1, permitiu distinguir as características da gestão municipal para os períodos de 1986 a 1993 e de 1994 a 2000 em Belo Horizonte. Cada gestão conduziu suas políticas de forma bastante diferenciada, o que repercutiu na produção de conjuntos habitacionais de interesse social com características também bastante distintas.

Enquanto no primeiro período, de 1986 a 1993, foram implantados conjuntos habitacionais em grande escala, localizados nas periferias, com edificações do tipo “embrião” em lotes individualizados e, geralmente, sem infra-estrutura adequada, no segundo período, de 1994 a 2000, a visão sobre habitação no contexto urbano se transformou. Foram produzidos conjuntos habitacionais com menor número de unidades habitacionais, do tipo sobrado ou prédios de apartamentos, inseridos em bairros dotados de infra-estrutura e equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde. Sob o ponto de vista político, ocorre uma mudança na condução de uma política de caráter clientelista, preocupada em atender quantitativamente a demanda por moradia, para uma política voltada para a participação popular nos processos decisórios, atenta para a condição qualitativa da moradia produzida.

Diante destes contextos, toma-se por hipótese que grandes conjuntos habitacionais, produzidos em locais distantes e sem infra-estrutura adequada, constituem áreas mais segregadas no espaço urbano do que os pequenos conjuntos habitacionais, inseridos na malha urbana dotada de infra-estrutura e equipamentos públicos. Ao contrário do que ocorreu na década de 1980, quando se construiu habitação para população de baixa renda em áreas urbanisticamente mais precárias, percebe-se a tendência de implantação de conjuntos habitacionais em áreas já consolidadas da cidade, onde se distribuem diferentes grupos socioeconômicos. Daí a importância de se comparar as características socioeconômicas e espaciais para os conjuntos habitacionais de ambos os períodos estudados, e entre eles e sua área circundante.

Dessa forma, foi necessário adotar um conceito de segregação, a partir do qual se pudesse mensurar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais. Neste sentido, a abordagem adotada se refere à *segregação residencial* como a define Kaztman (2007)

relativamente ao “conjunto de processos que resultam em uma polarização na distribuição territorial de moradias que pertencem a grupos de níveis socioeconômicos” (p.320). A fim de atender aos objetivos a que se propõe este estudo, o destaque para as categorias socioeconômicas vem endossar a linha dos atuais estudos que tratam da questão da *segregação residencial socioeconômica* como processo que se manifesta essencialmente no espaço das cidades, e portanto, *uma segregação residencial urbana*.

Embora se admita uma maior complexidade na formação do espaço urbano (CALDEIRA, 2000; MENDONÇA, 2008; TORRES, 2005), considera-se para o presente estudo, modelos de segregação residencial que relacionam o tamanho e a localização das áreas de características semelhantes, do ponto de vista socioeconômico, à maior concentração de problemas sociais e urbanos. Tal proposta encontra referência nos atuais estudos sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte que demonstram que, embora tenham ocorrido transformações no padrão de estruturação socioespacial, com novas formas de urbanização e de ocupação do solo, prevalece o padrão centro-periferia na organização do espaço metropolitano (TEIXEIRA e SOUZA, 2003; MENDONÇA, 2008).

Tendo em vista o referencial teórico, o objetivo central desta dissertação consiste em analisar, comparativamente, os conjuntos habitacionais e sua área circundante, a fim de mensurar o grau de segregação interna destes espaços. Através de indicadores construídos a partir das características dos domicílios e dos responsáveis pelos domicílios foi possível apreender as diferenças entre as áreas estudadas e compara-las sistematicamente. Por meio da análise empírica, pretende-se sustentar a idéia de que a forma de implantação dos conjuntos habitacionais interfere na condição de segregação de seus moradores.

Além da forma de implantação, deve-se considerar também, que o período em que os conjuntos habitacionais foram implantados influencia significativamente a análise comparativa, dada a proximidade com o ano de referência do estudo, qual seja, em 2000. Para os conjuntos mais recentes, há maior tendência de que os moradores sejam os originais e tenham um perfil socioeconômico mais semelhante, ou melhor, possuam características socioeconômicas comuns, mas não necessariamente piores condições de vida. Já para os conjuntos do primeiro período, mais antigos, há maior probabilidade de que os moradores não sejam os originais, o que pode levar a uma menor concentração de características socioeconômicas comuns. Trabalha-se, portanto, com o argumento inicial de que os conjuntos antigos se transformaram, ao longo do tempo, em áreas mais segregadas internamente, com condições de vida mais precárias do que os conjuntos habitacionais mais recentes.

Quanto à metodologia utilizada para o exame de diferenças socioeconômicas e físicas dos conjuntos habitacionais, esta permite reforçar, ainda, a importância da dimensão espacial para o estudo da segregação residencial, que pode ser entendida como fator relacionado principalmente à localização na cidade. É comum em estudos urbanos (SABATINI, 2004; TORRES, MARQUES, BICHIR, 2006) a idéia de que as pessoas têm acesso diferenciado a serviços e equipamentos públicos, assim como ao mercado de trabalho, dependendo da região da cidade em que moram. Na concepção de Marques (2005), o espaço pode oferecer maiores ou menores oportunidades aos indivíduos, pois configuram diferentes “estruturas de oportunidades” (p. 43), induzidas dentre outros fatores, pelas características sociais locais. Isto quer dizer que além das características socioeconômicas dos moradores, o local onde os indivíduos residem pode ter importância significativa sobre a condição de segregação dos grupos.

Diante dessas considerações, o levantamento das características dos domicílios e das pessoas que os ocupam, no ano de 2000, serviu de base para a análise dos conjuntos habitacionais em três níveis de comparação. Em primeiro lugar, em relação à composição interna, compara-se o perfil socioeconômico dos moradores selecionados para ocupar os conjuntos, à época da sua implantação e no ano de 2000. Em segundo, comparam-se os conjuntos habitacionais produzidos em cada período. Por fim, é feita a comparação entre os conjuntos habitacionais e sua área circundante, definida pela área de ponderação do Censo Demográfico 2000.

O propósito é empregar uma combinação de variáveis que fundamentem, primeiramente, uma análise descritiva dos conjuntos e suas áreas de ponderação, e posteriormente, uma análise comparativa entre eles, através de um índice calculado para diferentes indicadores físicos e socioeconômicos. O índice escolhido foi o “índice de isolamento” (LIEBERSON e CARTER, 1982; MASSEY e DENTON, 1988) que indica a maior ou menor concentração dos domicílios e responsáveis por domicílios com uma determinada característica em cada unidade espacial analisada, ou seja, em cada conjunto habitacional ou área de ponderação de acordo com a distribuição das observações nos setores censitários que compõem os espaços analisados.

Para este trabalho, as unidades espaciais utilizadas como base de dados foram os setores censitários do Censo Demográfico 2000, que constituem unidades territoriais que delimitam a área de coleta nas áreas urbanas e rurais para fins de controle cadastral. Trata-se de unidades mínimas de limites físicos identificáveis em campo e dimensão adequada à operação de pesquisa censitária (IBGE, 2002). Em relação às áreas circundantes aos conjuntos

habitacionais, foram considerados, como referência, as áreas de ponderação, definidas como “unidade geográfica formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários” com pelo menos quatrocentos domicílios (IBGE, 2002). Trata-se de áreas estabelecidas com base em critérios como tamanho, contigüidade e homogeneidade de características populacionais e de infra-estrutura, que constituem uma base de informações em níveis geográficos menores que os municípios.

4.2 Variáveis e indicadores de mensuração

A análise do grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais utiliza os dados do Censo Demográfico de 2000, agregados por setores censitários, relativos ao questionário básico. Este questionário é aplicado em todas as unidades domiciliares, exceto naquelas selecionadas para a amostra, e contém as informações sobre as características básicas dos domicílios e das pessoas responsáveis pelos domicílios. Os dados são desagregados para estados, municípios, regiões metropolitanas, distritos, subdistritos e bairros legalmente estabelecidos (IBGE, 2002).

Foram escolhidas variáveis que permitissem a caracterização dos conjuntos habitacionais, levando-se em consideração tanto as características domiciliares, relativas às condições físico-ambientais do local da moradia, quanto às características socioeconômicas relativas aos responsáveis pelo grupo domiciliar. Para subsidiar a análise descritiva, as variáveis referentes às características domiciliares foram aquelas coletadas para os domicílios particulares permanentes, ou seja, aqueles destinados exclusivamente à habitação e que, na data de referência do Censo 2000, tinham a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas. Foram consideradas variáveis relacionadas à condição de ocupação dos domicílios, à condição de ocupação do terreno em que se localiza o domicílio, à existência de banheiros e aos serviços de infra-estrutura. São elas:

- a) *Tipo do domicílio;*
- b) *Domicílios próprios e quitados;*
- c) *Domicílios alugados;*
- d) *Domicílios em terrenos próprios;*
- e) *Domicílios em terrenos cedidos;*

A seleção destas variáveis constituiu o primeiro passo para investigar tanto a condição de vulnerabilidade das moradias, como sua consolidação ou apropriação pelos moradores, pois abordam características que se relacionam à possibilidade dos moradores de fixarem residência. Ou seja, a condição de permanência dos moradores em seus imóveis, assim como da maior garantia da propriedade e da posse do lugar onde moram.

Há ainda as variáveis referentes aos serviços públicos ligados aos domicílios como:

- f) *Abastecimento de água;*
- g) *Presença de banheiro;*
- h) *Esgotamento sanitário;*
- i) *Destino do lixo.*

Estas variáveis permitem revelar o nível de acesso aos serviços públicos, o que implica em melhores condições de vida dos moradores. Destaca-se a variável referente à presença de banheiros, comumente utilizada para demonstrar as diferenças espaciais em termos de qualidade da infra-estrutura habitacional (CUNHA, 2006).

Quanto às condições socioeconômicas, abordadas conforme as características dos responsáveis pelos domicílios, foram consideradas as seguintes variáveis:

- a) *Idade e sexo do responsável pelo domicílio:* este indicador é importante para verificar a consolidação da família, visto que é crescente entre a população de baixa renda a situação de famílias lideradas por pessoas jovens e por mulheres. Geralmente tais famílias apresentam uma renda familiar mais baixa, tendo em vista que possuem somente uma fonte de renda familiar.
- b) *Escolaridade:* embora os dados recentes de pesquisas como PNAD apontem para a melhoria da escolaridade média, é importante verificar a dimensão “anos de estudo” como condição que favorece a mobilidade social dos moradores; uma escolaridade mais baixa significa uma reduzida capacidade de acesso ao mercado de trabalho, ou seja, mais dificuldade de se conseguir um emprego ou renda informal, assim como qualificações piores de trabalho.
- c) *Rendimento do responsável:* refere-se ao rendimento nominal mensal domiciliar obtido pela soma do rendimento bruto de trabalho principal, com o proveniente de outras fontes, como aposentadoria, pensão, aluguel, renda-mínima, bolsa-escola, seguro-desemprego. Esse indicador deve ser associado a outras variáveis, pois sua análise de forma isolada pode conduzir a um desvirtuamento das condições de desigualdade socioeconômica. Cabe comentar que, embora não se refira à renda familiar *per capita*, esta variável foi utilizada como uma aproximação da

vulnerabilidade de renda dos moradores, visto que os dados do Censo 2000 se restringem somente ao rendimento do responsável pelo domicílio.

A partir das referidas variáveis, os conjuntos habitacionais foram analisados descritivamente do ponto de vista físico e socioeconômico. Dada esta caracterização, foram destacados oito indicadores que indicassem maiores níveis de privação e subsidiassem a análise comparativa por meio de um índice sintético – o índice de isolamento. Em relação às características dos domicílios, trabalhou-se com indicadores dos *domicílios em aquisição e alugados, domicílios alugados, em terrenos próprios e sem esgoto*. Os outros indicadores se referem aos *responsáveis com até 3 anos de estudo; responsáveis com renda de até um salário mínimo; mulheres responsáveis; e mulheres responsáveis com até três anos de estudo*.

O índice de isolamento adotado, que varia de 0 a 1, indica a probabilidade de um membro do grupo com determinado atributo da variável escolhida estar em contato com membros do mesmo grupo do espaço em questão (LIEBERSON e CARTER, 1982; MASSEY e DENTON, 1988). No caso do presente estudo, como mencionado, estes espaços são os conjuntos habitacionais e as áreas de ponderação. Ou seja, este índice mensura a chance de uma pessoa do grupo minoritário morar próxima de pessoas do seu grupo.

O índice pode ser calculado com base na fórmula:

$$xP^i = \sum_{i=1}^n \left[\frac{x_i}{X} \right] * \left[\frac{x_i}{t_i} \right]$$

Onde:

xP^i = índice de isolamento relativo à variável x ;

x_i = número de domicílios/indivíduos com a característica x na área i ;

X = total de domicílios/indivíduos com a característica x do conjunto das áreas i ;

t_i = número de domicílios/indivíduos das áreas i

Para efeito deste trabalho, entende-se como sendo xP^i o índice de isolamento relativo à cada indicador com característica x , relacionada aos domicílios ou responsáveis pelos domicílios; e x_i como o número de domicílios ou indivíduos responsáveis pelo domicílio com a característica x da área i , sendo a área i os setores censitários que compõem o conjunto habitacional e a área de ponderação.

Este índice pode ser considerado como um indicador de concentração ou desconcentração espacial das observações com um determinado atributo da variável trabalhada. Quanto *mais baixo* for o seu valor, menor o grau de isolamento do grupo

minoritário num dado espaço, isto é, *mais desconcentrados, ou mais distribuídos* se encontram os domicílios e responsáveis pelo domicílio, com a característica em questão, entre os setores censitários que compõem o espaço analisado. Por outro lado, quanto *mais alto* o valor deste índice, maior o grau de isolamento do grupo e *mais concentrados* espacialmente se encontram estes domicílios e indivíduos no espaço analisado.

É importante ter em mente que, no caso do conjunto habitacional que se localiza apenas em um setor censitário, o índice de isolamento corresponde à proporção de domicílios ou responsáveis com a característica escolhida, em relação ao total de domicílios ou responsáveis do setor como um todo.

4.3 A seleção dos conjuntos habitacionais

Segundo Torres (2004), em estudos sobre segregação residencial não basta somente afirmar a existência do fenômeno, mas saber principalmente identificá-lo e entender seu significado do ponto de vista da relação com as políticas. Sob esse aspecto, a abordagem da segregação residencial nos conjuntos habitacionais parte do princípio de sua identificação e relação com as políticas de produção de moradia.

No que se refere à identificação da segregação, é preciso estar atento à escala geográfica em que se manifesta, visto que sua intensidade pode variar conforme o nível de agregação dos dados. É reconhecido que os níveis de segregação podem apresentar diferenças em função da variação da escala de observação, pois, conforme Sabatini,

... ao variar a área de medição, se está medindo fenômenos distintos, da mesma forma que ocorre ao se alterar a lente de aumento de um microscópio. A segregação em uma mesma cidade pode ser intensa em uma grande escala espacial e fraca em uma escala espacial pequena. (SABATINI, 2004, p.65).

A escala geográfica tratada aqui se limita aos conjuntos habitacionais, considerados como as unidades de análise para estudo da segregação residencial. Cabe observar que estes conjuntos diferem entre si conforme o período em que foram implantados, principalmente no que diz respeito ao seu tamanho, sendo compostos de setores censitários únicos ou agrupamentos de setores. Entretanto, trata-se de unidades espaciais pequenas, e não se pode falar neste caso em grande variação da escala de observação, motivo pelo qual são utilizados como unidades semelhantes (Tabela 6).

Para o estudo em questão, o universo trabalhado se restringiu a onze conjuntos habitacionais, cujos setores censitários foram identificados em sete conjuntos habitacionais implantados no período de 1986 a 1993, e quatro conjuntos habitacionais implantados no período de 1994 a 2000, assim como suas respectivas áreas de ponderação. Os conjuntos habitacionais de ambos os períodos foram comparados entre si, assim como comparados com suas respectivas áreas de ponderação abrangentes.

Para os conjuntos habitacionais de ambos os períodos, a análise se restringiu até o ano de 2000, visto que os dados coletados pelo Censo Demográfico se limitam ao questionário básico aplicado no ano em questão. Além do ano da implantação, os conjuntos foram selecionados com base em critérios como a localização na cidade e, para aqueles produzidos no segundo período, somente os que se originaram do programa do Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

Considera-se que a localização constitui fator importante para a comparação dos conjuntos habitacionais produzidos em distintos períodos. Isto porque, o local de moradia pode ter influência significativa sobre a condição de segregação dos moradores, pois a proximidade ou distância de áreas mais bem servidas de serviços e equipamentos públicos afeta a qualidade de vida das pessoas. Assim, procurou-se selecionar um conjunto habitacional de cada região da cidade, de modo a contemplar todo o espaço urbano.

Com relação à análise dos conjuntos habitacionais produzidos através do Orçamento Participativo da Habitação (OPH), entende-se que, dentre os outros programas que geram demanda para produção de moradias no escopo da Política Municipal de Habitação, somente o OPH condiciona o beneficiamento das famílias a critérios mais definidos. Isto implica na formação de um perfil socioeconômico comum da população moradora dos conjuntos habitacionais que permite um estudo comparativo da sua composição interna. Além disso, o OPH constitui o principal programa de produção de moradias de interesse social, através do qual foi produzido o maior número de conjuntos habitacionais em diversas regiões da cidade.

Assim, partindo do pressuposto de que os conjuntos habitacionais produzidos em ambos os períodos são ocupados por famílias que possuem um perfil socioeconômico bem definido pelos critérios dos programas então vigentes, torna-se possível realizar uma comparação entre as características socioeconômicas da população inicial com aquela que ocupava os conjuntos no ano de 2000, conforme dados agregados do Censo Demográfico.

Para o período de 1986-1993, as unidades de análise foram selecionadas a partir de critérios relacionados ao ano da implantação – referência temporal que se limita aos conjuntos produzidos até 1993, e localização – um conjunto de cada regional foi selecionado,

verificando-se que foram produzidos conjuntos habitacionais somente em sete regionais diferentes³⁵. Foram analisados, então, os conjuntos: Minas Caixa (região de Venda Nova), Confisco (região da Pampulha), Providência (região Norte), Jardim Filadélfia (região Noroeste), Paulo VI (região Nordeste), Mariano de Abreu (região Leste) e Jatobá II (região do Barreiro). (Figura 6)

Para o período de 1994-2000, as unidades de análise foram selecionadas a partir de critérios relacionados ao programa – conjuntos habitacionais produzidos pelo Orçamento Participativo da Habitação; ano da implantação – conjuntos habitacionais produzidos pelo OPH até o ano de 2000; e localização – um conjunto de cada regional foi selecionado, sendo constatado que houve implantação de conjuntos habitacionais do OPH somente em quatro regionais da cidade até o ano de 2000. Assim sendo, foram analisados os conjuntos: Tirol/Conquista da União (região do Barreiro), Dom Silvério I e II (região Nordeste), Fênix (região Oeste) e Deuslene I e II (região de Venda Nova). (Figura 6)

TABELA 6 – Identificação dos Conjuntos Habitacionais e Setores Censitários				
Período	Conjuntos	Setores abrangidos	Identificação dos Setores censitários	Domicílios em Setores Censitários
1986-1993	Minas Caixa	5	60.69-0123, 60.69-0124, 60.69-0125, 60.69-0126, 60.69-0228	1287
	Confisco	3	05.68-0092, 05.68-0093, 05.68-0134	985
	Providência	1	60.66-0098	412
	Jardim Filadélfia	3	05.65-0114, 05.65-0118, 05.65-0119	767
	Paulo VI	4	60.64-0073, 60.64-0074, 60.64-0075, 60.64-0110	795
	Mariano de Abreu	3	05.63-0124, 05.63-0164, 05.63-0165	846
	Jatobá II	5	25.61-0010, 25.61-0011, 25.61-0012, 25.61-0013, 25.61-0014	2254
1994-2000	Dom Silvério	1	60.64-0045	255
	Fênix	1	05.67-0186	384
	Tirol	1	25.61-0163	319
	Deuslene	1	60.69-0039	235

Fonte: Censo Demográfico 2000

³⁵ Não se constatou a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social, neste período, nas regiões Centro-Sul e Oeste da cidade.



Figura 6 - Mapa de localização dos Conjuntos Habitacionais de Interesse Social selecionados para análise
Fonte: Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, 2008.

Como mencionado anteriormente, a fim de se medir o grau de segregação interna destes conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação, foram utilizados os setores censitários do Censo Demográfico 2000 como unidades espaciais de dados. Para os conjuntos habitacionais maiores, os dados foram agregados conforme o grupo de setores que os compõem, enquanto para os conjuntos habitacionais menores, somente o setor censitário em que estavam contidos. Trata-se, portanto, de uma aproximação dos dados dos conjuntos habitacionais, visto que os setores censitários ou os grupos de setores censitários não coincidem exatamente com os limites dos conjuntos habitacionais e, na maioria das vezes, tendem a extrapolá-los.

É importante ressaltar que a fonte de dados – o Censo Demográfico 2000 – implicou, naturalmente, em limitações metodológicas, discutidas ao longo deste trabalho. A utilização dos setores censitários como unidades espaciais de referência advém do fato de constituírem o recorte que mais se aproxima da realidade dos conjuntos habitacionais. Entretanto, a restrição da escala da análise ao recorte já existente conduziu a problemas de subavaliação ou sobreavaliação de algumas dimensões da segregação (PRÉTECEILLE, 2004). Neste sentido, a compatibilização dos limites dos setores censitários com o perímetro dos conjuntos habitacionais, sobrepostos ainda a fotos aéreas de 1999 (Figuras 7 a 28), demonstrou situações bastante diferentes.

Enquanto para os conjuntos habitacionais do primeiro período, compostos de mais de um setor censitário, a aproximação tende a corresponder, em grande parte, à realidade do universo de trabalho, para os conjuntos do segundo período o mesmo não acontece. Esta constatação é comprovada quando se verifica, para cada conjunto habitacional, a proporção entre a quantidade de domicílios dos setores censitários e o número de unidades habitacionais. Percebe-se que, para os conjuntos habitacionais do primeiro período, a proporção, que varia entre 0 e 1, apresenta-se próxima do valor máximo (Tabela 7).

Entretanto, algumas limitações metodológicas se apresentaram em relação à identificação dos setores censitários correspondentes aos conjuntos habitacionais maiores. Por exemplo, quando o conjunto habitacional encontra-se inserido somente em uma pequena parte do setor censitário, optou-se por não incorporar este setor ao estudo, ou seja, excluí-lo da análise, a fim de não gerar grandes distorções no universo quantitativo pesquisado. Assim aconteceu com os conjuntos Minas Caixa, Paulo VI, Mariano de Abreu e Jatobá II, indicando que o universo de domicílios dos setores selecionados para análise corresponde a um número pouco menor do que as unidades do conjunto habitacional – proporção que ultrapassa o valor máximo igual a 1 (Tabela 7).

Além disso, cabe destacar o caso do Conjunto Providência, cuja sobreposição se assemelha aos conjuntos menores do segundo período, ou seja, apresenta pouca compatibilidade, visto que se encontra inserido somente em um setor censitário cujos limites são muito mais amplos. Embora a escolha destes conjuntos se fundamentasse em um referencial teórico, a identificação dos setores censitários correspondentes mostrou grande diferença entre os limites de ambos. Isto significa dizer que o setor censitário possui um tamanho maior do que o perímetro do conjunto abrangido, ocorrendo, assim, uma discrepância entre a proporção do número de domicílios do setor censitário e o número de unidades habitacionais dos conjuntos, que ocasionou um distanciamento da realidade do universo trabalhado (Tabela 7).

TABELA 7 - Proporção entre unidades de Conjuntos Habitacionais e domicílios de Setores Censitários					
Período	Conjuntos	Unidades Habitacionais do Conjunto	Domicílios em Setores Censitários	Proporção	Obs
1986-1993	Minas Caixa	1685	1287	1,31	Número de domicílios menor do que unidades habitacionais
	Confisco	580	985	0,59	—
	Providência	371	412	0,90	—
	Jardim Filadélfia	731	767	0,95	—
	Paulo VI	849	795	1,07	Número de domicílios menor do que unidades habitacionais
	Mariano de Abreu	1106	846	1,31	Número de domicílios menor do que unidades habitacionais
	Jatobá II	2791	2254	1,24	Número de domicílios menor do que unidades habitacionais
1994-2000	Dom Silvério	71	255	0,28	—
	Fênix	67	384	0,17	—
	Tirol	280	319	0,88	—
	Deuslene	50	235	0,21	—

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

A partir da constatação do comprometimento dos dados dos conjuntos habitacionais do segundo período em função da extrapolação dos limites, coube um ajustamento da

metodologia e redirecionamento do enfoque do objeto abordado. Optou-se por utilizar como referência para coleta dos dados os setores censitários que abrangessem os conjuntos habitacionais, entendendo-se que a análise referir-se-á a um universo maior de domicílios no qual o conjunto habitacional está contido. A solução, portanto, apontou para a adequação à escala cujos dados foram agregados, passando a tratar os setores censitários como unidades de análise.

Desta forma, entende-se que, neste estudo, quando houver referência aos conjuntos habitacionais menores, estar-se-á referindo aos dados dos setores que os abrangem – exceto para o caso do Conjunto Tirol, cuja proporção entre domicílios e unidades habitacionais apresentou maior proximidade com a realidade. Destaca-se que, dentre os selecionados, o Conjunto Tirol apresentou melhor sobreposição com o limite do setor censitário, razão pela qual foi considerado como principal referência para o estudo da segregação residencial entre os conjuntos habitacionais do segundo período.

Para um melhor entendimento da metodologia utilizada na análise comparativa, os conjuntos habitacionais são apresentados a seguir, destacando-se suas principais características de implantação e sua sobreposição aos limites dos setores censitários, e com foto aérea de 1999.

1. Conjunto Minascaixa

Ano de implantação: 1991

Localização: Regional Venda Nova

Propriedade do terreno: Estado

Tamanho: 1685 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 60.69-0123, 60.69-0124, 60.69-0125, 60.69-0126, 60.69-0228

Área de ponderação: AP 56, composta de 16 setores censitários

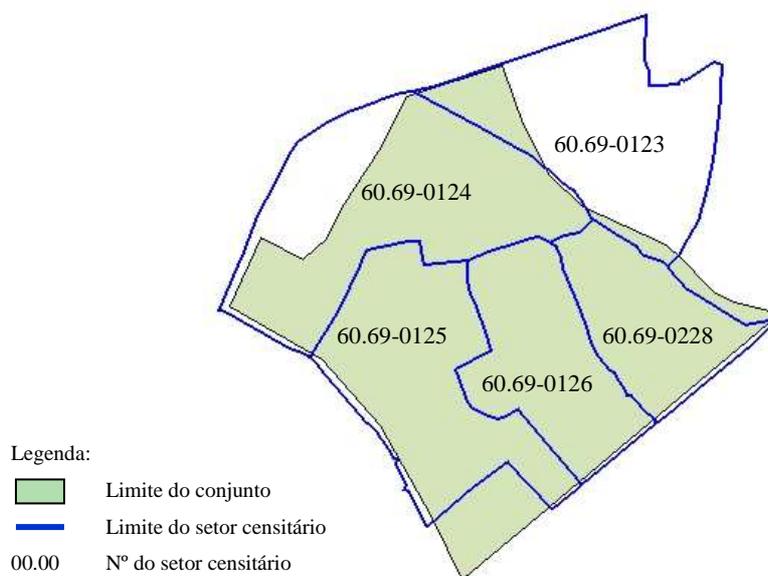
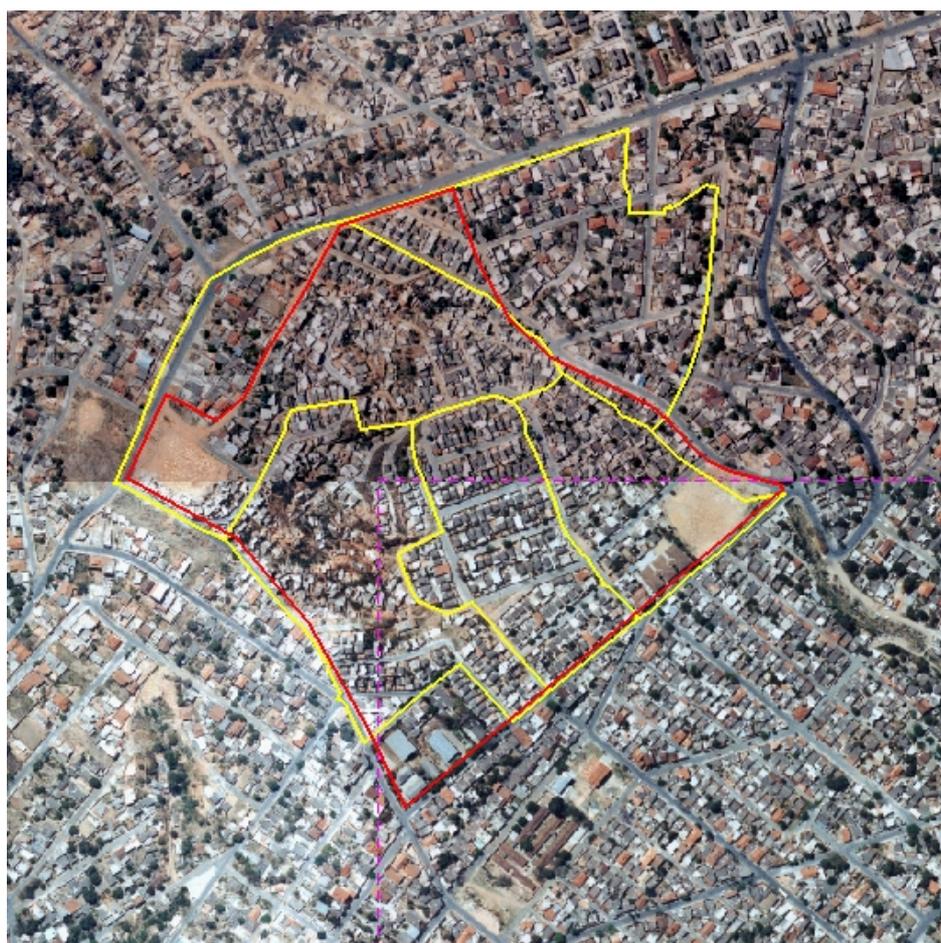


Figura 7 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Minas Caixa
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 8 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Minas Caixa sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

2. Conjunto Confisco

Ano de implantação: 1988

Localização: Regional Pampulha

Propriedade do terreno: Estado

Tamanho: 580 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 05.68-0092, 05.68-0093, 05.68-0134

Área de ponderação: AP 53, composta de 31 setores censitários

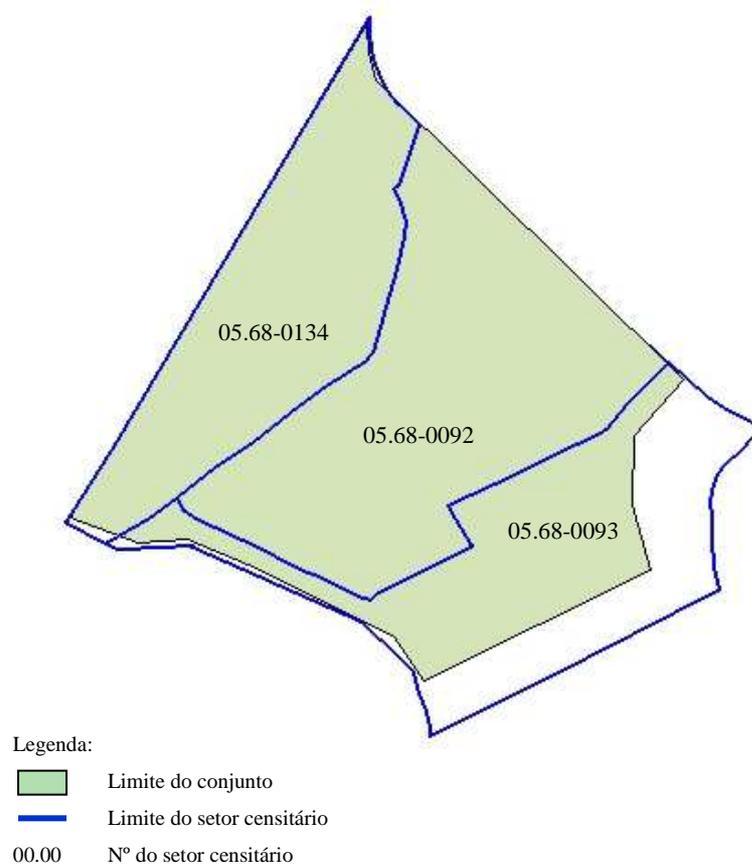


Figura 9 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Confisco
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 10 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Confisco sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

3. Conjunto Providência

Ano de implantação: 1989

Localização: Regional Norte

Propriedade do terreno: URBEL

Tamanho: 371 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 60.66-0098

Área de ponderação: AP 43, composta de 33 setores censitários

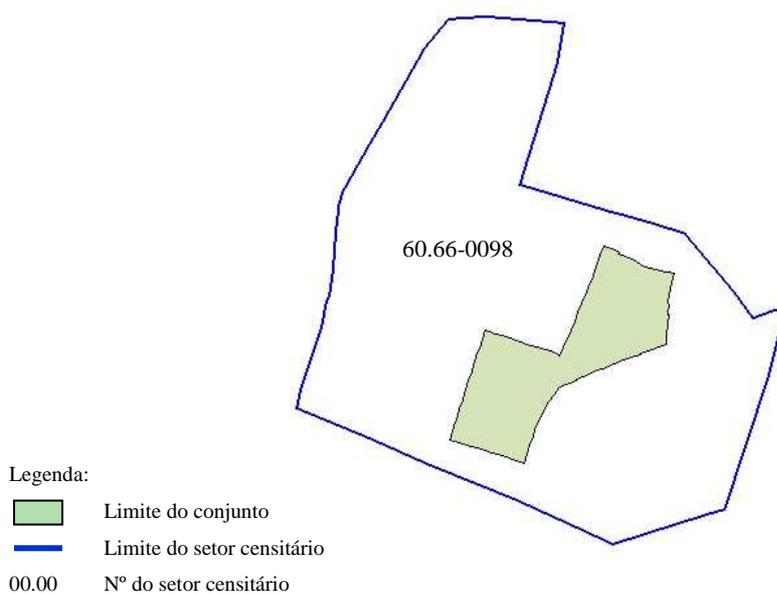


Figura 11 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Providência
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 12 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e Conjunto Providência sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

4. Conjunto Jardim Filadélfia

Ano de implantação: 1988

Localização: Regional Noroeste

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 731 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 05.65-0114, 05.65-0118, 05.65-0119

Área de ponderação: AP 25, composta de 75 setores censitários

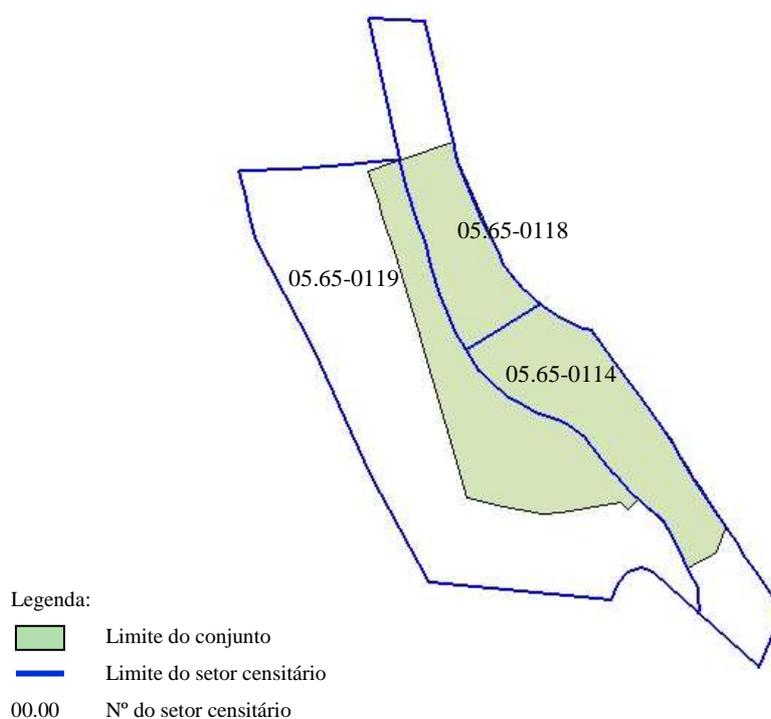


Figura 13 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Jardim Filadélfia
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

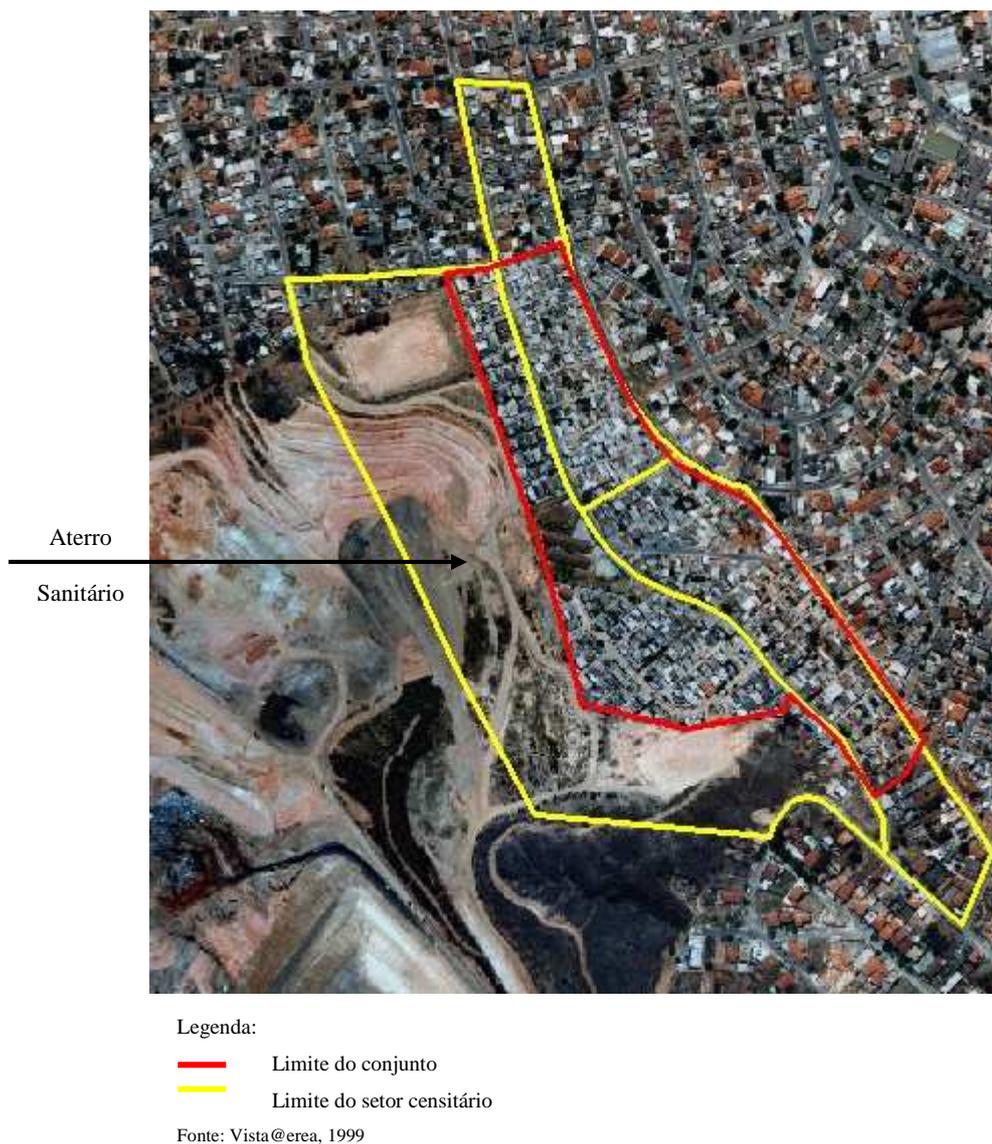


Figura 14 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Jardim Filadélfia sobre Foto aérea 1999

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

5. Conjunto Paulo VI

Ano de implantação: 1987

Localização: Regional Nordeste

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 849 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 60.64-0073, 60.64-0074, 60.64-0075, 60.64-0110

Área de ponderação: AP 16, composta de 20 setores censitários, e AP 46, composta de 26 setores censitários.

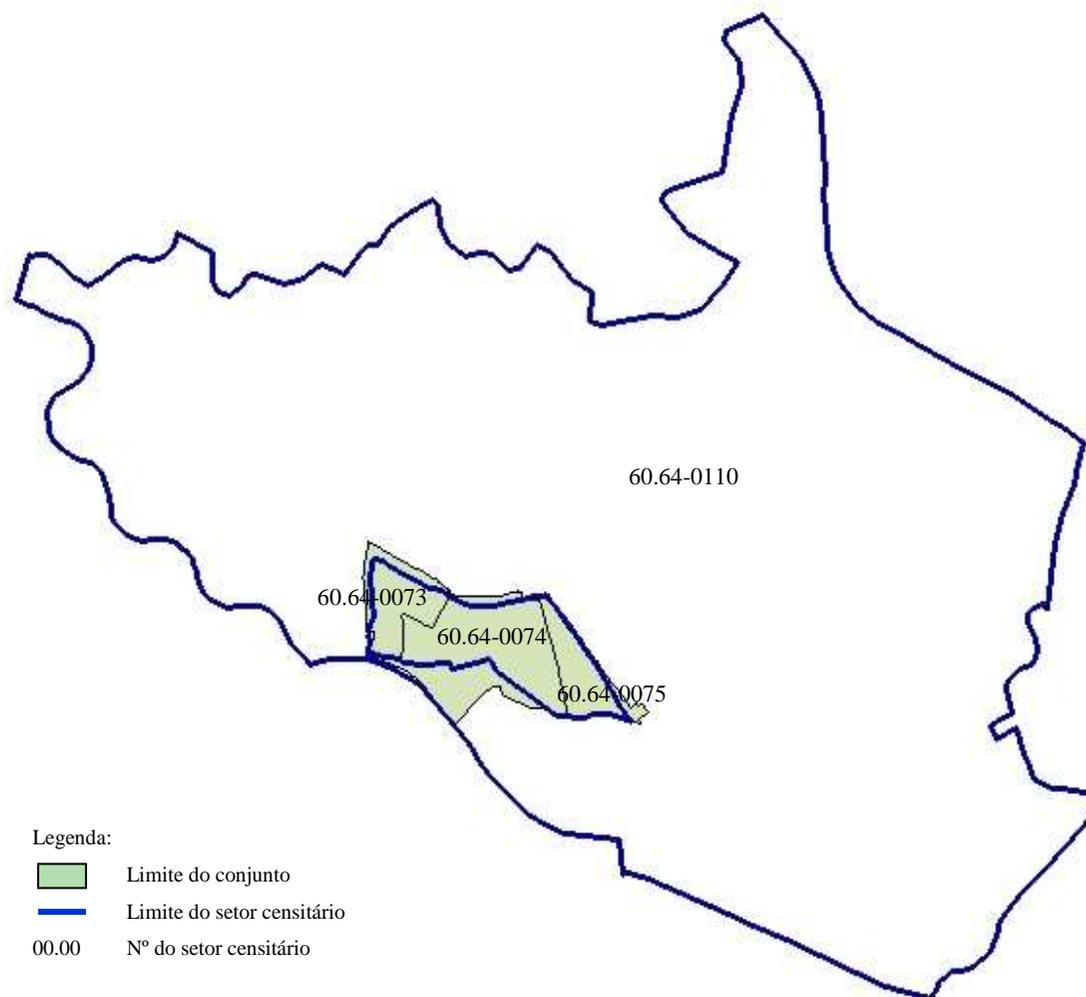


Figura 15 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Paulo VI
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

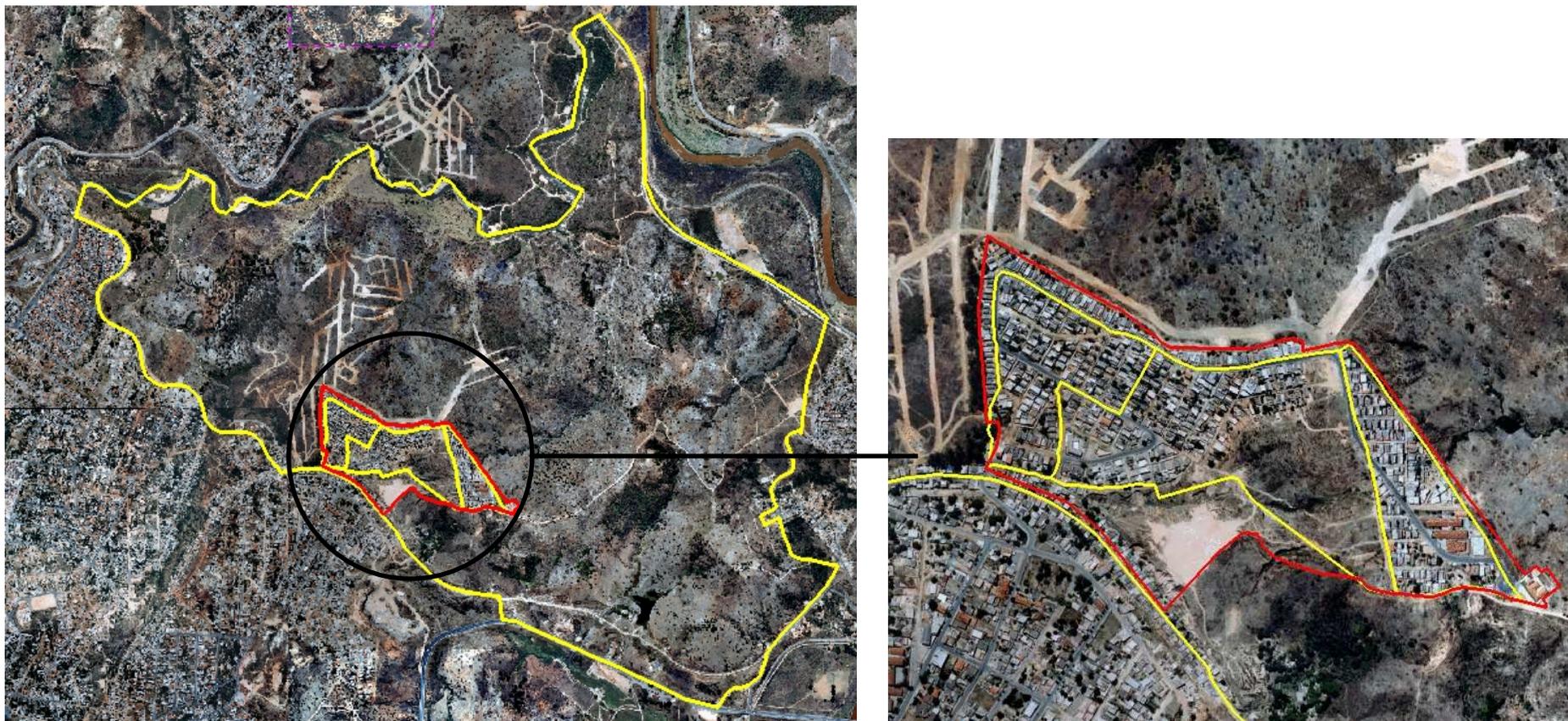


Figura 16 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Paulo VI sobre Foto aérea 1999
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

6. Conjunto Mariano de Abreu

Ano de implantação: 1986

Localização: Regional Leste

Propriedade do terreno: URBEL

Tamanho: 1106 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 05.63-0124, 05.63-0164, 05.63-0165

Área de ponderação: AP 10, composta de 58 setores censitários

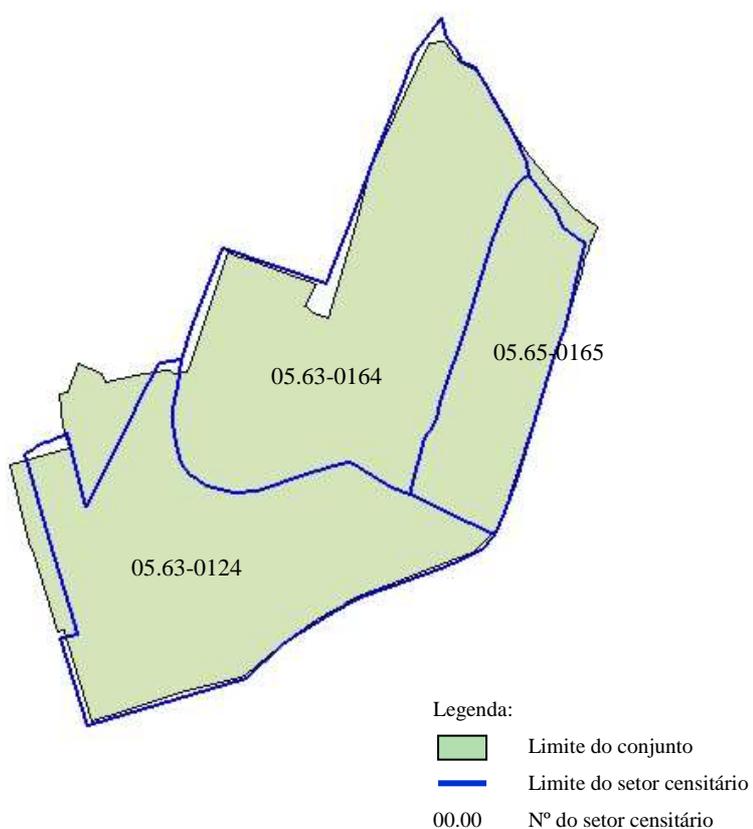


Figura 17 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Mariano de Abreu

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 18 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Mariano de Abreu sobre Foto aérea 1999

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

7. Conjunto Jatobá II

Ano de implantação: 1986

Localização: Regional Barreiro

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 2791 unidades

Tipologia: unidades individualizadas

Setores censitários abrangidos: 25.61-0010, 25.61-0011, 25.61-0012, 25.61-0013, 25.61-0014

Área de ponderação: AP 17, composta de 34 setores censitários, e AP 33, composta de 57 setores censitários.

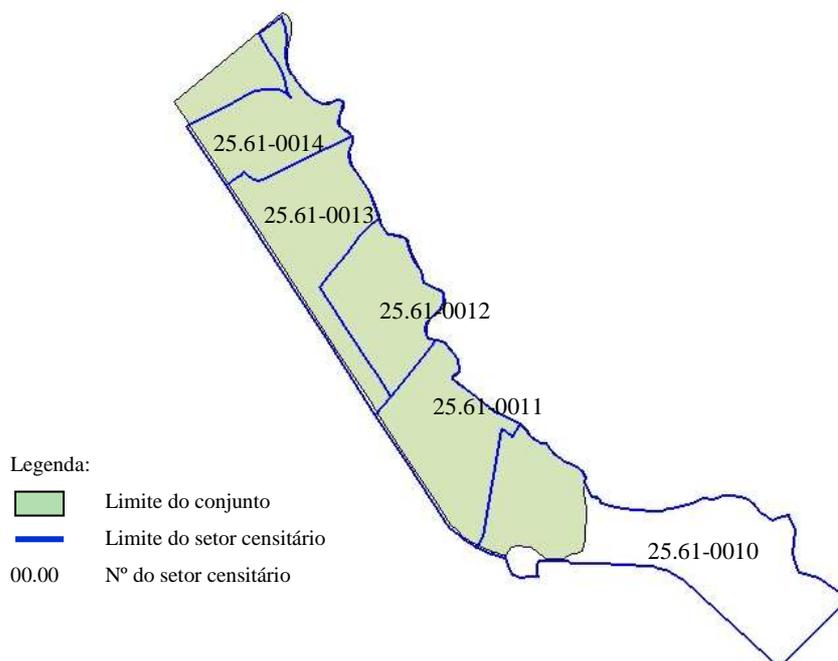
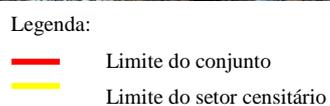


Figura 19 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Jatobá II
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 20 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Jatobá II sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

1. Conjunto Dom Silvério I

Ano de implantação: 1998

Localização: Regional Nordeste

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 55 unidades

Tipologia: sobrado

Forma de gestão: autogestão

Setores censitários abrangidos: 60.64-0045

2. Conjunto Dom Silvério II

Ano de implantação: 2000

Localização: Regional Nordeste

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 16 unidades

Tipologia: sobrado

Forma de gestão: gestão pública

Setores censitários abrangidos: 60.64-0045

Área de ponderação: AP 8, composta de 40 setores censitários

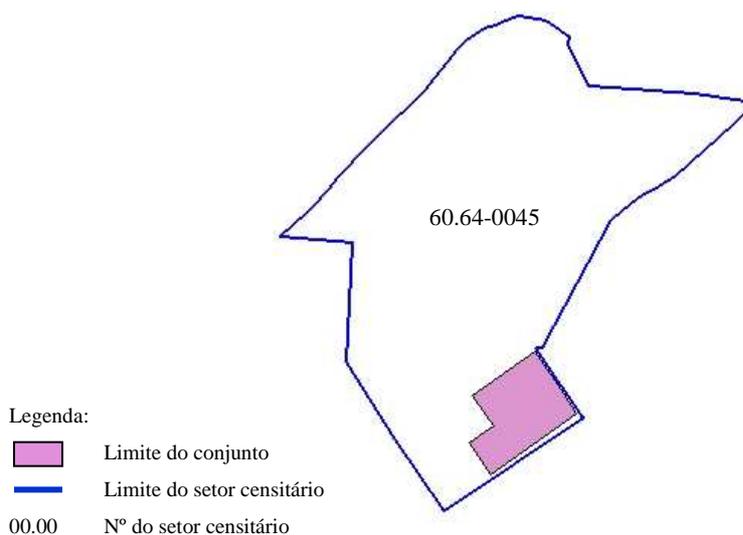


Figura 21 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Dom Silvério

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 22 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Dom Silvério sobre Foto aérea 1999

Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

3. Conjunto Fênix

Ano de implantação: 1999

Localização: Regional Oeste

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 67 unidades

Tipologia: sobrado

Forma de gestão: pública

Setores censitários abrangidos: 05.67-0186

Área de ponderação: AP 11, composta de 80 setores censitários

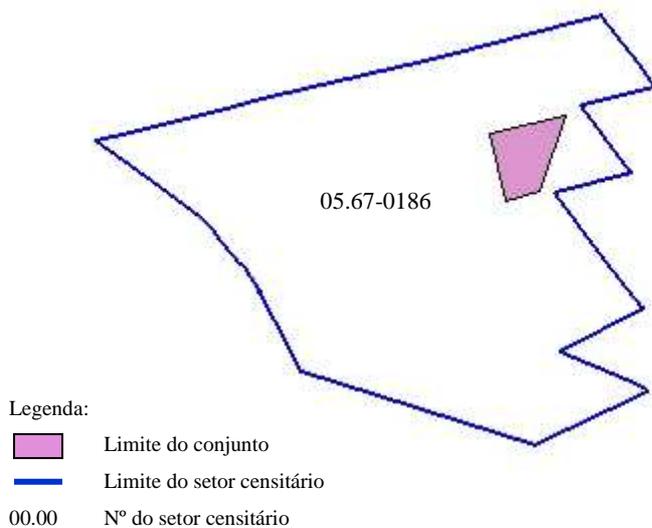


Figura 23 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Fênix
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 24 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Vista Alegre (Fênix) sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

4. Conjunto Tirol (Conquista da União)

Ano de implantação: 2000

Localização: Regional Barreiro

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 280 unidades

Tipologia: verticalizada Forma de gestão: pública

Setores censitários abrangidos: 25.61-0163

Área de ponderação: AP 34, composta de 53 setores censitários



Figura 25 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Tirol
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 26 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Tirol sobre Foto aérea 1999
 Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

5. Conjunto Deuslene I

Ano de implantação: 1998

Localização: Regional Venda Nova

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 42 unidades

Tipologia: sobrado

Forma de gestão: autogestão

Setores censitários abrangidos: 60.69-0039

6. Conjunto Deuslene II

Ano de implantação: 1999

Localização: Regional Venda Nova

Propriedade do terreno: PBH

Tamanho: 08 unidades

Tipologia: sobrado

Forma de gestão: autogestão

Setores censitários abrangidos: 60.69-0039

Área de ponderação: AP 40, composta de 49 setores censitários

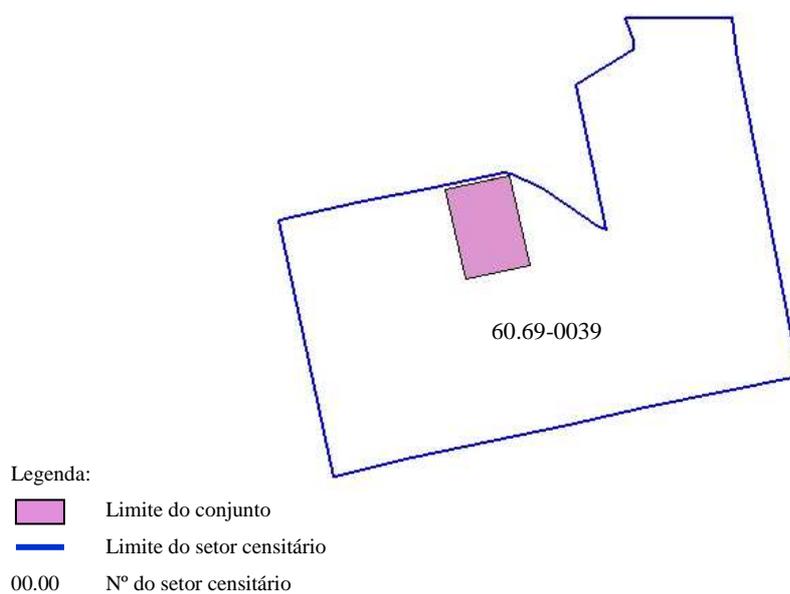


Figura 27 - Sobreposição dos Setores censitários e limite do Conjunto Deuslene
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.



Legenda:

- Limite do conjunto
- Limite do setor censitário

Fonte: Vista@erea, 1999

Figura 28 - Sobreposição do limite dos Setores censitários e do Conjunto Deuslene sobre Foto aérea 1999
Fonte: Censo Demográfico 2000 / Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, 2008.

5 RESULTADOS DA ANÁLISE

5.1 Caracterização dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação

A análise comparativa para verificar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em Belo Horizonte foi trabalhada em três níveis: primeiro, o perfil socioeconômico dos beneficiados pela política com unidades habitacionais nos conjuntos e aqueles que os ocupavam no ano de 2000; segundo entre os conjuntos habitacionais de cada período estudado, e por último, entre os conjuntos e sua área circundante, definida pela área de ponderação. O universo de análise restringiu-se a onze conjuntos, sendo que, destes, sete foram produzidos no período de 1986 a 1993 e quatro no período de 1994 a 2000.

Em relação à composição interna, foi comparado o perfil socioeconômico da população inicial dos conjuntos habitacionais, traçado com base nos critérios da política, e para o ano 2000, com base no levantamento das variáveis relacionadas às características dos responsáveis pelos domicílios. O objetivo foi constatar se, ao longo do tempo, o perfil da população moradora do conjunto permaneceu o mesmo, ou se houve mudanças das condições socioeconômicas.

Posteriormente, utilizando-se as variáveis relacionadas às características dos domicílios e as variáveis relativas às características dos responsáveis pelos domicílios, na escala dos setores censitários, realizou-se a análise descritiva dos conjuntos habitacionais e suas respectivas áreas de ponderação. Em seguida, com base nesta caracterização, procedeu-se à análise comparativa entre os conjuntos habitacionais produzidos em cada período e suas áreas circundantes, dadas pelos limites das áreas de ponderação.

TABELA 8– Características dos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação

CARACTERÍSTICAS		TIPO CASA		DOMICÍLIOS PRÓPRIOS E QUITADOS		DOMICÍLIOS ALUGADOS		TERRENOS PRÓPRIOS		TERRENOS CEDIDOS		ABASTECIMENTO DE ÁGUA REDE GERAL		BANHEIRO		ESGOTAMENTO SANITÁRIO		LIXO COLETADO	
		CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP	CONJ	AP
Conjuntos Habitacionais 1986-1993	Minas Caixa	98,37%	60,99%	62,16%	47,94%	5,13%	9,82%	52,21%	70,16%	10,64%	6,35%	96,43%	98,71%	97,44%	98,51%	88,58%	92,73%	98,83%	99,02%
	Confisco	97,16%	78,28%	66,70%	61,76%	7,11%	15,20%	51,47%	64,72%	17,56%	7,11%	99,90%	99,01%	98,07%	98,22%	99,70%	91,54%	100,00%	99,28%
	Providência	96,84%	92,30%	67,72%	69,10%	12,62%	17,42%	64,56%	65,35%	3,40%	4,36%	98,06%	99,63%	98,30%	97,26%	99,03%	97,85%	100,00%	99,80%
	Jardim Filadélfia	99,09%	89,40%	73,27%	67,94%	6,91%	18,54%	57,76%	60,59%	14,34%	9,08%	99,74%	99,54%	97,78%	98,66%	99,22%	94,43%	99,74%	98,76%
	Paulo VI	90,82%	94,10%	92,33%	77,81%	3,65%	9,46%	28,43%	69,20%	64,03%	11,81%	97,61%	99,15%	96,23%	96,28%	87,04%	80,91%	89,69%	93,98%
	Mariano de Abreu	96,69%	92,74%	86,05%	67,55%	5,91%	19,31%	60,05%	62,92%	22,22%	5,57%	99,88%	99,85%	93,85%	98,21%	94,09%	97,96%	98,70%	99,12%
	Jatobá II	98,23%	91,40%	63,13%	71,66%	3,68%	12,72%	40,82%	67,58%	17,57%	7,00%	99,73%	99,29%	97,12%	97,82%	84,16%	88,51%	99,07%	97,43%
Conjuntos Habitacionais 1994-2000	Dom Silvério	100,00%	95,69%	78,43%	68,80%	12,55%	16,74%	74,51%	64,05%	4,31%	3,71%	100,00%	99,50%	99,61%	97,17%	92,94%	84,79%	99,61%	96,14%
	Fênix	99,22%	83,78%	45,83%	68,55%	23,96%	16,51%	39,58%	61,50%	14,32%	7,74%	100,00%	99,69%	97,66%	96,74%	98,70%	93,88%	99,48%	99,36%
	Tirol	14,11%	94,26%	11,28%	92,36%	1,57%	21,37%	97,81%	61,79%	0,31%	5,25%	98,75%	98,92%	99,69%	98,33%	92,48%	94,66%	99,37%	99,54%
	Deuslene	99,57%	95,60%	60,00%	65,18%	11,06%	19,60%	72,77%	64,47%	5,96%	3,79%	97,45%	99,39%	98,72%	98,13%	85,11%	94,96%	99,57%	99,57%

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE

TABELA 9 – Características dos Responsáveis pelos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação

CARACTERÍSTICAS		RESPONSÁVEIS IDADE 10-24		ALFABETIZAÇÃO		ESCOLARIDADE ATÉ 3 ANOS		ESCOLARIDADE MÉDIA ANOS		RENDIMENTO ATÉ 3 SM		RENDIMENTO ATÉ 5 SM	
		CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP
Conjuntos Habitacionais 1986-1993	Minas Caixa	7,08%	4,57%	87,65%	93,22%	28,75%	18,97%	4,86	6,15	67,68%	51,68%	84,38%	72,01%
	Confisco	5,99%	5,54%	90,46%	94,13%	22,94%	18,43%	5,73	6,69	58,88%	48,65%	75,53%	66,23%
	Providência	4,37%	4,26%	95,39%	93,03%	18,20%	20,19%	5,96	6,03	63,11%	53,93%	75,97%	72,32%
	Jardim Filadélfia	5,35%	4,66%	85,79%	93,71%	29,86%	19,57%	4,94	6,47	69,49%	49,83%	82,53%	67,67%
	Paulo VI	8,93%	7,06%	84,03%	87,67%	35,35%	28,28%	4,17	5,12	77,11%	62,16%	86,04%	77,29%
	Mariano de Abreu	9,10%	3,57%	85,82%	94,65%	35,34%	16,02%	4,51	6,99	65,37%	42,48%	85,22%	62,10%
	Jatobá II	8,34%	6,21%	86,91%	91,94%	28,62%	22,50%	4,78	5,73	69,79%	52,59%	82,08%	71,76%
Conjuntos Habitacionais 1994-2000	Dom Silvério	6,27%	6,35%	90,59%	91,98%	29,02%	23,08%	5,26	5,82	56,08%	54,17%	68,63%	71,91%
	Fênix	4,25%	6,17%	93,49%	89,00%	17,45%	26,24%	6,10	5,79	54,43%	57,17%	76,30%	73,24%
	Tirol	2,82%	6,05%	87,15%	92,62%	26,02%	22,86%	4,87	5,72	78,37%	51,61%	84,64%	73,30%
	Deuslene	2,13%	5,60%	87,66%	92,95%	26,81%	20,84%	5,34	5,95	59,15%	54,00%	76,17%	73,09%

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE

TABELA 10 – Características das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios dos Conjuntos Habitacionais e suas Áreas de Ponderação

CARACTERÍSTICAS		MULHERES RESPONSÁVEIS		MULHERES RESPONSÁVEIS IDADE 10-24		MULHERES RESPONSÁVEIS ESCOLARIDADE ATÉ 3 ANOS		MULHERES RESPONSÁVEIS MÉDIA ANOS ESTUDO		MULHERES RESPONSÁVEIS RENDIMENTO ATÉ 3 SM		MULHERES RESPONSÁVEIS RENDIMENTO ATÉ 5 SM	
		CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP
Conjuntos Habitacionais 1986-1993	Minas Caixa	33,33%	33,99%	4,20%	3,01%	37,53%	25,69%	4,15	5,56	77,16%	64,38%	90,21%	80,00%
	Confisco	34,92%	31,87%	3,78%	4,80%	32,85%	25,37%	4,99	6,16	70,35%	61,97%	79,07%	73,98%
	Providência	38,83%	33,66%	5,00%	3,53%	28,13%	29,76%	5,28	5,16	76,88%	69,37%	84,38%	80,75%
	Jardim Filadélfia	32,33%	30,73%	3,63%	4,12%	36,69%	28,30%	4,23	5,67	81,85%	65,30%	85,48%	77,05%
	Paulo VI	40,25%	29,17%	6,25%	5,78%	43,75%	38,96%	3,62	4,33	83,75%	74,58%	87,50%	82,06%
	Mariano de Abreu	35,11%	35,71%	5,05%	3,37%	45,45%	24,64%	3,79	6,07	72,73%	58,23%	85,86%	74,16%
	Jatobá II	35,89%	28,18%	5,32%	4,85%	37,33%	32,72%	4,14	4,90	78,62%	69,38%	83,81%	79,30%
Conjuntos Habitacionais 1994-2000	Dom Silvério	30,59%	28,64%	8,97%	5,15%	38,46%	32,79%	4,56	5,07	82,05%	68,61%	88,46%	78,84%
	Fênix	35,16%	33,63%	5,93%	4,46%	23,70%	36,36%	5,44	4,96	71,11%	70,44%	85,93%	80,26%
	Tirol	38,56%	25,30%	0,81%	4,55%	38,21%	36,88%	4,23	4,75	86,18%	72,14%	86,99%	83,40%
	Deuslene	26,38%	28,11%	0,00%	4,55%	40,32%	30,58%	4,32	5,17	69,35%	70,62%	83,87%	81,40%

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE

Em uma análise descritiva dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação, no que tange às variáveis relativas às características dos domicílios (Tabela 8), constatou-se que:

Tipo do domicílio

Como esperado, a maioria dos conjuntos habitacionais são compostos por casas, à exceção do Conjunto Tirol, cuja tipologia construtiva é de prédio de quatro pavimentos. O domicílio tipo casa é predominante para os conjuntos habitacionais do primeiro período, com destaque para os conjuntos Jardim Filadélfia e Jatobá II, o que reforça a homogeneidade da tipologia construtiva destes espaços. Verifica-se, também, que os conjuntos Dom Silvério, Fênix e Deuslene, que são edificações do tipo sobrado, inserem-se em áreas com predomínio de casas. Para as áreas de ponderação, há também maior número de residências unifamiliares, embora em menor proporção que nos conjuntos.

Domicílios Próprios e Quitados

Ao contrário do esperado, os resultados apontam para um maior número de domicílios próprios e quitados para a maioria dos conjuntos habitacionais do primeiro período, em relação às suas respectivas áreas de ponderação. Entende-se que esta constatação pode estar influenciada pelas respostas dos moradores ao questionário do Censo, pois ao que se observa, muitos se consideram “donos” da edificação na medida em que foram construídas e/ou ampliadas por eles próprios.

Com relação aos setores onde se inserem os conjuntos do segundo período, apresentam um número menor de domicílios próprios em relação aos conjuntos do primeiro período. Para o Conjunto Tirol, cujos dados mais se aproximam da realidade, entende-se que por se tratar de um conjunto de implantação mais recente, em processo de financiamento, suas unidades habitacionais não haviam sido quitadas à época do questionário do Censo 2000.

Domicílios Alugados

A condição de ocupação em domicílios alugados informa sobre uma maior vulnerabilidade na fixação de residência por parte das famílias moradoras dos conjuntos habitacionais. Relaciona-se também, à existência de negociação da habitação para fins de subsistência ou capitalização.

Entre os conjuntos produzidos no primeiro período, o número de domicílios alugados é bem menor em relação às suas áreas de ponderação – percentuais até três vezes menores como é o caso dos conjuntos Mariano de Abreu e Jatobá II. Assim também se verificam

percentuais de domicílios alugados mais baixos entre os conjuntos do primeiro período em relação aos conjuntos do segundo período, razão pela qual se pode considerar uma maior tendência à consolidação da permanência dos moradores nos primeiros conjuntos.

Para os setores onde se inserem os conjuntos do segundo período, os valores são mais próximos das áreas de ponderação e maiores em relação aos conjuntos do primeiro período. Ou seja, os conjuntos menores foram implantados em áreas com maior índice de imóveis alugados, cujos moradores têm menor vínculo com a propriedade. O Conjunto Tirol revela uma situação mais próxima da realidade, com percentual de domicílios alugados muito baixo em relação aos demais conjuntos, o que sustenta a condição de que possui unidades habitacionais próprias, porém financiadas.

Terrenos Próprios ou Cedidos

A condição de ocupação do terreno está diretamente ligada à regularização da propriedade da terra onde se assentam os conjuntos habitacionais e apresenta-se como o fator de maior vulnerabilidade dentre aqueles analisados.

Em relação aos terrenos próprios, os conjuntos habitacionais do primeiro período apresentam índices próximos das suas áreas de ponderação, o que reforça a condição de fixação da residência, exceto para o caso do Conjunto Paulo VI, que apresentou menos de 30% de terrenos próprios. Entretanto, são considerados valores relativamente baixos, visto que a maioria dos conjuntos não havia sido regularizado até 2000. Estes conjuntos mais antigos possuem ainda, menores índices percentuais de terrenos próprios em relação às áreas dos conjuntos implantados mais recentemente. Nos setores onde se inserem os conjuntos do segundo período, observam-se índices maiores de terrenos próprios em relação a suas áreas de ponderação, à exceção para o caso do Conjunto Fênix, o que atesta para o fato de que os conjuntos menores foram implantados em áreas mais consolidadas do ponto de vista da propriedade.

Para os terrenos cedidos, os conjuntos do primeiro período têm maiores percentuais que suas áreas de ponderação, destacando-se o Conjunto Paulo VI que apresentava mais de 60% de terrenos ocupados sob esta condição. Já para os conjuntos do segundo período, inserem-se em setores com menor número de terrenos cedidos em relação aos conjuntos do primeiro período, porém, maiores que suas áreas de ponderação, destacando-se o caso do Conjunto Fênix, localizado no Bairro Vista Alegre, que se situa em área com mais alto índice. Ao contrário, cabe enfatizar o Conjunto Tirol, cujos dados se aproximam mais da realidade da

ocupação, que possui índice muito baixo de ocupação em terrenos cedidos, visto que se trata de unidades habitacionais financiadas.

Abastecimento de Água

O abastecimento de água, assim como a coleta de lixo e o serviço de esgotamento sanitário revelam as condições de infra-estrutura domiciliar. Os resultados demonstram um atendimento quase universal no abastecimento de água para os conjuntos habitacionais de ambos os períodos, com abrangência pouco menor do que a das suas áreas de ponderação. Considera-se, portanto, que os domicílios dos conjuntos habitacionais do primeiro período possuem boas condições de infra-estrutura em relação aos conjuntos do segundo período, ao contrário do esperado.

Os índices de abrangência do serviço de abastecimento de água são altos também para as áreas que incluem os conjuntos do segundo período, o que confirma que foram implantados em regiões da cidade dotadas de infra-estrutura – destaca-se o caso dos conjuntos Dom Silvério e Fênix, situados em áreas com 100% de atendimento.

Presença de banheiros

Uma variável que melhor demonstra as diferenças espaciais em termos da infra-estrutura domiciliar refere-se ao número de banheiros (CUNHA, 2006). Considera-se que os domicílios que possuem este cômodo tenham melhores condições de salubridade da moradia.

Em relação aos conjuntos do primeiro período, apresentam altos índices de presença de banheiros, com valores semelhantes a suas áreas de ponderação, o que atesta grande número de domicílios com boa estrutura. Assim, também para os conjuntos do segundo período os índices revelam que se localizam em áreas com grande quantidade de domicílios com banheiros, ou seja, com moradias em melhores condições.

Esgotamento Sanitário

O esgotamento sanitário, dentre os serviços públicos que compõem as condições de infra-estrutura de uma região, geralmente apresenta menor abrangência do que o atendimento de abastecimento de água e coleta de lixo nas cidades (IBGE, 2002).

No que se refere aos conjuntos habitacionais do primeiro período, a maioria possui atendimento acima de 84%, como é o caso do Conjunto Jatobá II, chegando a alcançar mais de 99% para o Conjunto Confisco e para área onde se insere o Conjunto Providência. Apresentam, ainda, valores bastante semelhantes aos das áreas de ponderação.

Em relação às áreas onde se situam os conjuntos habitacionais do segundo período, os valores são mais altos em relação aos conjuntos do primeiro período, o que confirma que os conjuntos mais recentes foram implantados em áreas com bom atendimento de infra-estrutura; como referência, sobressai o Conjunto Tirol que possui 92,48% de atendimento de serviço de esgoto. A exceção se faz para o caso do Conjunto Deulene, localizado na região do Bairro Visconde do Rio Branco que possui menor percentual de atendimento – em torno de 85%.

Destino do lixo

Assim como o abastecimento de água, o serviço de coleta de lixo atinge valores altos em praticamente todos os conjuntos habitacionais, do primeiro período e áreas abrangentes dos conjuntos do segundo período, bastante semelhantes às respectivas áreas de ponderação, o que demonstra boas condições no atendimento deste serviço.

Quanto às variáveis dos responsáveis pelos domicílios (Tabelas 9 e 10), constatou-se:

Responsáveis com idade entre 10 e 24 anos

A condição de famílias chefiadas por responsáveis mais jovens constitui condição de maior vulnerabilidade, considerando-se a consolidação da estrutura familiar. Na faixa de 10 a 24 anos, os conjuntos habitacionais de ambos os períodos e suas áreas de ponderação não apresentam índices altos. Comparativamente, entre períodos, os conjuntos do primeiro período apresentam maior número de pessoas jovens responsáveis pelos domicílios que as áreas onde se inserem os conjuntos do segundo período.

Em relação as suas respectivas áreas de ponderação, os conjuntos do primeiro período apresentam maiores índices, principalmente no caso dos conjuntos Paulo VI (8,93%), Mariano de Abreu (9,10%) e Jatobá II (8,34%). Entretanto, para as áreas onde se situam os conjuntos do segundo período a situação se inverte, pois apresentam número menor de pessoas jovens responsáveis pelo domicílio em relação a suas áreas de ponderação. Isto significa que os conjuntos do segundo período se encontram em regiões com menor vulnerabilidade do ponto de vista da constituição familiar, com destaque para o Conjunto Tirol que apresenta índices muito baixos em relação aos demais conjuntos – 2,82% do total.

Alfabetização

Essa variável refere-se à condição básica de acesso à educação. Nos conjuntos habitacionais do primeiro período, mais de 84% dos responsáveis são alfabetizados, sendo

que os percentuais se apresentam maiores para o Conjunto Confisco (90,46%) e para área onde se insere o Conjunto Providência (95,39%). Para os conjuntos mais antigos, os índices de alfabetização são menores que aqueles referentes às áreas de ponderação.

Para os conjuntos do segundo período verificou-se que se localizam em áreas com percentual de alfabetização acima de 87%, com índices bem próximos aos das áreas de ponderação. No caso do Conjunto Tirol, a escolaridade apresentou percentual próximo daqueles encontrados para os conjuntos do primeiro período, em torno de 87%.

Anos de Estudo

Pode-se dizer que a taxa de analfabetismo funcional, que abrange pessoas que possuem de 0 a 3 anos de estudo, é bastante alta nos conjuntos habitacionais. Nos conjuntos do primeiro período, que apresentam valores mais altos em relação a suas áreas de ponderação, alguns percentuais ultrapassam 35% do total de responsáveis pelo domicílio, como é o caso dos conjuntos Paulo VI e Mariano de Abreu; neste último, em relação à área de ponderação, o índice de analfabetismo funcional é duas vezes maior.

Já os conjuntos habitacionais do segundo período inserem-se em áreas com menores índices de analfabetismo funcional em relação aos conjuntos do primeiro período e semelhantes às respectivas áreas de ponderação. O Conjunto Tirol possui percentual de analfabetismo funcional maior do que a área de ponderação que o circunda, apresentando aproximadamente um terço dos responsáveis em situação de analfabetismo funcional.

Quanto ao tempo médio de estudo, verifica-se menor escolaridade dos responsáveis pelos domicílios dos conjuntos habitacionais do primeiro período em relação aos conjuntos do segundo período. No que se refere às áreas de ponderação, predominam valores mais altos em relação aos conjuntos de ambos os períodos. A escolaridade média fica em torno de 4 a 6 anos de estudo, que corresponde ao primeiro grau ou ginásio incompleto.

Rendimento nominal mensal

Quanto ao rendimento mensal dos responsáveis pelos domicílios, trata-se de uma variável utilizada como referência em razão da disponibilidade dos dados do Censo 2000, que não apresentam dados relativos à renda mensal familiar *per capita*, comumente utilizada como critério para acesso a políticas públicas. Entretanto, considera-se esta uma variável bastante significativa, em virtude de compor boa parte da renda mensal familiar.

Constatou-se que os conjuntos habitacionais do primeiro período têm índices percentuais mais altos que das áreas de ponderação, tanto para a faixa de até 3 salários

mínimos, quanto para a faixa de até 5 salários mínimos. Estes índices também são maiores em relação àqueles das áreas onde se inserem os conjuntos do segundo período, para ambas as faixas de rendimento.

Na faixa de renda até 3 salários, considerada como teto para políticas de habitação do período de 1986-1993, a maioria dos conjuntos do primeiro período possui valores superiores aos de suas respectivas áreas de ponderação, enquanto os conjuntos do segundo período se encontram em áreas com características semelhantes às respectivas áreas de ponderação. Isto significa que, enquanto os responsáveis por domicílios dos conjuntos mais antigos têm rendimento menor do que a população das áreas que os circundam, os conjuntos mais recentes encontram-se inseridos em áreas cuja população possui rendimento similar.

Na faixa de renda de até 5 salários, um dos critérios para acesso aos programas de produção de moradias de interesse social da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte, os resultados apresentados nos conjuntos se distanciam em relação às áreas de ponderação. Preponderam para os conjuntos de ambos os períodos um grande percentual de responsáveis inseridos nesta faixa de renda, visto que correspondem de 75% a 86% do total, enquanto para as áreas de ponderação encontra-se entre 66% a 77%. Entre os conjuntos, aqueles do primeiro período chegam a atingir mais de 85% dos responsáveis com renda de até 5 salários mínimos – caso dos conjuntos Paulo VI (86,04%) e Mariano de Abreu (85,22%) – índices bem maiores que os das áreas onde se situam os conjuntos do segundo período.

Como exemplo mais próximo da realidade, cabe destacar o Conjunto Tirol, que apresenta 78,37% dos responsáveis com renda até 3 salários mínimos e 84,64% dos responsáveis recebendo até 5 salários mínimos. Em relação à área de ponderação, que apresenta percentuais mais baixos nesta faixa de renda, verifica-se que a população do conjunto possui menor rendimento do que os moradores da área circundante. Entretanto, estes índices também comprovam que existe um pequeno percentual de responsáveis pelos domicílios com renda maior do que àquela exigida pelas políticas de habitação, o que sugere uma mudança no perfil socioeconômico dos moradores desde a implantação do conjunto.

Mulheres Responsáveis

Assim como a idade, o sexo do responsável pode indicar a condição de vulnerabilidade da família, na medida em que se observa que, usualmente, as famílias lideradas por mulheres possuem menor renda familiar. Em relação aos conjuntos habitacionais de ambos os períodos, os percentuais de mulheres responsáveis são menores que os percentuais de homens responsáveis, embora alguns conjuntos apresentem altos índices –

no primeiro período, o Conjunto Paulo VI possui 40,25% de mulheres responsáveis pelo domicílio e, no segundo período, o Conjunto Tirol tem 38,56%. Em comparação às áreas de ponderação, os valores são bastante aproximados, o que indica um perfil comum para os conjuntos e suas regiões de localização.

Do total de mulheres responsáveis pelos domicílios, verifica-se baixo percentual de mulheres jovens, com idade entre 10 e 24 anos, nos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação. Destacam-se as situações extremas, do Conjunto Tirol que apresenta um dos mais baixos índices – 0,81%, e do Conjunto Dom Silvério, que se insere em área com mais alto percentual de mulheres jovens – 8,97%.

Grande parte das mulheres responsáveis pelo domicílio nos conjuntos habitacionais encontra-se na faixa do analfabetismo funcional, que abrange de 0 a 3 anos de estudo, com tempo médio de estudo entre 3 a 5 anos. Entre conjuntos, os índices são bem aproximados para os conjuntos habitacionais de ambos os períodos, com destaque para o Conjunto Paulo VI e o Conjunto Mariano de Abreu que apresentam os maiores percentuais – respectivamente 43,75% e 45,45%. Em relação a suas respectivas áreas de ponderação, em geral, os conjuntos habitacionais de ambos os períodos apresentam índices maiores de mulheres responsáveis pelos domicílios.

Quanto ao rendimento mensal das mulheres responsáveis pelos domicílios, situa-se predominantemente na faixa de 3 a 5 salários mínimos para os conjuntos habitacionais de ambos os períodos, sendo que os percentuais variam de 70% e 86% para a faixa de até 3 salários mínimos e percentuais de 83% a 90% para a faixa de até 5 salários mínimos. Estes valores apresentam-se mais altos nos conjuntos que nas áreas de ponderação. Vale ressaltar o Conjunto Tirol, que possui o maior índice de mulheres responsáveis com renda de até 3 salários mínimos em relação aos demais conjuntos.

De forma geral, a análise das características dos domicílios revelou, como esperado, que a maioria dos conjuntos habitacionais do primeiro período são compostos de casas. Quanto aos conjuntos do segundo período, à exceção do Conjunto Tirol, no qual predomina a tipologia de prédios de apartamentos, também se encontram inseridos em áreas com predominância de casas.

Pode-se afirmar que há um atendimento universal dos serviços de infra-estrutura, já que mais de 96% dos domicílios têm abastecimento de água por rede geral, com canalização em pelo menos um cômodo, e mais de 98% dos domicílios possui coleta de lixo por serviço de limpeza (Tabela 8). Em relação ao serviço de esgotamento sanitário, o atendimento não

alcança índices tão elevados, embora apresente níveis razoáveis, com abrangência acima de 84% dos domicílios³⁶. Quanto à presença de banheiro, que revela sobre as condições da estrutura da habitação, praticamente todos os conjuntos possuem este cômodo nos domicílios.

Entretanto, no que diz respeito à condição de ocupação dos domicílios e do terreno em que se localizam, os índices revelam uma condição mais vulnerável para os conjuntos do primeiro período, tendo em vista que em torno de 40% a 50% não possuem domicílios próprios ou quitados em terrenos próprios. Isto pode ser explicado pelo fato de que a maioria dos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público não foi objeto de regularização fundiária até 2000, principalmente no que se refere aos Conjuntos Paulo VI e Mariano de Abreu.

Quanto às variáveis socioeconômicas relacionadas aos setores censitários do Censo Demográfico 2000, a análise revelou que os conjuntos habitacionais de ambos os períodos possuem menos mulheres responsáveis pelo domicílio que homens responsáveis, sendo que destas mulheres o percentual de jovens com idade entre 10 e 24 anos é baixo. Quanto à escolaridade, mais de 85% dos responsáveis pelos domicílios são alfabetizados, porém com baixa escolaridade, tendo em vista que aproximadamente um terço do total de responsáveis se caracteriza como analfabeto funcional, ou seja, com até 3 anos de estudo. Quanto à renda, referente à soma do rendimento nominal mensal de trabalho com o proveniente de outras fontes de renda (IBGE, 2000), 54% a 78% dos responsáveis têm renda de até 3 salários mínimos, enquanto que na faixa de renda de até 5 salários este percentual varia em torno de 68% a 86% dos responsáveis pelos domicílios (Tabelas 9 e 10).

A partir desta caracterização socioeconômica, observa-se que, em relação à população beneficiada pelas políticas de produção de moradias nos períodos estudados, o perfil socioeconômico das famílias não se manteve o mesmo. Esta afirmação é válida, principalmente, para os conjuntos implantados no primeiro período e para o Conjunto Tirol produzido no segundo período, cujos dados permitem uma análise comparativa mais próxima da realidade.

Considerando-se que, em sua totalidade, os conjuntos habitacionais foram ocupados por famílias com renda entre 3 a 5 salários mínimos, definida como uma das condições para acesso à moradia através das políticas de habitação, ficou constatado que os conjuntos se encontram ocupados, em parte, por população com renda acima desta faixa. Principalmente no que diz respeito aos conjuntos do primeiro período, cujos dados socioeconômicos se

³⁶ Por conta da metodologia do Censo 2000, a existência de esgotamento sanitário vincula-se à presença de banheiro ou sanitário.

aproximam mais da realidade, um percentual maior de 30% das famílias já não possuem as mesmas condições socioeconômicas, o que pode indicar uma melhoria dos padrões de vida. Assim também se pode dizer do Conjunto Tirol que, mesmo tendo implantação mais recente, apresenta mais de 15% dos domicílios com renda dos responsáveis acima de 5 salários mínimos.

Esta mudança no perfil socioeconômico pode ser consequência tanto de uma mobilidade social – as famílias que ali residiam melhoraram suas condições socioeconômicas – ou de uma mobilidade espacial – venda ou troca do imóvel para outra família com melhores condições financeiras. Contudo, não é possível, a partir dos dados utilizados, identificar como se deu este processo. Interessa, porém, ter em mente que houve uma mudança no perfil socioeconômico da população dos conjuntos habitacionais, fato este que pode constituir ponto de partida para aprofundamento de novos estudos.

5.2 Segregação nos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação

As variáveis selecionadas para caracterização dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação foram utilizadas como referência para construção de oito indicadores de condições socioeconômicas e espaciais. Estas foram trabalhadas a partir do índice de isolamento para verificar o grau de segregação interna dos espaços estudados e relacioná-los às políticas de produção de moradia.

Assim, diante do que se constatou por meio da análise descritiva apresentada, foram utilizados quatro indicadores relativos às características dos domicílios:

1. *Domicílios em aquisição e alugados;*
2. *Domicílios alugados;*
3. *Domicílios em terrenos cedidos;*
4. *Domicílios sem esgoto.*

Quanto às características dos responsáveis pelos domicílios foram selecionados mais quatro indicadores,

5. *Responsáveis com até 3 anos de estudo;*
6. *Responsáveis com renda de até 1 salário mínimo;*
7. *Mulheres responsáveis pelo domicílio;*
8. *Mulheres responsáveis pelo domicílio com até 3 anos de estudo.*

Por meio do índice de isolamento, foi possível verificar a concentração ou a desconcentração das características selecionadas, observando que, para índices maiores, os domicílios ou responsáveis com determinada característica estão mais concentrados em um, ou mais, determinado setor censitário, isto é, há maior segregação dentro do conjunto sob aquele dado aspecto. Já os índices menores, indicam maior espraiamento de determinada característica nos setores censitários, isto é, menos segregação dentro do conjunto.

Tendo em vista os índices de isolamento calculados para cada indicador referente às características dos domicílios (Tabela 11), constatou-se que:

Indicador 1 - domicílios em aquisição e alugados: os conjuntos habitacionais do segundo período encontram-se implantados em áreas com *maior concentração interna* de domicílios em aquisição e alugados em relação aos conjuntos do primeiro período, destacando-se o Conjunto Deuslene que apresenta o maior índice. Ou seja, nos conjuntos mais antigos há *maior distribuição interna* dos domicílios com esta característica em relação aos conjuntos do segundo período. Nas áreas de ponderação, há *maior concentração* que nos conjuntos do primeiro período e *menor concentração* que nos conjuntos do segundo período.

Indicador 2 – domicílios alugados: *maior concentração interna* nas áreas de ponderação em relação aos conjuntos de ambos os períodos, o que significa que, para o indicador 1, na conjugação de duas variáveis, os domicílios em aquisição resultaram em uma situação diferenciada para os conjuntos do segundo período. Entre conjuntos, aqueles do segundo período apresentam maiores índices que os do primeiro período, indicando *maior concentração interna* nos conjuntos mais recentes em relação aos conjuntos mais antigos.

Indicador 3 – domicílios em terrenos cedidos: *maior concentração interna* nos conjuntos do primeiro período em relação a suas áreas de ponderação, com exceção para o Conjunto Jardim Filadélfia e setor censitário do Conjunto Providência. Nas áreas onde se inserem os conjuntos do segundo período verificam-se índices menores que nas áreas de ponderação, destacando maior diferença para o Conjunto Deuslene. Entre conjuntos, aqueles do primeiro período têm índices maiores que os conjuntos do segundo período, evidenciando nos conjuntos mais antigos uma *maior concentração interna* de domicílios em condições mais vulneráveis de acesso à propriedade do terreno.

Indicador 4 – domicílios sem esgoto: *maior concentração interna* na maioria das áreas de ponderação em relação aos conjuntos de ambos os períodos, exceto para o caso do Conjunto Paulo VI, que apresenta o maior índice dentre os demais. Esta medida indica *maior concentração interna* de domicílios sem esgoto no Conjunto Paulo VI, em relação aos outros conjuntos e às áreas de ponderação, o que revela pior acesso ao serviço de esgotamento sanitário em áreas internas ao conjunto.

TABELA 11 – Índices de isolamento dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação – domicílios									
INDICADORES		INDICADOR 1		INDICADOR 2		INDICADOR 3		INDICADOR 4	
		DOMICÍLIOS EM AQUISIÇÃO E ALUGADOS		DOMICÍLIOS ALUGADOS		DOMICÍLIOS EM TERRENOS CEDIDOS		DOMICÍLIOS SEM ESGOTO	
CONJUNTOS		CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP
Conjuntos Habitacionais 1986-1993	Minas Caixa	0,087	0,671	0,073	0,125	0,317	0,235	0,252	0,235
	Confisco	0,116	0,439	0,080	0,185	0,312	0,170	0,003	0,472
	Providência	0,129	0,227	0,126	0,197	0,034	0,114	0,010	0,056
	Jardim Filadélfia	0,074	0,297	0,071	0,208	0,284	0,322	0,000	0,374
	Paulo VI	0,041	0,246	0,040	0,112	0,749	0,398	0,431	0,379
	Mariano de Abreu	0,082	0,231	0,064	0,211	0,301	0,150	0,108	0,107
	Jatobá II	0,047	0,324	0,042	0,186	0,365	0,242	0,182	0,390
Conjuntos Habitacionais 1994-2000	Dom Silvério	0,129	0,238	0,125	0,194	0,043	0,094	0,067	0,586
	Fênix	0,451	0,321	0,240	0,205	0,143	0,281	0,008	0,368
	Tirol	0,311	0,265	0,111	0,215	0,060	0,090	0,140	0,232
	Deuslene	0,884	0,322	0,016	0,247	0,003	0,106	0,075	0,327

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE

Em relação às características dos responsáveis pelos domicílios (Tabela 12), os índices de isolamento calculados para cada indicador revelaram que:

Indicador 5 - Responsáveis com até 3 anos de estudo: *maior concentração interna* nos conjuntos habitacionais de ambos os períodos em relação às áreas de ponderação, exceto para os setores onde se localizam os conjuntos Providência e Fênix. Entre conjuntos, verificam-se

maiores índices para aqueles do primeiro período, destacando-se o Conjunto Paulo VI, que possui *maior concentração* de responsáveis com analfabetismo funcional entre os conjuntos mais antigos. Dentre os conjuntos mais recentes, o Conjunto Tirol apresenta maior índice.

Indicador 6 - Responsáveis com renda de até 1 salário mínimo: este indicador, que se relaciona a uma condição mais vulnerável de renda, apresenta *maior concentração interna* de responsáveis em condições de pobreza nos conjuntos habitacionais de ambos os períodos em relação a suas áreas de ponderação. Entre conjuntos, as condições são bastante semelhantes para ambos os períodos, destacando-se maior índice para o Conjunto Paulo VI.

Indicador 7 – Mulheres responsáveis pelo domicílio: tanto no que se refere aos conjuntos entre si, quanto em relação a suas respectivas áreas de ponderação, os índices são bastante próximos, um pouco maiores nos conjuntos que nas áreas de ponderação. Destaca-se o Conjunto Paulo VI, que apresenta a *maior concentração* de mulheres responsáveis pelo domicílio.

Indicador 8 – Mulheres responsáveis pelo domicílio com até 3 anos de estudo: *maior concentração interna* nos conjuntos habitacionais de ambos os períodos em relação às áreas de ponderação. Novamente destaque para o Conjunto Paulo VI, que apresenta maior índice de concentração de mulheres responsáveis com analfabetismo funcional dentre todos os conjuntos do primeiro período.

Como visto, o enfoque sobre segregação residencial pode ser diferente conforme o indicador analisado, indicando maior ou menor grau de segregação interna de determinada característica, tanto no que se refere aos conjuntos habitacionais, quanto às áreas de ponderação. Diante dos dados apresentados, há que se destacar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais do primeiro período em relação às áreas onde se situam os conjuntos do segundo período.

No que se refere às características dos domicílios, os conjuntos habitacionais do primeiro período apresentam *maior grau de segregação interna* no que se refere à condição de ocupação do terreno e ao acesso ao serviço de esgotamento sanitário. Estes conjuntos mais antigos apresentam *maior concentração* de domicílios localizados em terrenos cedidos, e sem esgoto, condições que indicam maior vulnerabilidade da habitação. O conjunto que se encontra em pior situação é o Conjunto Paulo VI, cujos índices superam aqueles dos demais

conjuntos de ambos os períodos. Como referência entre os demais conjuntos, ressalta-se o Conjunto Tirol que apresenta *maior concentração* de domicílios em aquisição e alugados, e *menor concentração* de domicílios sem esgoto e situados em terrenos cedidos, em relação aos conjuntos do primeiro período.

Quanto às características dos responsáveis, há um *maior grau de segregação interna* nos conjuntos habitacionais do primeiro período no que se refere à escolaridade e à renda das mulheres responsáveis pelo domicílio. Em tais conjuntos, há *maior concentração* de responsáveis por domicílios com analfabetismo funcional, indicando maior índice entre mulheres responsáveis. Nesta situação também se destaca o Conjunto Paulo VI em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Ainda tomando-se como referência o Conjunto Tirol, verifica-se *menor concentração* de responsáveis com até 3 anos de estudo, com renda de até um salário mínimo e mulheres responsáveis com até 3 anos de estudo em relação aos conjuntos do primeiro período.

TABELA 12 – Índices de isolamento dos conjuntos habitacionais e suas áreas de ponderação – responsáveis pelos domicílios									
INDICADORES		INDICADOR 5		INDICADOR 6		INDICADOR 7		INDICADOR 9	
		RESPONSÁVEIS COM ATÉ 3 ANOS DE ESTUDO		RESPONSÁVEIS COM RENDA DE ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO		MULHERES RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO		MULHERES RESPONSÁVEIS PELO DOMICÍLIO COM ATÉ 3 ANOS DE ESTUDO	
CONJUNTOS		CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP	CONJUNTO	AP
Conjuntos Habitacionais 1986-1993	Minas Caixa	0,420	0,327	0,193	0,156	0,363	0,355	0,205	0,159
	Confisco	0,343	0,266	0,177	0,137	0,356	0,310	0,182	0,127
	Providência	0,228	0,305	0,197	0,191	0,388	0,344	0,141	0,165
	Jardim Filadélfia	0,444	0,327	0,199	0,162	0,325	0,320	0,197	0,152
	Paulo VI	0,515	0,457	0,277	0,212	0,410	0,306	0,283	0,213
	Mariano de Abreu	0,496	0,270	0,190	0,140	0,351	0,363	0,243	0,152
	Jatobá II	0,423	0,364	0,233	0,166	0,368	0,298	0,210	0,163
Conjuntos Habitacionais 1994-2000	Dom Silvério	0,384	0,356	0,180	0,161	0,306	0,302	0,169	0,161
	Fênix	0,240	0,465	0,146	0,216	0,352	0,344	0,120	0,230
	Tirol	0,391	0,298	0,187	0,168	0,264	0,294	0,162	0,138
	Deuslene	0,389	0,334	0,248	0,156	0,386	0,261	0,235	0,151

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE

6 CONCLUSÃO

Em Belo Horizonte, entre 1986 e 2000, as políticas de produção de moradias voltadas para a população de baixa renda foram conduzidas em distintos contextos sócio-políticos e econômicos, produzindo conjuntos habitacionais também bastante diferenciados. No primeiro período, de 1986 a 1993, a atuação do governo municipal, no tocante à questão habitacional, caracterizou-se por iniciativas trabalhadas de forma pontual, através do Programa de Habitação Popular, e fundamentalmente em razão da grande pressão dos movimentos por moradia. Estas políticas produziram, no espaço urbano, grandes conjuntos habitacionais com tipologia de lotes individuais, localizados em áreas distantes do centro principal da cidade e sem infra-estrutura adequada.

Embora esse programa habitacional não contemplasse prioritariamente as soluções qualitativas para a moradia, o número de unidades habitacionais produzidas neste período superou o de todas as gestões anteriores. Do ponto de vista quantitativo, a produção habitacional foi bastante significativa, visto que foram distribuídos, aproximadamente, 26.600 lotes com unidades habitacionais a serem construídas, em 20 conjuntos habitacionais. Estas iniciativas vieram contribuir para redução do déficit habitacional no município, advindo do grande processo migratório que ocasionava aumento crescente da população das favelas e áreas periféricas.

O segundo período, de 1994 a 2000, foi marcado pela mudança no direcionamento das políticas de produção de moradias, através da criação de uma nova política de habitação, de concepção mais abrangente e proposta de articulação com a política urbana, porém, conduzida ainda, sob forte pressão popular. Diferentemente do período anterior, foram produzidos conjuntos habitacionais menores com tipologia de sobrado ou prédios de apartamentos, inseridos na malha urbana dotada de infra-estrutura básica e equipamentos públicos.

Embora se apresentasse como nova proposta para a solução do problema da moradia, a nova política de habitação não deu grandes saltos quantitativos logo nos primeiros anos. As mudanças políticas exigiram adaptações na estrutura institucional, como a modernização do aparato tecnológico, desenvolvimento de novas técnicas construtivas e aperfeiçoamento do corpo técnico. Neste período, foram produzidas pouco mais de 2.800 unidades habitacionais em 27 conjuntos habitacionais, sendo 18 conjuntos produzidos através do Orçamento Participativo da Habitação, quatro conjuntos para famílias moradoras de áreas de risco, dois conjuntos produzidos através do Programa Alvorada, e seis conjuntos produzidos através de

outros programas, como Pró-Moradia e Habitar Brasil. Estes resultados se mostraram pouco significativos, diante de um déficit habitacional metropolitano em torno de 50.000 moradias, calculado com base no Censo 1991 (FJP, 2005).

Diante de diferentes contextos, observou-se que as políticas de produção de moradias interviram de modo distinto no espaço urbano da cidade, ora produzindo grandes conjuntos habitacionais, e deslocando grande contingente de pessoas para áreas periféricas, ora produzindo pequenos conjuntos habitacionais em bairros já consolidados, onde foram reassentadas menor número de famílias. Essas novas ocupações no espaço urbano, conduziram ao pressuposto central desta dissertação, de que os grandes conjuntos habitacionais produzidos no primeiro período constituem áreas mais segregadas no espaço urbano do que os pequenos conjuntos habitacionais produzidos no segundo período.

A fim de se verificar o grau de segregação interna dos conjuntos habitacionais produzidos pelas diferentes políticas de produção de moradias, foram utilizados indicadores sobre as características relativas às moradias dos conjuntos habitacionais e às pessoas que as ocupam. A análise comparativa veio sustentar a idéia de que a forma de implantação dos conjuntos habitacionais interfere na condição de segregação de seus moradores.

Comparativamente, pôde-se observar que o perfil socioeconômico das famílias que ocuparam inicialmente os conjuntos habitacionais mudou ao longo do período pesquisado. Através da análise das variáveis socioeconômicas do Censo 2000, principalmente no que se refere à renda, verificou-se que os conjuntos habitacionais encontravam-se parcialmente ocupados por famílias cujos responsáveis possuem renda acima de 5 salários mínimos – teto de renda exigido para beneficiamento pelas políticas de produção de moradias. Tal constatação leva a crer que processos urbanos atuaram nestes espaços, levando a uma mobilidade espacial ou social da população que os ocupa.

De forma geral, a análise descritiva dos conjuntos habitacionais, baseada nos dados do Censo 2000, permitiu observar que há poucos responsáveis jovens por domicílios, com idade entre 10 e 24 anos, porém, possuem baixa escolaridade visto que grande parte tem até 3 anos de estudo e se caracteriza como analfabeto funcional. A maioria tem renda média entre 2 a 5 salários mínimos. Embora prevaleçam os homens como responsáveis pelos domicílios, alguns conjuntos apresentam alto percentual de mulheres responsáveis, com destaque para os conjuntos Paulo VI e Tirol. A maioria das mulheres responsáveis pelos domicílios também não são jovens, tendo em vista os baixos percentuais com idade entre 10 e 24 anos; grande parte possui baixa escolaridade, situação que se evidencia mais nos conjuntos Paulo VI e

Mariano de Abreu. Quanto ao rendimento mensal, mais de 70% encontra-se predominantemente na faixa de até 3 salários mínimos.

Os chefes de família ocupam predominantemente domicílios do tipo casa, com bom atendimento de infra-estrutura – abastecimento de água por rede geral e coleta de lixo por serviço de limpeza, porém, com maior precariedade no atendimento ao serviço de esgotamento sanitário; este último constitui um indicador importante das condições de precariedade das habitações. A maioria não possui moradia própria ou quitada em terrenos próprios, o que revela condições mais problemáticas no que diz respeito à propriedade do terreno, com destaque os conjuntos Paulo VI e Mariano de Abreu, que se enquadram em piores situações.

Quanto ao grau de segregação dos conjuntos habitacionais, entende-se que o enfoque depende do indicador analisado, que pode se constituir em uma característica positiva ou negativa. A análise comparativa conduziu à constatação de que, entre conjuntos, aqueles do primeiro período apresentaram maior grau de segregação interna em relação aos conjuntos habitacionais do segundo período (setores abrangentes) no que diz respeito, principalmente: à condição de ocupação do terreno onde estes se situam (aluguel ou cessão) e à implantação de serviço de esgotamento sanitário. Verificou-se o mesmo resultado também para escolaridade (analfabetismo funcional) e renda das mulheres chefes de família, predominantemente até 3 salários mínimos.

Cabe destaque, dentre os conjuntos do primeiro período, para o Conjunto Paulo VI, local onde se apresentaram as piores condições de cessão de terrenos, acesso ao serviço de esgoto e responsáveis em situação socioeconômica mais vulnerável. Dentre os conjuntos do segundo período, o Conjunto Tirol, cuja situação dos dados mais se aproxima da realidade, apresentou maior concentração de responsáveis com baixa escolaridade, principalmente no caso das mulheres. Sua condição de ocupação revela alta concentração de domicílios em aquisição ou alugados, e sem esgoto, tanto em relação aos demais conjuntos, quanto à área circundante.

Estes resultados evidenciam, em parte, o pressuposto deste trabalho, baseado no argumento de que os grandes conjuntos constituem áreas mais segregadas internamente em relação aos pequenos conjuntos habitacionais. É preciso, porém, ter em mente que as situações de segregação não ocorrem de forma ampla para todas as características trabalhadas. Torna-se necessário um estudo mais aprofundado para situações específicas, que avaliem, por exemplo, os processos que influenciaram a segregação em cada conjunto habitacional produzido pelo poder público.

Ainda é necessário reconhecer as restrições metodológicas, principalmente no que se refere à compatibilização dos limites dos setores censitários com o perímetro dos conjuntos habitacionais. Tendo em vista a finalidade de se utilizar unidades espaciais cujos dados disponíveis mais se aproximassem da realidade dos conjuntos habitacionais, a opção pelos setores censitários do Censo 2000 mostrou-se a mais eficaz. Porém, metodologicamente, a restrição referente à incompatibilidade dos limites dos setores censitários e do conjunto habitacional é evidente. Averiguou-se que, enquanto para os conjuntos maiores o agrupamento de setores censitários tende a uma maior aproximação da realidade, para os conjuntos menores do segundo período, inseridos em um único setor, este tende a ser territorialmente maior do que aquele, visto que os limites do setor extrapolam os dos conjuntos.

Apesar das limitações inerentes à metodologia adotada, este trabalho contribui para o aperfeiçoamento de pesquisas empíricas que utilizam dados quantitativos em unidades espaciais definidas, principalmente levando-se em conta a revisão dos limites dos setores censitários para o Censo Demográfico de 2010. Em Belo Horizonte, realiza-se a compatibilização dos perímetros dos setores censitários aos limites de bairros, e principalmente, de favelas e conjuntos habitacionais de interesse social de modo que se definam novas unidades espaciais. Deste modo, os dados do Censo 2010 referir-se-ão tão somente ao universo selecionado para estudo, eliminando obstáculos para a análise em decorrência da extrapolação de limites.

A proposta principal desta dissertação, de relacionar as políticas de produção de moradias para população de baixa renda à segregação residencial, com base nos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em Belo Horizonte, constitui um ponto de partida para reforçar a importância da articulação da política habitacional à política urbana. Esta se revela como questão fundamental para superação dos processos de segregação nas cidades brasileiras, visto que, historicamente, o descolamento existente entre as políticas de regulação do território e de desenvolvimento urbano e as políticas habitacionais tende a agravar o processo.

É importante entender que a política urbana deve fornecer os instrumentos que servem de base para implantação de uma política de habitação eficaz do ponto de vista da integração da população ao espaço urbano. Trata-se este estudo, portanto, de um incentivo para subsidiar outras pesquisas científicas sobre o tema, que além de constar nas agendas públicas dos governos, é de fundamental importância para compreensão do processo de formação do espaço urbano da cidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.28, n.10, p.88-108, 1995.

ARRETCHE, Marta. **O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes**. 1998. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, mimeo. 1998

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-1986): Criação, Trajetória e Extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v. 22(4), out/dez 1988, p. 107-119.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular. 1993 / 1996**. 2005. 302f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Decreto 2.302/72** – Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terreno da antiga Fazenda Capitão Eduardo. 1972a

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Decreto 2.303/72** – Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terrenos nos lugares denominados Licuri, Matas, Taiobas e Fazenda dos Coqueiros. 1972b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Habitação Popular II - PROFAVELA**. Belo Horizonte: Barvalle Indústrias Gráficas Ltda, 1985.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Resolução nº 716/86** - Aprova Convênio de Mútua Cooperação entre o Governo do Estado de Minas Gerais, o Município de Belo Horizonte e a COHAB-MG. Belo Horizonte, 1986.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei n. 6.508/94** – Cria o Conselho Municipal de Habitação. 1994

BELO HORIZONTE. **Lei n. 7.166/96** – Institui as normas de parcelamento, ocupação e uso do solo do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1996.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei n. 8.543/96** – Institui o Programa de Reassentamento de Famílias Removidas em Decorrência da Execução de Obras Públicas – PROAS. 1996c.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei n. 10.812/2001** – Cria o Programa Estrutural em Áreas de Risco - PEAR. 2001.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei n. 8.566/03** – Altera a Lei nº 7.597/98, que dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências, e cria a Bolsa-Moradia. 2003.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Habitação - SMHAB. **Síntese dos resultados da produção habitacional no âmbito da Política Municipal de Habitação**. Belo Horizonte, 2003b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Política Municipal de Habitação**. Disponível em <http://www.pbh.gov.br/habitacao>. Acesso em 09 de fev. 2007.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade Ltda, 2004.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/habitacao>. Acesso em 12 de fev. 2007.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34 / Edusp, 2000.

COELHO, Henrique de Queiroz. **Gestão urbana e política habitacional: qualidade ou quantidade? A trajetória da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte**. 2002. 119f. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, UFMG, Belo Horizonte.

CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas. População, vulnerabilidade e segregação.** Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO, Unicamp, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES. **Déficit habitacional no Brasil** / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda. *Política de ocupação do solo na cidade de Belo Horizonte e desigualdade socioespacial.* In: **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades.** MENDONÇA, Jupira & GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

INOUYE, Kelly Paiva. **Indicadores físicos de urbanização para subsidiar a avaliação de custos de conjuntos habitacionais horizontais de interesse social.** 2003. 202 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000** – Documentação dos Microdados da Amostra. Nov/2002. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000. Acesso em 11 de fev. 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000** – Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo. 2 ed. Documentação do arquivo. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Agregado_por_Setores_Censitarios. Acesso em 11 de fev. 2008.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000.** Agregado de Setores Censitários: Resultados do Universo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Agregado_por_Setores_Censitarios. Acesso em 11 de fev. 2008.

KAZTMAN, Ruben. *A dimensão espacial nas políticas de superação da pobreza urbana.* In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira.** Editora Revan, 2007.

LAGO, Luciana Corrêa do. **Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise.** Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

LIEBERSON, Stanley and CARTER, Donna K. **A Model for Inferring the Voluntary and Involuntary causes of Residential Segregation.** Demography, Vol. 19, No. 4 (Nov., 1982), pp. 511-526.

MARCUSE, Peter. *Enclaves, sim; guetos não: a segregação e o estado*. In: **Segregações Urbanas**. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 24, n. 45, p. 24-33, jan-jul/2004.

MARQUES, Robson dos Santos. *Região de Belo Horizonte e a urbanização: Notas Sobre uma Dinâmica Imobiliária*. In: MEDEIROS, Regina de Paula (org.). **Permanências e Mudanças em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PUC Minas, Autêntica, 2001.

MARQUES, Eduardo. *Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado*. In: MARQUES, Eduardo e TORRES, Haroldo. (orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 19-56.

MARQUES, Eduardo e SARAIVA, Camila. *As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade*. In: MARQUES, Eduardo e TORRES, Haroldo. (orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 267-296.

MARQUES, Eduardo e TORRES, Haroldo. (orgs.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

MASSEY, Douglas S. and DENTON, Nancy A. **Suburbanization and Segregation in U.S. Metropolitan Areas**. The American Journal of Sociology, Vol. 94, No. 3 (Nov., 1988), pp. 592-626.

MENDONÇA, Jupira Gomes. *Belo Horizonte: a metrópole segregada*. In: **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. MENDONÇA, Jupira & GODINHO, Maria Helena de Lacerda (orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2003, p. 119-158.

MENDONÇA, Jupira Gomes. *Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo?* In: **Metrópole: território, sociedade e política – o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (orgs.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2008, p. 45-104.

MORETTI, R.S. **Critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais**. 1993. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993, mimeo.

MOURA, Heloísa Soares. *Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte*. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR-PBH, 1994, pp. 51-77.

PRÉTECEILLE, Edmond. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. In: **Segregações Urbanas**. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 24, n. 45, p. 11-23, jan-jul/2004.

RIBEIRO, Frank de Paula. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no orçamento participativo da habitação em Belo Horizonte (1995-2000)**. 2001. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

RIBEIRO, Leandro Molhano. **Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)**. 2005. 172f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas.

SABATINI, Francisco; CÁCERES, Gonzalo e CERDA, Jorge. *Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação*. In: **Segregações Urbanas**. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 24, n. 45, p. 60-74, jan-jul/2004.

SANTOS, C. H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. IPEA: 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SILVA JÚNIOR, Amaro da. **Avaliação dos programas públicos com participação social: análise da gestão participativa dos prefeitos Ruy Lage a Célio de Castro na PBH à luz do processo orçamentário**. 2001. 185f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão das Cidades.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. *Movimento Reivindicatório Urbano e Política em Belo Horizonte*. In: NEVES, Magda de Almeida; DULCI, Otávio Soares (coords.). **Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: C/ Arte, 1996.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. **Efeitos do Golpe Militar sobre o associativismo urbano**. Revista do Legislativo, Assembléia Legislativa de Minas Gerais, v. 38, p. 44-55, 2004.

SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes e DULCI, Otávio. *A democratização do poder local e seus dilemas*. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997.

SOUZA, Patrus Ananias de. *Política e Administração em Belo Horizonte*. In: NEVES, Magda de Almeida; DULCI, Otávio Soares (coords.). **Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais**. Belo Horizonte: C/ Arte, 1996.

SPOSATI, Aldaíza; TORRES, Haroldo; PASTERNAK, Suzana; VILLAÇA, Flávio; KOWARICK, Lúcio e SCHOR, Sílvia. Debate. *A pesquisa sobre segregação: conceitos, métodos e medições*. In: **Segregações Urbanas**. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, v. 24, n. 45, p. 87-109, jan-jul/2004.

TEIXEIRA, João Gabriel e SOUZA, José Moreira. *Espaço e sociedade na Grande BH*. In: **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. MENDONÇA, Jupira & GODINHO, Maria Helena de Lacerda (org.). Belo Horizonte: PUC Minas, 2003, p. 19-42.

TORRES, Haroldo da Gama. **Segregação residencial e políticas públicas. São Paulo na década de 1990**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.19, n. 54, p. 41-56, fevereiro/2004.

TORRES, Haroldo da Gama. “Medindo a segregação”. In: MARQUES, E. e TORRES, H. (orgs). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 81-99.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo; FERREIRA, Maria Paula; BITAR, Sandra. **Pobreza e Espaço: padrões de segregação em São Paulo**. Revista Estudos Avançados, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.

TORRES, Haroldo da Gama; MARQUES, Eduardo César; BICHIR, Renata Mirandola. *Políticas públicas, pobreza urbana e segregação residencial*. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). **Novas Metrôpoles Paulistas. População, vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2006.

URBEL. **Bairro Braúnas: perfil socioeconômico das famílias do movimento dos sem casa**. Belo Horizonte, 1990.

URBEL. **Conjuntos Habitacionais Populares**. Belo Horizonte, 1990b.

URBEL. **Diagnóstico de Saneamento do Bairro Taquaril**. Belo Horizonte, 1993.

URBEL. **Programa de Apoio ao Autoconstrutor – Diagnóstico social do acampamento Confisco**. Belo Horizonte, 1994.

URBEL. Programa de Apoio ao Autoconstrutor – Diagnóstico social do acampamento Mariquinhas. Belo Horizonte, 1994b.

URBEL. Resolução II do Conselho Municipal de Habitação. Belo Horizonte, 1994c.

URBEL. Projeto de Participação Comunitária – Conjunto Habitacional de Interesse Social Jatobá I, II, III e IV. Belo Horizonte, 1995.

URBEL. Programa Comunidade Solidária – Projeto Taquaril. Belo Horizonte, 1995b.

URBEL. Programa de Apoio ao Autoconstrutor – Acampamento Floramar. Belo Horizonte, 1996a.

URBEL. Programa de Apoio ao Autoconstrutor – Conjunto Jardim Felicidade. Belo Horizonte, 1996b.

URBEL. Projeto de Participação Comunitária – Conjunto Habitacional de Interesse Social Capitão Eduardo. Belo Horizonte, 1996c.

URBEL. Projeto de Participação Comunitária – Conjunto Habitacional de Interesse Social Paulo VI. Belo Horizonte, 1996d.

URBEL. Resolução III do Conselho Municipal de Habitação. Belo Horizonte, 1996e.

URBEL. Conjunto Habitacional Lagoa. Belo Horizonte, 2000.

URBEL. Conjunto Zilah Spósito. Belo Horizonte, 2000b.

URBEL. Plano Global Específico do Conjunto Mariano de Abreu, Vilas Boa Vista e Nossa Senhora do Rosário. Diagnóstico Setorial e Integrado. 2000c.

URBEL. Plano Global Específico do Conjunto Antônio Ribeiro de Abreu (Novo Aarão Reis). Volume de Levantamento de Dados e Diagnóstico/versão preliminar, 2008.

URBEL. Plano Global Específico do Conjunto João Pio de Souza e Vila Fazendinha. Volume de Levantamento de Dados e Diagnóstico/versão preliminar, 2008b.

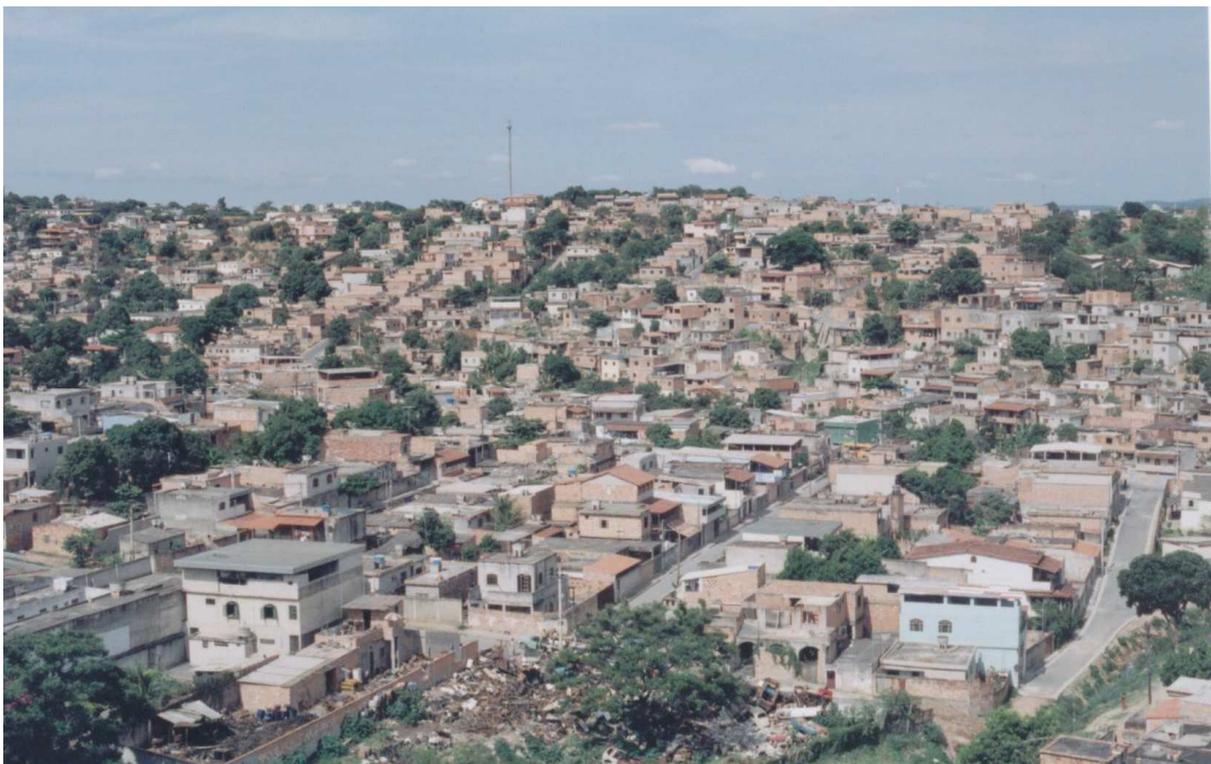
URBEL. **Plano Global Específico do Conjunto Minas Caixa B e Vila Minas Caixa.**
Volume de Levantamento de Dados e Diagnóstico/versão preliminar, 2008c.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

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

ANEXOS

ANEXO I
FOTOS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL
(1986-1993)



Conjunto Jardim Felicidade – região Norte



Conjunto Taquaril – região Leste



Conjunto Minas Caixa B – região Venda Nova



Conjunto Paulo VI – região Nordeste



Conjunto Confisco – região Pampulha

ANEXO II
FOTOS DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL
(1994-2000)



Conjunto Vista Alegre (Fênix)



Conjunto Fernão Dias



Conjunto Tirol (Conquista da União)



Conjunto Dom Silvério



Conjunto Alvorada

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)