

**Universidade Federal de Minas Gerais
Instituto de Geociências**

Luciana Moreira Barbosa Ostos

**PRÁTICAS SOCIAIS DE MERCADOS INFORMAIS DE SOLO E
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BENEFÍCIOS PRIVADOS OU
COLETIVOS?**

Belo Horizonte

2021

Luciana Moreira Barbosa Ostos

**PRÁTICAS SOCIAIS DE MERCADOS INFORMAIS DE SOLO E
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BENEFÍCIOS PRIVADOS OU COLETIVOS?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Geografia.

Área de concentração: Organização do Espaço

Linha de pesquisa: Produção, organização e gestão do espaço

Orientadora: Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa

Belo Horizonte

2021

O85p
2021

Ostos, Luciana Moreira Barbosa.
Práticas sociais de mercados informais de solo e regularização fundiária [manuscrito] : benefícios privados ou coletivos? / Luciana Moreira Barbosa Ostos. – 2021.
328 f., enc.: il. (principalmente color.)

Orientadora: Heloisa Soares de Moura Costa.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2021.
Área de concentração: Organização do Espaço.
Linha de pesquisa: Produção, Organização e Gestão do Espaço.
Bibliografia: f. 316-327.
Inclui apêndice.

1. Planejamento urbano – Belo Horizonte (MG) – Teses. 2. Políticas públicas – Belo Horizonte (MG) – Teses. 3. Assentamentos humanos – Belo Horizonte (MG) – Teses. I. Costa, Heloisa Soares de Moura. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 711.4(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ATA DE DEFESA DE TESE

Às 09:00 horas do dia 26 de julho de 2021, através de videoconferência, realizou-se a sessão pública para a defesa da Tese de Luciana Moreira Barbosa Ostos. A presidência da sessão coube à Heloísa Soares de Moura Costa, orientadora. Inicialmente, a presidente fez a apresentação da Comissão Examinadora assim constituída: Luciana Corrêa do Lago(UFRJ), Cynthia Goytia (Universidad Torcuato di tella), Jupira Gomes de Mendonça (UFMG), Sérgio Manuel Merêncio Martins(IGC/UFMG). Em seguida, a candidata fez a apresentação do trabalho que constitui sua Tese de Doutorado, intitulada: "*PRÁTICAS SOCIAIS DE MERCADOS INFORMAIS DE SOLO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BENEFÍCIOS PRIVADOS OU COLETIVOS?*". Seguiu-se a arguição pelos examinadores e logo após, a Comissão reuniu-se, sem a presença da candidata e do público e decidiu considerar aprovada a Tese de Doutorado. O resultado final foi comunicado publicamente à candidata pela presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, a presidente encerrou a sessão e lavrou a presente ata que, depois de lida, se aprovada, será assinada pela Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 26 de julho de 2021.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por Heloisa Soares de Moura Costa, Professora do Magistério Superior, em 30/07/2021, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Jupira Gomes de Mendonca, Professora do Magistério Superior, em 30/07/2021, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Sergio Manuel Merencio Martins, Professor do Magistério Superior, em 30/07/2021, às 19:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Luciana Correa do Lago, Usuário Externo, em 01/08/2021, às 16:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Cynthia Leonor Aljadeff de Goytia, Usuário Externo, em 03/08/2021, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

03/08/2021

SEIUFMG - 0815552 - Ata de defesa de Dissertação/Tese



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0815552 e o código CRC 3851ED3A.

Referência: Processo nº 23072.233993/2021-99

SEI nº 0815552



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COLEGIADO DO CURSO PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FOLHA DE APROVAÇÃO

"PRÁTICAS SOCIAIS DE MERCADOS INFORMAIS DE SOLO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: BENEFÍCIOS PRIVADOS OU COLETIVOS?"

LUCIANA MOREIRA BARBOSA OSTOS

Tese de Doutorado defendida e aprovada, no dia 26 de julho de 2021, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

Luciana Corrêa do Lago

UFRJ

Cynthia Goytia

Universidad Torcuato di tella

Jupira Gomes de Mendonça

UFMG

Sérgio Manuel Merêncio Martins

IGC/UFMG

Heloisa Soares de Moura Costa - Orientadora

IGC/UFMG

Belo Horizonte, 26 de julho de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Heloisa Soares de Moura Costa, Professora do Magistério Superior**, em 30/07/2021, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Correa do Lago, Usuário Externo**, em 30/07/2021, às 17:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jupira Gomes de Mendonca, Professora do Magistério Superior**, em 30/07/2021, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Manuel Merencio Martins, Professor do Magistério Superior**, em 30/07/2021, às 19:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cynthia Leonor Aljadef de Goytia, Usuário Externo**, em 03/08/2021, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 0815593 e o código CRC BEA7AC9C.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho às classes populares urbanas.

Homenageio todos os professores em nome de minha tia, madrinha e educadora Glycia Guerra Moreira (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio financeiro do *Lincoln Institute of Land Policy* para realização dessa pesquisa, a gestão cuidadosa de Veronica Schmidt-Chang, as contribuições de Enrique R. Silva e Cynthia Goytia, em especial, na etapa de realização da pesquisa amostral. Especial agradecimento a Martim Smolka pelo incentivo à pesquisa, desde minha primeira menção à intenção de realizá-la e por toda a disponibilidade ao compartilhar reflexões. Muito obrigada por ter me feito as melhores perguntas e, por vezes, me ajudado em algumas das respostas.

Gratidão à minha orientadora, Profa. Heloísa Soares de Moura Costa, por retomarmos reflexões que foram iniciadas em 2007, por ocasião de uma pesquisa de alternativas de mercado de terras realizada em parceria com a University of Manitoba, Canadá. Muito obrigada pela orientação, parceria e pela amizade nessa jornada do doutorado.

Agradeço ao Prof. Pedro Abramo por uma conversa que ampliou minha compreensão sobre as características do mercado informal do solo. À Profa. Paula Miranda Ribeiro, pelo ensino dos métodos qualitativos, acolhida e orientação para entrada da pesquisa no Comitê de Ética da UFMG. Ao Professor João Bosco Moura Tonucci Filho, pelas reflexões durante a disciplina Economia Política da Urbanização. À Vanessa Lima Caldeira Franceschini, pelo apoio técnico e entrega na realização dos grupos focais. Ao José Maria Filho, pelo apoio na realização dos grupos focais dos bairros da Regional Norte. À Sra. Edneia Aparecida de Souza, por me receber em sua casa para uma atividade acadêmica da disciplina de métodos.

Agradeço à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, instituição em que trabalho, em especial à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, órgão responsável pela gestão da Política Municipal de Habitação e à Subsecretaria Municipal de Planejamento Urbano, por todo apoio que foi me dado, desde disponibilização de dados, até mesmo permissão para usufruir de férias em momentos importantes da pesquisa. Agradeço às minhas colegas da Diretoria de Gestão da Política Urbana pela amizade e apoio incondicional.

Sou especialmente grata aos meus colegas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, pela convivência, pelos desafios que enfrentamos juntos e pelo constante diálogo sobre as políticas de habitação: Aderbal Geraldo de Freitas, Alessandra Duarte Rodrigues Pereira, Ana Flávia Machado, Bernardo Luz Antunes, Camila Diniz Bastos, Clarissa Maria Valgas e Bastos Zolini, Cristina Márcia Santos de Sá, Danilo Cristiano Carvalho Soares, Geruza Lustosa de Andrade Tibo, Gisella Cardoso Lobato, Izabel Dias de Oliveira Melo, Karla Maria

Vilas Marques, Laura Rennó Tenenwurcel, Maria Aparecida Reis Silva, Maria Clara Ribeiro Maia, Maria Cristina Fonseca de Magalhães, Maria Lucia Veloso Silveira, Valdete Lima Bontempo e Verônica Campos Sales. Compartilhei algumas reflexões com vocês, que me auxiliaram e me incentivaram de diversas maneiras.

Obrigada às minhas amigas, Josiene Martins Torres, Natália Alves Drumond, Márcia Olinda Zeferino Martins, Marcélia Vaz Rezende e ao meu amigo Arnaldo de Meira Carvalho, pela alegria de compartilhar a vida com vocês por tanto tempo. Também agradeço aos meus colegas de mestrado e doutorado que estão na mesma trajetória, em especial, Fernanda Costa Ferreira pelo reencontro e pelos estudos compartilhados da disciplina de métodos quantitativos, ministrada pelo Professor Ricardo Alexandrino Garcia.

Muita obrigada àqueles que me ajudaram com informações, bancos de dados, bibliografia, mapeamentos, pela amizade e generosidade: Ana Luiza Nabuco Palhano, Ana Paula Bruno, Cid Blanco, Clara de Magalhães Carvalho, Eduardo Marchetti P. L. da Motta, Emerson Arantes Mendonça, Fábio Scopel Vanin, Gabriel Vaz de Melo, Geraldo J. F. Mello, Guilherme Pereira de Vargas, Gustavo Saponi, Hebert Guilherme de Azevedo, Helen Cristina Ramos Alkmim, Livia de Oliveira Monteiro, Reinaldo Onofre dos Santos, Rosiane Pereira de Jesus e Vera Cristina de Sousa Lima.

Agradeço às duas equipes de estagiários que apoiaram as pesquisas de campo, a montagem do banco de dados, a árdua coleta de informações de processos físicos na URBEL, a confecção de todo o suporte de mapeamento e espacialização de dados: Ana Clara Vargas de Melo, Ana Virgínia Rodrigues Gomes, Artur Martins Moretto Silva, Beatriz Maria Fernandes Araújo, Carolina Oliveira Araújo, Fernanda Araújo da Silva, Mariana Fernandes Dias, Luiza Rodrigues Jovino da Silva, Maria Clara Ribeiro Moreira, Maria Clara Duarte Barbosa Machado, Katarina Magnólia Oliveira Freire Batista, Leandro Praes Xavier da Silva, Mateus Maria Lavarini, Milene Araújo Silva, Natália Fernanda Neves, Pedro Araújo Gonçalves de Faria, Roberto Lucas Andrade Campos, Verônica Flores de Carvalho Silva. E ao Martinho, por garantir a nossa chegada no lugar certo. Obrigada pela intensidade desses momentos juntos!



Gratidão à minha prima e estagiária de arquitetura Maria Clara Duarte Barbosa Machado, pela generosa participação nessa pesquisa e compartilhamento de um tempo juntas. Um agradecimento especial à estagiária de geografia Luiza Rodrigues Jovino da Silva, pela participação em todas as etapas da pesquisa, pela dedicação e companheirismo.

Em nome de Marcela Ferreira de Carvalho Costa e Geruza Lustosa de Andrade Tibo eu agradeço a todas as pessoas que contribuíram para atender as demandas diversas das lideranças das áreas em estudo. Somos importantes onde somos necessários!

Agradeço ao Guilherme Otoni pelo apoio, entusiasmo e paciência na realização da análise estatística dos dados e dos testes de hipóteses.

Em nome do Sr. Antônio Jardim, liderança do Jardim Felicidade e da Sra. Sonia, liderança da Comunidade Dandara agradeço a todas as lideranças comunitárias e entrevistados que, gentilmente participaram, com a finalidade de contribuir para melhoria das políticas públicas que afetam os bairros onde moram.

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional e compreensão: Eduardo Enrique Ostos Carvalho e meus filhos Pedro Enrique Moreira Ostos e Rafael Moreira Ostos. Vocês me

fazem ser melhor a cada dia! Muito obrigada à minha cunhada, Natascha Stefânia Carvalho Ostos, pelo apoio, incentivo e exemplo de dedicação à pesquisa. Agradeço à Nailde Mendes por todos esses anos de dedicação à minha casa e família, me permitindo dedicar o tempo ao trabalho e à pesquisa, com tranquilidade.

Agradeço ao meu pai, José Marcino Barbosa, por me mostrar o valor da perseverança e a ética do trabalho. Obrigada ao meu irmão, José Marcino Barbosa Júnior, por torcer por mim de uma forma tão amorosa. Um agradecimento especial à minha mãe Ana Maria Guerra Moreira, por sonhar meus sonhos comigo, por ser a melhor revisora e leitora, minha maior amiga e companheira.

RESUMO

A pesquisa pretende verificar evidências da existência de um mercado informal do solo em Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, Brasil, escolhendo como áreas de estudo 5 (cinco) assentamentos de interesse social. Belo Horizonte tem uma política habitacional pioneira e institucionalmente consolidada, que permite avaliar os impactos das ações administrativas e investimentos públicos nas alterações de preços e velocidade de venda dos imóveis, permanência ou saída das famílias. A pesquisa apresenta um segundo objetivo de avaliar a propensão das famílias em aceitar a cobrança pela valorização da terra, considerando: i) às características da família e do assentamento; ii) ao entendimento da motivação de se cobrar, considerando a forma como será feita a cobrança (momento e destinação do recurso). O processo da pesquisa desvenda práticas sociais de mercado informal orientadas à permanência e à saída das famílias, apontando a riqueza e complexidade desse tema. Por fim, a pesquisa pretende contribuir para melhorar o debate público sobre as justificativas da aplicação de políticas de recuperação das mais valias fundiárias daqueles que intentam monetizá-las, porém em benefício da coletividade, por razões de eficiência, de equidade e de justiça na distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

Palavras chaves: planejamento urbano, políticas públicas, assentamentos de interesse social, recuperação de mais valias fundiárias.

ABSTRACT

The research aims to verify evidence of the existence of an informal soil market in Belo Horizonte, capital of the State of Minas Gerais, Brazil, choosing as study scope 5 (five) settlements of social interest. Belo Horizonte has a pioneering and institutionally consolidated housing policy, that allows evaluating the impacts of administrative actions and public investments on price changes and speed of sale of real estate, permanence or exit of families. The research presents a second objective of evaluating the propensity of families to accept the collection for the valorization of the land, considering: i) the characteristics of the family and the settlement; ii) to understand the motivation to charge, considering how the collection will be made (time and destination of the appeal). The research process unveils social practices of informal market oriented to permanence and to the exit of families, pointing out the richness and complexity of this theme. Finally, the research aims to contribute to improve the public debate on the justifications for the application of land recovery policies of those who attempt to monetize them, but for the benefit of the collectivity, for reasons of efficiency, equity and justice in the distribution of the burdens and benefits of urbanization.

Keywords: urban planning, public policies, settlements of social interest, recovery of land gains.

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo verificar la evidencia de la existencia de un mercado informal de suelos en Belo Horizonte, capital del Estado de Minas Gerais, Brasil, eligiendo como áreas de estudio 5 (cinco) asentamientos de interés social. Belo Horizonte cuenta con una política de vivienda pionera e institucionalmente consolidada, que permite evaluar los impactos de las acciones administrativas y las inversiones públicas en los cambios de precios y la velocidad de venta de bienes inmuebles, permanencia o salida de familias. La investigación presenta un segundo objetivo de evaluarla propensión de las familias a aceptar la recolección para la valorización de la tierra, considerando: i) las características de la familia y el asentamiento; ii) entender la motivación para cobrar, considerando cómo se realizará el cobro (hora y destino del recurso). El proceso de investigación desvela prácticas sociales de mercado informal orientadas a la permanencia y a la salida de las familias, señalando la riqueza y complejidad de este tema. Finalmente, la investigación tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate público sobre las justificaciones para la aplicación de políticas de recuperación de ganancias de tierras de quienes intentan monetizarlas, pero en beneficio de la colectividad, por razones de eficiencia, equidad y justicia en la distribución de las cargas y beneficios de la urbanización.

Palabras clave: urbanismo, políticas públicas, asentamientos de interés social, recuperación de plusvalías.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Projeto exploratório sequencial.....	35
Figura 2 – Desenho esquemático de apoio ao conceito de valorização.....	42
Figura 3 – Reunião com liderança da Vila Califórnia.	43
Figura 4 – Volumes dos mapas e da lista de endereços utilizados para referência espacial. ...	44
Figura 5 – Política Municipal de Habitação.	92
Figura 6 – Etapas dos Planos.....	95
Figura 7 – Etapas de regularização fundiária.	96
Figura 8 – Gastos com produção de moradias e intervenções em assentamentos precários de 1997 a 2018, com recursos CEF/MCMV.	97
Figura 9 – Marcha das ocupações à Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais contra as remoções forçadas em Belo Horizonte, em 2014 (à esquerda) e ocupação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em 2013 (à direita).....	102
Figura 10 – Mapa de assentamentos de interesse social prioritários.....	105
Figura 11 – Exemplo de construção em via pública (beco): escada.....	119
Figura 12 – Mapa das tipologias de assentamento de interesse social.	123
Figura 13 – Mapa com a localização das áreas de estudo para realização da pesquisa.....	129
Figura 14 – Avenida Avaí, Vila Califórnia.	131
Figura 15 – Avenida Fazenda Velha, Conjunto Jardim Felicidade.....	132
Figura 16 – Avenida A, via principal do Bairro Maria Tereza.....	133
Figura 17 – Rua Flor de Liz, Bairro Mirante do Tupi.....	134
Figura 18 – Avenida Dandara, Comunidade Dandara.....	135
Figura 19 – Desenho esquemático.....	136
Figura 20 – Mapa de Belo Horizonte, identificação da cidade formal, informal regularizada e informal.	138
Figura 21 – Gráfico forma de aquisição da moradia.	140
Figura 22 – Gráfico comprovante de propriedade.....	140
Figura 23 – Mapa de Belo Horizonte, cidade formal e informal, comparada com a renda das pessoas responsáveis.....	142
Figura 24 – Córrego Avaí na Vila Califórnia, antes das intervenções.	146
Figura 25 – Conjunto para reassentamento e Avenida Avaí, na Vila Califórnia.	149

Figura 26 – Avenida de acesso do Bairro Jardim Felicidade, no cruzamento com a Avenida A.	158
Figura 27 – Acesso do Bairro Maria Tereza e início da implantação da rede oficial de energia elétrica.	168
Figura 28 – Urbanização parcial do Bairro Mirante do Tupi.	175
Figura 29 – Conformação da ocupação Dandara, entre 04 de abril e 12 de julho de 2019.	177
Figura 30 – Plano urbano com lotes coletivos (imagem à esquerda) e plano urbano com lotes individuais (imagem à direita), da Comunidade Dandara.	181
Figura 31 – Abraço solidário ocorrido na Comunidade Dandara.	185
Figura 32 – Linha do tempo da Vila Califórnia.	212
Figura 33 – Linha do tempo do Bairro Jardim Felicidade.	213
Figura 34 – Linha do tempo do Bairro Maria Tereza.	215
Figura 35 – Linha do tempo do Bairro Mirante do Tupi.	216
Figura 36 – Linha do tempo da Comunidade Dandara.	217
Figura 37 – Expansão das edificações para aluguel e comércio.	234
Figura 38 – Anúncio de comercialização de terra na Ocupação Izidora e anúncio da propriedade comunitária do Fideicomisso do Caño Martín Peña.	266

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Referência estatística para amostragem.....	40
Tabela 2 – Data, localidade e número de participantes dos grupos focais.	46
Tabela 3 – Informações sobre número de assentamentos, domicílios e população conforme tipologia.....	124
Tabela 4 – Forma de aquisição da moradia (pergunta 11), proporção por assentamento.	190
Tabela 5 – Oferta de compra da sua casa (pergunta 19), proporção por forma de aquisição da moradia.....	194
Tabela 6 – Forma de aquisição da moradia (pergunta 11), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.	195
Tabela 7 – Impacto dos investimentos públicos no número de famílias nesse bairro (pergunta 18.3), proporção por assentamento.....	219
Tabela 8 – Moradia anterior (pergunta 10), proporção por assentamento.....	220
Tabela 9 – Impacto dos investimentos público no número de famílias nesse bairro (pergunta 18.3), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.	222
Tabela 10 – Investimentos realizados nas áreas de estudo.....	226
Tabela 11 – Impacto dos investimentos públicos no mercado de imóveis nesse bairro (pergunta 18.4), proporção por assentamento.	227
Tabela 12 – Impacto dos investimentos públicos no mercado de imóveis (pergunta 18.4), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.....	231
Tabela 13 – Beneficiado economicamente com os investimentos públicos (pergunta 18.5), frequência das respostas.	232
Tabela 14 – Oferta de compra da sua casa (pergunta19), proporção por forma de aquisição da moradia.....	242
Tabela 15 – Pertencimento da valorização (pergunta 20), proporção das respostas em relação ao total de respostas da mesma categoria, por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).	247
Tabela 16 – Pertencimento da valorização (pergunta 20), por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).....	248
Tabela 17 – Valores pagos em processos de desapropriação ou compra de terras.	259

Tabela 18 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por assentamento.....	267
Tabela 19 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por assentamento.	268
Tabela 20 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.....	268
Tabela 21 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por faixa de renda.....	269
Tabela 22 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por faixa de renda.	270
Tabela 23 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.....	270
Tabela 24 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.....	271
Tabela 25 – Proporção das faixas de tempo de residência, por resposta sobre a possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23).	272
Tabela 26 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.....	273
Tabela 27 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por tempo de residência no bairro.	273
Tabela 28 – Proporção das faixas de tempo de residência, por resposta sobre a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33).....	274
Tabela 29 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), frequência por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).....	275
Tabela 30 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por forma de aquisição da moradia.	276
Tabela 31 – Proporção da forma de aquisição da moradia, por resposta sobre a possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23).	277

Tabela 32 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por forma de aquisição da moradia.	278
Tabela 33 – Índice de Conhecimento e Participação em Organizações Comunitárias, percentual em cada um dos assentamentos.....	279
Tabela 34 – Proporção das categorias do IPCOC nas respostas da pergunta 23.....	280
Tabela 35 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por categoria do ICPOC.....	281
Tabela 36 – Proporção das categorias do ICPOC, por respostas sobre a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33).....	281
Tabela 37 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), em cada categoria do ICPOC.....	282
Tabela 38 – Momento da contribuição (pergunta 23.1), proporção por assentamento.	282
Tabela 39 – Destinação da contribuição (pergunta 23.2), proporção por assentamento.	283
Tabela 40 – Razões de disposição de mudança de opinião em relação à cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23.3.1), proporção por cada opção da pergunta 23.	284
Tabela 41 – Proporção das respostas da pergunta 23.3.1, em cada opção quanto ao grau de concordância à afirmação de que as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro devido ao aumento dos preços (afirmação 30).....	285
Tabela 42 – Grau de concordância à afirmação de que as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro devido ao aumento dos preços (afirmação 30), em cada opção do item 23.3.1.	286
Tabela 43 – Proporção das respostas da Afirmação 30, por assentamento.	288

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dados disponíveis para as áreas de estudo.	38
Quadro 2 – Quadro resumo das Linhas Programáticas, Programas e Ações e Modalidades da PMH.....	93
Quadro 3 – Desafio para a PMH.	108
Quadro 4 – Desafio para a PMH.	109
Quadro 5 – Desafio para a PMH.	110
Quadro 6 – Desafio para a PMH.	110
Quadro 7 – Desafio para a PMH.	112
Quadro 8 – Desafio para a PMH.	113
Quadro 9 – Desafio para a PMH.	114
Quadro 10 – Desafio para a PMH.	114
Quadro 11 – Síntese das práticas sociais de mercado informal.....	304

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAFE - Associação Comunitária do Bairro Felicidade

ACP – Ação Civil Pública

AEIS-1 – Áreas Especiais de Interesse Social – 1

AEIS-2 – Área Especial de Interesse Social – 2

AMABEL - Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte

AMOVILA - Associação da Vila Califórnia e Novo Dom Bosco

APPs – Áreas de Preservação Permanente

ASCOMT - Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Maria Tereza e Adjacências

ASVOG – Associação dos Voluntários do Bairro Guarani

AVSI – Associazione Volontari per il Servizio Internazionale

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Social

BPH - Benefício decorrente da Produção de Habitação de Interesse Social

CDM/AVSI (Cooperação para o Desenvolvimento e Moradia Humana da Associação de Voluntários para o Serviço Internacional)

CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG

CEF – Caixa Econômica Federal

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais

CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção

CHISBEL - Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte

CLT –Community Land Trust

CMPU – Conferência Municipal de Política Urbana

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

DERMG – Departamento de Estrada de Rodagem

DOM - Diário Oficial do Município

DVS - Departamento de Vigilância Social

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FERROBEL - Ferro Belo Horizonte S.A.

FNHIS - Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social
GDECOM - Grupo de Desenvolvimento Comunitário
GR – Grupo de Referência
HABITER - Associação Habitacional Alternativa da Grande Belo Horizonte
HANOVI - Associação Habitacional Nossa Casa da Vitalidade
ICPOC - Índice de Conhecimento e Participação em Organizações Comunitárias
IGC – Instituto de Geociências
IGP-M – Índice Geral de Preços de Mercado
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
LPOUS – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
MLB - Movimento Luta de Bairros
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia
MPMG - Ministério Público do Estado de Minas Gerais
MST – Movimento dos Sem Terra
ONU - Organizações das Nações Unidas
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP – Orçamento Participativo
OUC – Operações Urbanas Consorciadas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PDRs - Planos Diretores Regionais
PGE - Plano Global Específico
PGM – Procuradoria-Geral do Município
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PM – Polícia Militar
PMH – Política Municipal de Habitação
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PROAS – Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorência de Execução de Obras Públicas Municipais

PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades
PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas
PROPAM - Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha
PRU – Plano de Regularização Urbanística
POT– Plano de Ordenamento Territorial
PUC-MG – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
SARMU-N - Secretaria de Administração Regional Municipal Norte
SEAC – Secretaria Nacional de Ação Comunitária
SMAC – Secretaria Municipal de Ação Comunitária
SMARU - Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana
SMFA - Secretaria Municipal da Fazenda
SMGO – Secretaria Municipal de Governo
SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMURBE – Secretaria Municipal de Políticas Urbanas
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDECAP – Superintendência de Desenvolvimento da Capital
SUFIS - Subsecretaria de Fiscalização
SUPLAN - Subsecretaria de Planejamento Urbano
SUREG - Subsecretaria de Regulação Urbana
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TTC - Termo Territorial Coletivo
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil
URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
ZEIS-1 – Zonas Especiais de Interesse Social – 1
ZEIS-2 – Zonas Especiais de Interesse Social – 2
ZPAM – Zona de Proteção Ambiental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	26
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
2.1	Pesquisa de dados secundários	36
2.2	Pesquisa amostral	39
2.3	Pesquisa qualitativa	45
2.4	Princípios éticos e de gestão de risco	46
3	FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS DA DETERMINAÇÃO DA INFORMALIDADE: DAS LEIS DE FERRO DO MERCADO FUNDIÁRIO AO VIÉS SOCIAL DA INTERVENÇÃO PÚBLICA	48
3.1	David Ricardo e Adam Smith: economia política clássica e suas contribuições pioneiras aos conceitos sobre renda da terra	48
3.2	Marx e outros teóricos marxistas: depuração de uma base conceitual anterior da renda da terra e interpretações mais recentes	52
3.2.1	O processo de produção do capital	53
3.2.2	A renda fundiária	55
3.2.3	Interpretações recentes da renda fundiária urbana	56
3.3	Urbanização e papel do estado	61
3.3.1	Conceituações teóricas sobre a urbanização capitalista e suas interfaces com as políticas públicas.....	61
3.3.2	Posições teóricas sobre redistribuição.....	66
3.3.2.1	<i>Das formulações liberais à perspectiva da justiça social inspirada por David Harvey</i>	66
3.3.2.2	<i>Valor e preço na redistribuição segundo Henry George e Amartya Sen</i>	70
3.3.2.3	<i>Recuperação de mais valias fundiárias: contraponto ao monopólio de classe da renda</i>	73
3.3.2.4	<i>Hernando de Soto e a propriedade individual dos pobres: afirmação do monopólio da renda</i>	78
4	POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES PÚBLICAS CURATIVAS PARA ASSENTAMENTOS INFORMAIS	81
4.1	Belo Horizonte como inspiração: ‘outlier’ no Brasil pela continuidade administrativa da Política Municipal da Habitação, desafios persistentes e espaços de criatividade	87
4.2	Novos assentamentos informais para a Política Municipal de Habitação (PMH): reconhecimento de novos desafios e de oportunidades de revisão de paradigmas sócio-políticos	99
4.2.1	Desafios que o reconhecimento desses assentamentos apresenta para a PMH.....	106
4.2.2	Desafios para PMH do planejamento à execução.....	111

4.2.3	Desafios para a PMH de aprimoramento das políticas de remoção e reassentamento	115
4.2.4	Desafios para a PMH de aprimoramento do monitoramento territorial.....	118
5	TIPOS DE ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL: PRÁTICAS SOCIAIS E EVIDÊNCIAS DE MERCADOS INFORMAIS	120
5.1	Tipos de assentamentos de interesse social: do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e da compreensão das práticas sociais e do mercado informal.....	120
5.2	Metodologia de escolha dos assentamentos de interesse social para estudo... 	127
5.3	Evidências gerais de mercado informal do solo	135
5.4	Histórico das áreas de estudo	143
5.4.1	Histórico da Vila Califórnia	144
5.4.2	Histórico do Bairro Jardim Felicidade	151
5.4.3	Histórico do Bairro Maria Tereza	160
5.4.4	Histórico do Bairro Mirante do Tupi	169
5.4.5	Histórico da Comunidade Dandara	176
5.5	A necessidade nos escolhe: aquisição e acesso à moradia.....	189
5.6	A esperança de quem luta e de quem mora	195
6	IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS.....	208
6.1	Impactos das ações administrativas e investimentos públicos na permanência ou saída de famílias	219
6.2	Impactos das ações administrativas e investimentos públicos nas alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes	226
6.3	Impactos das práticas sociais que favorecem a geração de rendas fundiárias	232
6.4	Impacto social das ações administrativas e investimentos públicos em valores de uso	237
6.4.1	Melhora dos bairros, das casas e das condições de vida.....	237
6.4.2	Estigmas, preconceitos, autoestima e mudanças de referências culturais.....	244
6.4.3	Naturalização da privatização dos incrementos das rendas fundiárias	246
7	REVISITANDO A RACIONALIDADE DA RECUPERAÇÃO DAS MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS PARA O CONTEXTO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS	250
7.1	Mobilizações das mais valias como instrumento de financiamento	250
7.2	Formas de regularização fundiária urbana de interesse social associadas às mobilizações das mais valias	254
7.2.1	Fidúcias na experiência colombiana, comparada com os instrumentos brasileiros	258

7.2.2	Community Land Trust (CLT), comparada com o instrumento brasileiro Termo Territorial Coletivo	260
7.2.3	Reajuste de Terras como instrumento de gestão social do solo urbano.....	263
7.2.4	Soluções jurídicas de caráter coletivo	264
7.3	Propensões dos beneficiários à contribuição e cobrança pela valorização da terra.....	266
7.3.1	Propensão relacionada à renda das famílias.....	269
7.3.2	Propensão relacionada ao tempo de moradia.....	270
7.3.3	Propensão relacionada à forma de aquisição da moradia	275
7.3.4	Propensão relacionada ao conhecimento e participação em organizações comunitárias.....	278
7.4	Momento e destinação da contribuição.....	282
7.5	Alteração das propensões dos beneficiários à contribuição condicionadas a valores ou circunstâncias.....	284
7.5.1	Risco de famílias vulneráveis economicamente não permanecerem no bairro após os investimentos públicos	288
7.5.2	Arrefecimento da participação dos moradores em assuntos de interesse da coletividade	290
7.5.3	Chegada de outros grupos sociais com comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens decorrentes das valorizações.....	291
7.6	Contenciosos da recuperação de mais valias fundiárias.....	294
7.7	Nós sabemos onde a ferida está exposta!	299
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	318
	APÊNDICE A - Quadro de síntese das áreas de estudo.	330

1 INTRODUÇÃO

As cidades, em geral, são caracterizadas por grandes diferenças socioespaciais em relação ao acesso à infraestrutura, aos serviços urbanos e às amenidades, que estão relacionadas aos bens e serviços produzidos socialmente. O processo de produção da cidade formal (Titulação, Planejamento, Urbanização, Ocupação) - é o inverso da cidade informal (Ocupação, Urbanização, Planejamento e Titulação) (BAROSS, 1990) e isso permite aos diferentes agentes internalizarem os incrementos de preços gerados pela valorização do solo urbano. Essa comparação entre processos de ocupação formal e informal serve, aqui, como um exemplo bastante esquemático da forma de acesso entre as “terras planejadas”¹, cujos incrementos dos preços foram internalizados pelos proprietários fundiários e empreendedores imobiliários e as “terras não planejadas”, cujos incrementos dos preços ocorreram, ao longo do tempo, neste caso, internalizados por diversos agentes.

Em geral, nas ocupações formais, esse incremento é repassado para o preço final do produto – o lote. Já nas ocupações informais, são paulatinamente incorporados a cada passo do processo de consolidação, iniciando com a subdivisão da terra, passando pela construção das casas com materiais de construção mais definitivos, pelo reconhecimento formal da área pela legislação urbana municipal, planejamento integral, investimentos em infraestrutura e provisão de serviços, regularização dominial. Em todos esses momentos, existem incrementos de valores da terra, gerados por causas externas à ação do “proprietário”, com retenção desses “benefícios” por algum dos agentes. Por outro lado, áreas sem planejamento oferecem acesso à terra e habilitam os pobres a internalizar o incremento de preços, resultante da absorção gradual da infraestrutura urbana, podendo ser compreendido como uma forma de distribuição de renda.

Esse “direito” de privatizar essas valorizações tem sido questionado no âmbito das legislações brasileiras, especialmente quando a ação pública é responsável, em última análise, por prover as condições necessárias ao adensamento do solo urbano e investimentos nas áreas não providas de infraestrutura. Em especial, pelo fato de que o planejamento urbano e os instrumentos disponíveis ainda não superaram os obstáculos, em relação às oportunidades das famílias de baixa renda obterem acesso à terra urbanizada, moradia e serviços.

¹ Essa expressão “terras planejadas” e “terras não planejadas” consta no texto de Baross, 1990, indicando a presença ou não de regularidade urbanística.

A pesquisa se organiza em torno de um primeiro objetivo de responder às seguintes questões:

- Evidências da existência de mercado informal do solo em Belo Horizonte?
- As ações administrativas e investimentos públicos geram alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes?
- As ações administrativas e investimentos públicos geram a permanência ou a saída das famílias?

Mas, como veremos, diferentes tipos de “ocupações informais” apresentam variações em relação aos passos do modelo “ocupação, urbanização, planejamento e titulação” (BAROSS, 1990), no que se refere às formas de acesso à terra e aos investimentos públicos e ações administrativas realizadas – por essas diversidades de assentamentos de interesse social foram escolhidos, como estudo de caso 5 (cinco) bairros localizados no Município de Belo Horizonte: a Vila Califórnia, como representante da tipologia de vilas e favelas²; o Bairro Jardim Felicidade, como representante de um conjunto habitacional público; o Bairro Maria Tereza, como representante de um loteamento privado promovido por associação; o Bairro Mirante do Tupi, como representante de um loteamento privado promovido pelos proprietários originais; a Comunidade Dandara, como representante de uma ocupação organizada por movimentos de luta pela moradia.

Com o adensamento das áreas de ocupações informais, aumenta a demanda por reconhecimento público oficial, por instalação de infraestrutura, em especial, abastecimento de água e rede de esgotamento sanitário e oferta de equipamentos sociais e serviços. Essas demandas estão fundamentadas em um processo de constituição e ampliação dos direitos humanos e, por essas razões, independente da forma de acesso à ocupação, em geral, há um processo gradual de atendimento, que gera uma melhoria nas condições de vida dos moradores e incremento nos preços. Todavia, examinaremos como os “benefícios” são retidos pelos agentes responsáveis, considerando as nuances jurídicas e culturais, associadas às características dos assentamentos de interesse social em estudo.

Nesse sentido, as intervenções públicas nessas localidades atingem, atualmente, diferentes famílias: as que permanecem em suas casas, as que são removidas e reassentadas em unidade habitacional verticalizada dentro ou nas proximidades, as que recebem

² Em Belo Horizonte utiliza-se o termo “vilas e favelas” para tratar do universo de atuação da URBEL. Vilas, no significado popular, são bairros, vizinhanças ou becos mais afastados da cidade e também mais pobres. Também conhecida como “quebrada” ou “morro”, a vila nem sempre chega a ser considerada um gueto. Conforme visão de um gestor da URBEL, “sempre existiu um certo preconceito de se chamar favela” e “esse nome é da época do PROFAVELA, pioneiro em BH”.

indenização e não vão mais se localizar no assentamento e os recém chegados para fins de uso de moradia, que vão acessar um imóvel por aluguel ou compra ou para fins de uso comercial, os comerciantes que usufruem do bairro qualificado. Nesses processos que vão, desde a aquisição original, até o momento anterior e posterior à intervenção, a internalização dos incrementos dos preços, decorrentes de processos de valorização do solo urbano está presente. Essa tendência de aumento de preços (BAROSS, 1990; SMOLKA, 2007) foi apontada pela literatura e sua recuperação pode viabilizar mais melhorias e equilibrar a distribuição dos custos e benefícios, entre ocupantes antigos e recém-chegados, por exemplo.

Nesse sentido, a pesquisa apresenta um segundo objetivo de medir a propensão das famílias em aceitar a cobrança pela valorização da terra relacionando essa propensão: i) às características da família e do assentamento; ii) ao entendimento da motivação de se cobrar, considerando a forma como será feita a cobrança (momento e destinação do recurso).

Partimos de alguns princípios de justiça social e diretrizes legais, contidas na Constituição Federal e nas leis federais que impõem que os recursos públicos não sejam distribuídos para uns, em detrimento da comunidade – ensejando reflexões sobre desigualdade de acesso aos benefícios, quando as privatizações desses ganhos superam os ganhos coletivos. A distribuição espacial desigual de infraestrutura e serviços constitui um padrão que tem profundas raízes na história das cidades latino-americanas (LOJIKINE, 1981; SMOLKA, 1983; KOWARICK, 1979).

As políticas mais recentes de investimentos públicos em “ocupações informais”, por um lado corrigem as desigualdades de acesso, por outro lado reproduzem as desigualdades entre as “ocupações informais” e entre as famílias da área beneficiada. Vemos que alguns assentamentos são beneficiados em relação aos outros, ambos têm os mesmos direitos não satisfeitos ou que os recursos são insuficientes para a completude de investimentos de uma localidade específica. Se, por um lado, as ações e investimentos públicos garantem melhora nas condições de reprodução social e de direito à cidade, nessas áreas, por outro lado, esses benefícios não são generalizados. Isso contribui para ampliação das transferências de renda geradas socialmente, mas potencialmente privatizadas, cuja transferência ocorre nos processos de comercialização e rendas informais.

No Brasil, essas políticas de investimentos ocorrem sem que a gestão pública busque a recuperação das mais valias fundiárias provenientes dessas ações nessas localidades, como as regras que, em geral, também vigoram no restante da cidade. Por isso o título inicial: “Mercados informais de solo e regularização fundiária: benefícios privados ou coletivos?” como uma construção inicial, cujos paradigmas foram refinados, em consideração ao processo

da própria pesquisa e adicionado o termo ‘práticas sociais’, proveniente das descobertas que a pesquisa trouxe em relação às práticas sociais, econômicas, políticas, culturais e comportamentais.

Por um lado, o título trata dos benefícios privados que envolvem determinar os efeitos das ações administrativas e investimentos públicos sobre as relações de mercado informal, nessas localidades. Por outro lado, o título menciona os benefícios coletivos que envolvem explorar os aspectos de relação do mercado informal com a história de vida das famílias, em sua luta pela permanência, em geral pontuada por inúmeras outras “lógicas” de resistência, calcada no associativismo, nas relações sociais de reciprocidade (ABRAMO, 2003) e nas estratégias que descrevem as motivações relacionadas às escolhas de moradia ao longo da vida. No limite, as melhorias nos assentamentos, quando efetivas, podem permitir uma mobilidade social sem “deslocamento físico” (ou seja, sem sair do lugar!).

A metodologia da pesquisa abrangeu a realização de: 1) uma pesquisa amostral em 5 (cinco) assentamentos de interesse social escolhidos como representativos das tipologias de assentamentos de interesse social, mencionadas anteriormente, sendo utilizada uma amostra estatisticamente calculada e aleatória; 2) pesquisas em profundidade com as lideranças locais e gestores públicos, indicados pelos moradores entrevistados e pelas instituições públicas que fazem a gestão das políticas públicas nessas localidades; 3) grupo focal com moradores e lideranças das 5 (cinco) localidades envolvidas, convidados conforme o desempenho desses no processo de realização do questionário e das entrevistas em profundidade, de modo a garantir que haja opiniões diferentes em relação às questões abordadas.

Na literatura, muitas pesquisas sobre o mercado informal estão direcionadas para compreensão dos territórios das favelas (ABRAMO, 2003) e possuem um método de aplicação por meio de três questionários aplicados em compradores, vendedores e inquilinos identificados com transações ocorridas seis meses antes da realização da pesquisa. Em geral, são pouco estudados os impactos das ações públicas e atos administrativos que envolvem outros tipos de assentamentos de interesse social como os conjuntos habitacionais públicos, os loteamentos irregulares e as ocupações organizadas. Também, raramente, as pesquisas abrangem entrevistados que permanecem nos assentamentos de interesse social ou associam métodos quantitativos e qualitativos. E, por vezes, as evidências provenientes dos métodos qualitativos fornecem o entendimento necessário, impedindo o pesquisador de utilizar os dados quantitativos sem que sejam validados pelo qualitativo. Vale ressaltar que foram também utilizados diversos dados secundários, melhor detalhados no item sobre os procedimentos metodológicos.

A motivação de realização dessa pesquisa se relaciona com a trajetória profissional da autora, iniciada em 1994, durante o Programa Alvorada, contratada pela Associação dos Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI e pela Companhia Urbanizadora de Minas Gerais – URBEL. O Programa Alvorada foi o gérmen da concepção da intervenção estrutural³ em vilas e favelas, ocorrida a partir da crítica à lógica de atuação do poder público, através de atendimentos pontuais e emergenciais. Posteriormente, a autora desenvolveu planos para diversas vilas e favelas e relatou uma dessas experiências como estudo de caso no mestrado, também realizado no Programa de Pós-Graduação de Geografia, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, em 2005. E teve oportunidade de observar os impactos do processo de regularização fundiária no mercado informal, percebidos pela gestão das transferências de titularidade realizadas pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL. Portanto, tem suas maiores inspirações e práticas profissionais em Belo Horizonte.

Belo Horizonte foi planejada e construída para ser a capital política e administrativa do Estado de Minas Gerais e concebida sob a ideologia republicana⁴. Assim como outras cidades latino-americanas, Belo Horizonte tem parte de sua população sem acesso a uma moradia adequada⁵. O acesso à moradia privilegiou as classes sociais com maiores rendas e benefícios, através de acesso controlado da terra, por doações ou compras. Surgiram, desde a fundação da capital, cafuas, barracos, barracões e favelas como alternativa às classes populares e, posteriormente, os loteamentos precários periféricos, promovidos tanto pelo setor público, como pelo setor privado.

Historicamente, as políticas públicas de habitação do Município foram marcadas pelo pioneirismo de criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA em 1983. O programa atuou regularizando as vilas e favelas assentadas em áreas de propriedade do município. Em 1993, foi instituída uma Política Municipal de Habitação com duas linhas básicas de atuação: a produção de novas unidades habitacionais e as melhorias dos assentamentos de interesse social, que preveem intervenções, através de programas como o Orçamento Participativo e o Programa Vila Viva, nas vilas e favelas e, recentemente, nos

³ O conceito de Intervenção Estrutural pressupõe ações de maior porte, maior abrangência e com maior número de beneficiados, de modo a elevar o padrão de vida dos moradores de vilas e favelas. Portanto, sua realização depende de tempo, de recursos de maior porte, visto que urbanização, legalização e inserção socioeconômica são transformações a médio e longo prazo (OSTOS,2004).

⁴ A ideologia republicana significou a exaltação da ordem, nos espaços e na administração.

⁵ Conforme normativo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, a concepção de “habitação adequada” abrange alguns fatores em qualquer contexto particular: segurança legal de posse, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural.

loteamentos irregulares e ocupações urbanas. De 1997 a 2018 foram aplicados 4,08 bilhões de reais: 76% em intervenções em assentamentos existentes e 24% na produção de moradias, somados, equivalem a intervalos entre 0,92% a 5,46, em relação à receita do Município.

Apesar de todos esses investimentos, desde 2008, houve a intensificação da prática de ocupações urbanas. Podemos considerar que o contexto, nesse período, foi de aumento do preço do solo urbano e de insuficiência da capacidade do Estado na provisão de moradia e acesso a lotes urbanizados. Os movimentos, por sua vez, consideram, como forma de luta política, a ocupação de terras ou imóveis subutilizados e não utilizados, em contraposição ao privilégio de poucos à moradia formal e de mercado.

Na Subsecretaria de Planejamento Urbano⁶, em que a autora atua como arquiteta urbanista na elaboração e implementação do planejamento urbano, em especial trabalhando com a integração entre os instrumentos de política urbana e a política habitacional do Município – esses novos assentamentos estavam em discussão, por ocasião da elaboração dos Planos Diretores Regionais e da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Com a introdução dos loteamentos irregulares e as ocupações organizadas no rol de atuação pública, formalmente em 2019, novos desafios se somaram aos anteriormente existentes, em especial, no que se refere à definição de formas de financiamento e gestão social da valorização.

Há uma expectativa, com a entrada em vigor do Plano Diretor – Lei nº 11.181/2019, de que a aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir amplie as possibilidades de auferir recursos para promoção da política municipal de habitação. As leis que demarcaram as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS-1⁷, em 2014, para a produção habitacional em terrenos privados e públicos não foi muito efetiva para os terrenos privados. Novas alternativas estão dispostas no novo plano diretor e visam ampliar a viabilidade

⁶ Entre as atribuições da Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN) estão a de desenvolver estratégias destinadas à qualificação urbana que resultem em promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social, formular e monitorar o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e demais legislações urbanísticas, planejar, regulamentar e gerir os instrumentos de política urbana para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, coordenar o planejamento da regulação pública sobre o solo urbano e promover atividades destinadas à universalização da mobilidade e da acessibilidade do espaço urbano. Decreto 16.885 de 10 de abril de 2018, dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Política Urbana.

⁷ Áreas Especiais de Interesse Social – 1 (AEIS-1) são porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas.

econômica dos empreendimentos, em um contexto de uma política habitacional de mercado, com limites estabelecidos pela relação entre a viabilidade econômica e o acesso das famílias.

Alguns gestores compartilham a percepção de que, embora a cobertura de infraestrutura e serviços tenha aumentado em favelas mais antigas e consolidadas, as políticas existentes não impediram o surgimento de novas ocupações. Os efeitos dessas políticas, ao longo dos anos, podem, inclusive ter retroalimentado a informalidade. Isso demanda politizar a discussão sobre as formas de financiamento e o acesso aos benefícios de modo a: i) reduzir a distância entre o momento de realização do planejamento e a execução das intervenções necessárias para a qualificação dos assentamentos sociais de interesse social; ii) questionar as formas de financiamento baseadas somente na capacidade de investimento do poder público; iii) politizar as formas de gestão das políticas, de modo a possibilitar maior protagonismo das organizações sociais na gestão social da valorização do solo, nesses assentamentos.

Para percorrer essa proposição, o primeiro capítulo (item 3) aborda as contribuições de autores clássicos e de autores comprometidos com o avanço teórico sobre o tema da renda fundiária. Também faz apontamentos sobre a relação entre a urbanização e o papel do Estado, tratando de como as políticas públicas interferem na distribuição das mais valias fundiárias. O capítulo 2 (item 4), resgata os paradigmas da implementação de políticas, programas e ações públicas em relação aos assentamentos de interesse social, destacando as relações entre o que se convencionou chamar de ‘politics’ e ‘policies’, associadas a disputas pujantes entre interesses privados e coletivos. Toma como referência a história da construção das ‘policies’ para Belo Horizonte, considerando-a como ‘outlier’⁸, no Brasil, pela continuidade administrativa e apontando como os desafios persistentes inspiram mudanças e aprimoramentos da PMH, relativas ao planejamento, à execução, às políticas de remoção e reassentamento e ao monitoramento territorial.

O capítulo 3 (item 5) retrata o processo de produção da cidade informal e a caracterização dos tipos de assentamentos de interesse social que formam a base para estimar as necessidades habitacionais para as políticas públicas de Belo Horizonte, além de apresentados os critérios de escolha dos 5 (cinco) assentamentos de interesse social como áreas de estudo. Ainda neste capítulo, a autora trata da recomposição da história de formação dos assentamentos, destacando as lutas originais, as dificuldades iniciais, as demandas e

⁸ O termo ‘outlier’ significa uma observação que se distancia radicalmente de todas as outras, em geral, constitui pontos fora da curva normal. Esse termo é muito utilizado na estatística, pois no âmbito da análise de dados, estes pontos fora da curva podem comprometer os resultados de uma análise. No caso da PMH de Belo Horizonte, utilizamos esse termo para indicar a característica de continuidade administrativa.

conquistas obtidas pelos moradores. O capítulo 4 (item 6), apresenta o resultado das investigações, quanto aos impactos das ações administrativas e investimentos públicos na mobilidade das famílias, nas alterações de preços e velocidade de venda dos imóveis, nas práticas sociais que favorecem a geração de rendas fundiárias e nos valores de uso, incluindo uma breve discussão sobre a naturalização da privatização das rendas fundiárias. No capítulo 5 (item 7), o tema da recuperação das mais valias fundiárias para as áreas de interesse social foi revisitado, trazendo uma discussão sobre a propensão dos beneficiários à contribuição e cobrança pela valorização da terra e de como essas propensões estão condicionadas a valores e circunstâncias. Esses valores informam sobre outros impactos percebidos pelos moradores, sobre o risco de famílias vulneráveis economicamente não permanecerem no bairro, o arrefecimento da participação dos moradores e a chegada de outros grupos sociais oportunistas.

Nesse sentido, discute-se a pertinência de uma gestão social da valorização da terra, que afeta e beneficia ocupações informais de baixa renda, para explorar alternativas de políticas públicas que contribuam, mais efetivamente, para o enfrentamento dos desafios de financiamento dos investimentos e de evitar efeitos perversos de mercado de solo que possam retroalimentar a informalidade, em especial, considerando a especificidade dos agentes e das formas de produção desses assentamentos. Em grande parte, essa questão foi influenciada por dois temas críticos em estudo pelo *Lincoln Institute of Land Policy*: a recuperação de mais valias fundiárias, a informalidade e a pobreza urbana. A união desses grandes temas é o desafio dessa pesquisa! E sua relevância decorre da possibilidade de melhorar o debate público sobre as justificativas por razões de eficiência e equidade na aplicação de políticas e instrumentos de recuperação das mais valias fundiárias, em especial, considerando as formas de produção e os agentes dos assentamentos de interesse social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa emprega métodos mistos⁹, combinando: 1) coleta de dados secundários; 2) uma pesquisa amostral em 5 (cinco) assentamentos de interesse social, localizados no Município de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, escolhidos como representativos dos tipos de assentamentos de interesse social; 3) uma pesquisa qualitativa que abrange pesquisas em profundidade com as lideranças locais e gestores públicos e grupos focais com moradores e lideranças das 5 (cinco) localidades envolvidas.

Os métodos quantitativos são úteis para lidar com adversidades das ciências sociais, de forma rigorosa e sistemática (BABBIE, 1999, p. 88). Também asseguram melhor representatividade e permitem generalização para uma população mais ampla (GUNTHER, 2006, p. 201). Conforme Descartes:

“A partir do momento em que desejava dedicar-me exclusivamente à pesquisa da verdade, pensei que deveria rejeitar como absolutamente falso tudo aquilo em que pudesse supor a menor dúvida, com a intenção de verificar se, depois disso não restaria algo em minha educação que fosse inteiramente indubitável.” (DESCARTES, 2013).

Alguns preceitos talvez sirvam para um caminho inspirado no que Descartes aponta como jamais acolher alguma coisa como verdadeira, se eu não tiver evidências disso ou se persistirem dúvidas. Esse entendimento coloca em questão o acúmulo profissional e acadêmico da autora, pois a pesquisa quantitativa “controla” ou “nega” esse envolvimento, enquanto a qualitativa “aceita” (GUNTHER, 2006). O segundo ponto é dividir cada uma das dificuldades, para que sejam examinadas em tantas parcelas quantas possíveis e necessárias para resolver. O terceiro é começar por objetos simples para subir, pouco a pouco, mas, buscando enumerar de forma completa, de modo a nada omitir¹⁰.

Esse método quantitativo permite que os dados descrevam e expliquem, através da distribuição de valores nas variáveis e das associações entre elas. Conforme Babbie, isso pode me levar a algumas medições mais ou menos úteis, considerando que os cientistas nunca

⁹ Realizaram-se duas disciplinas para ampliar o conhecimento teórico sobre as alternativas de métodos existentes: Métodos Qualitativos aplicados à Demografia I e II, ministrada pela Professora Doutora Paula Miranda Ribeiro, da Faculdade de Ciências Econômicas, CEDEPLAR-UFMG e Métodos Quantitativos em Geografia, ministrada pelo Professor Doutor Ricardo Alexandrino Garcia, do Programa de Pós-Graduação em Geografia, IGC-UFMG.

¹⁰ Tal pensamento positivista precisa de um certo relativismo, quando se refere às ciências sociais pois possui uma multiplicidade de variáveis relevantes e a natureza complexa e probabilística de causação no comportamento social requer um entendimento mais sofisticado (BABBIE, 1999, p. 89).

coletam dados, eles os criam. “Nunca conseguimos fazer medidas precisas, apenas medidas úteis”. Assim, a pesquisa amostral servirá como uma observação de relações, em busca de determinadas diretrizes, para compreensão da realidade e para o desenvolvimento de teorias.

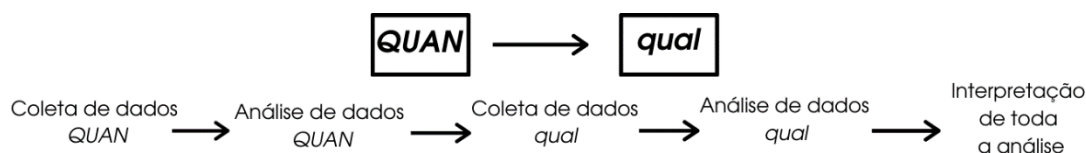
Muitas questões relacionadas às ciências sociais não podem ser respondidas somente com o uso de pesquisa quantitativa (SIMÃO *et al*, 2006). Em especial, as pesquisas de prospecção podem contar com o apoio de métodos qualitativos que permitam avaliar como os conceitos são interpretados pelos moradores dessas localidades, de modo a explicitar a base de valores, de normas e desejos que fundamentaram as respostas. Estabelecer um ambiente de interação de perspectivas múltiplas aprofundará a compreensão dos resultados da pesquisa e possibilitará a descoberta de novos fatores causais (WEISS, 1994).

Nesse sentido, os métodos qualitativos são mais flexíveis, adaptáveis e permitem que as pessoas se envolvam na interpretação dos resultados e na reflexão sobre os mesmos.

“O exame de um determinado fenômeno social frequentemente é mais bem-sucedido usando vários métodos diferentes – ponto particularmente importante a enfatizar numa época em que a pesquisa de *survey* goza de tão grande popularidade. A pesquisa de *survey* tem vantagens especiais, mas veremos neste livro que também tem limitações e não é o método apropriado para estudar certos tópicos. Pesquisadores sociais que se restringem a um só método, *survey* ou qualquer outro, limitam gravemente sua capacidade de entender o mundo ao seu redor.” (BABBIE, 1999).

Por essas razões, a escolha do método misto foi pelo seu potencial de oferecer um melhor entendimento de um problema de pesquisa e de explicar ou explorar representações da realidade, eventualmente consolidadas como crenças. Em 2019, realizaram-se as coletas de dados secundários e pesquisa amostral em campo e, em 2020, as entrevistas em profundidade e os grupos focais. Os capítulos 3, 4 e 5 (itens 5, 6 e 7) interpretam as informações coletadas por meios desses dois métodos.

Figura 1 – Projeto exploratório sequencial.



Fonte: CRESWELL, 2007, p. 216.

2.1 Pesquisa de dados secundários

A pesquisa de dados secundários envolveu uma avaliação das condições de informações existentes sobre a mobilidade residencial das famílias. Os dados existentes sobre essa temática na Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, responsável pela gestão da Política Municipal de Habitação, envolvem informações de 14.906 domicílios removidos, por ocasião de diversas obras públicas de qualificação dos assentamentos de interesse social e de obras públicas da cidade através do *Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas Municipais* – PROAS¹¹, entre os anos de 1995 a 2018. O PROAS é um reassentamento acompanhado pelo poder público por meio de vistoria, negociação, compra de um imóvel até o valor de R\$ 40.000,00 e apoio para a mudança. Além do PROAS, há modalidade de auxílio financeiro que leva em conta as benfeitorias realizadas e indenização para as situações de imóveis avaliados acima de R\$ 40.000,00¹² ou, quando a família não tem perfil para o reassentamento em unidade habitacional (família numerosa, por exemplo).

Essas informações foram organizadas por empreendimento, compreendendo aproximadamente 956 processos físicos, com coleta finalizada em 80%, interrompida por ocasião do contexto de calamidade e emergência de saúde pública, diante da pandemia do Corona vírus (COVID-19). O banco de dados terá informações sobre o endereço de origem das famílias, valor da avaliação do imóvel de origem (avalia-se a benfeitoria¹³, retirando do cálculo o valor da terra), área edificada, uso, regime de ocupação, motivo da mobilidade, endereço de destino, modalidade de atendimento por indenização ou por nova moradia. Como

¹¹ O PROAS beneficia famílias que deverão ser transferidas de áreas municipais em virtude da execução de obras públicas; famílias que, vítima de calamidade, tenham sido removidas de área sem condição de retorno; famílias que residam em habitação precária, situada em área de risco; famílias sem casa, que habitem rua e viaduto do Município e mulher em situação de violência, que tenha sido encaminhada por órgão ou equipamento público municipal. Os requisitos para ser amparado pelo PROAS são: possuir renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos mensais; não ter sido beneficiado por este ou por outro programa de assentamento municipal; ser ocupante da área pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses; ser proprietário da benfeitoria; estar dentro dos parâmetros definidos pelo Conselho Municipal de Habitação. O PROAS foi criado pela PBH através do Decreto Municipal Nº 8.543/96, revogado pelo Decreto Nº 11.283/03, sendo alterado pelo Decreto Nº 14.344/11 e da Lei Nº 7.597/98 e suas alterações.

¹² Atualmente esse valor é equivalente a 40 salários mínimos/2019, \$ 7.505 dólares, na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

¹³ A avaliação dos imóveis utiliza o método de quantificação de custo por orçamento detalhado, conforme parâmetro de preço unitário, do caderno de encargos da SUDECAP, documento técnico com especificações e normas de medições e pagamento. Segue a Norma da ABNT NBR 14653-2.

essa coleta não foi finalizada os dados não foram utilizados para descrever evidências da presença de mercado informal e de mobilidade das famílias.

Além das informações relacionadas ao reassentamento, há informações de processos de interveniência para transferência da titularidade de 31.727 domicílios em vilas, favelas e conjuntos públicos regularizados em 23 localidades desde 1986. Os objetivos da interveniência¹⁴ envolvem o monitoramento e a manutenção da destinação do território para famílias de baixa renda. As ações de interveniência envolvem contratos de compra e venda, doação e permuta e, além disso, registros somente de transferência de titularidade, como situações de herança, por exemplo, com sistematização dessas informações desde 2019. Antes desse ano, a coleta desses dados envolve manipulação de processos físicos, com potencial de uma extração por endereço, contando o ano e a característica da transferência, se de titularidade (no caso de herança, por exemplo) ou de interveniência (com relações monetárias). Essas informações não foram coletadas no âmbito dessa tese, pois essas transferências não são registradas imediatamente à compra do imóvel e, por isso, apresentam baixo potencial de medir a relação entre o aumento de comercialização e os períodos de investimentos públicos em obras de urbanização (isto é, muitos moradores adquirem o imóvel e registram muito tempo depois). Embora não seja útil para essa finalidade, é incontestável como evidência da presença de transações de compra e venda, após os processos de regularização dominial¹⁵.

Outra fonte de dados secundários avaliada pela autora foi o banco de dados das pesquisas amostrais socioeconômica e organizativa realizada por ocasião de elaboração de Plano Global Específico - PGEs ou Plano de Regularização Urbanística – PRUs¹⁶. Nas versões mais recentes dessa pesquisa há informações sobre a forma de aquisição do domicílio, tempo de residência no domicílio, no assentamento e em Belo Horizonte e situação de regularidade do imóvel. Esses dados formaram um banco de dados consolidado que permitiu

¹⁴ Conforme art.13, § 5º da Lei nº 3.995 de 16 de janeiro de 1985 deverá constar do documento de alienação dos lotes a obrigação do particular de, em caso de alienação do imóvel, fazê-la a pessoa que se enquadre nas normas e diretrizes do PROFAVELA, ouvindo-se para tanto, o Executivo Municipal, que comparecerá ao ato na qualidade de interveniente. Essa ação está prevista para situações de transferência de domínio dos lotes e frações ideais, realizadas após a regularização fundiária dos assentamentos.

¹⁵A regularização dominial (ou jurídica) é a transformação da posse dos ocupantes em propriedade ou em direito de uso, através da utilização de instrumentos de transferência de domínio como venda, doação, usucapião, legitimação da posse ou concessão de direito real de uso ou de uso especial para fins de moradia.

¹⁶ O PGE é uma das primeiras etapas de para a regularização fundiária, compreendendo os aspectos físico-ambientais, jurídico-legais e socioeconômico organizativo.

a extração de algumas informações gerais, descritas no item 5.3 que trata das evidências gerais de mercado informal do solo.

Para as localidades em estudo foram consultados dados de contagem de domicílios existentes e cadastros:

Quadro 1 – Dados disponíveis para as áreas de estudo.

Localidade	Informações disponíveis
Vila Califórnia	Cadastro de 2007 (306 domicílios removidos), sem informação sobre tempo de residência no local. Cadastro de 2015, com identificação numérica do domicílio e regime de ocupação, sem informação sobre tempo de residência no local. Censo de 2010
Jardim Felicidade	Cadastro de 2006 para regularização fundiária, com identificação numérica do domicílio Censo de 2010
Maria Tereza	Contagem de domicílios realizada em 2015, pelo Plano de Regularização Urbanística - PRU, com regime de ocupação e forma de aquisição Censo de 2010
Mirante do Tupi	Não tem cadastro
Comunidade Dandara	Cadastro de 2009, no início da ocupação Contagem de domicílios de 2014, pelo PRU, com regime de ocupação e forma de aquisição

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados do registro dos impostos de transferência de bens intervivos - ITBI¹⁷ (isto é, preços praticados) foram solicitados por meio da Lei de Acesso à Informação, extraídos por bairro. O limite dos bairros Vila Califórnia e Jardim Felicidade são coincidentes com o limite da área de estudo. Já as áreas de estudo Maria Tereza, Mirante do Tupi e Comunidade Dandara estão inseridas em bairros, cujo limite abrange uma extensão territorial maior do que o polígono que delimita a área de estudo. Não há dados para a área de estudo da Vila

¹⁷ Lei Nº 10.626/2013 dispõe sobre isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos – ITBI aos adquirentes cuja renda familiar mensal seja de até seis salários mínimos e cujo valor venal apurado pela Administração Tributária Municipal seja de até R\$ 158.326,90 (cento e cinquenta e oito mil trezentos e vinte e seis reais e noventa centavos) em relação aos imóveis incluídos nos programas habitacionais promovidos pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) e Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais (COHAB-MG).

Califórnia, Maria Tereza¹⁸ e Mirante do Tupi¹⁹. Há dados para o Bairro Jardim Felicidade, após o processo de regularização fundiária, com transações anotadas após o ano de 2011, que não permitem avaliação da valorização antes e após as obras. Há duas informações de preço na borda da Comunidade Dandara dos anos de 2014 e 2019, com amostra insuficiente para avaliar os impactos nos preços após os investimentos públicos.

Também foi avaliada a possibilidade de acesso de dados sistematizados por empresas privadas, como a DataZAP, empresa com sede em São Paulo, que possui base mensal de anúncios de imóveis para Belo Horizonte desde 2009. Entretanto a base tratada desses dados existe somente a partir do ano de 2016, com campos padronizados de distritos, facilitando a análise. Como a base de dados tratada da DataZAP não possui série histórica relevante que permitisse relacionar com o momento de realização dos investimentos públicos, não foi utilizada para avaliar o processo de valorização nessas localidades. Além disso, não abrange as cinco áreas de estudo.

Outros dados sobre a média de preço da oferta formal de mercado e das rendas médias familiares, tamanho mínimo exigido dos lotes pela legislação urbanística e preço da terra, base de informações sobre ocupações, cidade formal, cidade informal regularizada e cidade informal poderão ser utilizadas para uma descrição adequada da problemática. Esses dados reunidos, potencialmente esclarecem sobre a existência de mercado informal nas localidades, as situações de mobilidade residencial geradas pelas ações administrativas e investimentos públicos e os referenciais de preços praticados nos assentamentos de interesse social, ampliando os parâmetros para as políticas urbana e de habitação locais.

2.2 Pesquisa amostral

O universo de referência para o desenvolvimento da pesquisa amostral nos 5 (cinco) tipos de assentamentos foram os domicílios residenciais ou mistos²⁰, conforme bases

¹⁸ As informações para o bairro Maria Tereza são referentes a apartamentos que não estão situados dentro do polígono da área de estudo.

¹⁹ As informações são referentes ao Bairro Tupi B, onde está inserido o loteamento do Mirante do Tupi. Não há registro dentro da área de estudo.

²⁰ O domicílio foi a unidade de referência básica para a realização da pesquisa amostral e para organização do banco de dados. Os domicílios incluem não só as unidades residenciais e mistas existentes no assentamento estudado, mas também as unidades não residenciais. Conforme metodologia aplicada nos PGEs e PRUs, o domicílio deve ser limitado por paredes e teto e possuir entrada independente, entendendo-se como tal o acesso direto à unidade, por porta de acesso individualizada ou por pátio ou cômodo de distribuição, sem necessidade de passar pelo interior de outras habitações ou de locais destinados a outras atividades. Anexos são partes externas do domicílio,

cartográficas disponíveis. A etapa preparatória envolveu a confecção de mapas com a identificação da feição da edificação e do número de domicílios existentes em uma mesma edificação, considerando as informações de contagem domiciliar disponíveis. Os mapas de campo têm a identificação das quadras e dos domicílios. Os domicílios foram numerados sequencialmente, a referência foi a selagem efetivada pelo órgão gestor da Política Municipal de Habitação, URBEL, denominada “selo” ou um código de visualização autoral para fins de construção do banco de dados. Foram excluídos os domicílios desocupados, edificações em construções, anexos.

Para definir a amostra necessária (Tabela 1), foi considerado como população “N” o número de domicílios de cada assentamento e “n” a amostra necessária²¹, utilizando uma margem de erro de 7% (essa margem tem pequenas variações centesimais) e nível de confiabilidade de 95%, utilizando a fórmula de BARNETT, 1982.

Tabela 1 – Referência estatística para amostragem.

Localidade	Nº domicílios (N) Fonte original	Nº domicílios (N) Fonte recente	Amostra (n)	Margem de erro (d)
Vila Califórnia	1321	1321	174	6,92%
Jardim Felicidade	4818	4818	189	6,99%
Maria Tereza	359	394	132	6,95%
Mirante do Tupi	299	384	128	7,10%
Dandara	1355	1355	167	7,10%
Total	8152	8272	790	

Fonte dados nº domicílios (N): Vila Califórnia (cadastro de 2015/URBEL), Bairro Jardim Felicidade (cadastro de 2006/URBEL), Maria Tereza (contagem de domicílios de 2015/URBEL), Mirante do Tupi (Censo 2010/Suplan), Comunidade Dandara (contagem de domicílios de 2018/URBEL).

Foi aplicado o método de amostragem sistemática de início aleatório²², que inclui a realização de um sorteio do primeiro número, para início da contagem de passos, conforme

separadas fisicamente da edificação principal e que não atendem a todos os requisitos para que sejam considerados domicílios. Fonte: Procedimento de realização de pesquisa de Contagem de Domicílios e Padrão das Edificações na Comunidade Dandara. Diretoria de Planejamento/Supervisão de Planos Urbanísticos.

²¹ Quando o processamento das informações da selagem ou de codificação do domicílio apontou um banco de dados, com número superior de domicílios do que a fonte original, optou-se por utilizar a referência do número maior para fins de cálculo estatístico da amostra, de modo a preservar sua representatividade. Essa situação ocorreu para os bairros Maria Teresa e Mirante do Tupi, conforme pode ser visualizada na Tabela 1.

²² Na amostragem sistemática, cada K elemento na lista total (por exemplo, cada 100º) é escolhido para inclusão na amostra. Se a lista tem 10.000 elementos e você quer uma amostra de 1.000 elementos, seleciona cada décimo elemento para a amostra. Para garantia contra viés humano possível ao usar esse método, você seleciona o primeiro elemento aleatoriamente (BABBIE, 1999, p. 135).

intervalo estabelecido pela divisão do número de domicílios totais pelo número de domicílios a serem pesquisados. Por exemplo, se o intervalo de amostragem for 6 (seis), sorteia-se o primeiro domicílio amostrado entre os seis primeiros números e, na sequência, utiliza-se a distância padrão entre um domicílio e outro de 6 (seis) passos. Os intervalos de espaçamento das amostras são: Vila Califórnia e Comunidade Dandara (6 domicílios), Conjunto Jardim Felicidade (19 domicílios), Bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi (3 e 2 domicílios), conforme listagem de domicílios codificados.

O questionário da pesquisa amostral possui perguntas que medem fatos passados como “há quanto tempo você reside em Belo Horizonte?” e perguntas que não permitem a medição indireta de um comportamento “você daria seu tempo para o projeto”. A primeira pergunta está sujeita à questão de lembrar e ser honesto e a segunda mede um comportamento prospectivo, real ou hipotético, sendo menos confiável em relação às perguntas que medem os comportamentos passados. Essa é uma limitação que deve ser mencionada e, nesse sentido, pode ser útil para descrever a opinião dos respondentes, sem que a tomemos como exata.

O modelo do questionário aplicado contém uma identificação do entrevistado, seguido de perguntas e, ao final, há declarações. As perguntas procuraram compreender o universo de respostas possíveis, contendo as opções de “outro” ou “não sabe/não respondeu”. Em geral, o entrevistado deve escolher somente uma resposta, sendo mutuamente excludentes, exceto situações onde a pergunta e a instrução possibilitavam mais de uma resposta. No final, foi utilizado um procedimento conhecido como escala *Likert*²³, solicitando aos entrevistados “concordar fortemente”, “concordar”, não concordar e não discordar”, “discordar” ou “discordar fortemente” de declarações, devidamente revisadas para que fossem curtas e de fácil entendimento. O objetivo das declarações foi verificar se os entrevistados compreenderam e apoiaram determinadas atitudes ou perspectivas do tema em discussão.

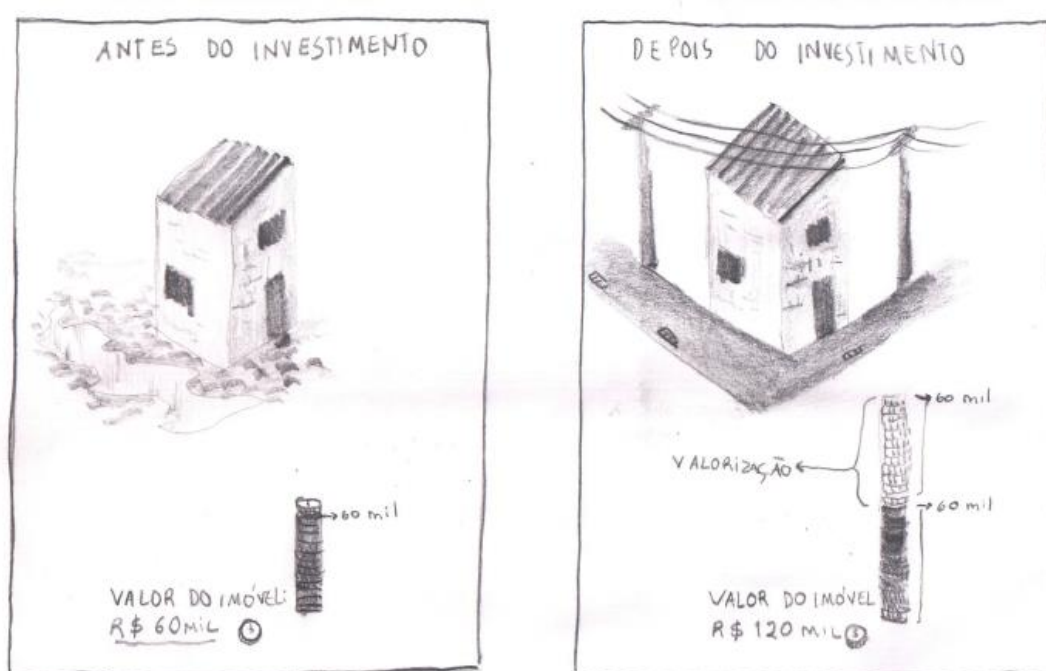
Como as perguntas devem ser claras para os entrevistados, foram realizados 2 (dois) pré-testes, nos dias 31/01/2019 e 05/02/2019, na Vila Ponta Porã e na Vila Acaba Mundo²⁴. Essas localidades possuem famílias moradoras com o mesmo perfil socioeconômico das famílias dos assentamentos de interesse social selecionados para a pesquisa. Durante esses pré-testes, foram avaliadas as perguntas quanto à linguagem e compreensão pelos

²³ A escala de Likert é uma escala de qualificação que se utiliza em inquéritos para perguntar a um entrevistado sobre o seu nível de acordo ou desacordo com uma determinada declaração.

²⁴ As vilas Ponta Porã e Acaba Mundo estão localizadas na Regional Administrativa Centro-Sul do município de Belo Horizonte.

entrevistados²⁵. Por outro lado, os entrevistadores também se familiarizaram com o questionário e puderam contribuir de forma substantiva em sua revisão. Foram propostas medidas complementares para entendimento de alguns conceitos e explicações complementares para que todos pudessem fazer a pergunta da mesma forma, sem que houvesse explicações diferentes para as mesmas perguntas. Para o termo “investimento público” e “valorização” foi realizado um desenho esquemático que serviu de apoio à aplicação dos questionários.

Figura 2 – Desenho esquemático de apoio ao conceito de valorização.



Fonte: desenho realizado por Maria Clara Ribeiro Moreira.

A forma de entrada nos territórios foi realizada por meio de um contato inicial com lideranças locais, por telefone e reunião presencial entre a liderança e a equipe de campo. Esse contato serviu para que as lideranças conhecessem a pesquisa e para informar aos moradores sobre a nossa presença em campo, garantindo a segurança da equipe e dos moradores.

²⁵ A sensibilidade cultural envolve o entendimento e as aproximações feitas a fim de se ganhar acesso aos indivíduos de uma determinada cultura ou subcultura, aprender sobre suas vidas (crenças, hábitos, necessidades, medos, riscos) e comunicar de forma que os indivíduos entendam, acreditem e considerem relevante para eles mesmos (SIEBER, 1993).

Figura 3 – Reunião com liderança da Vila Califórnia.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

A aplicação dos questionários ocorreu de forma presencial, durante os meses de fevereiro, março e abril de 2019. O processo de aplicação envolveu: uma apresentação inicial e consentimento do entrevistado, em geral o responsável pelo domicílio ou um morador acima de 18 anos; a elaboração de perguntas e escuta das respostas e a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE e a entrega de uma síntese da pesquisa com informações de contatos do pesquisador e da orientadora. O TCLE prevê a possibilidade de recusa do responsável pelo domicílio de participação na pesquisa ou interrupção da mesma, no caso de cansaço ou desconforto do entrevistado em relação às perguntas. Em situações pontuais houve interrupção pelo pesquisador: casos de entrevistados alcoolizados e suspeita de algum risco para o pesquisador, caso a aplicação tivesse continuidade.

Para aplicação dos questionários em campo, conforme a amostra sistemática, o pesquisador possui um mapa de referência espacial e de endereçamento do domicílio que deverá ser entrevistado. Estão previstos critérios de substituição desses domicílios, nos casos de: i) imóvel vago ou em construção; ii) imóvel não residencial (igreja, comércio); iii) recusa ou interrupção, cuja decisão é realizar a pesquisa no número sequencial, cuja localização poderá estar à direita ou à esquerda, na referência espacial ou na sequência de selos. As decisões de substituição, realizadas durante a pesquisa, estão apontadas no diagnóstico de selos, que compõem os volumes de cada localidade. Nos últimos dias de fechamento do trabalho foi autorizado, para as situações de imóveis onde havíamos “batido na porta”, mais

de 5 (cinco) vezes, incluindo dia de semana e final de semana, que o pesquisador considerasse como recusa e prosseguisse, conforme o procedimento de substituição.

Figura 4 – Volumes dos mapas e da lista de endereços utilizados para referência espacial.



Fonte: Foto realizada pela autora.

A amostra de dados de 790 questionários foi descrita, considerando a população total das respostas válidas das cinco áreas de estudo, além de descritas e comparadas subamostras e examinadas possíveis relações bivariadas²⁶, entre pares de itens. O objetivo foi determinar a força combinada de um certo conjunto de itens quanto à medida da variável considerada, utilizando tabelas de frequência, proporção e testes de hipótese. Vale ressaltar que “conceitos teóricos raramente permitem operacionalizações não-ambíguas. Conceitos são abstratos e genéricos, enquanto a especificação de indicadores empíricos se faz por aproximação” (BABBIE, 1999, p. 330) e, por isso, se faz examinando as relações entre as preferências de respostas.

O plano de trabalho com os dados foi composto de uma série de passos, em especial, de algumas variáveis de análise. Lazarsfeld criou uma importante ferramenta conceitual para a compreensão entre medição e associação denominada “intercambialidade de índices”, reconhecimento de que qualquer conceito tem vários indicadores possíveis. Embora possa haver razões para acreditar que alguns possíveis indicadores são melhores do que os outros, eles são essencialmente intercambiáveis. A solução é usar todos os indicadores no teste das hipóteses empíricas: $y = f(x_1)$, $y = f(x_2)$, $y = f(x_3)$, etc. Alguns indicadores terão grau de

²⁶ Análise simultânea de duas variáveis para determinar a relação empírica entre elas. A montagem de uma tabela percentual simples e a computação de um coeficiente de correlação simples são exemplos de análises bivariadas.

associação suficiente para confirmar a hipótese, outros dependerão de checagem de novas associações – a inexistência de associação também constitui uma informação relevante.

Considerando o conceito de Lazarsfeld, a hipótese teórica é aceita como uma proposição geral, se for confirmada por todos os testes empíricos específicos, mas se somente certos indicadores se relacionam à hipótese, podemos preconceituar de forma mais abrangente a natureza da associação, encarando o trabalho de pesquisa como uma compreensão crescente. Portanto, medição e associação estão fortemente interligadas, fazendo desses dados um conteúdo com múltiplas possibilidades, em especial, quando associadas aos dados qualitativos.

2.3 Pesquisa qualitativa

Na segunda etapa da pesquisa foram realizadas entrevistas em profundidade e grupos focais com lideranças e moradores dos assentamentos. A escolha de um método qualitativo para essa etapa se deve à compreensão de que as pessoas respondem a estímulos de maneira seletiva, interpretando situações e acontecimentos. E, para responder à questão colocada sobre a pertinência de se cobrar pela valorização, é necessário percorrer a estrutura motivacional dessas pessoas, suas valorações, julgamentos e significados que, por vezes, nesse contexto, há uma oportunidade de abranger o tema com maior profundidade. Vale ressaltar que a “entrevista em profundidade” permite o acesso às observações de uma pessoa a respeito das questões abordadas e o “grupo focal” permite extrair dados e fatos descritivos de um subgrupo, com base na interação entre os participantes.

Segundo Morgan e Krueger (1993), a pesquisa com os grupos focais tem por objetivo captar, a partir das trocas realizadas, os conceitos, sentimentos, atitudes, crenças, experiências e reações, de forma diferente da entrevista individual que obtém informações somente de uma pessoa, sem que haja captação de significados motivados pelo contexto de interação. Portanto, em comparação com as entrevistas individuais, ganha-se em relação à captação de processos cognitivos, emocionais, ideológicos, representacionais, mais coletivos e menos particulares. Essa técnica é muito utilizada, quando se quer compreender diferenças e divergências, contraposições e contradições, sendo bastante adequada à pesquisa.

A realização das pesquisas em profundidade e dos grupos focais ocorreu nos meses de março a julho de 2020. As primeiras entrevistas foram realizadas nos domicílios dos entrevistados. As demais entrevistas e os grupos focais foram realizados de forma online, por ocasião do contexto de calamidade e emergência de saúde pública diante da pandemia do

Coronavírus (COVID-19). A forma de recrutamento foi através de contato telefônico, com envio dos TCLE e das instruções de participação por mensagem, por meio do aplicativo do WhatsApp. Foram realizadas 24 (vinte e quatro) entrevistas em profundidade e 6 (seis) grupos focais, sendo o de pré-teste realizado no dia 28 de maio de 2020, com presença de lideranças de diversos outros assentamentos de interesse social. A realização do pré-teste foi fundamental para reorganização do guia de aplicação do grupo focal, da tecnologia de acesso pelos participantes e de ajuste nos tempos de debate para cada reflexão.

Tabela 2 – Data, localidade e número de participantes dos grupos focais.

Data GF	Localidade	Participantes
28/05/2020	Pré-teste	P1 a P10
06/06/2020	Maria Tereza	P1 a P7
07/06/2020	Comunidade Dandara	P1 a P7
09/06/2020	Mirante do Tupi	P1 a P7
11/06/2020	Jardim Felicidade	P1 a P12
16/07/2020	Vila Califórnia	P1 a P4

Fonte: Elaborado pela autora.

2.4 Princípios éticos e de gestão de risco

Ética tem a ver com a aplicação de um sistema de princípios morais para prevenir danos ou erros aos outros, para promover o bem, para ser respeitoso e justo, inclui confidencialidade, consentimento informado e voluntário, segurança dos indivíduos, comunicação respeitosa e manejo responsável dos dados e do conhecimento obtido (SIEBER, 1993). Necessitam de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa os projetos de pesquisa, cuja fonte primária de informação seja o ser humano, individual ou coletivamente, direta ou indiretamente, conforme Resolução CNS nº 510/2016.

Pela compreensão de que pesquisa científica produz consequências nas pessoas e instituições e a necessidade de atendimento às normas aplicáveis em situações que envolvem a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes, esta pesquisa foi registrada na Plataforma Brasil, para avaliação pelo Comitê de Ética da UFMG, em 05 de fevereiro de 2019 e aprovada conforme o parecer nº 3.568.456.

Nesse parecer estão descritos os possíveis riscos da pesquisa e as formas de mitigação. Para a pesquisa amostral e pesquisas em profundidade, foram considerados três possíveis riscos: um diz respeito à duração da aplicação dos questionários e da entrevista em profundidade, relativamente longas e podem causar cansaço. O segundo possível risco diz respeito às eventuais lembranças desagradáveis que podem surgir durante a atividade. Para mitigar esses riscos, informamos ao (à) participante que ele (a) pode deixar de responder

qualquer pergunta ou interromper a entrevista a qualquer momento, sem que isso gere nenhuma consequência negativa. O terceiro possível risco diz respeito a algum tipo de desconforto dos participantes com relação às perguntas relacionadas ao mercado informal nesses assentamentos, prática que opera com regras de funcionamento que, nem sempre, são reconhecidas como legais. A forma de mitigar esse risco envolve a não associação do nome do entrevistado e seu endereço às suas respostas no banco de dados resultante da pesquisa e em suas publicações, sendo garantido o anonimato e o sigilo absoluto e, outra medida, é tornar a assinatura do termo de consentimento pelo participante voluntária e não obrigatória. Esses riscos estão descritos nos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, assinados por todos os participantes da pesquisa. E garantem aos participantes a confidencialidade das informações, a privacidade e proteção de sua identidade. As transcrições das falas dos entrevistados utilizadas na tese estão codificadas, para as entrevistas em profundidade, como EX-Localidade-(Data) ou, para os grupos focais, como GF-Localidade, PX.

Todas as situações de risco que ocorreram durante a etapa de pesquisa amostral em campo foram tratadas adequadamente pelos pesquisadores e pela coordenadora da pesquisa, conforme instruções dos TCLE, mantendo o diálogo com os participantes de forma clara e respeitando os seus direitos. Algumas situações de entrevistas interrompidas foram, posteriormente, tratadas como recusa e aplicado o método de substituição que consiste em realizar a pesquisa no número sequencial, cuja localização poderá estar à direita ou à esquerda na referência espacial ou não sequência de selos dos domicílios, especializados nos mapas de campo. Ademais, somam-se a essas situações adversas outras relacionadas à segurança da equipe, climáticas e de saúde – 1/3 da equipe contraiu dengue, gerando ampliação do tempo necessário para conclusão da empreitada de campo, com realização em duas fases.

3 FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS DA DETERMINAÇÃO DA INFORMALIDADE: DAS LEIS DE FERRO DO MERCADO FUNDIÁRIO AO VIÉS SOCIAL DA INTERVENÇÃO PÚBLICA

Esse capítulo compreende as contribuições de autores clássicos e de novos teóricos comprometidos com o avanço teórico sobre o tema da renda da terra e o uso do solo urbano. Muitos conceitos encontrados no decorrer do trabalho têm sua origem na obra de Marx ou de outros economistas – como David Ricardo e Adam Smith, fundadores da economia política. A tradução desses conceitos para a produção do espaço foi um desafio assumido por alguns autores como Lefebvre, Jaramillo, Topalov que se debruçaram na compreensão do processo de urbanização e sua relação com a renda da terra. Nesse contexto da pesquisa do doutorado, parte dessas leituras foi realizada coletivamente²⁷, importante para desvendar a complexidade e as possibilidades de associação às pesquisas empíricas, como ponto de chegada ou ponto de partida de novas problematizações.

3.1 David Ricardo e Adam Smith: economia política clássica e suas contribuições pioneiras aos conceitos sobre renda da terra

David Ricardo foi um dos fundadores da economia política clássica, sucessor de Adam Smith. Escreveu “Princípios de Economia Política e Tributação”, publicado pela primeira vez em 1817, consolidando a teoria do valor-trabalho e a teoria das vantagens comparativas que fundam a teoria econômica moderna, influenciando diversos economistas até o momento atual. Segundo David Ricardo, determinar as leis que regulam a distribuição do produto total da terra entre três classes da sociedade: o proprietário da terra (sob a forma de renda da terra), o dono do capital necessário para o cultivo da terra (sob a forma de lucros do capital) e os trabalhadores (sob a forma de salário) é a primeira grande questão da economia política.

Os conceitos que fundamentam essa distribuição estão associados à definição de valor de uso e valor de troca. Adam Smith conceituou que o valor de uso se refere à utilidade de

²⁷ Vale registrar que a leitura da obra de Marx – O Capital, conforme dica de um dos autores do prefácio, iniciou pela parte 2 e, posteriormente, pela parte 1 do livro. Posteriormente, por ocasião da participação das atividades da disciplina Economia Política da Urbanização, ministrada na Pós-graduação da Escola de Arquitetura da UFMG, pelo Professor João Tonucci, foi realizada uma leitura coletiva, que ampliou as possibilidades de discussão em torno da riqueza dessa literatura. Posteriormente, a leitura do livro III – Capital foi realizada de forma individual, com perdas de possibilidade de debates coletivos com maior diversidade de olhares.

algum objeto particular e o valor de troca, ao poder de comprar outros bens, conferido pela posse daquele objeto – sendo mais ou menos valioso na proporção do trabalho empregado²⁸ para produzi-lo – ou de sua dificuldade. Em que pese alguma similaridade conceitual sobre o valor da mercadoria por David Ricardo e Adam Smith, David Ricardo se preocupou com o modo de repartir a renda, o salário e o lucro e introduziu um conceito de valor relativo, isto é, o valor de uma mercadoria depende da quantidade relativa de trabalho²⁹ necessário para sua produção, denominada “teoria de valor trabalho”, em contraponto à concepção de que a utilidade seja uma medida de valor de troca.

David Ricardo compara as relações de valor existentes entre as mercadorias, entre o trabalho e a mercadoria ou entre a renda e a mercadoria. Alguns exemplos: o valor relativo das mercadorias depende da quantidade requerida de trabalho para produzi-la – quanto maior o trabalho necessário, maior o seu valor relativo – quanto menor o trabalho necessário, menor o seu valor relativo (RICARDO, 1817, p. 32). Entretanto, a produção envolve uma parte de investimento de capital fixo (matéria-prima, edifícios, máquinas e instrumentos) e outra em capital circulante (força de trabalho) – o aumento de salários pode gerar efeitos relativos diferentes, conforme a proporção dos capitais³⁰. O aumento de salários, quando a mercadoria é produzida principalmente com a presença de capital fixo, pode causar variações de preços inversos e, quando a produção envolve menor capital fixo, pode causar variações de preços diretos (RICARDO, 1817, p. 43). Aumentos nominais de salários, associados com aumento de preços de alimentos e gêneros de primeira necessidade podem não significar um aumento real no valor do salário (RICARDO, 1817, p.28)³¹, considerando os aspectos relativos entre o salário e seu poder de compra, por exemplo. Esse conceito permite compreender que o aumento de salários não altera o valor relativo das mercadorias (RICARDO, 1817, p. 34), pois tal valor depende da quantidade requerida de trabalho para produzi-la, um paradigma econômico clássico consolidado.

²⁸ Trabalho empregado inclui aqueles afeitos a implementos, ferramentas e instrumentos necessários.

²⁹ Ricardo não negligenciou as diferentes qualidades de trabalho relacionadas à habilidade comparativa de trabalhadores, à intensidade e à duração do trabalho.

³⁰ Marx utiliza os termos capital constante e capital variável. “O capital constante é chamado desse modo porque permanece constante no processo de produção capitalista: ele não produz um novo valor, portanto permanece constante. O capital variável é chamado variável pois produz um valor novo, superior ao seu valor anterior” (MARX, 2013, p. 80).

³¹ Importante ressaltar que os salários aumentam ou diminuem por duas causas: a oferta e a demanda de trabalhadores e o preço das mercadorias nas quais os salários são gastos (RICARDO, 1817, p.64). Ricardo faz a diferença entre preço natural que depende dos preços dos alimentos, dos gêneros de primeira necessidade e das comodidades exigidas para sustentar o trabalhador e sua família (RICARDO, 1817, p. 67) e do preço de mercado que depende do valor relativo das mercadorias (RICARDO, 1817, p.72).

Para compreender a relação entre a renda da terra e as mercadorias, alguns conceitos iniciais são relevantes: i) a “renda é a porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis da terra”³² ou, popularmente entendido, como o “pagamento anual de um agricultor ao proprietário da terra em que trabalha”; ii) ninguém pagaria renda para cultivar a terra, se houvesse uma grande extensão não ocupada (RICARDO, 1817, p. 45) ou nada se dá em troca do uso do ar e de água, ou de quaisquer outros bens naturais existentes em quantidade ilimitada (RICARDO, 1817, p. 50); iii) a terra é o único agente da natureza do qual um grupo de homens se apodera apropriando-se de seus benefícios (SAY, 1814, p. 124. apud RICARDO, 1817, p. 51); iv) as diferenças de qualidades entre duas faixas de terra são responsáveis pela diferença entre as forças produtivas entre elas e, conseqüentemente, pelo surgimento da renda (RICARDO, 1817, p. 51); v) cada avanço do crescimento da população obrigará o país a recorrer à terra de pior qualidade e aumentará a renda de todas as terras mais férteis (RICARDO, 1817, p. 51) e, conseqüentemente, a empregar uma quantidade adicional de trabalho com um retorno proporcionalmente menor (RICARDO, 1817, p. 53); vi) a renda da terra é a soma paga ao proprietário pelo uso da terra e somente por esse uso (RICARDO, 1817, p.125)³³, portanto, é o resultado de um monopólio parcial que não regula o preço, mas é efeito dele (RICARDO, 1817, p. 206).

O valor de troca de todas as mercadorias passa a ser regulado pela “maior quantidade necessariamente aplicada [de trabalho] por aqueles que não dispõem de tais facilidades e continuam a produzi-las nas condições mais desfavoráveis” (RICARDO, 1817, p. 53), portanto nas piores terras. A “diferença entre os produtos obtidos com o emprego de duas quantidades iguais de capital e de trabalho” em terras destinadas ao cultivo constitui a renda – neste caso, o aumento dos produtos agrícolas se relaciona com o emprego de mais trabalho para produzir a última porção obtida e não o pagamento de renda ao proprietário da terra (RICARDO, 1817, p. 54) e a renda é justamente o resultado do encarecimento dos produtos agrícolas e não é componente do preço das mercadorias, como apontado:

“Se o elevado preço do trigo fosse o efeito e não a causa da renda, os preços seriam proporcionalmente afetados quando as rendas fossem altas ou baixas,

³² O autor amplia a definição de renda da terra, no sentido de incluir a remuneração paga ao proprietário do solo pelo uso de todas as capacidades indestrutíveis da terra, sejam originais ou não (RICARDO, 1817, p. 50).

³³ Por vezes, como o autor alerta, o termo renda também se confunde com uma parte do dinheiro pago pelo “capital empregado para melhorar a qualidade da terra e para a construção de edificações necessárias à segurança e preservação dos produtos” (RICARDO, 1817, p. 49) – este último não configurando como renda da terra e sim como lucro do capital investido (RICARDO, 1817, p. 126).

e a renda, portanto, seria um componente do preço. Contudo, o trigo produzido com a maior quantidade de trabalho é que regula o preço desse cereal, e a renda não entra nem pode entrar de forma alguma como parte componente daquele preço.” (RICARDO, 1817, p. 56).

Nesse sentido, a renda da terra cresce ou diminui com a acumulação de capital de um país de forma direta (RICARDO, 1817, p. 56). Quando os aperfeiçoamentos ocorrem na agricultura, reduzem os valores de troca dos produtos agrícolas e a renda da terra em termos monetários (RICARDO, 1817, p. 57). Diferentemente da renda da terra, o lucro possui outras relações de variação: os lucros diminuem na medida que os salários e as mercadorias, de primeira necessidade denominados “produtos primários” (RICARDO, 1817, p.83) aumentam; o capital movimenta de uma para outra atividade pela desigualdade de lucros (RICARDO, 1817, p. 86), portanto, lucros superiores à média são episódicos; constituem lucro do capital investido a parte da renda da terra, quando possui edificações, instalações e outras despesas feitas pelo proprietário (RICARDO, 1817, p. 126).

Existe algo da natureza dessa renda que explicita o papel social da classe dos proprietários, como apontado por Smith:

“Tanto a renda dos terrenos de construção como a renda comum da terra”, assinala, “são uma espécie de rendimento que muitas vezes o proprietário desfruta sem necessidade de cuidados ou de atenções de sua parte. Mesmo que uma parte desse rendimento lhe seja retirada para custear as despesas do Estado, nenhuma atividade será desestimulada por tal motivo. O produto anual da terra e do trabalho da sociedade, a riqueza e o rendimento reais da grande massa do povo podem ser os mesmos depois do lançamento desse imposto. Portanto, a renda dos terrenos de construção e a renda comum da terra são talvez os tipos de rendimento que melhor suportam a imposição de um imposto especial.”³⁴ (SMITH, 1776, p. 328 apud RICARDO, 1817, p. 147).

A doutrina de Adam Smith sobre a renda da terra está equivocada, segundo David Ricardo, por sua percepção de que a renda constitui uma das partes do preço dos produtos agrícolas e de que a renda é proporcional à sua fertilidade absoluta e não à sua fertilidade relativa. Para David Ricardo, o preço é regulado, em qualquer lugar, pelo retorno obtido pela última porção do capital que não paga renda alguma (RICARDO, 1817, p. 239), logo essa “fertilidade relativa” da terra que determina a parcela da produção que será paga como renda

³⁴ David Ricardo introduz discussões importantes sobre tributação e defende que nenhuma classe pode escapar delas, contribuindo de acordo com suas posses. Ele disserta sobre as características de impostos sobre os produtos agrícolas, dizimo, sobre a terra, sobre a renda da terra, sobre o ouro, sobre as casas, sobre os lucros, sobre os salários, sobre os produtos não agrícolas.

da terra e não a “fertilidade absoluta” da terra cultivada, como pressuposto por Malthus³⁵ (RICARDO, 1817, p. 299). E, essencialmente, a renda é gerada pelos lucros extraordinários – excedente da produção agrícola (RICARDO, 1817, p. 243) e por esse mesmo motivo preços elevados dos produtos são mais vantajosos para os proprietários de terra (RICARDO, 1817, p.233) em relação aos interesses de todas as classes (capitalistas e trabalhadores). David Ricardo concebe que a demanda precede a oferta (RICARDO, 1817, p. 286), isto é, a elevação dos preços das mercadorias que estimula sua produção - paradigma que orienta o entendimento do fato da renda ser o efeito e não a causa dos preços altos. E, como efeito, a renda é uma transferência de valor, mas não uma criação de riqueza (RICARDO, 1817, p. 296).

3.2 Marx e outros teóricos marxistas: depuração de uma base conceitual anterior da renda da terra e interpretações mais recentes

Marx publicou o primeiro volume do livro “O Capital”, em 1867, com o objetivo de investigar o modo de produção capitalista e os processos de produção e de circulação, concebendo uma teoria que considera a instância econômica, base da vida social dos homens, permeada por todos os aspectos dessa vida social (MARX, 2013, p. 46), regida por leis que determinam a vontade, a consciência e as intenções dos homens (MARX, 2013, p. 127). Sua obra descreve e representa o capitalismo daquele período – servindo como referência importante para a sua compreensão científica e base conceitual relevante para explicar a metamorfose do sobre lucro em renda fundiária – em seção em seu terceiro volume da obra “O Capital”, publicado em 1894 por Friedrich Engels. Essa seção está subdividida em três

³⁵ Malthus expôs suas ideias em um panfleto que publicou em 1798 intitulado Ensaio sobre o princípio de população e seus efeitos sobre o aperfeiçoamento futuro da sociedade. Afirmava que “a produção de alimentos cresce numa quantidade fixa a cada geração, a uma velocidade muito mais lenta do que a população”. E concluiu que “a população rapidamente excederá a oferta de alimento”. Entretanto, “a história posterior refutou muito das ideias de Malthus. A população começou a crescer depressa, mas a doença e a fome, que freavam esse crescimento, diminuíram. No século XIX, remédios melhores e cidades mais limpas ajudaram as pessoas a viverem mais; elas deixaram de ser aniquiladas por fomes e doenças” (KISHTAINY, 2018, p. 61). Malthus também escreveu sobre os princípios da renda da terra e mostrou que ela aumenta ou diminui na proporção das vantagens relativas de fertilidade e localização das diversas terras cultivadas, entretanto, “um desses erros consiste em supor que a renda é um ganho líquido e uma nova criação de riqueza” (RICARDO, 1817, p. 295). Malthus considera que a renda aumenta com o aumento da fertilidade da terra e diminui com sua diminuição. Assim a “fertilidade absoluta” não consegue explicar a razão do aumento do valor de terras mais férteis quando as terras de qualidade inferior passam a ser utilizadas. Esse princípio é fundamental para compreensão, nas áreas urbanas, do aumento do preço das terras nas áreas centrais com a expansão periférica.

partes: a primeira sobre o livro I, a segunda sobre o livro III e a terceira sobre as interpretações de sua obra a partir de autores marxistas.

3.2.1 O processo de produção do capital

A circulação de mercadorias é o ponto de partida do capital, distinguindo duas formas de conteúdo: M-D-M, cujo ponto de partida e de chegada é a mercadoria, ou D-M-D, cujo ponto de partida e de chegada é o dinheiro (MARX, 2013, p. 291). Na primeira, “o ciclo M-D-M parte do extremo de uma mercadoria e conclui-se com o extremo de uma outra mercadoria, que abandona a circulação e ingressa no consumo. O consumo, a satisfação de necessidades – em suma, o valor de uso, é, assim, seu fim último” (MARX, 2013, p. 293) e, nesse sentido, a finalidade se encontra fora da circulação (MARX, 2013, p.296) e o dinheiro é gasto de forma definitiva, portanto, ele desaparece (MARX, 2013, p. 297). Na segunda, “o ciclo D-M-D, ao contrário, parte do extremo do dinheiro e retorna, por fim, ao mesmo extremo. Sua força motriz e fim último é, desse modo, o próprio valor de troca” (MARX, 2013, p. 293) – sendo que o incremento, ou excedente sobre o valor original, é denominado pelo autor de mais-valor (MARX, 2013, p. 294) e possui um “movimento interminável” (MARX, 2013, p. 295), uma capacidade de “expansão de grandeza” (MARX, 2013, p. 295).

Vale salientar que o valor de toda mercadoria é determinado pela quantidade e tempo de trabalho socialmente necessários à sua produção (MARX, 2013, p. 338), sob dadas condições sociais que incluem os meios de produção necessários. Esse conceito é importante pois a circulação ou troca de mercadorias, por si só, não cria valor (MARX, 2013, p. 308) e, como veremos no próximo item, a terra também não pode transferir qualquer valor ao produto.

Marx está interessado essencialmente em explicar a produção de mais valor³⁶, descrevendo com precisão a natureza interna do capitalismo, a partir de observações empíricas, distinguindo, a princípio, a diferença entre o mais valor relativo e o mais valor absoluto. Denomina o “mais valor relativo” como a contração do tempo de trabalho

³⁶Um conceito seminal da obra de Marx é a diferença entre taxa de lucro e taxa de mais valor – a taxa de lucro é a proporção entre o mais valor e o capital total adiantado e a taxa de mais valor é a proporção entre o mais valor e a parte meramente variável desse capital (MARX, 2013, p. 725). Na sua obra do Livro III ele explica que a mesma taxa de mais valor pode se expressar nas mais diversas taxas de lucro.

necessário ocasionada pela revolução das condições técnicas e sociais do modo de produção³⁷ – portanto, derivada da “redução do tempo de trabalho necessário e da correspondente alteração na proporção entre as duas partes da jornada de trabalho” (MARX, 2013, p. 485) e, por “mais valor absoluto”, aquele obtido pelo prolongamento da jornada de trabalho³⁸. Ele conclui que “os métodos para a produção do mais-valor relativo são, ao mesmo tempo, métodos para a produção do mais valor absoluto” (MARX, 2013, p. 708).

Os movimentos do capital envolvem o desaparecimento da “diferença entre o valor individual das mercadorias barateadas e seu valor social assim que o modo de produção é alterado” (MARX, 2013, p.490). O autor descreve um processo dinâmico – tão logo as mercadorias são barateadas, encurta “a parte da jornada de trabalho que o trabalhador necessita para si mesmo” (MARX, 2013, p.548). Tão logo há aumento da produtividade, cai o valor da força de trabalho e, com isso, aumenta o mais valor (MARX, 2013, p. 720). Essa é uma contradição! O mais valor se divide, assim, em diversas partes. Seus fragmentos cabem a diferentes classes e recebem formas distintas, independentes entre si, como o lucro, o juro, o ganho comercial, a renda fundiária (MARX, 2013, p. 778). Segundo o autor, esse fracionamento do mais-valor e o movimento mediador da circulação obscurecem a forma básica simples do processo de acumulação.

Analogamente, quando os bairros dispõem de mesma qualificação, em relação ao acesso à infraestrutura e outros investimentos em serviços, encurta-se a diferença entre eles, inclusive de seus preços – fenômeno que será melhor aprofundado nos itens subsequentes quando tratarmos da renda diferencial. Quanto menos desiguais os bairros, menor a renda diferencial!

³⁷ Marx aponta que o progresso do sistema da maquinaria que “aumenta a parte constante do capital, isto é, a parte composta de maquinaria, matéria-prima, etc., ao mesmo tempo que diminui o capital variável investido em força de trabalho. Os dados empíricos que ele utiliza apontam, por vezes, aumento do número de trabalhadores de forma absoluta, mas em termos relativos (quando comparado com a proporção do capital adiantado) ele cai.

³⁸O autor dedica parte considerável do livro a explicar a relação do capital com o trabalho, em especial, a formação do mais valor por meio do mais trabalho (MARX, 2013, p. 403) – conceito facilmente compreensível quando o “usufruto da força de trabalho gera valor para o capitalista, sem que esse valor lhe custe um substituto de valor” (MARX, 2013, p. 737). Para isso, ele utiliza diversos depoimentos dos industriários e explanação detalhada sobre a legislação fabril inglesa de 1833, que, segundo ele, trata-se de um documento que caracteriza bem o espírito do capital no sentido histórico de sua batalha pela permanência de jornadas de trabalho ampliadas.

3.2.2 A renda fundiária

A terra pode ser considerada um meio de produção que preexiste na natureza sem a intervenção humana, assim como também são o vento, a água, o ferro nos veios das rochas, a madeira nas florestas virgens. E, por esse motivo, não pode transferir qualquer valor ao produto³⁹ – essencialmente é valor de uso e não de troca. Esse conceito inicial de Marx não explica a razão de, apesar da terra não ter valor, pois não é produto do trabalho, ela gerar uma renda ou ter um preço. Somente no volume III, da obra “O Capital” Marx dedica atenção a esse ponto, a partir de sua abordagem das relações de produção e de intercâmbio que se originam do investimento do capital na economia agrícola.

A “subordinação da agricultura ao capital” implicou em mudanças das formas jurídicas de acesso à terra – não mais comunais, feudais ou de pequenos proprietários (MARX, 1985, p.125) e das formas de dominação feudal para formas puramente econômicas denominadas “renda fundiária”. São as condições, mais ou menos favoráveis da produção de mercadorias, que geram os sobre lucros pagos como renda fundiária. Este sobre lucro é igual à diferença entre o preço individual de produção do capital individual favorecido e o preço geral de produção, regulador de mercado, de toda essa esfera social de produção (MARX, 1985, p.142-145) – em síntese da diferença entre o lucro individual e o lucro médio. Portanto, para Marx “toda renda fundiária é mais valia, produto de mais trabalho” resultado do trabalho social global. Entretanto, em seu exame das formas específicas da renda fundiária, caracteriza as rendas como: renda diferencial de tipo I, renda diferencial de tipo II e renda fundiária absoluta.

A natureza da renda diferencial de tipo I é causada pelas diferenças de fertilidade, localização e distribuição não uniforme dos impostos e depende, invariavelmente, do reflexo ou resultado do investimento de capital. Quando duas quantidades iguais de capital e trabalho são empregadas com resultados desiguais em duas superfícies iguais, a taxa de lucro é diferente e esse lucro se metamorfoseia em rendas fundiárias diferentes. A relação entre os

³⁹ Curiosamente, outros meios de produção, como as máquinas, por exemplo, transferem ao produto o valor que ele perde no processo de trabalho por meio da destruição de seu valor de uso, isto é, sua depreciação ao longo do tempo. E, no caso de sua desvalorização, também transferirá menos valor ao produto (MARX, 2013, p. 360, 366). Karl Polanyi (1980) chama a terra, o dinheiro e o trabalho de mercadorias fictícias, pois têm valor e preço, mas não foram produzidas pelo trabalho. Terra diz respeito a uma extensão de terreno, solo para cultivo, não podendo ser produzida pelo homem. Dinheiro é um meio de troca na aquisição de bens, serviços, força de trabalho e não algo produzido para troca. Trabalho é um conjunto de atividades produtivas ou intelectuais exercidas pelo homem para gerar uma utilidade e alcançar uma finalidade, podendo ou não ser vendido.

diferenciais e a renda é direta - se diminuirmos as diferenças entre as terras, baixamos a renda e, se aumentarmos, elevamos a renda (MARX, 1985, p. 147).

A natureza da renda diferencial do tipo II pode ser observada com a ocorrência de aumento da massa do capital e da massa do cultivo (MARX, 1985, p. 161). Nesse caso, o sobre lucro corresponde à diferença entre os rendimentos aplicados no mesmo terreno ou em terrenos lado a lado, através da aplicação sucessiva de capital. As taxas de produtividade constantes, decrescentes ou crescentes pouco alteram o paradigma de que “quanto mais capital é investido no solo, tanto mais se elevam as rendas” (MARX, 1985, p.202). Entretanto, essa vantagem inicial dos primeiros investimentos sucessivos, “converte-se assim, pouco a pouco, em parte de seu preço de produção médio e, com isso, entra na formação do lucro médio, até que, por fim, acaba sendo completamente absorvido por este” (MARX, 1985, p. 207).

Segundo Marx, a lei da renda diferencial parte do pressuposto que “só paga renda fundiária o solo para cujo produto o preço de produção individual está abaixo do preço de produção regulador do mercado, originando-se assim um sobre lucro que se transforma em renda”. O encarecimento do produto causa a renda! (MARX, 1985, p. 219). Entretanto, a renda fundiária absoluta é identificada, quando há situações de pagamento pelo solo pior⁴⁰, quando os preços dos produtos contêm um excedente ao seu preço de produção. Nesse caso, a renda da terra causa o encarecimento do produto!⁴¹(MARX, 1985, p. 229). A natureza da renda fundiária absoluta é a propriedade da terra – que gera um monopólio de acesso ao sobre lucro, sendo a “causa da transferência de um aumento do preço de mercadoria que ocorreu sem sua intervenção” (MARX, 1985, p. 224).

3.2.3 Interpretações recentes da renda fundiária urbana

Existem diversos autores que estudam a cidade, a partir dos processos de urbanização capitalista, tendo como referência a obra de Marx: Castells, Lefebvre, Topalov, David

⁴⁰ “O avanço na expansão do solo cultivado em geral ocorre para um solo pior, ou então, para os diferentes tipos de solo dados em diferentes proporções, conforme se encontrem disponíveis. O avanço na direção do solo pior nunca ocorre naturalmente, por livre escolha, mas só pode ser – pressupondo-se o modo de produção capitalista – decorrência de preços ascendentes e, em qualquer modo de produção, tão-somente consequência da necessidade” (MARX, 1985, p.161).

⁴¹ Marx observou que as terras marginais, distantes e menos férteis, tinham uma renda positiva e considerou que essa renda emergia de uma baixa composição orgânica do capital, associada ao atraso produtivo da agricultura, decorrentes das condições históricas e práticas jurídicas imperantes no século XIX. Jaramillo aponta a existência de evidências empíricas dessa renda mesmo em situações de avanços técnicos consideráveis (JARAMILLO, 2009, p. 37).

Harvey, entre outros pensadores marxistas de várias gerações. Destes, vou destacar um trabalho recentemente reeditado por Samuel Jaramillo - “Hacia una teoría de la renta del suelo urbano”, no qual o autor faz uma revisão crítica da teoria geral da renda da terra marxista e incorpora discussões teóricas dos últimos quatorze anos para colaborar com o conhecimento sobre o mercado de terras nas cidades.

Uma das perguntas centrais de seu reexame: porque a terra, que não é um produto de trabalho social e, portanto, não tem valor, tem um preço? Topalov (2006) também é um dos autores que vai buscar a compreensão do paradoxo de como uma mercadoria sem valor, pois não é um produto do trabalho humano, tem preço, utilizando vários fundamentos da teoria marginalista⁴². Alguns aspectos abordados pelo autor: i) um terreno não se substitui por outro, pois não se transporta; ii) falta transparência, pois os agentes não têm conhecimento do conjunto das ofertas e demandas alternativas (TOPALOV, 2006, p.118); iii) nada por parte da oferta pode explicar o preço; iv) entretanto, tudo por parte da demanda do consumidor final, pode explicar o preço: “um terreno custa caro porque tem muitas vantagens e porque tem muita demanda” (TOPALOV, 2016, p. 119)⁴³; v) o motor da produção e do conjunto dos processos de formação dos preços é o capital, isto é, ele determina a formação e o volume máximo da renda da terra (TOPALOV, 2016, p. 124). O preço da terra resulta da existência da renda – e para ilustrar essa conclusão, o autor utiliza o exemplo hipotético de Marx sobre a taxa de lucro esperada como exigência para efetuar qualquer promoção imobiliária, proporcional à quantidade do capital investido e condição para a sua realização (TOPALOV, 2016, p. 123). Isto é, o preço da terra não resulta da existência do valor – nesse contexto, resulta do trabalho social envolvido de todo o conjunto da sociedade.

Qual a natureza da renda? A pedra angular da teoria é que a renda é uma parte do excedente social, denominado mais valia social. Jaramillo aponta que a teoria marxista se concentra em compreender a esfera da produção (em especial no Livro I) – que implica no entendimento da existência de uma taxa de ganho médio em um contexto de competição plena. Em situações onde o preço de mercado é maior do que o preço de produção existem

⁴² A teoria marginalista surgiu no final do século XIX e se tornou a base de toda uma abordagem da economia. Uma delas é a lei da demanda: “um preço alto leva a uma demanda baixa por um produto; um preço baixo, a uma demanda alta (...). Você compara sua utilidade marginal com o preço que tem de pagar”. (KISHTAINY, 2018, p. 74).

⁴³ Aqui Topalov desconfia que a lei da oferta e da demanda não serve para explicar o mercado de solo, embora não conclua o entendimento desse paradoxo. Ele observa que o aumento da oferta não gera, necessariamente, redução dos preços e conclui “não há lei de oferta independente dos preços das transações, eles mesmos estão determinados pelos preços da demanda” (TOPALOV, 2016, p. 119/120).

ganhos superiores. Esses ganhos fazem com que capitais de outros segmentos mudem de ramo – tais movimentos podem gerar elevação de preços em alguns segmentos em relação aos outros, quando a quantidade ofertada é inferior à quantidade demandada e podem equalizar os ganhos pelo processo de concorrência. Portanto, a competição entre os capitalistas permite ao proprietário acessar a renda que escapa da totalidade dos ganhos capitalistas, excepcionais ou médios⁴⁴. E como os proprietários acessam essa renda? Os capitalistas cedem seus ganhos aos proprietários pois esses possuem o monopólio da propriedade, isto é, têm propriedade jurídica de um bem que é irreprodutível – não se produz terra!⁴⁵. Se fosse possível ampliar a terra urbanizada, talvez a propriedade da terra não teria os mesmos efeitos econômicos. Isso explica como algo que não tem valor passa a ter um preço, pois o que se transmite não é materialmente a terra, mas o “direito de receber a renda que estão associadas a essa propriedade” (JARAMILLO, 2009, p. 89).

Para ampliar a compreensão dos conceitos marxistas, Jaramillo propõe uma reformulação do entendimento das rendas diferenciais de tipo I, tipo II e da renda absoluta, pois a teoria original foi formulada para o contexto de produção agrícola do século XIX. Para o autor, a renda diferencial de tipo I se relaciona ao conceito de Marx de fertilidade das terras que, traduzindo para o urbano, refere-se às diferentes localizações que implicam em diferentes custos de transporte e acesso à infraestrutura e ao processo construtivo (insumos para a produção) – esse termo diferencial se associa então às diferentes condições que regulam o preço⁴⁶. A renda diferencial de tipo II se relaciona com a quantidade/intensidade de capital aplicado sobre a terra que, no caso urbano, se relaciona com a altura das construções e seu impacto na magnitude dos preços do solo⁴⁷ (JARAMILLO, 2009, p. 135). Entretanto, os capitalistas as condições de extrair a renda diferencial de tipo II são pouco numerosos e os

⁴⁴ Isso irá explicar a estratégia do capital que investe em produção de imóveis em fazer estoques de terra, pois se orienta pelas taxas de lucro e também pelas rendas advindas do monopólio da terra, além de eliminar o proprietário de terras como um agente social que pode se contrapor à racionalidade do capital.

⁴⁵ Vale ressaltar que, por vezes, terra é produzida a partir de aterramento de mangues, oceanos e outras intervenções. Nesse caso atípico, a formação dos preços combina o lucro do capital investido associado às rendas diferenciais ou absolutas.

⁴⁶ Uma dessas condições que regula o preço de forma diferente se relaciona às normas e regulamentações urbanas. No Brasil, os Planos Diretores definem o zoneamento e estabelecem o coeficiente de aproveitamento dos terrenos, podendo ser responsáveis por incrementos de valor da terra. Um desses incrementos pode ser gerado pelo zoneamento quando “gera uma escassez artificial de terras para certos usos”, permitindo que “o proprietário dessas terras, além de rendas diferenciais, extraia um tributo adicional correspondente ao excesso relativo de demanda por essas terras” (CUNHA; SMOLKA, 1978, p.46).

⁴⁷ Jaramillo denomina como edificabilidade econômica aquela que maximiza a renda obtida por um agente mercantil, dependendo diretamente do preço unitário de mercado e das técnicas construtivas.

proprietários teriam dificuldades de exigir esses ganhos extraordinários. Por outro lado, podem optar por realizar a produção em terras adicionais de forma extensiva, ao invés de optar pela intensividade da aplicação do capital na mesma terra (JARAMILLO, 2009, p. 48/49). A análise deve considerar as possibilidades de rendimentos constantes, crescentes e decrescentes e, por essas razões, as conclusões não são banais e podem ser, inclusive, inesperadas. A tendência é que a intensidade de capital aplicada e os preços aumentados encontrem um limite e, por essas razões, a partir desse limite o “rendimento incremental com a opção intensiva decresce com o grau de intensidade de capital” (JARAMILLO, 2009, p. 53/55/144). Essa é uma teoria que explica a presença de tipos de empreendimentos habitacionais que não utilizam toda a possibilidade de verticalização prevista nas normas urbanísticas da cidade, por exemplo.

Considerando que o conceito de renda absoluta apresenta controvérsias em relação ao conceito de renda diferencial de tipo II, o autor destaca que, nos termos de Marx, a origem da renda diferencial são os ganhos extraordinários decorrentes de peculiaridades técnicas, enquanto a renda absoluta emerge do fenômeno social da propriedade privada da terra (JARAMILLO, 2009, p.61) ou “da relação de forças entre proprietários e demandantes diretos e indiretos da terra urbana” (JARAMILLO, 2009, p. 155). A renda absoluta explica o fenômeno de terras que não gozam de vantagens produtivas terem preço – “essa renda requer uma condição adicional – a subtração das terras gera um desequilíbrio entre a oferta e demanda dos bens agrícolas que faz com que suba o preço dos produtos” – em suma, se refere a um poder de auferir rendas mais elevadas possíveis pela retenção sobre a terra (JARAMILLO, 2009, p. 46). Entretanto, como destaca Jaramillo, a subtração de um terreno não impede o aumento da produção e não aumenta o preço do terreno, (JARAMILLO, 2009, p.64) se não for acompanhada de uma escassez de terra⁴⁸(JARAMILLO, 2009, p.65) e aponta um entrelaçamento entre essas rendas como “manifestações quantitativas de um mecanismo econômico único”. Se, por um lado, a diferença entre as naturezas das rendas pode sugerir linhas de políticas públicas específicas conforme a modalidade, por outro, os entrelaçamentos apontam dificuldades de tratar esses fenômenos econômicos em separado.

⁴⁸ Jaramillo aponta eventuais efeitos de uma escassez induzida sobre os preços de terras marginais: “é absolutamente lógico que se os proprietários mantêm ociosas as melhores terras, a produção tem que deslocar-se a terras piores com maiores custos e isto faça elevar as rendas” (JARAMILLO, 2009, p. 83). A renda de monopólio, também reconhecida por Marx, tem como natureza terras com características limitadas que promovem um poder excepcional aos proprietários ofertantes – aparece como barreira de ampliação de sua produção.

Além das rendas diferenciais e absolutas, o autor examina as rendas primárias, relacionadas com a indústria da construção civil, processos construtivos, agentes e condições e desafios para acumulação e as rendas secundárias, relacionadas com os distintos usos do espaço construído e sua articulação denominada pelo autor de “cooperação produtiva” – que envolve a produção industrial, a circulação de mercadorias e reprodução da força de trabalho, em especial a moradia. Essas rendas secundárias configuram rendas diferenciais de comércio, alimentadas pela heterogeneidade de preços das mercadorias; rendas de monopólio de segregação, pagamento diferenciado pela explicitação do nível social; renda diferencial de moradia, paga pelas diferenças entre as alternativas não uniformes quanto aos valores de usos; renda de monopólio industrial, referente à insuficiência das zonas industriais para atendimento à demanda.

Para Jaramillo (2009), o preço do solo além de constituir uma combinação de rendas, se relaciona com a capitalização da renda total que tem diferentes escalas, tendo concebida conceitualmente uma taxonomia dos movimentos de preços da terra: os movimentos estruturais gerais, os movimentos conjunturais gerais e os movimentos estruturais particulares. Os movimentos estruturais gerais se referem às seguintes tendências: i) redução da taxa de lucro gerada pelo processo de competição entre diferentes capitalistas para aumentar a produtividade e aumento do incremento dos preços da terra no longo prazo; ii) avanço das forças produtivas, que resulta na redução do valor unitário representado por cada mercadoria e na ampliação da quantidade de bens que podem ser adquiridos pelo preço do terreno, portanto este tem magnitude crescente; iii) aumento da demanda por espaço construído, crescimento das rendas da população e escassez relativa de terras urbanizadas. Os movimentos conjunturais gerais se relacionam às oscilações das atividades construtivas, do mercado financeiro, das taxas de juros, da ação descentralizada de ofertantes e demandantes. Os movimentos estruturais particulares se relacionam com mudanças repentinas nos preços resultantes de alterações de uso do solo, situações focalizadas de maior densificação.

O autor se indaga acerca das repercussões dos movimentos estruturais e conjunturais nas rendas fundiárias e dos comportamentos dos agentes mercantis em relação à captura dos incrementos dos preços da terra urbana, caracterizados como práticas de especulação urbana: i) Protoespeculação: proprietários que vivem nas suas próprias casas ou pequenos comerciantes que utilizam o imóvel como valor do consumo e do investimento, buscando que seus recursos não se deteriorem com a inflação e almejando algum retorno adicional no momento de venda de seu imóvel; ii) Especulação passiva: empresários capitalistas especialistas em compra e venda de terras, cuja diferença entre o preço final e o inicial é o

lucro, sem que houvesse uma modificação produtiva da terra ou que o especulador tivesse algum controle sobre os determinantes das mudanças dos preços; iii) Especulação indutiva: promotores que compram terrenos e investem massivamente para alcançar rendas superiores. Os movimentos de preços explicam os comportamentos especulativos dos agentes, inclusive a retenção, pois a tendência crescente do preço da terra funciona como um seguro. Na realidade, esse comportamento também explica outras tendências: i) a disputa entre os proprietários e os promotores pela apropriação dos incrementos (JARAMILLO, 2009, p. 217); ii) a elevação dos preços de terrenos da moradia popular, aumentando o custo da reprodução da força de trabalho (JARAMILLO, 2009, p. 219); iii) hiper densificação que afeta o conjunto dos habitantes (JARAMILLO, 2009, p. 223); iv) dificuldade de provisão de espaços públicos pelos altos custos da terra (JARAMILLO, 2009, p.223).

O autor ressalta a existência de um processo de distribuição global de usos do solo que escapa ao controle de cada um dos agentes particulares, mas que está sob determinadas convenções de estruturação. Essas convenções estão relacionadas à “língua”, como um “repertório de signos e de leis de associação entre eles” (JARAMILLO, 2009, p. 119) ou a “pautas coletivas de utilização do espaço da cidade” (JARAMILLO, 2009, p. 177).

3.3 Urbanização e papel do estado

Esse item trata de alguns aspectos sobre como as políticas públicas interferem na distribuição das mais valias fundiárias. Toma, como ponto de partida, o entendimento dos meios de consumo socializados das cidades ou também chamados meios de consumo coletivos, indispensáveis à vida urbana – incluindo os equipamentos urbanos e comunitários, tais como as redes de infraestrutura de saneamento, de iluminação pública, os espaços públicos, as praças, parques, áreas de lazer, além dos serviços de saúde, educação e sociais, a depender de cada sociedade específica.

3.3.1 Conceituações teóricas sobre a urbanização capitalista e suas interfaces com as políticas públicas

Topalov (2006) entende a urbanização como uma forma de socialização das forças produtivas, dividindo-as em dois tipos: as condições gerais de produção e de circulação do capital, e as condições de reprodução da força de trabalho. Para ficar mais próximo do objeto de pesquisa, é importante compreender que as condições gerais de produção e circulação do

capital incluem os meios de transporte, de energia e de comunicação e as condições de reprodução da força de trabalho incluem todas as necessidades relacionadas à moradia – como a infraestrutura do bairro e os equipamentos comunitários denominados, por Topalov, de meios de consumo socializados ou de setores não rentáveis⁴⁹ necessários à produção.

Uma das causas de não rentabilidade são as suas características físicas e técnicas que dificultam o fracionamento do valor de uso – são bens imóveis, duráveis e indivisíveis. Outra causa é o nível elevado de composição orgânica do capital (isto é, a proporção de investimento fixo ou constante), o longo período de rotação do capital, as flutuações da demanda e a exigência de rentabilidade que bloqueariam os investimentos em áreas economicamente desertas. Essas razões, somadas à necessidade de ações de desapropriação para destinação de espaços para as infraestruturas, levam a uma certa dependência da intervenção do Estado, quer seja pelas suas ações administrativas, quer seja pela desvalorização estrutural do capital comprometido em ações de concessão dessas atividades ao capital, quer seja pela combinação dos capitais públicos desvalorizados e dos capitais privados, em geral, monopolistas.

O objeto teórico dessa pesquisa não se constitui em uma discussão sobre o Estado e a sociedade, mas vale compreender alguns aspectos. Segundo Topalov, o Estado Capitalista, por razões estruturais, é quantitativamente insuficiente e qualitativamente não adaptado às exigências sociais (TOPALOV, 2006, p. 18). Em geral, os valores de uso, como escolas, hospitais públicos, moradia e transporte são necessidades que não podem ser satisfeitas através dos salários dos trabalhadores (TOPALOV, 2006, p. 40), portanto constituem formas de satisfação socializada não mercantilizada⁵⁰. Entretanto, isso não se generaliza! O capital público desvalorizado tem dificuldade de pagar por todos equipamentos coletivos de consumo. O autor denomina essa condição de “acumulação desigual” – nesse aspecto dialoga com a compreensão da presença de desigualdades socioespaciais nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2000; KOWARICK, 1979). Essa falta de equipamentos coletivos se

⁴⁹ Topalov coloca em evidências as causas estruturais observadas nas cidades capitalistas, tomando como referência a experiência francesa. O contexto desse período (1978) na França era da presença de um Estado que fornece um conjunto de bens e serviços relacionados aos direitos constituídos, experiência que se difere dos países capitalistas dependentes. Para maiores esclarecimentos veja advertência do autor (TOPALOV, 2006, p. 5).

⁵⁰ Vale ressaltar as diversas implicações econômicas, sociais e políticas de políticas de provisão de infraestrutura com participação do capital privado: i) direito de monopólio de uma propriedade coletiva; ii) risco de privatização dos lucros e de distribuição dos custos ; iii) exclusão de subsídios estatais; iv) distribuição desigual, beneficiando áreas com maior certeza de pagamento; v) suspensão de serviço (bem essencial à vida) mediante falta de pagamento; vi) lenta recuperação do capital investido, entre outros pontos abordados (COBOS, 2003).

transforma em obstáculo para uma maior equidade urbana, haja visto a existência da diferenciação entre os espaços e dos sobre lucros de localização (TOPALOV, 2006, p. 21), como visto no item anterior, responsáveis pela formação da renda diferencial - “reflexo da exploração privada dos valores de uso urbanos”.

Um aspecto bastante interessante da teoria criada por Topalov é sobre a importância do desenvolvimento de formas não mercantilizadas de consumo. O trabalho doméstico é uma forma de produção privada de valores de uso que não é uma mercadoria (TOPALOV, 2006, p. 46). Assim como o trabalho doméstico é importante para a reprodução das famílias⁵¹, outras formas de consumo não mercantilizadas são necessárias às satisfações das necessidades, como os equipamentos coletivos para os locais de moradia. Parte das organizações sociais visa atender a essa necessidade de consumo coletivo através de cooperativas ou organizações de socorros mútuos (TOPALOV, 2006, p.50). E, na maior parte das vezes, esse consumo não mercantil é promovido pelo Estado através das políticas públicas compensatórias, limitadas pelos recursos públicos disponíveis e pelas escolhas de aplicação desses recursos. As lutas organizadas permitem transformar exigências sociais em uma reivindicação de alcance social e político (TOPALOV, 2006, p. 70) – com possibilidade de “inversão de prioridades” em relação aos investimentos públicos aplicados de formas “rentáveis” em bairros com classes sociais mais favorecidas ou “mercados imobiliários superiores”, como denomina o autor.

Para compreender o consumo mercantil da moradia, Topalov analisa os agentes capitalistas que intervêm no setor imobiliário e como se forma a taxa de lucro – “a primeira condição da produção imobiliária capitalista é a transformação da vivenda em mercadoria” (TOPALOV, 2006, p. 99) e, nesse caso, em geral, há o proprietário do solo, a empresa de construção e o usuário que compra a moradia. Como uma das condições de produção é a terra urbana, o autor analisa sua natureza e características: i) diferente das máquinas e das matérias primas, o solo não é reproduzível pelo capital (TOPALOV, 2006, p. 83); ii) o solo é uma propriedade privada, então o acesso depende da vontade do proprietário de cessão dos direitos de uso do terreno; iii) a renda da terra levará em conta as características não reproduzíveis do terreno sobre o qual se assenta o edifício (TOPALOV, 2006, p. 87) ou também denominado de valores de uso complexo, em geral, dependentes dos investimentos promovidos pelo Estado, com recursos advindos da cobrança de impostos diretamente ou indiretamente.

⁵¹ “O trabalho executado pelas mulheres em casa pode ser imensamente árduo, porém raramente ele é tido em alta conta ou mesmo reconhecido (e com certeza nunca é remunerado)” (SEN, 2010, p. 155).

E, para entender o consumo não mercantilizado da moradia, Topalov explica sobre a formação dos bairros operários. Esse sistema não mercantilizado domina uma grande parte da produção de moradia (TOPALOV, 2006, p. 103) e demonstra a incapacidade do capitalismo para vender moradias às camadas da população que têm salários mais baixos, por vezes “o sistema da produção não mercantilizada está atualmente marginal pelos sistemas capitalistas de produção de moradia, entretanto não está aniquilado” (TOPALOV, 2006, p. 102). Muitos assentamentos denominados como de interesse social são originados de uma produção habitacional não mercantilizada, denominada de “informal” porque ocorre à margem do mercado formal, cuja primeira expressão é a da necessidade (ABRAMO, 2003) e dos valores de uso.

Outro sistema, denominado por Topalov como “sistema de valorização da propriedade do solo”, descreve os processos de valorização do capital sem uma produção capitalista propriamente dita – em geral, atividades realizadas pelos donos da terra que se tornam “capitalistas rentistas”, isto é, produzem para alugar. De forma contingencial, “o solo passa ser meio para a valorização de um capital” – e a renda é um “tributo retirado da mais valia social, através dos salários dos inquilinos” ou um “sobre ganho localizado do capital de promoção” – vale ressaltar que essa produção é “limitada pelo volume do dinheiro disponível pelas camadas sociais que dispõem da propriedade do solo” (TOPALOV, 2006, p. 104), resultando em um deslocamento dos capitais de setores produtivos para aqueles rentistas. Topalov aponta uma certa “incapacidade por parte da economia política acadêmica de explicar o comportamento dos agentes não capitalistas” – lacuna que se relaciona com uma “pluralidade de relações sociais” envolvidas nessa geografia e seus processos diferenciais, abordados no item 6.3 que trata dos impactos das práticas sociais que favorecem a geração de rendas fundiárias.

Esses processos diferenciais entre os agentes não capitalistas podem ser elucidados a partir também da compreensão dos diversos significados da propriedade para as pessoas⁵². O autor aponta um desconhecimento teórico, quanto ao comportamento dos proprietários: ou “especulam” ou “são irracionais”, ou retêm permanentemente para alcançar preços elevados ou estão ligados emocionalmente aos seus imóveis (TOPALOV, 2016, p. 125). Por essas razões, o autor instiga a refletir sobre o comportamento dos agentes não capitalistas. Se os

⁵² Para alguns formuladores de políticas públicas a casa própria é um meio de criação de riqueza (DE SOTO, 2001). Entretanto, tanto o mercado formal, como o informal podem se tornar insustentáveis para as famílias: um pelos predatórios empréstimos para acesso à moradia e outro pelo acesso à moradia precária distante do emprego, com alto custo de deslocamento e de saúde.

proprietários nem sempre estão motivados por uma lógica de maximização, há outras subjetividades. Nesse contexto, desvendar as subjetividades de formas de acesso à terra urbana pelas classes populares e seus significados simbólicos tem o potencial de compreender as formas de apropriação das rendas e as diferenças entre categorias de moradores proprietários do mesmo lugar – que vai desde a apropriação da história do lugar até a existência de diferenças culturais, aspectos abordados nos itens 6.3 e 6.4, em relação às práticas sociais e valores de uso.

Procurando desvendar os comportamentos dos proprietários, o autor os distingue em dois tipos: os capitalistas e os não capitalistas. Para os primeiros, a administração do bem é como um suporte para a valorização de um capital (TOPALOV, 2006, p.127) e visa à maximização dos ganhos (TOPALOV, 2006, p.129) (ciclo dinheiro, mercadoria e novo dinheiro, D-M-D) e, para o segundo, o objetivo é reproduzir a sua força de trabalho, isto é, de valor de uso e – caso venha a vender a terra – na sequência, volta a buscar uma nova moradia (ciclo mercadoria, dinheiro e nova mercadoria, M-D-M). Um camponês, por exemplo, não aspira ganhos monetários, aspira antes reproduzir sua força de trabalho, sendo a terra um meio de trabalho, assim como o trator e as ferramentas. Quando guarda seu terreno, sua lógica não é irracional, pois trata-se de seu patrimônio produtivo e desvenda sua ideologia e cultura. Os proprietários que ocupam sua moradia constituem outro tipo de proprietário do solo não capitalista, não como meio de produção, mas como bem de consumo (TOPALOV, 2006, p.132). Seu caráter fragmentado por vezes constitui um problema para o capital! Entretanto, algo bastante curioso: quando esses proprietários vendem um bem com preço aumentado pode acessar uma “mais valia”, que ocorre pelas razões dos aumentos de preços dos edifícios novos (contexto geral da cidade) e pelas alterações geradas pelas políticas públicas (contexto específico, mas que se relaciona com o contexto geral da cidade – como renda diferencial). Para Topalov, mesmo que o proprietário não capitalista acesse a “mais valia”, esta não permanece muito tempo em seu bolso (TOPALOV, 2006, p.133) pois voltam a reconstruir esses valores de uso em outras localidades, por vezes expandindo o tecido urbano e, por vezes, retroalimentando a informalidade.

Esses comportamentos não capitalistas apontam um campo vasto de pesquisa – territórios em que predominam essas relações, por vezes, contribuem para a manutenção de baixos salários⁵³ ou para a obrigatoriedade desses comportamentos, pela inexistência de

⁵³ Francisco de Oliveira, em uma conferência que problematizava o papel dos mutirões no contexto das estratégias para habitação no Brasil, alertou para o efeito dessa medida no rebaixamento dos

capital, de acesso e de políticas públicas universalizadas o suficiente. Nesse contexto, os investimentos públicos, quando aplicados nas localidades com maior necessidade, permitem ganhos gerais e indiretos nos processos de distribuição e redistribuição de rendas, como abordaremos no próximo item. E, para complexificar, os direitos de propriedade nessas localidades são, assim como o código civil burguês (o Código de Napoleão), um emaranhado que “define, como formalmente idênticas, relações sociais fundamentalmente diferentes” (TOPALOV, 2006, p. 126), situação que “esconde uma pluralidade de relações sócio econômicas concretas”.

3.3.2 Posições teóricas sobre redistribuição

No intuito de colocar a renda fundiária sob a perspectiva de juízos sociais, éticos e políticos, essa pesquisa utiliza algumas referências – um texto de formulações liberais de David Harvey, de 1973, em que ele examina a questão da distribuição independente da produção e aponta os limites dessas formulações. Esse texto, embora tenha sido escrito na década de setenta, serve como suporte à leitura de Henri George (1879), um livro que trata das leis da distribuição e sobre os primórdios das concepções de recuperação das mais valias fundiárias para finalidades sociais.

3.3.2.1 *Das formulações liberais à perspectiva da justiça social inspirada por David Harvey*

Para David Harvey, as cidades são sistemas urbanos que geram efeitos distributivos sobre a renda real de diferentes grupos, cujos mecanismos ocultos de redistribuição de renda⁵⁴ podem estimular as desigualdades. Para iniciar essas formulações liberais, o autor utiliza um conceito de renda como “todas as receitas que aumentam o poder do indivíduo sobre o uso dos recursos escassos de uma sociedade”. Estes recursos escassos dependem da “acessibilidade aos recursos e ao seu preço”⁵⁵ (HARVEY, 1980, p.42). Esse conceito dialoga com o que Amartya Sen trouxe em sua obra “Desenvolvimento como Liberdade” ao

salários pela não consideração no cálculo do salário mínimo do custo da habitação (OLIVEIRA, 2006, p. 68).

⁵⁴ Vale lembrar aqui que a inabilidade, interesse ou ideologia podem obscurecer a análise de um sistema, como bem ressalta Harvey.

⁵⁵ Vale resgatar o conceito de que o mercado funciona sob condições de escassez, porque somente sob essas condições podem surgir as mercadorias de preço estável nos mercados de troca. A alocação desses recursos escassos é o fundamento da economia de mercado (HARVEY, 1980, p. 119). Se a escassez é eliminada, a economia de mercado desaparece.

considerar não somente o nível de renda como um critério para vulnerabilidade, mas a “vantagem individual em função das capacidades básicas que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2010, p.120) – o “poder”, como menciona Harvey ou as “capacidades”, como menciona Sen podem alterar substancialmente os acessos a essas qualidades.

As políticas públicas estatais, os investimentos e as formas de atuação dos agentes sociais exaurem, modificam e criam recursos coletivos. “Como as mudanças na forma espacial das cidades e nos processos sociais, que operam na cidade, provocam mudanças na renda do indivíduo?”. Em especial, o autor está tratando aqui de uma série de combinações, de ganhos e perdas, que podem ser geradas pelos processos em curso na sociedade – mas sob a ótica de sua distribuição de ganhos individuais que, no caso das cidades, estão muito relacionados às rendas fundiárias e às formas de privatização desses ganhos através da propriedade privada. Essa questão é essencialmente liberal! Mas pode se relacionar também à perspectiva de uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização⁵⁶ (formulações socialistas?) - sob uma ótica socioeconômica e, indubitavelmente, moral.

O autor reflete como as vantagens marginais geradas por “trocas dos direitos de propriedades” operam no contexto de ganhos, valores de propriedade e utilidade de recursos entre diferentes segmentos sociais (HARVEY, 1980, p. 43) e em relação aos “preços emocionais e psicológicos” (HARVEY, 1980, p. 45) envolvidos em esperas pelo bem estar, ambos com efeitos substanciais sobre a distribuição de renda. Teoricamente, o autor levanta um problema muito relevante da vantagem marginal, que deve ser observado em processos redistributivos promovidos pelo Estado e suas políticas – tal desafio torna-se grande por questões fiscais e de capacidade, onde as filas de prioridades de investimentos passam a se constituir em prospectos de vantagens de uns sobre os outros, dificilmente perceptíveis em relação à justiça técnica ou política. Essa questão não é facilmente equacionável! Como será visto mais adiante, no item 4, duas questões estão relacionadas nessa pesquisa: de fato, essas “vantagens marginais” são distribuídas desigualmente essencialmente pelos limites financeiros da atuação estatal e, ademais limites de gestão empiricamente observáveis.

⁵⁶ Essa perspectiva se torna diretriz geral da política urbana, conforme Lei Federal Nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade): art. 2º, inciso IX: a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Harvey fornece alguns elementos interessantes para reflexão, no que se refere à discussão que se evita sobre a distribuição dos benefícios entre aqueles puramente privados, restritos e indisponíveis e aqueles puramente públicos, nem sempre “irrestritos”, mas disponíveis. E como essa distribuição não é ampla, fazer escolhas nos leva a determinados juízos éticos e morais do desenvolvimento urbano, como os critérios de escolha da localidade prioritária para receber os investimentos públicos ou de distribuição dos bens que são parcialmente privados e parcialmente públicos⁵⁷. Segundo Harvey “todos os bens públicos localizados são impuros e a exteriorização existe como um campo espacial de efeitos” (HARVEY, 1980, p. 48). Essa inabilidade para alocar recursos de forma eficiente recursos é um problema básico para a teoria econômica e conceitos como os de acessibilidade e de proximidade ou vizinhança são centrais para esse entendimento. De fato, a geografia que resulta dessa distribuição afeta a renda real das pessoas. Isso não é um problema banal! Esse campo espacial de efeitos amplia ou restringe o acesso para a coletividade?

Assim, a proximidade das escolas em menor ou maior distância da casa A ou B implica em uma situação de exteriorização de ganhos diferentes – e, com esse exemplo, podemos tratar de diversas outras situações na problematização das políticas públicas de intervenções em assentamentos de interesse social, envolvendo uma discussão sobre como esses benefícios são distribuídos e como são consumidos. E de qual o seu conteúdo: coletivo ou privado!? No geral, a discussão sobre os mecanismos que governam a distribuição de renda por meio de acessibilidade ou proximidade, envolve questões éticas e morais, a cujas nuances poucos se atrevem. Os acessos às rendas fundiárias podem envolver aspectos importantes em relação a questões éticas e morais, por exemplo. Talvez se refira mais ao campo da política – o atrevimento de clarificar conflitos em relação aos ganhos quanto às vantagens marginais das políticas em curso⁵⁸.

Tais vantagens marginais poderiam ser gestadas coletivamente, se e somente se as pessoas se organizarem e fizerem pressões para “defender ou elevar o valor de seus direitos de propriedade” (HARVEY, 1980, p. 55). Benefícios conquistados coletivamente podem e devem ser privatizados? Harvey chama a atenção para os efeitos das exteriorizações no

⁵⁷ O art. Nº 99 do Código Civil trata sobre a definição dos bens públicos, subdividindo-os em bens de uso comum do povo, de uso especial e os dominiais. Esses últimos constituem aqueles bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado e, por essa razão, são os que podem ser alienados, observadas as exigências legais.

⁵⁸ “A utilidade marginal é uma das ideias mais importantes em economia e pode ser aplicada em contextos que envolvem decisões políticas sobre os investimentos públicos. Nesse trecho, o termo envolve a perspectiva de refletir sobre o equilíbrio da utilidade com a razoabilidade, envolvendo aspectos morais e éticos.

mercado de moradias responsáveis por um valor sujeito a variações, que podemos compreender como alteração de oportunidades ou, se utilizarmos o termo de Amartya Sen, alteração das capacidades. Em uma formulação liberal, se forem alterados os recursos⁵⁹ disponíveis, altera o equilíbrio. Como não há equilíbrio no acesso e proximidade dos bens públicos nas cidades brasileiras, os investimentos públicos podem ampliar ou reduzir o desequilíbrio, podendo considerar que essa decisão está inscrita nos âmbitos político, moral e ético.

Nesse sentido, o autor aponta as características eminentemente políticas para a redistribuição da renda real, cujos processos de barganha seriam equilibrados, se houvesse igualdade no domínio sobre os recursos, situação muitas vezes improvável em um contexto onde grupos privilegiados e intermediários, muitas vezes, triunfam sobre os grupos grandes, a depender da organização (HARVEY, 1980, p. 62) ou mesmo da inclusão em processos de negociação. Outro aspecto destacado é a heterogeneidade de valores culturais e sociais que pode tornar impossível aos grupos chegarem a uma negociação válida ou mesmo o impacto disso na renda real – rendas reais são diferentes conforme a valorização que cada indivíduo atribui ao seu recurso (HARVEY, 1980, p.67). Nesse sentido, o autor expõe algumas contradições relativas a se considerar perfeitos os movimentos de mercado, em uma perspectiva liberal, e parte para sua concepção de justiça social como arcabouço teórico que coloca em perspectiva as políticas públicas, em especial, todas aquelas que redistribuem rendas. Serão justas?

Das formulações liberais, Harvey parte para desenvolver uma importante contribuição teórica ao conceito de justiça social, aplicando-o à cidade – que requer critérios de avaliação espacial. De início, trata-se de um “conceito normativo” que deve ser pensado como “um princípio (ou uma série de princípios) para resolver direitos conflitivos” baseados na “necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual”. O autor aplica esse conceito: i) no âmbito da produção, na “divisão de benefícios e alocação de danos surgidos no processo do empreendimento conjunto do trabalho” (HARVEY, 1980, p. 82); ii) no âmbito da distribuição justa, essa depende “que os indivíduos façam reivindicações a respeito do produto da sociedade em que vivem, trabalham” (HARVEY, 1980, p. 84) e iii) no âmbito territorial, enfocando aspectos sobre a alocação espacial dos recursos, baseando em

⁵⁹ O termo recursos, nessas formulações liberais, é comumente utilizado como mercadoria que entra na produção. O autor considera “mais adequado tomar a cidade como um gigantesco sistema de recursos, a maior parte dos quais é de criação humana” (HARVEY, 1980, p. 55). Nesse caso o termo “recursos” se baseia no consumo, na existência de acessibilidade e proximidade.

“métodos socialmente justos para determinar e medir necessidades” (HARVEY, 1980, p. 91) e que “maximize as perspectivas das regiões menos afortunadas” (HARVEY, 1980, p. 94).

3.3.2.2 Valor e preço na redistribuição segundo Henry George e Amartya Sen

O aumento do valor da terra para Henri George⁶⁰ não representa o aumento da riqueza comum! “O proprietário ganha pelo mais alto preço, os arrendatários ou compradores têm que pagá-lo, e perdem” (GEORGE, 1879, p. 40). Isso explica o motivo pelo qual se denomina renda fundiária e não capital fundiário – renda é o retorno dos proprietários da terra, salário ou remuneração é a recompensa pelo esforço, pelo trabalho e lucro é a recompensa pelo uso do capital, isto é, sua remuneração, como mencionado nos itens anteriores. Por isso, a terra não pode ser considerada como riqueza, nem lucro, pois não contribui para sua ampliação⁶¹:

“Tais são os escravos, cujo valor representa simplesmente o poder de uma classe para apropriar dos ganhos da outra. Tais são as terras e os demais elementos naturais, cujo valor não é mais do que o resultado do reconhecimento, em favor de certas pessoas, de um direito exclusivo para seu uso e representa simplesmente o poder assim dado aos proprietários para exigir uma parte da riqueza daqueles que usam a terra.” (GEORGE, 1879, p. 40).

O termo “renda”, em seu sentido econômico, significa aquela parte do produto que corresponde ao proprietário da terra, aquela parte que constitui a remuneração pelo uso da terra, diferente do lucro que é a parte paga pelas construções, pelas melhorias, isto é, uma remuneração do capital⁶² (GEORGE, 1879, p. 169). A terra em si não tem valor, o que dá valor à terra é o poder de produzir renda (GEORGE, 1879, p. 170). Nesse sentido, a lei da

⁶⁰ Henry George foi um pensador americano que publicou, em 1879, o livro *Progresso e Miséria* e promoveu uma grande agitação intelectual e reformadora em países anglo-saxões, com suas doutrinas que vieram a receber o nome de “georgismo”. O autor busca descobrir a causa da permanência da pobreza em centros populosos e ricos, procedendo a um exame do efeito do progresso material sobre a distribuição da riqueza e do enigma de que “o progresso material não só não alivia a pobreza, se não que efetivamente a produz” (GEORGE, 1879, p. 9).

⁶¹Embora seja um equívoco conceitual considerar a terra como lucro, na prática social o acesso à terra constitui um “lucro social”, termo percebido pelas entrevistas realizadas. Esse lucro está relacionado a um proveito, a um benefício ou à possibilidade de usufruir de alguma vantagem. Como o significado da frase: “Já empatei uma fortuna neste orquidário. A Solange às vezes me pergunta que lucro tiro com estas orquídeas. Respondo que o lucro é o meu prazer. Uns fazem versos. Outros pintam. Outros compõem música. Eu coleciono orquídeas”. O lucro social, como será abordado no item 6, nem sempre é monetário, mas está intimamente relacionado aos valores de uso da reprodução social, podendo se desdobrar aos lucros sentimentais e morais.

⁶² Em termos marxistas o lucro será a parte da mais-valia que foi produzida pelo trabalho, como tratado no item 3.2.

renda é a relação que, em condições de livre competição entre as partes, determina qual o preço o proprietário pode obter (GEORGE, 1879, p. 171). Como aponta Marx, a utilização dessas porções do globo terrestre depende inteiramente de condições econômicas que são independentes da vontade dos proprietários (MARX, 1985, pág. 124).

Algo que parece não ser de entendimento do senso comum é que “o trabalho não dará iguais rendimentos para iguais esforços, sendo que aqueles que empregam seu trabalho em terras superiores, obterão, com o mesmo esforço, maior produto que os cultivadores de terras inferiores” (GEORGE, 1879, p. 211). Essa diferença de resultados é uma das fontes das rendas diferenciais e pode ser facilmente compreendida, quando comparamos os investimentos realizados pelos moradores, em localidades diferentes nos assentamentos de interesse social. Embora haja os mesmos esforços há diferentes rendimentos quando os imóveis são comercializados! Essa situação é totalmente dependente da localização do imóvel, confirmando que a distribuição do produto social depende das externalidades geradas pelos investimentos públicos.

Essa renda beneficia alguns em detrimento de outros – os “proprietários” que têm o direito exclusivo de uso ou de usufruir das rendas e os “inquilinos” que utilizam uma parte da renda familiar para acesso à moradia. Em um contexto mais amplo, considerando todos os aspectos da produção da riqueza, isso impacta os salários: “quando digo que os salários baixam ao subir a renda, não significa que é forçosamente menor a quantidade de riqueza que os trabalhadores obtêm como salários, senão que é forçosamente menor a proporção que guardam com o produto total” (GEORGE, 1879, p. 221)⁶³. Nesse sentido, essa cultura de apropriação das rendas privadas também impacta a participação dos “trabalhadores” nos benefícios totais da própria sociedade, por assim dizer. “Do produto total, o proprietário obterá uma parte constantemente crescente; o trabalhador, outra constantemente decrescente” (GEORGE, 1879, p. 358). No caso dos assentamentos de interesse social os moradores se subdividem em trabalhadores proprietários e trabalhadores inquilinos, complexificando ainda mais, se observarmos sob a ótica da divisão das classes sociais.

Por essas razões, o autor considera a “tendência do progresso material de diminuir os salários e deprimir as condições das classes inferiores” (GEORGE, 1879, p. 251) e aponta o aumento da demanda de terra como resultado dos processos economizadores de trabalho e, por consequência, “as vantagens alcançadas pela marcha do progresso se vão aos donos da

⁶³ O ônus excessivo com o aluguel é um exemplo pragmático dessa relação – quando o salário é o mesmo, mas o seu poder de acesso é menor em relação à renda geral, aspecto que será abordado no segundo capítulo (item 4).

terra” (GEORGE, 1879, p. 292). Nesse sentido, há uma discussão, sobre a injustiça da propriedade privada pois nega direitos iguais aos homens (GEORGE, 1879, p.348) que permitem àqueles que não trabalham usurpar a natural recompensa daqueles que trabalham. O autor considera isso uma injustiça primária: “a apropriação, como propriedade exclusiva de alguns homens, da terra sobre a qual e da qual todos têm que viver. Dessa injustiça fundamental fluem todas as injustiças que falseiam algo perigoso ao progresso moderno, que o produtor da riqueza está condenado à pobreza” (GEORGE, 1879, p. 350).

“Como todos os homens tem direito ao uso e disfrute da natureza, ao homem que a está utilizando deve ser permitido o direito exclusivo de utilizá-la para que possa obter o pleno benefício do seu trabalho. Entretanto não há dificuldade alguma em determinar onde acaba o direito individual e onde começa o direito comum. O valor nos proporciona um critério exato e sensível, e com seu auxílio não há dificuldade, por mais densa que seja a população, para determinar e assegurar os direitos exatos de cada um e os direitos iguais de todos. O valor da terra é o preço de monopólio. Não é a capacidade absoluta da terra e sim a relativa, a que determina seu valor. Sejam quais forem as qualidades intrínsecas, uma terra não tem valor senão é melhor que outra que se possa usar de forma gratuita. O valor da terra mede sempre a diferença entre esta e a melhor terra que se possa obter para utilizá-la. Portanto, o valor da terra expressa na forma exata e tangível o direito da sociedade sobre uma terra ocupada por um particular; e a renda expressa o montante exato de que o particular deveria pagar à sociedade para satisfazer os direitos iguais dos demais membros da mesma.” (GEORGE, 1879, p. 353).

Soluções de políticas públicas cujo princípio de redistribuição se funda no monopólio da propriedade e, conseqüentemente, no monopólio da apropriação da renda parecem constituir soluções que são parte dos problemas (SMOLKA, 2003, p. 119). A recuperação das mais valias fundiárias em benefício dos ‘pobres’ pode constituir uma forma engenhosa de lidar com essas contradições e ampliar a capacidade de redistribuição, conforme será abordado no capítulo 5 (item 7). Em uma perspectiva fundada no conceito da liberdade como desenvolvimento (SEN, 2010), o valor de um processo de redistribuição permite avanços no que se refere às oportunidades sociais⁶⁴ que, no caso do direito à moradia, inclui alguns critérios⁶⁵ como a segurança legal de posse, a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, custo acessível, a habitabilidade, a acessibilidade, a localização e

⁶⁴ “Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas” (SEN, 2010, p.59).

⁶⁵Critérios de habitação adequada estabelecidos pelo normativo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, da Assembleia Geral das Nações Unidas (1966).

a adequação cultural. Em nenhum momento esses critérios estabelecidos mencionam o direito ao monopólio de rendas geradas socialmente, embora a naturalização da privatização dos incrementos das rendas fundiárias seja uma questão cultural importante, que será abordada no capítulo 4 (item 6).

3.3.2.3 Recuperação de mais valias fundiárias⁶⁶: contraponto ao monopólio de classe da renda

Como apontado nos itens anteriores, a preocupação com renda fundiária não é um fenômeno recente. Serão apontados dois paradigmas sobre a apropriação dessas rendas pelos proprietários: um considera que o “valor dos terrenos urbanos se deve, em grande parte, a um excedente criado pelo trabalho da sociedade em geral, via ação do setor público” (FARRET, ano, p. 85) e deve ser recuperado para a coletividade (descrito nesse item); outro se pauta na concepção da terra como meio de produção e das possibilidades de apropriação dessas rendas pelos proprietários (descrito no item a seguir).

Vale recordar os apontamentos de que terra, trabalho e capital são os três fatores de produção. Os primórdios da concepção de recuperação do incremento de valor da terra se relacionam com seu conceito original – como natureza e com sua apropriação privada enquanto propriedade de uns em detrimento de outros. Para Henri George (1879), o direito de uso exclusivo aos elementos naturais “representa simplesmente o poder dado aos proprietários para exigir uma parte da riqueza produzida por aqueles que usam a terra” (GEORGE, 1879, p.40). Esse direito exclusivo de uso da terra origina a relação contraditória entre o progresso e a miséria, pois as rendas socialmente produzidas são negadas para uma parte da sociedade.

Henri George defendia a “liquidação justa” dos direitos dos proprietários daquele tempo (GEORGE, 1879, p. 370/371). Entretanto essa proposta possuía algumas dificuldades práticas, em especial, a definição do que seria uma “liquidação justa”, incorrendo em equívocos como o pagamento das expectativas de aumento futuro de valores e em imprecisões advindas de aquisições realizadas por riquezas adquiridas honradamente. Por essas razões, o filósofo e economista britânico, John Stuart Mill⁶⁷, defendeu não uma completa recuperação

⁶⁶Embora seja conceitualmente impróprio, nesta tese foi adotada a expressão “captura ou recuperação das mais valias fundiárias” por serem expressões consagradas pela literatura sobre a temática.

⁶⁷ John Stuart Mill (1806 – 1873) foi um filósofo e economista britânico. É considerado por muitos como o filósofo de língua inglesa mais influente do século XIX. É conhecido principalmente pelos seus trabalhos nos campos da filosofia política, ética, economia política e lógica, além de influenciar inúmeros pensadores e áreas do conhecimento. Defendeu o utilitarismo, a teoria ética proposta

da terra pelo Governo Britânico, mas uma recuperação de seu incremento de valor no futuro: “seu plano era que se fizesse uma valorização equitativa e até liberal do valor no mercado de toda a terra do reino, e que os futuros aumentos desse valor, não devidos a melhorias dos proprietários, fossem recuperados pelo Estado” (GEORGE, 1879, p. 371).

Um componente essencial desse plano foi nacionalizar o futuro “incremento no ganho do valor da terra fixando o valor presente de todas as terras do mercado e apropriando-se o Estado do aumento futuro de seu valor” (GEORGE, 1879, p. 372). Há um reconhecimento de que essa medida não remediaria a injusta distribuição de riqueza, mas retornaria ganhos do trabalho e do capital que estariam sendo apropriados como renda, isto é, ganhos gerados pela sociedade e pertencentes a ela. Entretanto, vale destacar que este reconhecimento do direito comum à terra, ou às rendas, não impede o pleno reconhecimento ao “direito sobre as coisas que são frutos do trabalho” (GEORGE, 1879, p. 381). Conceitualmente, essa medida não anularia o pertencimento, por essas famílias, dos resultados de seu trabalho, dos esforços empregados para a realização das benfeitorias e de eventuais alterações de preços.

Os primórdios da instituição de um instrumento legal e constituição de recuperação das mais valias fundiárias urbanas no Brasil, remontam às Ordenações Filipinas⁶⁸, lei portuguesa que vigorou no Brasil até a promulgação do Código Civil brasileiro de 1916, que autorizava a cobrança de fintas, para obter recursos para reconstruir pontes e calçadas. Posteriormente, a Constituição de 1934 estabelece o tributo de contribuição de melhoria, de competência de atuação estatal, devendo ser cobrado após a conclusão da obra, tendo como limite de valor o custo da obra, associado à valorização auferida pelos imóveis beneficiados por ela. Esse sistema misto de cobrança foi influenciado por aspectos da legislação alemã e americana.

“No modelo inglês, verifica-se uma relação entre a utilização do tributo e o reconhecimento da valorização ocasionada pela realização de uma obra pública. No modelo alemão, a contribuição de melhoria é utilizada para recuperação de gastos públicos já efetuados, tendo como princípio a repartição de custos sociais – o custo da obra é rateado entre os beneficiários dela.” (PEREIRA, 2012, p. 210).

inicialmente por seu padrinho, Jeremy Bentham. Além disso, é um dos mais proeminentes e reconhecidos defensores do liberalismo político, sendo seus livros fontes de discussão e inspiração sobre as liberdades individuais. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill

⁶⁸ As Ordenações Filipinas - o mais bem-feito e duradouro código legal português - foram promulgadas em 1603 por Filipe I, rei de Portugal. “As Ordenações Filipinas vigoraram em Portugal de 1603 a 1867, e constituíram a base da legislação no Brasil Colônia, sendo substituídas somente em 1916 pelos Códigos Civil e Penal da República do Brasil” (PEREIRA, 2012, p. 207).

Esses primórdios estão mais relacionados ao retorno/pagamento de um benefício concedido pelo Estado. Para além desse entendimento, pode ser considerado que: “a recuperação das mais valias fundiárias refere-se ao retorno à comunidade dos incrementos⁶⁹ de valor da terra (ganhos indevidos ou *plusvalias*) decorrentes de ações alheias aos investimentos diretos dos proprietários” (SMOLKA, 2014, p. 8). O conceito agrega o entendimento de que os benefícios pertencem à coletividade, portanto, as rendas geradas por esse benefício não deveriam ser monopolizadas individualmente, embora, como ressalta Pereira (2012), o “pragmatismo da premência econômica” tem motivado o crescente interesse pelo tema.

Para melhor entendimento, o incremento total do valor do solo é uma somatória dos “esforços” do proprietário original, das ações de outros agentes privados, da normativa urbanística e dos investimentos em obras públicas. Alguns objetivos da recuperação das mais valias fundiárias⁷⁰ são:

- i) utilizar os incrementos do valor da terra provocados por intervenções do poder público, para permitir às administrações municipais o aprimoramento no desempenho da gestão do uso do solo e para financiar a infraestrutura urbana e a provisão de serviços;
- ii) compartilhar os benefícios de forma justa entre todos os usuários da terra, pois nenhum cidadão deve acumular riqueza que não resulte de seu próprio esforço;
- iii) compartilhar com a comunidade esforços que são realizados pela própria comunidade, representada ou não por associações ou entidades.

O marco legal brasileiro da recuperação de mais valias fundiárias se relaciona com a aprovação da Constituição de 1988 e da aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), ambas resultantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana⁷¹, que propôs um controle público do solo urbano, a partir do reforço do conceito da função social da

⁶⁹ “A referência aos incrementos de valor e não aos preços da terra indica que o incremento ou a valorização costumam ser avaliados segundo valores estimados e não necessariamente de acordo com preços realizados no mercado” (SMOLKA, 2014, p. 9).

⁷⁰ Essa medida ocorre através de impostos, contribuições de melhoria e outros meios fiscais para provisão de serviços e investimentos públicos (SMOLKA, 2014, p. 20), abordados no capítulo 5 (item 7).

⁷¹ O termo “reforma urbana” é antigo e seu significado foi recomposto a partir da década de oitenta. “A expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de 80, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro. Em 1963, em encontro realizado em Petrópolis, a expressão foi reciclada, dando ênfase à questão da moradia”. Só mais tarde, a ideia ampliou, indo além da questão da habitação, reunindo “diversas entidades profissionais, sindicais e populares, em torno da elaboração e do encaminhamento de proposta popular de emenda à Constituição sobre reforma urbana” (SOUZA, 2003, p. 157).

propriedade, estabelecendo um limite ao direito de propriedade, ao condicioná-lo aos ditames de justiça social ou aos interesses sociais sobre o seu uso.

Outros valores embutidos pela Constituição Brasileira e Estatuto da Cidade são: o comprometimento com as políticas de redistribuição de renda (saúde, educação e habitação), a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização, o reconhecimento formal dos direitos à moradia, além da ampliação da responsabilidade dos municípios e da autonomia fiscal. Sobre esse ponto, um aspecto da dificuldade de aplicação de diversos instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos que interferem mais efetivamente na gestão fundiária, como o “parcelamento ou edificação compulsórios”, o “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”, são a dependência das regulamentações dos planos diretores municipais.

Vale observar que são diversos instrumentos possíveis de aplicação para recuperação de mais valias fundiárias que possuem diferentes contextos, vantagens e condições, mas em geral se referem a um processo de melhorias de usos existentes ou de promoção de novos usos, como projetos urbanos de desenvolvimento ou urbanização de áreas vagas e subutilizadas. Em todos esses contextos, compreender quais agentes sociais ganham com os incrementos de valor da terra, torna-se essencial.

Em geral, a cidade é um “complexo conjunto de usos da terra”, expressão espacial de processos sociais que possui uma dimensão simbólica (LOBATO, 1989). Qualquer aplicação de instrumento de recuperação de mais valias fundiárias, coloca em evidência a interação entre as estratégias e ações dos agentes sociais que fazem e refazem a cidade. Se considerarmos Lobato (1989) estes agentes, são os seguintes: a) os proprietários dos meios de produção (grandes industriais); b) os proprietários fundiários; c) os promotores imobiliários; d) o Estado e e) os grupos sociais excluídos. Se considerarmos o Jogo Plus⁷², 5 (cinco) grupos sociais diferentes se interagem como participantes: especuladores de terras, ricos, classe média, pobres e comércio.

De fato, os agentes possuem diferentes recursos, motivações e objetivos. Por vezes, possuem “denominadores comuns que os unem” (LOBATO, 1989) e, por vezes, assimetrias diversas que os separam, decerto isso resulta em uma estrutura diferenciada de poder de decisão no processo espacial urbano. O resultado dessa estrutura diferenciada de poder

⁷² Jogo educativo do Lincoln Institute of Land Policy sobre os fundamentos da economia urbana. O jogo simula os mercados de terras, expõe os principais determinantes dos usos da terra, as interdependências sistêmicas entre as tomadas de decisão de atores urbanos e os efeitos de diversos instrumentos de política fundiária.

constitui os preços da terra urbana. Segundo Costa (2019), o conceito introduzido por Lipietz de “divisão social e econômica do espaço”, pressupõe uma divisão “técnica” do espaço que determina áreas para as diferentes atividades, tais como habitação, comércio, indústria, recreação, entre outras; a uma divisão “social” da população pelo espaço, como bairros da classe trabalhadora, áreas habitacionais burguesas, empreendimentos de classe média, favelas.

Esses conceitos de divisão técnica e social do espaço são relevantes, pois as diferenças que incidem nessa divisão não são naturais, são produzidas pelo maior ou menor investimento do Estado na qualificação dos espaços. E essa situação, por ela mesma, reforça o argumento de que os instrumentos de captura das mais valias fundiárias são necessários para uma maior equidade – o benefício de uns não pode ocorrer em detrimento de outros – na economia isso pode ser considerado uma falha, de um efeito social positivo que beneficia somente um grupo e, para corrigir a falha, o remédio pode ser recuperar para a coletividade e redistribuir.

Nesse sentido, as políticas públicas de investimentos em obras de reestruturação do espaço urbano “condicionam as futuras aplicações de capital”, podendo alterar as dinâmicas demográficas e os usos do solo, ampliar as desigualdades socioespaciais ou redistribuir os recursos, como apontado anteriormente. Vale lembrar que “parte dos ganhos de produtividade é apropriada como renda” (CUNHA; SMOLKA, 1978, p.41), em qualquer dessas situações. E uma das implicações teóricas disso se refere ao conceito de escassez:

“(…) particularmente no urbano, a acessibilidade é visivelmente produzida. Como será caracterizado mais adiante, o que se toma como universo urbano é antes de tudo a localização de ativos fixos acumulados ao longo do tempo. Portanto pode-se dizer, no mínimo, que a escassez é artificial, ou criada socialmente. Se a renda fundiária advém de uma situação de escassez de localizações favoráveis é de toda importância saber como surge essa escassez, isto é, se ela é tecnicamente necessária ou socialmente criada.” (CUNHA; SMOLKA, 1978, p.32).

Os instrumentos de recuperação das mais valias fundiárias podem confrontar as razões da escassez presentes nas cidades de países em desenvolvimento, constituindo um instrumento importante de custear serviços ou melhoramentos públicos, com potencial de recuperar os incrementos de valorização da terra para a cidade, para a coletividade e de promover a equidade, tanto pelo seu aspecto de ampliar a capacidade fiscal das administrações locais quanto pela possibilidade de redistribuição.

3.3.2.4 *Hernando de Soto e a propriedade individual dos pobres: afirmação do monopólio da renda*

Nesse item será apresentado um paradigma que se pauta na concepção da terra como meio de produção e nas possibilidades de apropriação dessas rendas pelos proprietários, em contraponto às concepções apresentadas no item anterior. Esse paradigma utiliza, como referência, a tese de Hernando de Soto de que os pobres das cidades do Terceiro Mundo e dos países antes comunistas “possuem casas, mas não suas escrituras; colheitas, mas não os documentos de posse da terra; empresas, mas não os estatutos de incorporação” e que, por essa indisponibilidade de “representações essenciais” não conseguem gerar capital.

Hernando de Soto aponta que os camponeses vinham para as cidades e se deparavam com uma muralha impenetrável de regras barrando-os das atividades sociais e econômicas estabelecidas legalmente e, inevitavelmente, acabavam optando por ficar fora do sistema – interpretando que não são bem os migrantes que quebram as leis, e sim as leis que os quebram. Ele exemplifica diversas situações nas quais esses contratos sociais extralegais criaram um setor vibrante, mas subcapitalizado, gerando um fenômeno: a extra legalidade tornou-se a norma! Como consequência dessa “norma”, a maioria dos ativos em potencial desses países não foi identificada ou convertida em dinheiro; há pouco capital acessível, e a economia de troca é limitada e vagarosa. (DE SOTO, 2001, p. 32, 39, 42 e 44).

Vale observar que, para o autor, o sistema extralegal pode ser compreendido como uma rebelião contra o status quo, na história dos países em desenvolvimento. Essa “rebelião” propiciou uma forma de providenciar moradias para migrantes e pobres que, numericamente, ultrapassa a capacidade dos esforços governamentais. Esse sistema se realiza através de contratos sociais com a presença dos costumes locais, realizados por “gente de carne e osso” (DE SOTO, 2001, p.102, 105, 106, 124, 129). Sua proposta é transformar as propriedades informais em formais, transformando as famílias em terminais confiáveis, em referência às garantias de pagamento a fornecedores de serviços como luz e água. E também reconhecer o potencial econômico de suas casas que podem servir para produzir, assegurar ou garantir um valor maior no mercado expandido (DE SOTO, 2001, p. 61, 63). Em síntese, o autor considera que a casa autoconstruída, legalmente reconhecida, serviria para acesso ao capital pelos pobres⁷³.

⁷³ Vale observar que não se trata de acesso ao capital e, sim, a um crédito, reduzindo as barreiras à financeirização das moradias periféricas.

Nesse sentido, o autor parece subverter a ordem dos conhecimentos estabelecidos sobre a temática ao tratar como consequência o que, historicamente, era tratado como causa – a ausência de capital, no caso, dos pobres. E, por certo, essa inversão o leva à visão e proposição, a partir de uma referência a Adam Smith de que “gerar capital também requer um processo de conversão” – no caso, conversão de um “estoque acumulado de ativos” em “potencial que estes têm de desdobrarem-se em nova produção” (DE SOTO, 2001, p. 55). Sua obra, por vezes, sustentada por uma narrativa instigante sobre a distância das leis das realidades sociais e culturais dos migrantes, se equivoca na sua concepção de que terra gera valor, isto é, que ela é fator de produção. E confia na possibilidade de que a titulação massiva das propriedades das “ocupações extralegais” permitirá o acesso ao capital – tese que se sustenta em princípios de individualização e monopólio das rendas que são uma das causas da formação das desigualdades socioespaciais.

O autor utiliza a história norte americana para exemplificar o reconhecimento das autoridades coloniais das melhorias feitas à terra, dos impostos pagos e dos acordos locais entre vizinhos como fonte aceitáveis de direito de propriedade. Simbolicamente os ocupantes foram sendo reconhecidos como benfeitores do Estado, e não invasores, através do reconhecimento das melhorias realizadas – “se o dono por direito não desejasse reembolsar o invasor pelas melhorias, o invasor poderia comprar a terra a um preço determinado pelo júri local” a partir das leis de preempção. “Direitos de cabana” e “direitos de milho”⁷⁴ eram direitos de posse que se convertiam em direito de preempção das terras públicas que tinham sido melhoradas (DE SOTO, 2001, p. 142). Entretanto, há menção pelo autor de que essas práticas extralegais resultaram em leis nacionais: em 1862, o congresso americano promulgou a célebre “Lei de Herdades” que concedia 160 acres livres aos colonos dispostos a viver na terra por cinco anos e a melhorá-la; em 1872, também foi aprovada a lei geral de mineração reconhecendo a lei dos mineradores e o direito de qualquer um que melhorasse uma mina de comprar seu título de governo a um preço razoável, uma sanção do governo a direitos de posse adquiridos pelos costumes, leis e decisões das cortes locais (DE SOTO, 2001, p. 173, 174). Somente um olhar mais detido na história da ocupação e povoamento americanos pode confirmar essa narrativa de que essas leis, de fato, reconheciam direitos extralegais de ocupantes anteriores, pois há referências apontando a expulsão e extermínio de indígenas⁷⁵.

⁷⁴ Direitos de milho é o direito do ocupante de terras itinerante.

⁷⁵ O autor menciona a Lei de Herdades como uma lei de regularização das regras extralegais, entretanto, outras referências mencionam essa lei como uma lei de povoamento (e não de regularização), “que tinha como principal finalidade a ocupação das terras a oeste. Essa ocupação se

Após essa advertência, vale ressaltar apontamentos do autor quanto a alguns equívocos dos governos dos países em desenvolvimento: i) de que as pessoas que estão nos setores extralegais ou clandestinos fazem isso para evitar o pagamento de impostos – há evidências de que a operação clandestina não é isenta de custos e que as taxas estão presentes também nessas situações – sendo determinante para a permanência no sistema extralegal o custo relativo de se legalizar⁷⁶(DE SOTO, 2001, p. 180, 181); ii) de que os acordos extralegais existentes ou “acordos sociais” podem ser ignorados – há evidências de que esses acordos estão solidamente enraizados num consenso informal espalhado por amplas regiões (DE SOTO, 2001, p. 183). De fato, esses apontamentos encontram respaldo na prática social.

Mas sua maior ênfase recai na necessidade de reconhecer “valores de uso”⁷⁷ como ativos, cuja conversão desses valores passa a ser possível a partir da integração das convenções legais com as extralegais - pois é “a representação dos ativos fixados em documentos legais de propriedade que lhes concede o poder de criar mais-valia⁷⁸” (DE SOTO, 2001, p. 184). Decerto a moradia carrega valores de uso atuais e futuros, mas também constitui bens de herança e valores de troca potenciais que são diversos, dependendo dos significados simbólicos de cada morador, em especial, gerações diferentes podem tratar os bens de herança como significados maiores de valor de troca, por exemplo. Para De Soto, “os ativos da maioria dos cidadãos permanecem capital morto, aprisionados no setor extralegal” (DE SOTO, 2001, p. 246) e sugere um encorajamento de legalização das posses através dos sistemas de representação formais da propriedade. De fato, sua teoria fornece as bases de conhecimento e as regras de afirmarmos que o monopólio das rendas advindas da propriedade deve ser realizado e fixado como norma simbólica e representativa do acesso ao capitalismo global pelos pobres.

deu a partir do momento em que o governo ofertou, por uma baixa quantia, uma gleba (lote de terra) para as famílias que aceitassem ocupá-las e cultivá-las”. Alguns efeitos apontados por essa Lei foi a vinda de estrangeiros para os EUA, a formação dos belts (plantações de milho, trigo e algodão) e a acentuação da criação de bovinos e suínos e o combate às populações indígenas, empurradas para fora de suas terras e exterminadas durante o processo de ocupação territorial. Fonte: <https://brasilecola.uol.com.br/historia-da-america/lei-povoamento-os-povos-indigenas.htm>

⁷⁶ Fernandes aponta que os programas de regularização fundiária podem ter outros efeitos indesejados, trazendo novos encargos financeiros para os ocupantes se não forem formulados de acordo com políticas socioeconômicas compreensivas (FERNANDES & ALFONSIN, 2003, p. 187).

⁷⁷ Valores de uso podem ser definidos como “sistema de sustentação de vida e os valores de troca como “sistema de mercado de troca” (HARVEY, 1980, p. 137).

⁷⁸ Os documentos legais de propriedade, conceitualmente, não têm o poder de criar mais valias. Decerto, têm o poder de estabelecer as regras do monopólio da renda fundiária e, ademais, servir de garantia hipotecária.

4 POLÍTICAS, PROGRAMAS E AÇÕES PÚBLICAS CURATIVAS PARA ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Esse capítulo faz um resgate dos paradigmas relacionados às políticas, programas e ações públicas para os assentamentos informais, considerando aspectos históricos das disputas sócio-políticas em relação ao tema do direito à moradia. Utiliza, como inspiração, a experiência de Belo Horizonte, pelo seu legado institucional que decorre da continuidade administrativa da Política Municipal da Habitação (PMH) que percorre governos, se tornando um ‘outlier’ no Brasil. Essa experiência inspirou a realização de uma análise que recupera os desafios persistentes, os pontos positivos e os negativos da PMH em curso. Por fim, aponta os desafios decorrentes da introdução de novos assentamentos de interesse social na PMH, destacando as oportunidades de revisão de paradigmas sócio-políticos, as questões do planejamento e da execução (em especial com ênfase sobre o tempo de espera), das remoções e reassentamentos e do monitoramento territorial, terminando cada desafio com uma pergunta a ser problematizada pela pesquisa.

Para pensarmos as políticas, programas e ações públicas, faz-se necessário, primeiramente, conceituar o que são as políticas públicas e a quais demandas essas políticas respondem. Para esse propósito, optou-se pelo uso de um instrumental analítico proposto por Bucci (2013): “as políticas públicas consistem em arranjos institucionais que expressam o Estado em movimento” e se subdividem em três planos, macro, meso e micro institucional, estando o governo no plano macro, os arranjos institucionais no plano meso e as ações no plano micro. Bucci leva a compreendermos a política como força originária que se exterioriza no governo e sua forma institucionalizada pelo direito, servindo como referência para a compreensão das alterações da PMH, resultantes da exteriorização da política.

Na língua portuguesa, o termo ‘política’ significa a ‘direção de um Estado e a determinação das formas de sua organização’ ou ‘politizar’, isto é, “ocupar-se de política e discorrer sobre política” – o que, na língua inglesa, ganha duas expressões: ‘*politics*’, referente ao plano macro institucional e ‘*policies*’, referente aos planos meso e micro institucionais. Parte da desconfiança hoje, que paira sobre a política (‘*politics*’), esbarra na política pública (‘*policy*’). Decerto, a política pública instituída estará respondendo, mais ou menos, às demandas sociais, a depender do momento histórico, das forças políticas e das condições envolvendo desde a provisão de recursos financeiros à capacidade da gestão, nas escalas meso e micro. Essa primeira parte do texto utiliza esse instrumental analítico para recontar a história institucional da PMH de Belo Horizonte.

Historicamente, os assentamentos informais surgiram como ‘alternativas’ de moradia para as classes populares urbanas, denominadas como grupos vulneráveis ou de ‘baixa renda’ no jargão das políticas públicas. No processo da formação das grandes cidades e metrópoles as acomodações para os trabalhadores foram, em alguns raros momentos, produzidas pelo Estado ou pela indústria ou improvisadas pelos próprios trabalhadores. A paisagem das grandes cidades é uma amostra da proliferação dos abrigos provisórios que vão se tornando definitivos. Nesse sentido, o aspecto temporal torna-se fundamental, pois consolida essas alternativas como lugares de afeto, de vida, de auto-organização das famílias e instaura as respostas das ‘politics’ (como os movimentos sociais, por exemplo) e os desdobramentos em ‘policies’ (como as políticas públicas), conteúdo das forças sociais de um determinado momento.

Um dos primeiros paradigmas de resposta do Estado às construções dessas ‘alternativas’ foi examiná-las como um problema ou como algo que deveria ser extinto, erradicado. E, muitas vezes, as ‘policies’ traduziam pré-julgamentos sobre esses espaços ou sobre as pessoas que os ocupavam (OSTOS, 2004), identificando as classes populares urbanas como classes perigosas (CHALHOUB, 1996), as favelas e bairros populares como um mal a ser disciplinado e, por fim, a colocação das classes populares como vitimadas ou parasitas (OSTOS, 2004 p.18). Entretanto, o problema dessas visões é que elas suplantaram a realidade e influenciaram a formação das primeiras políticas públicas para esses assentamentos. Essas políticas se traduziram em instrumentos legais, para extermínio dos cortiços no Rio de Janeiro, para expulsão das classes populares urbanas das áreas centrais das cidades, sem, contudo, resultar em qualquer melhoria significativa nas condições de moradia dessas camadas sociais (CHALHOUB, 1996). A resposta, no micro, resultou, por vezes, em um aparato de fiscalização de posturas municipais, como proteção dos bairros de entorno, ao invés de proteção e serviços aos locais de moradias desses grupos sociais (OSTOS, 2004).

Um outro paradigma de atuação do Estado ocorreu, em parte, respondendo à demanda da moradia do trabalhador no contexto da industrialização brasileira. Envolveu a dinamização das Carteiras Prediais das Caixas de Aposentadoria e Pensões – os IAPs, mas com critérios que excluía as faixas de renda mais baixas, atendendo os operários da indústria ou os funcionários públicos. Essas medidas ‘preventivas’ não impediram o adensamento populacional e construtivo das favelas, que vão se localizar em áreas pouco requeridas pelo mercado como nos fundos de vale, nas encostas íngremes ou nas áreas próximas às fontes poluentes. Além do adensamento das favelas, outras tipologias de assentamentos surgem nesse período, como os loteamentos irregulares, sem previsão de infraestrutura e sem reserva

de áreas para equipamentos e serviços coletivos - por vezes expandindo as cidades em um padrão periférico de crescimento.

As ‘policies’, nesse período, atendiam claramente a demanda da classe média e da reestruturação das cidades, com investimentos e gastos públicos voltados às intervenções viárias, aos incentivos às instalações industriais, por vezes promovendo remoções de famílias e recriando os problemas de forma ampliada. Não proviam indenizações suficientes para reposição da moradia, rompiam com as formas imediatas de sobrevivência e com as relações de vizinhança (OSTOS, 2004, p.48) e, por vezes, ações de reintegrações de posse tinham apoio da micro escala institucional estatal para deslocamento das famílias – mesmo que recriando os assentamentos na próxima ‘virada da rua’.

Nesse contexto, o aumento das necessidades sociais não atendidas produz dois desdobramentos: a ampliação das ‘politics’ por meio dos movimentos reivindicatórios, abertura política e a pressão por respostas de ‘policies’, para que considerem, na sua programação, os direitos sociais. Outro desdobramento foi a perda da confiança na capacidade do Estado de promover as políticas ‘preventivas’, situação que configura o desafio mais persistente das políticas habitacionais.

Mas, como veremos, são justamente esses desdobramentos que vão impulsionar as mudanças institucionais – resultantes também de alterações das visões. Sobre esse tema:

“(…) são as tensões e os movimentos vitais da política que dão impulso, na democracia, à ação estatal. Sem eles, as instituições estatais são engrenagens que apenas repetem rituais, já que a passagem do tempo e a sucessão natural dos personagens da história esvaziam gradualmente a energia e justificação original de seu sentido. Esse é o dilema da permanência institucional.” (BUCCI, 2013, p.26).

Por isso Bucci (2013) entende que as decisões políticas influenciam e determinam a conformação jurídico-institucional do exercício do poder. A entrada em cena de novos personagens (SADER, 1988) protagonizando as lutas sociais e urbanas significou avanços no reconhecimento das vilas e favelas e assentamentos, como localidades para investimentos públicos, secundarizando o desfavelamento como prática. Esse terceiro paradigma, essa ‘mudança’, não foi um rompimento, mas gerou uma recomposição dos marcos institucionais para lidar com novas práticas que reconheciam a urbanização dessas localidades como solução.

Esse novo paradigma, advindo das lutas pela permanência, apresentava um limite, pois os fundamentos de mercado do solo, da distribuição e acesso à propriedade urbana eram pouco questionados e, por outro lado, persistiam as práticas de desfavelamentos que

reconstruíam a questão em outras localidades. Nesse paradigma, a convivência não é harmônica – não se conseguiu um equilíbrio nessa discussão – por um lado, o aparato técnico estatal, mesmo perseguindo a redução das remoções nos planos e nas execuções de intervenções, defende uma visão de preservação das áreas de proteção ambiental e de remoções por riscos geológicos, quando estas não podem ser sanadas, e, por outro lado, associações de moradores e movimentos sociais, por vezes, defendem a manutenção do status quo, com atuações públicas menos intervencionistas.

Por vezes, parece difícil desfazer o clima de insegurança das classes populares – que vão lidar com uma certa desconfiança nessa relação – motivos vários, dentre eles, a falta de garantia da continuidade das intervenções, da segurança da posse, da indenização digna na falta de uma outra alternativa – e da sempre dúvida em relação ao próximo ‘governante de turno’ – de fato, a macro instituição, o governo poderia ser uma caixinha de surpresa – em especial, quando as ‘conquistas’ anteriores das ‘politics’ não estavam materializadas em leis, regimentos e processos bem estabelecidos. E, mesmo quando estabelecidos, a melhor forma de não continuidade é ‘secar’ os recursos. Nesse caso, as ‘politics’ deveriam refazer as lutas.

Um dos grandes marcos históricos foi a Constituição Federal de 1988, ao reforçar conceitualmente a função social da propriedade, condicionando o direito de propriedade aos interesses sociais sobre o seu uso. O direito à moradia foi introduzido junto aos outros direitos sociais, pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, tratado como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme Castro (2001b), a inserção desse ‘direito à habitação’ na Constituição, sem que se definissem o conteúdo e o objeto dessa relação jurídica, seus efeitos jurídicos, o sujeito titular do direito, em relação a quem é oponível, as tutelas processuais o tornam ‘vazio de conteúdo’ e mais “uma norma programática de investimentos governamentais” e uma ‘política governamental de fomento’ de promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Essas conclusões levaram a autora a realizar uma construção jurídica de que “o direito de habitação existe se dermos nova interpretação ao conteúdo jurídico da posse”.

“Esta nova “leitura” da posse, como função social da propriedade, não é um direito teórico, oponível ao Estado, mas reconhecimento de um direito individual, que nasce com a posse útil do imóvel urbano pela habitação, e que acontece no âmbito das relações privadas, e de interesse social da propriedade urbana.” (CASTRO, 2001b, p.93).

Nesse marco, a revisão do pacto Federativo – atribuiu aos Municípios a obrigatoriedade de realização de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, considerando-o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Muitos planos diretores vão reconhecer os assentamentos informais como Zonas Especiais de Interesse Social, representando o reconhecimento da tipicidade e características dessas localidades, conforme requisitos urbanísticos previstos pelo art.4º da Lei Federal nº 6766/1979, que permitia uma urbanização específica:

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

II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.”

Esse olhar localizado para a ‘urbanização específica’ consolidou duas cidades: vale ressaltar que essa abertura ainda criou um outro paradigma da manutenção dessas localidades como territórios de exceção e de liberalidade urbanística. Pouco se observava que a regulação da cidade formal, por meio das leis de parcelamento, ocupação e uso do solo, reafirmava as diferenças e protegia territórios exclusivos. (MARICATO, 2000; ROLNIK, 1999).

Expandem também as formas mais democráticas de gestão do solo urbano – essa alteração das ‘policies’ resultante de uma maior incorporação dos atores sociais nos processos decisórios, da ampliação dos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade mantém uma constante tensão entre práticas com maior ou menor grau democrático, entre as formas de manter abertos e de aprimorar esses espaços. Essa abertura do Estado à participação dos segmentos sociais nas decisões, na elaboração do planejamento ou até mesmo na politização do orçamento dos municípios tensiona alterações nas ‘policies’. No aspecto simbólico, uma forma de reconhecimento de que os moradores têm capacidade para intervir no lugar onde moram e transformá-lo, de fazer parte figurando na base cartográfica, nas legislações específicas, no diálogo com o Estado e nas políticas públicas, que se originam dessa nova configuração Estado e Sociedade. Nesse contexto, há recomposições de marcos institucionais em diversos municípios para ampliar o acesso aos programas sociais e àqueles de intervenções e melhorias em assentamentos de interesse social.

Alguns municípios, como Recife e Belo Horizonte, vivenciaram uma mudança institucional de inserção nas suas agendas de programas de regularização fundiária para vilas e favelas, em um momento em que os movimentos sociais do período lutavam pela segurança

de posse. Em Belo Horizonte foi criado o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e, em Recife, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS. Essa ênfase na regularização fundiária consubstanciava uma política de atendimentos pontuais, emergenciais e de baixo custo. As contradições dessa forma de atuação geraram alterações de algumas políticas públicas que caminharam para políticas de atuação mais estruturantes, com elevação dos padrões urbanos dos assentamentos, por meio de estruturação espacial, implantação de infraestrutura e serviços.

No contexto desse terceiro paradigma passamos dessa visão mais “pontual e emergencial” para a visão mais “estruturante e global” ou as políticas são uma mistura de ambas – a depender do contexto de cada município. Entretanto, vale observar algumas permanências, cujas mudanças dependerão da capacidade das ‘politics’ em promover alterações: as desapropriações de terras de proprietários originais para urbanização são um desses fundamentos que requerem uma melhor observância do aparato institucional – na criação de alternativas mais criativas – em caso de conflitos. Há experiências pontuais de avaliar o percentual do valor referente ao sujeito ativo (aquele que está na posse), em relação ao sujeito passivo (aquele que tem o domínio). No caso de posse mansa e pacífica, experiências de usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia e legitimação de posse constituem alternativas que serão abordadas no capítulo 5 (item 7).

Poderíamos dizer que há um quarto paradigma em construção no Brasil, desde 2014, inspirado em um argumento de que o público deveria ser concebido e praticado segundo a racionalidade do privado – enquanto o terceiro paradigma estaria mais associado ao “espaço dos lugares”, isto é, à qualificação dos valores de uso das práticas sociais e espaciais populares, o quarto paradigma se relacionaria mais ao “espaço de fluxos” (Santos, 2008), por meio da adoção de institucionalidades para ampliar os valores de troca, gerando maior acesso pelos populares aos capitais. Mesmo que suas formas resultantes em ‘policies’ pareçam ter características similares, pois combinam investimentos para a regularização fundiária plena⁷⁹, elas são orientadas por ‘politics’ que se diferenciam. Enquanto as razões das ‘politics’ do terceiro paradigma visam a qualificação da moradia na perspectiva do direito à cidade, a narrativa do quarto paradigma reconstrói as razões para a atuação pública vinculadas às suas externalidades econômicas. Nesse paradigma, provavelmente, a garantia dos direitos de

⁷⁹A regularização fundiária plena compreende a regularização urbanística que trata da regularização do parcelamento do ponto de vista urbanístico e a regularização do domínio do imóvel, do ponto de vista da propriedade e da posse. Por vezes, nessa tese, utilizamos a expressão regularização urbanística e regularização jurídica-legal para que se compreenda que se trata de etapas de uma regularização fundiária plena.

propriedade individual torna-se preponderante, com riscos de perda de integração com as ações urbanísticas-ambientais e socioeconômicas.

Dois exemplos podem ilustrar esse contexto: i) retorno às práticas de regularização dominial, sem garantia de investimentos públicos de qualificação da moradia; ii) retorno às práticas de despejos e remoções, sem que haja garantia prévia e programática de atendimento social às famílias.

Por isso, retornar à origem serve para o constante questionamento das formas de manter pujantes as disputas entre os interesses privados e os coletivos, em especial, quando se trata da prática e efetivação de uma política pública. Sobre esse ponto, a reflexão sobre os impactos das ações administrativas e investimentos públicos nos mercados informais de solo das áreas de interesse social permite analisar a forma como esses benefícios são apropriados como valores de uso, valores de troca, como privados ou coletivos e, por outro lado, observar se as políticas têm servido à garantia de direitos sociais ou à garantia de propriedade individual.

4.1 Belo Horizonte como inspiração: ‘outlier’ no Brasil pela continuidade administrativa da Política Municipal da Habitação, desafios persistentes e espaços de criatividade

Belo Horizonte foi planejada e construída para ser a capital política e administrativa do Estado de Minas Gerais e concebida sob a ideologia republicana, exaltando a ordem nos espaços e na administração pública. O acesso à moradia privilegiou as classes sociais com maiores rendas e aquelas que obtinham benefícios, por meio de doações ou compras, ocorridas de forma controlada. Surgiram, desde a fundação da capital, cafuas, barracos, barracões e favelas como alternativa às classes populares e, posteriormente, os loteamentos precários periféricos, promovidos, tanto pelo setor público, como pelo setor privado. A falta de moradia adequada para uma parte da população iguala Belo Horizonte a qualquer outra cidade latino-americana. Entretanto, diferente de muitas cidades latino-americanas, a constituição dos movimentos sociais de Belo Horizonte, de caráter reivindicatório ao direito à moradia(politics), motivou a criação de políticas públicas (‘policies’), de caráter programático, para fins de atendimento a esse direito. Essas políticas públicas são

reconhecidas pelo seu pioneirismo⁸⁰ e pelo grau de criatividade jurídica-institucional adotado ao longo do tempo, para lidar com os anseios e forças da sociedade – características tais que tornam suas políticas dignas de análise.

Em uma síntese histórica apertada⁸¹, a criação do Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares, em 1955, pela Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955 foi o resultado de pressão dos “Comitês de Melhoramento”, com representantes dos bairros de periferia e da “União de Defesa Coletiva”, formada por moradores de vilas e favelas. Enquanto a demanda dos movimentos era pelas melhorias e pelo fim dos despejos, a incumbência do departamento foi a “recuperação moral e econômica dos habitantes das favelas, por via da eliminação destas e sua substituição por bairros populares e moradias de baixo custo”, com ações pontuais de desfavelamento e construção de conjuntos. Nesse período, as ‘policies’ mais exitosas de melhorias dependiam, quase sempre, dos compromissos estabelecidos com os candidatos, nas fases pré-eleitorais (FARIA, 1985, p. 38), sem que houvesse a constituição de uma política com dotação orçamentária para essa finalidade – caracterizando uma forma de atuação de desfavelamento, como apontado no primeiro paradigma.

No período entre 1964 e 1985, o Brasil viveu uma ditadura civil-militar, com rompimento das classes populares com os seus vínculos político-partidários e com o surgimento de um Estado como agente histórico e sujeito político maior. Momento da criação do BNH – Banco Nacional da Habitação e de uma política regida por critérios de rentabilidade econômica: das 4,5 milhões de unidades financiadas, somente 1,5 milhão (33,3%) foi destinado aos setores populares (com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos), sendo que os atingidos pelos programas alternativos (entre 1 e 3 salários mínimos) foram contemplados com apenas 250 mil unidades, o que significa 5,9% do total (OSTOS, 2004, p.42). Nesse período, as políticas públicas do município operavam como engrenagem auxiliar para os interesses nacionais, as “União de Defesa Coletiva” foram colocadas sob intervenção federal e vários líderes dos movimentos de favelados foram intimados a depor, no Departamento de Vigilância Social – DVS (SOMARRIBA, 1984, p. 46). Em 1971, o

⁸⁰ Edésio Fernandes, um dos autores, destacou o pioneirismo da experiência de Belo Horizonte (FERNANDES, 1998).

⁸¹ Essa tese não tem como objetivo a recomposição histórica das políticas de habitação em Belo Horizonte. Para maior conhecimento, ver BEDÊ (2005) e OSTOS (2004). Importante mencionar que, naquele momento, a demanda dos movimentos era de garantir a posse de suas moradias, através do reconhecimento de parâmetros urbanísticos especiais para consolidação das localidades, culminando na Lei do PROFAVELA.

Departamento Municipal de Bairros e Habitações Populares foi substituído pela Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – CHISBEL⁸², que foi responsável pelos desfavelamentos para realização de obras públicas programadas, atuando entre 1971 e 1983.

Nesse período, ocorreu uma grande produção em Belo Horizonte do ‘loteamento popular’, proveniente de uma ação orquestrada por parte do capital imobiliário (COSTA, 1994). Esses loteamentos populares periféricos são responsáveis pela expansão urbana no Município, sem a presença de investimentos públicos. Historicamente, as ‘policies’ para os loteamentos foram de buscar a sua regularização– em um primeiro momento por meio da Lei Municipal nº 1.212/1965, que dispõe sobre a aprovação de vilas e bairro existentes de fato, sendo responsável pela regularização de 42% dos lotes do município (SALOMÃO, 2005, p.34) – e pelo interesse na arrecadação do IPTU dos loteamentos clandestinos⁸³, mas aplicados, muitas vezes, na cidade formal (SALOMÃO, 2005, p.52), permanecendo, nesse período, uma desigualdade quanto aos níveis de atendimento de serviços de infraestrutura e serviços.

Após 1977, os movimentos sociais foram se reorganizando, reivindicando e sensibilizando quanto às condições de vida das classes populares. Nesse período, a produção de bens básicos privilegiava as demandas das classes médias mais altas e as demandas sociais se avolumavam. A ampliação do espaço da política resultou na criação do PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades), em 1979, pelo Governo do Estado de Minas Gerais. O PRODECOM representou o início da atuação de melhoria das condições de infraestrutura, em um modelo de investimento com participação das associações – de aproximadamente Cr\$ 44.000.000 investidos, Cr\$ 32.000.000 eram da comunidade, portanto para cada 1 cruzeiro do PRODECOM, eram 2,79 cruzeiros da comunidade (OSTOS, 2004, p.61). O deslocamento do eixo da luta dos favelados para a questão da posse da terra desmobilizou o movimento e levou à extinção do PRODECOM (CUNHA, 1993, p.136-141) em 1983.

O resultado das lutas da Pastoral das Favelas levou à criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas – PROFAVELA, um dos programas pioneiros no Brasil, que utilizava um arranjo jurídico-institucional de reconhecimento dos bairros, por meio da criação

⁸² Lei Municipal nº 1996, de 22 de setembro de 1971 – lei que cria a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – CHISBEL. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2932, de 10 de setembro de 1976. Entre 1971 e 1982, foram 9.888 famílias removidas, em torno de 68.194 pessoas, de 422 localidades (LOPES, 2010).

⁸³ O termo ‘clandestino’ surge, pela primeira vez, no Decreto nº 2.337/1973, caracterizando aquelas situações em que o loteador não apresentou o processo de parcelamento ao Município.

do Setor Especial 4 (SE-4) e da figura da urbanização específica, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. O PROFAVELA foi gerido pela Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC) – Lei nº 3.570, de 16 de junho de 1983, ficando encarregado de desenvolver a política municipal para as favelas, especialmente as obras de urbanização e a legalização dos terrenos favelados⁸⁴. Posteriormente, essas funções foram repassadas à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), antiga Ferro Belo Horizonte S.A. (FERROBEL), empresa de economia mista, pertencente à administração do Município.

No primeiro momento, a atuação pública da URBEL manteve a prática de intervenções pontuais em infraestrutura e regularização jurídica-legal da terra, com titulação das famílias. O instrumento jurídico adotado por Belo Horizonte foi o contrato de compra e venda, a título simbólico e foi, prioritariamente, utilizado para regularização das vilas e favelas situadas em áreas públicas municipais. Os momentos de interlocução com lideranças das ‘politics’ apontavam o limite desse tipo de atuação, por não dialogarem com o direito à cidade – pois ele pressupunha mais do que o ‘papel’ (OSTOS, 2004, p.66). São diversos os avanços legais e de processos de trabalho nesse período, formando uma expertise de atuação – que passa pela experiência piloto do Programa Alvorada⁸⁵, com realização de planejamento e intervenção urbana em algumas favelas com equipes interdisciplinares, com a participação dos moradores e desenvolvimento de procedimentos metodológicos, em um momento de introdução da cartografia computadorizada na atuação da administração pública.

Dessas experiências à institucionalização como Política Municipal de Habitação, alguns aspectos contribuíram para essas mudanças: a aprovação da Lei Orgânica do Município, em 1990: i) a administração pública será organizada segundo os critérios de descentralização, regionalização e participação popular; ii) as áreas de regularização são as ocupadas por população de baixa renda, sujeitas a critérios especiais de urbanização, bem como a implantação prioritária de equipamentos urbanos e comunitários. A Política Municipal de Habitação foi institucionalizada na administração do Prefeito Patrus Ananias, no período de 1993 a 1996. Existia uma determinação de assumir os desafios apresentados na área

⁸⁴ A legalização dos terrenos ocorre, desde o PROFAVELA, por meio de contrato de compra e venda, com emissão de escritura. A forma de controle de destinação dos territórios para famílias de baixa renda ocorre por meio da interveniência do poder público.

⁸⁵ O Programa Alvorada – Ações Integradas para a Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda – é resultado de um convênio de cooperação técnico-financeira entre os governos italiano, (representado pela AVSI – *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale*), e brasileiro, (Governo do Estado de Minas Gerais, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, através da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte e outras instituições.

habitacional, refletidos na falta de condições de saneamento e infraestrutura nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais, além do déficit habitacional.

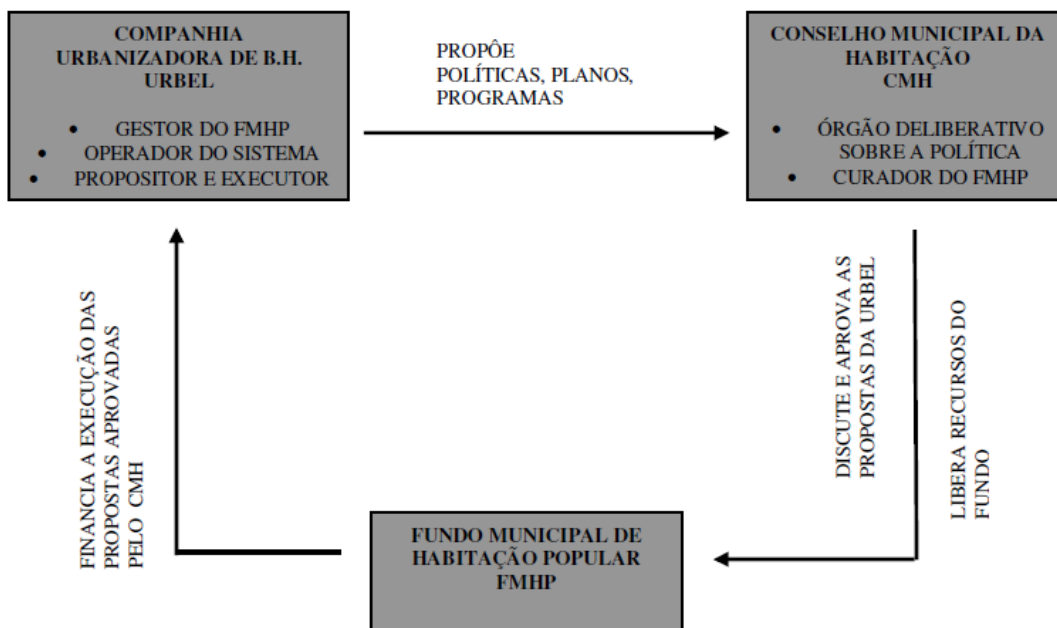
Nesse período, foi criada a Política Municipal de Habitação, composta pelo Fundo Municipal de Habitação⁸⁶, pelo Conselho Municipal de Habitação⁸⁷, a serem geridos e operados pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL (Figura 5). Foram definidas duas linhas de atuação da PMH, uma que se refere às melhorias dos assentamentos de interesse social existentes e, a segunda, à produção de novas unidades habitacionais. Além das linhas de atuação, foram estruturados os programas e as ações programáticas que, ao longo do tempo, passaram por aprimoramentos – recentemente⁸⁸ houve a inserção da linha de atuação da assistência e assessoria técnica. A linha de atuação, referente aos novos assentamentos ou provisão habitacional, atende às necessidades habitacionais delimitadas pelo subcomponente do déficit habitacional, isto é, situações que demandam “reposição” ou “incremento de estoque”, por meio da construção de novas unidades habitacionais (FJP, 2021, p.14).

⁸⁶Criado pela Lei Municipal nº 6.326 de 18 de janeiro de 1993. O Fundo Municipal de Habitação – FMH – destina-se ao financiamento dos programas e projetos habitacionais de interesse social. As receitas são provenientes de dotações orçamentárias municipais, recursos de convênios nacionais e internacionais e retorno de financiamento.

⁸⁷Criado pela Lei Municipal nº 6.508 de 12 de janeiro de 1994. O Conselho Municipal de Habitação – CMH é o canal institucional formal de participação da sociedade, com caráter deliberativo acerca das políticas, planos e programas habitacionais e de curadoria dos recursos a serem aplicados.

⁸⁸Revisão da Política Municipal de Habitação, ocorrida em 2018, formalizada pela Resolução LII que regulamenta a Política Municipal de Habitação.

Figura 5 – Política Municipal de Habitação.



Fonte: BEDÊ, 2005.

Considera-se que essa linha de atuação de provisão habitacional apresenta uma resposta mais ‘preventiva’ às necessidades habitacionais, incluindo também a nova linha de atuação nessa característica. A linha de atuação, de intervenção em assentamentos de interesse social, atende às necessidades habitacionais delimitadas pelo subcomponente de inadequação de domicílios, isto é, situações de habitações que não apresentam condições desejáveis de habitabilidade, como carência de infraestrutura, inadequação fundiária, ausência de banheiro, cobertura inadequada e adensamento excessivo de domicílios próprios. Nessa pesquisa, vamos considerar que essa linha de atuação apresenta uma resposta mais ‘curativa’ às necessidades habitacionais.

Quadro 2 – Quadro resumo das Linhas Programáticas, Programas e Ações e Modalidades da PMH.

POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO			
LINHAS PROGRAMÁTICAS	PROGRAMAS E AÇÕES	MODALIDADES	
Provisão Habitacional em Atendimento a Déficit Habitacional, Demanda Demográfica e Demanda de Remoções	Programa de Produção Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Construção de novas unidades • Requalificação de unidades existentes • Produção de lotes urbanizados 	<p>Ações Transversais/ Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Institucional</p> <p>Captação e Gestão de Recursos para Financiamento e Insumo da PMH</p> <p>Sistema Municipal de Habitação</p> <p>Sistema de Informação</p> <p>Elaboração de Políticas, Planos e Instrumentos Normativos</p> <p>Sistema de Monitoramento e Avaliação</p> <p>Manutenção de Intervenções Públicas</p> <p>Ações de Monitoramento Territorial</p> <p>Estruturação Administrativa do Setor Habitacional</p>
	Programa de Aquisição de Imóveis	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição monitorada • Financiamento ou Aporte para aquisição de unidades habitacionais 	
	Programa de Locação Social	<ul style="list-style-type: none"> • Locação Social Pública • Locação Social Privada • Locação por Organizações da sociedade civil • Subsídio ao locatário 	
	Programa Bolsa Moradia	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Moradia • Abono pecuniário 	
Intervenção em Assentamentos de Interesse Social	Programa de Intervenção Integrada	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenção Estrutural • Intervenção Pontual • Apoio à Gestão do Programa de Intervenção Integrada 	
	Programa de Regularização Fundiária e Edilícia	<ul style="list-style-type: none"> • Reg. Fund. Vilas/Favelas e Loteamentos implantados pelo PP • Reg. de Conjuntos Habitacionais implantados pelo PP • Reg. Fund. Loteamentos Privados Irregulares • Reg. de outras tipologias de assentamentos de IS • Regularização Edilícia 	
	Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR)	<ul style="list-style-type: none"> • Plano de Mobilização Social • Plano de Atendimento Emergencial • Plano de Obras 	
	Programa de Remoção e Reassentamento		
Assistência e Assessoria Técnica	Programa de AAT individual	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à produção de novas moradias • Apoio à melhoria habitacional de moradias existentes • Apoio à regularização fundiária e à regularização edilícia • Apoio à mitigação/erradicação de risco geológico-geotécnico e/ou construtivo 	
	Programa de AAT coletiva	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à produção de conjuntos habitacionais • Apoio à regularização e/ou urbanização de assentamentos de IS • Apoio ao planejamento de ações e à organização social 	
	Programa de financiamento de material e mão de obra	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento de mão de obra • Financiamento de material de construção 	

Fonte: Resolução LII, do Conselho Municipal de Habitação, aprovada em 13 de dezembro de 2018.

Também na perspectiva ‘curativa’, as ‘policies’ para os loteamentos clandestinos estavam institucionalizadas pelo programa municipal de regularização e urbanização dos loteamentos existentes de fato, conhecido como PROBAIRRO, conforme regras estabelecidas pelo Decreto nº 5.926 de 3 de maio de 1988. Nesse período, as regras para parcelamento, ocupação e uso do solo estavam definidas pela Lei nº 4.034/1985. Curiosamente, Belo Horizonte apresentava glebas delimitadas como zona rural até 1996, quando todo o município passa a ser zona urbana – os impactos da alteração da legislação sobre a expansão urbana para essas glebas, anteriormente rurais, e de capturas das rendas fundiárias pelos proprietários originais são desconhecidos pela literatura⁸⁹ e não se pensou em instituir nenhum mecanismo de captura das rendas fundiárias até esse momento, mesmo em um contexto que a administração pública concebia a PMH, com ampla necessidade de recursos para o Município fazer frente às demandas sociais.

⁸⁹ Vale ressaltar que três das cinco áreas de estudo: Maria Tereza, Mirante do Tupi e Comunidade Dandara estavam situadas em zona rural e os proprietários originais capturaram essas rendas geradas pela conversão de uso de rural e urbano, por esse ato de alteração da legislação.

A linha programática de intervenção em assentamentos de interesse social tem, como objetivo geral, promover a qualificação das condições de moradia para atendimento das necessidades habitacionais abrangidas pela inadequação de domicílios, por meio de alternativas diversificadas que considerem os níveis diferenciados de complexidade urbanística, ambiental, jurídica e/ou social dos assentamentos de interesse social. Essa linha programática responde ao surgimento da intervenção integrada, resultante de críticas às primeiras ações do PROFAVELA, que privilegiava a regularização jurídico-legal, sem que as localidades estivessem devidamente providas de condições urbanísticas adequadas para consolidação das moradias.

Como mencionado, os planos integrados foram as respostas de aprimoramento das ‘policies’ em relação às críticas relativas à “pulverização de recursos” em “obras pontuais”, sem o devido conhecimento da hierarquia das demandas, das necessidades sociais e de aspectos técnicos relevantes como a drenagem urbana, por exemplo. As primeiras experiências de planos de intervenção integrada ocorridas durante o Programa Alvorada e os planos subsequentes foram essenciais para aprimorar a experiência até a institucionalização dos PGEs - Planos Globais Específicos pela Lei Municipal nº 7165/1996.

Os Planos Globais Específicos – PGEs são realizados para cada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS⁹⁰, abrangendo ZEIS-1 (vilas, favelas) e ZEIS-2 (loteamentos implantados pelo Poder Público). Constituem o instrumento para definição das intervenções estruturantes necessárias em cada assentamento. Nesse sentido, o PGE forma uma base de referência para investimentos progressivos, objetivando a consolidação definitiva das áreas de interesse social e a superação das fases de intervenções pontuais desarticuladas, tornando-se requisito obrigatório à disputa de recursos públicos no Orçamento Participativo⁹¹, a partir do ano de 1998.

Os PGEs consideram três níveis de abordagens: físico-ambiental, jurídico-legal e sócio organizativo (Figura 6), elaborados concomitantemente e contendo, no mínimo, um levantamento de dados e diagnóstico integrado, a proposta, o cronograma de implantação das atividades, com priorização de intervenções e estimativas de custo e as diretrizes para

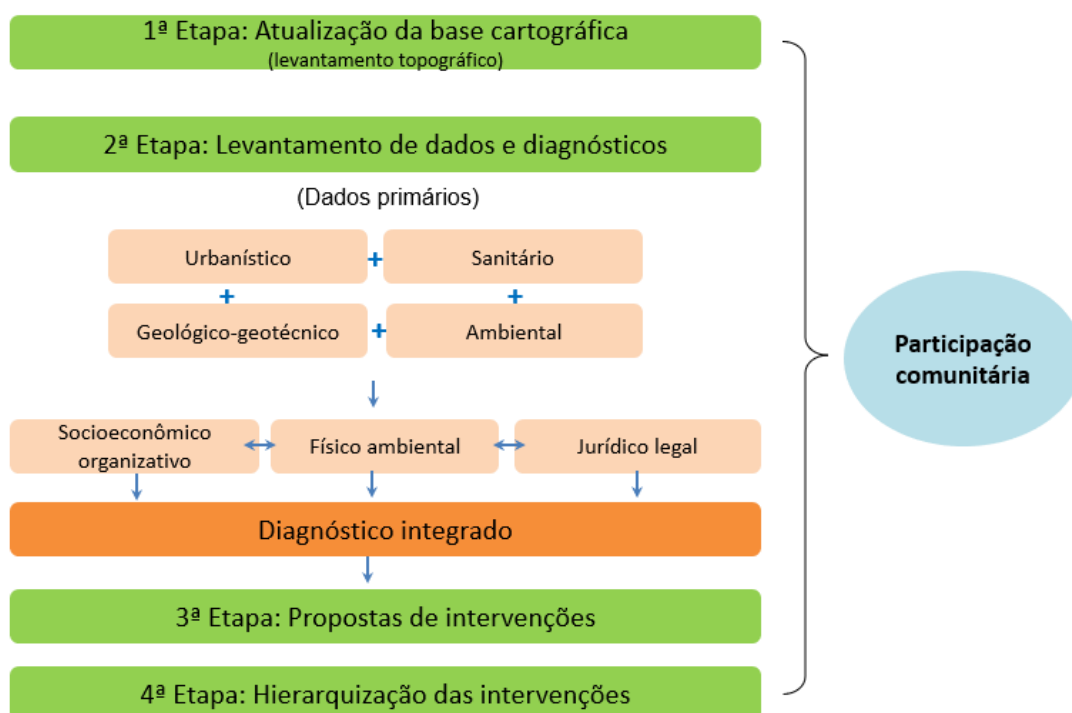
⁹⁰ ZEISs-1, regiões ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, nas quais existe interesse público em promover programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, urbanística e jurídica, visando à promoção da melhoria de vida de seus habitantes e sua integração à malha urbana; ZEISs-3, regiões edificadas em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

⁹¹O Orçamento Participativo foi implantado em 1993, tendo como diretriz a democratização da gestão do Executivo; a transparência na aplicação dos recursos públicos; a participação popular na definição dos investimentos, conferindo-lhe o caráter decisório.

parâmetros de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Os planos são realizados com a participação dos moradores, por meio de um Grupo de Referência - GR, composto por representantes da associação de moradores, grupos comunitários formais e informais da área de estudo e do entorno.

O Grupo de Referência possui atribuições de acompanhar a elaboração e a execução do plano, as ações públicas ou privadas na área, a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros e de atuar como interlocutor entre a comunidade e o poder público. Além do acompanhamento pelo GR, são realizadas audiências públicas, ao longo do processo de realização do plano, expandindo as informações para todos os moradores. Essa comunicação legitima, para os moradores, o interesse público de regularização das localidades e gera expectativas de continuidade das etapas subsequentes.

Figura 6 – Etapas dos Planos.

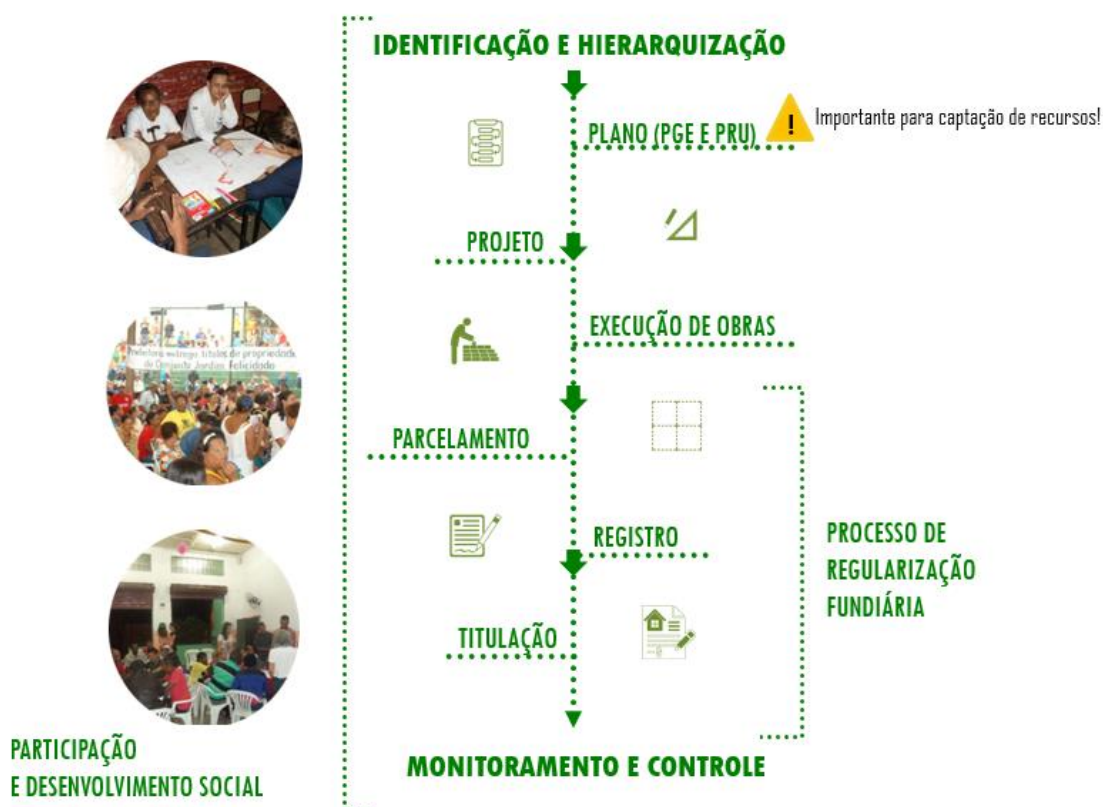


Fonte: apresentação PRU na Comunidade Dandara, em 2017. URBEL e SUPLAN/PBH.

O PGE é uma das primeiras etapas da regularização fundiária plena, conforme apresentado pela Figura 7. Após a etapa de planejamento, seguem as etapas subsequentes: elaboração de projeto executivo e estudos de impacto ambientais, quando necessário, execução de obras de reorganização do sistema viário, de implantação de infraestrutura e consolidação geológico-geotécnica, entre outras, parcelamento, registro no cartório, titulação individual das famílias. Em geral, a priorização de um assentamento em relação ao outro,

segue uma ordem relacionada à deliberação pública do Orçamento Participativo, aos cronogramas vinculados às decisões judiciais de cumprimento de sentença e/ou outras prioridades decorrentes de evidente interesse público, quando a falta de atuação pública pode gerar efeitos ambientais irremediáveis. Como mencionado no capítulo 1 (item 3), a priorização requer critérios objetivos relacionados à distribuição e redistribuição de renda.

Figura 7 – Etapas de regularização fundiária.



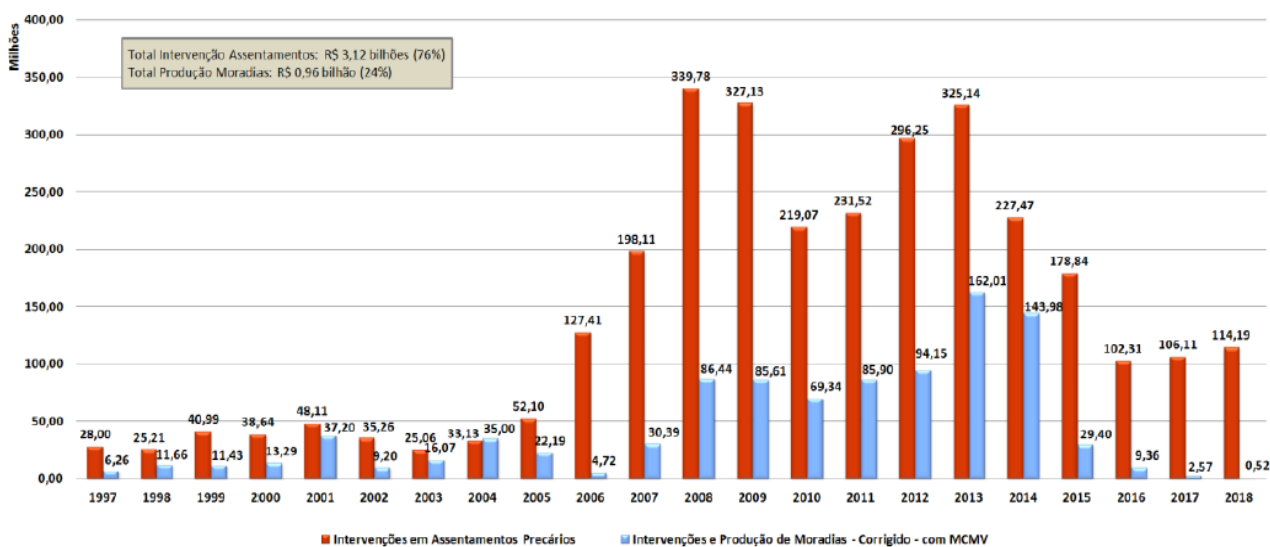
Fonte: URBEL/ Apresentação da PMH em 2018.

Entretanto, a realização de um plano é o primeiro passo, mas sua execução depende de recursos ordinários e extraordinários. Em geral, os moradores mobilizavam para conquistar os recursos nas rodadas do Orçamento Participativo. Em geral, esses recursos ordinários do Orçamento Participativo- OP não são suficientes para a implementação das obras estruturantes. As 'policies' utilizaram outras fontes de recursos federais, como o Programa Morar Melhor/Programa Especial de Habitação Popular – PEHP com recursos obtidos por meio de repasse do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES em 2003, Programa de Aceleração do Crescimento - PAC1 no âmbito do Programa Saneamento para todos e Pró-Moradia, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2, com recursos através do OGU 2011 e 2012, no âmbito dos programas de prevenção e erradicação de riscos em assentamentos precários e do programa de integração de assentamentos precários do

Ministério das Cidades (URBEL, 2019), confirmando a consolidada experiência de Belo Horizonte de atuação pública nas vilas e favelas.

Para uma referência de investimentos, de 1997 a 2018, foram aplicados 4,08 bilhões de reais: 76% em intervenções em assentamentos existentes e 24% na produção de moradias, sendo 45% recursos municipais e 55% são vinculados, principalmente a contratos de financiamento ou repasse ou desembolsados pela Caixa Econômica Federal – CEF na construção das unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida/faixa 01. Os recursos municipais, somados, equivalem a intervalos entre 0,92% a 5,46 em relação à receita do Município (URBEL, 2019, p.104). Há uma expectativa, com a entrada em vigor do Plano Diretor – Lei nº 11.181/2019, de que a aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir amplie as possibilidades de auferir recursos para promoção da PMH.

Figura 8 – Gastos com produção de moradias e intervenções em assentamentos precários de 1997 a 2018, com recursos CEF/MCMV.



Fonte: URBEL, 2019.

Os 76% de investimentos aplicados em assentamentos existentes possibilitaram a elaboração de 70 (setenta) Planos Globais Específicos - PGE, instrumento de planejamento das intervenções físico-ambientais, socioeconômicas e jurídico-legais; investimentos estruturantes em 12 (doze) localidades de ZEIS, em que foi implementado o Programa Vila Viva⁹², incluindo intervenções físicas, remoção e reassentamentos, gerenciamento, bolsa

⁹²Vila Viva é um programa de ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização dos assentamentos existentes, objetivando melhorar o estoque de moradias existentes. Consiste na execução de transformações profundas nos diversos núcleos habitacionais, por meio da implantação e melhoria do sistema viário, das redes de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem, de consolidação geotécnica, de melhorias habitacionais, remoções e

moradia, desapropriação, trabalho social e regularização fundiária, somando uma população de 45.784 pessoas (em torno de 54% dos domicílios localizados nas vilas e favelas), além de 358 empreendimentos do Orçamento Participativo, programa de democratização sobre a discussão da destinação de recurso, representando 0,45 bilhões de reais de investimentos, distribuídos por outras áreas de vilas e favelas.

Os 24% de investimentos aplicados na produção de moradias totalizaram 28.136 unidades habitacionais, parte dessa produção foi em atendimento ao déficit habitacional⁹³ e, o restante, em atendimento às necessidades de reassentamento dos programas de urbanização, como o Programa Vila Viva, Orçamento Participativo e outros convênios. Nesse período ocorreram remoções com indenizações e reassentamento monitorado⁹⁴ de 14.906 famílias, número aproximado da produção habitacional para o déficit de 18.233 unidades.

Considerando essa distribuição, observa-se que a linha programática de intervenções em assentamentos de interesse social, de caráter ‘curativo’ recebeu a maior parte dos recursos, enquanto a provisão habitacional tem uma menor participação na soma total de investimentos. O Quadro 2, apresenta as Linhas Programáticas, Programas e Ações e Modalidades da PMH, sendo uma novidade a linha de assistência e assessoria técnica, com um caráter mais ‘preventivo’. Em que pese o reconhecimento de que políticas de caráter curativo podem estar promovendo um efeito inverso ao desejável sobre o conjunto de mercado, podendo efetivamente inflacionar os preços dos terrenos e, direta ou indiretamente, retroalimentar a informalidade (SMOLKA, 2003, p.119), subsequentemente, a universalização da infraestrutura por todos os assentamentos de interesse social teria um impacto significativo de redução das rendas diferenciais entre esses mesmos assentamentos e entre a cidade informal e formal. Motivada por essa questão essencial, a pesquisa analisa os impactos dos investimentos públicos na linha programática de atendimento aos assentamentos existentes (um breve alerta: tomando Belo Horizonte como ‘laboratório’ em um contexto de incompletude na provisão de infraestrutura).

reassentamentos, de regularização fundiária até o nível da titulação (inclusive com reparcelamento do solo) e da promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades (URBEL, 2018, p. 32).

⁹³No período de 2000 a 2010, houve uma queda percentual do déficit habitacional básico de 8,3% para Belo Horizonte, conforme revisão do PLHIS/2014.

⁹⁴Reassentamento monitorado envolve o acompanhamento, pelo poder público, de compra de um imóvel referente ao Programa de Assentamento de Famílias Removidas, em Decorrência de Execução de Obras Públicas Municipais – PROAS.

4.2 Novos assentamentos informais para a Política Municipal de Habitação (PMH): reconhecimento de novos desafios e de oportunidades de revisão de paradigmas sócio-políticos

A Região Metropolitana de Belo Horizonte em 2015 possuía 5,2 milhões de habitantes, figurando como a terceira maior aglomeração urbana do Brasil. Belo Horizonte é seu núcleo central, 2,5 milhões de pessoas em uma extensão territorial de 331 km², concentrando aproximadamente 50% da população da RMBH e grande parte das necessidades habitacionais, como apontado, em 2010, durante a realização do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Baseado no Censo IBGE de 2000, que apontava a existência de 7,09% dos domicílios com carência de infraestrutura (URBEL, 2010a, p.13), o plano apontou que esses domicílios se concentravam em assentamentos precários, que não estavam demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, constituindo duas tipologias de assentamento: os loteamentos irregulares, expressão da atuação da iniciativa privada e as ocupações organizadas, expressão de uma luta política pela moradia.

Historicamente, até à III Conferência de Política Urbana, realizada em 2009, os temas de regularização urbanística dos loteamentos estavam separados dos temas de regularização fundiária de vilas, favelas e conjuntos. O reconhecimento de que alguns loteamentos privados apresentavam situação de precariedade maior do que as vilas e favelas foi relevante, para que o PLHIS apontasse a necessidade de caracterização das inadequações habitacionais dessas localidades. Decerto, a falta de uma integração das políticas públicas nesses territórios fez com que sem mantivessem em uma situação de maior precariedade até do que algumas vilas e favelas do Município.

Nesse período (2009/2010), a organização institucional da Prefeitura de Belo Horizonte refletia a separação entre as atribuições: a Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana – SMARU era responsável pelos loteamentos privados irregulares⁹⁵, mas encontrava limites à aplicação da legislação urbanística para as situações que indicavam a necessidade de investimentos em obras de adequação, por presença de áreas ocupadas não consolidáveis definidas por legislações estaduais ou federais e situações de risco geológico-geotécnico; a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, era responsável pelas intervenções em vilas, favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais públicos. A Secretaria

⁹⁵ O universo de atuação da SMARU estava contextualizado no Programa BH Legal, que operacionalizava a Lei Municipal nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005, permitindo ampliar o reconhecimento oficial das situações existentes nas plantas de origem.

Municipal de Políticas Urbanas–SMURBE, órgão que coordenava a SMARU e a URBEL, foi responsável por um trabalho pioneiro de identificação e caracterização de todos os loteamentos privados irregulares⁹⁶, classificando-os por tipos, dentre eles, os de interesse social, utilizando critérios de renda familiar inferior a 6 (seis) salários mínimos, carência de infraestrutura e a predominância de edificações com padrão construtivo regular ou ruim. O universo compreendia os loteamentos clandestinos, implantados antes de 1979 e os irregulares, implantados após 1979, em parte ou totalidade dos bairros.

Se, por um lado, o PLHIS (URBEL, 2010b) apontava os avanços e desafios da PMH, por outro lado a intensificação da prática de ocupações urbanas, desde 2009, com apoio de movimentos organizados como as Brigadas Populares, a Comissão Pastoral da Terra, o Movimento Luta de Bairros – MLB, o Fórum de Moradia do Barreiro, o Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM, a União Nacional por Moradia Popular – UNIÃO, e de diversos grupos sociais e universidade gerou novos desafios institucionais. Apesar de todos os investimentos governamentais, eles não eram suficientes para a provisão de acesso à moradia, situação agravada pelo aumento do preço do solo urbano e pela crise macroeconômica que se anunciava.

Os movimentos, por sua vez, retomaram uma forma de luta política de ocupação de terras ou imóveis subutilizados e não utilizados. A produção de moradias autoconstruídas foi numericamente superior à produção habitacional da PMH⁹⁷ e atendeu às necessidades habitacionais imediatas. Na visão da PMH instituída, as novas moradias autoconstruídas ainda apresentam necessidades de investimentos públicos em infraestrutura, erradicação de situações de risco geológico-geotécnico e outras demandas de qualificação urbanística, com maior ou menor grau de orientação em relação à sua conformidade com a legislação federal e municipal, pressionando pela organização programática de novos investimentos públicos.

⁹⁶ Vale ressaltar que, em torno de 36.618 lotes de Belo Horizonte têm suas edificações regularizadas, cuja situação é “aprovada e com registro de baixa total”, correspondendo a aproximadamente 10% do número de lotes aprovados. Portanto, parâmetros de informalidade ou irregularidade são insuficientes para caracterizar o interesse social de promoção da regularização fundiária. Fonte: dados enviados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2016: 347.456 lotes existentes, incluindo os vagos e públicos, 36.618 lotes com edificações regularizadas (LIMA, 2017, p. 169).

⁹⁷ Foram 28.136 unidades habitacionais produzidas de 1993 até 2018, sendo: 6313 pelo PMCMV, 4659 pelo OPH - Orçamento Participativo da Habitação, 7261 pelo PAR - Programa de Arrendamento Residencial, 6376 pelo Programa Vila Viva e Drenurbs para reassentamento, 3.537 destinadas aos outros reassentamentos de famílias. Fonte: URBEL, 2019. Portanto das 28.136 unidades habitacionais, 18.233 constituem respostas ao déficit habitacional. Estima-se 15.781 moradias produzidas em ocupações urbanas (2009-2020), desde Dandara e 7.928 moradias construídas pela prefeitura, desde a criação do MCMV em 2009. Fonte: BELO HORIZONTE, 2020.

As ‘politics’, provocadas pelo envolvimento de 29.000 famílias⁹⁸, nessa forma de acesso à moradia, geraram ganhos político-pedagógicos no processo de luta por direitos, novos atores sociais coletivos e pressão por alterações dos paradigmas sócio-políticos, em especial, no que se refere aos conflitos judiciais, colocando em discussão os limites do direito de propriedade em relação aos de posse. As ‘policies’ decorrentes dessas novas experiências experimentam formas de conflito em relação à forma como o judiciário tem interpretado os direitos de propriedade, por vezes, beneficiando diretamente aqueles que possuem uma titulação de domínio formal, mesmo quando descumprem a função social da propriedade, aspecto que trataremos novamente no capítulo 5 (item 7). E esse benefício aos proprietários originais ocorre na interpretação pelo judiciário da propriedade como sua expressão econômica, por vezes, estimando os preços da terra baseados em expectativas. Conforme Castro (2001b), a Constituição Federal garante o direito de apropriação privada de bens, mas esse direito não confere à propriedade qualquer função social. O direito à propriedade e a função social da propriedade são dois direitos que são interdependentes. O direito à propriedade é o direito individual, oponível à sociedade. O segundo direito é o coletivo, oponível ao proprietário.

No caso da RMBH, a atuação do Estado de Minas Gerais foi de constituição de uma mesa de diálogo para resolução de conflitos e/ou de apoio às ações de reintegração de posse por meio da ação policial. O Município, por sua vez, apoiava as decisões judiciais por meio de cadastros das famílias, informações sobre a legislação municipal, políticas públicas de assistência social. O judiciário tem um papel essencial na reconstrução do conteúdo dos direitos nas situações de conflitos fundiários, ao questionar o descumprimento ao direito à moradia pelo Município⁹⁹, considerando o caráter de “política governamental de fomento”, conforme apontado anteriormente.

De fato, quando o Município possui uma ‘policy’ instituída, os recursos seguem uma programação orçamentária. Com o desenrolar das disputas judiciais que envolvem interesses da coletividade dos moradores e de proprietários – muitas vezes o Município é chamado a integrar o processo, atuando como terceiro interessado em razão das obrigações como ente

⁹⁸ Estimativa preliminar por meio de contagem de edificações visualizadas por foto aérea, considerando, como referência, 27 novas localidades da base de ocupações, produzida pela empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (PRODABEL).

⁹⁹ Nestes casos, “cabe à autoridade prestar contas, informar como está sendo planejado o enfrentamento da questão, quais os meios imediatamente disponíveis, quais os resultados a serem obtidos ao longo do tempo. Só desse modo se terá o verdadeiro escrutínio da conduta do Poder Público” (BUCCI, p.2013).

público, pelo seu ‘poder’ e ‘dever’ de atendimento ao direito constitucional da moradia. Em geral, neste contexto, as condições de atuação não estão estabelecidas de forma programática, ficam bastante limitadas ao orçamento disponível ou às prioridades governamentais, na escala macro institucional. Nesses casos, os movimentos pressionam com a ação direta de enfrentamento - ‘politics’ (Figura 9), como a ocupação da sede da Prefeitura em 2013, com incidência no âmbito micro institucional, como a criação de uma comissão para estudar medidas para regularização fundiária¹⁰⁰.

Figura 9 – Marcha das ocupações à Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais contra as remoções forçadas em Belo Horizonte, em 2014 (à esquerda) e ocupação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, em 2013 (à direita).



Fontes: <http://freigilvander.blogspot.com/2014/12/por-um-natal-sem-despejo-marcha-das.html>;
<https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-que-se-conquistou-na-ocupacao-da-prefeitura-da-bh/>.

Uma das propostas da comissão foi a alteração do conceito de áreas de interesse social, deixando de se referir exclusivamente a loteamentos irregulares ou clandestinos. As Área Especial de Interesse Social - 2 – AEIS-2 tornam-se “loteamentos passíveis de regularização fundiária ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, que se enquadre nos critérios de atendimento da Política Municipal de Habitação” e esse conceito foi incluído no novo Plano Diretor. Nesse período, os Planos Diretores Regionais – PDRs¹⁰¹ estavam contratados e identificavam as ocupações organizadas como AEIS-2.

¹⁰⁰ Comissão formada por gestores e técnicos da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana, Secretaria de Governo, em 2013.

¹⁰¹ Os Planos Diretores Regionais – PDRs foram concebidos como um instrumento de definição de uma política territorial de planejamento e de gestão urbana municipal no âmbito local, sendo elaborado um plano para cada uma das nove regionais de Belo Horizonte. Os Planos têm por objetivo final a definição de uma estrutura urbana, bem como a indicação de instrumentos de política urbana que garantam a efetivação dos princípios contidos no Plano Diretor municipal, reorientando o processo de evolução socioeconômica e físico-territorial da região e garantindo a distribuição mais igualitária dos ônus e benefícios dos processos de urbanização para as diversas áreas da cidade. Fonte:

Apesar dessa identificação no âmbito micro institucional, os documentos para a rodada do Orçamento Participativo 2013/2014 vetavam a solicitação de planejamento e obras de urbanização e infraestrutura para os assentamentos que estiverem integralmente sob ações judiciais de reintegração de posse. As ‘politics’ internas à administração pública foram fundamentais para permitir a obtenção de recursos por meio do OP para elaboração do Plano de Regularização Urbanística- PRU. O argumento foi de considerar o PRU como um facilitador para a identificação de demandas e para resolução de conflitos, compreendendo o caráter processual de planejamento. Pela prevalência dessa razão, hoje a Comunidade Dandara, uma das primeiras ocupações organizadas, tem seu PRU concluído.

Outros atores que protagonizaram conflitos nesse período foram os próprios representantes de movimentos por moradia organizados, que aguardam o acesso de execução de programas habitacionais. Tal espera é reconhecida, de forma pejorativa, como ‘fila’ e, para esses grupos, as ocupações organizadas ‘furavam a fila’ com a sua forma de luta política. A ‘fila’, por si mesmo, é a evidência de que as ‘policies’ são programáticas pois os recursos são limitados (seguem deliberações mais amplas e macro do que seja prioridade), mesmo em situações de PMH instituídas, como ocorre em Belo Horizonte.

A ampliação desse conceito das AEIS-2, abrangendo as ocupações organizadas, passaram pelas deliberações públicas da IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014. Outra novidade foi a unificação dos grupos de discussão dos programas de regularização, da SMARU e da política habitacional, da URBEL. Antes mesmo da aprovação da Lei originária das discussões da IV Conferência Municipal de Política Urbana- CMPU, foram declarados, por decreto¹⁰², como de interesse social, diversos assentamentos constituídos por famílias de baixa renda, considerados consolidados em decorrência de sua extensão, do número de famílias ou do tempo de ocupação, incluindo as ocupações da região da Izidora¹⁰³, além daquelas que foram identificadas na IV CMPU.

<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/regionais>. Acesso em: 26 de maio de 2021.

¹⁰² Decreto nº 16.888, de 12 de abril de 2018 que declara assentamentos de interesse social e institui a comissão intersetorial para conduzir os procedimentos decorrentes deste decreto. Posteriormente, a Lei nº 11.181/2019 que aprova o Plano Diretor do Município reconheceu os assentamentos de interesse social. Nessa mesma data foi promulgado o Decreto nº 16.889, de 12 de abril de 2018, que dispõe sobre ações de Controle e de Monitoramento de Áreas Públicas Municipais e cria o Grupo Executivo de Controle e Monitoramento de Áreas Públicas Municipais.

¹⁰³ A Região da Izidora é uma área que possui atributos ambientais relevantes para toda a cidade e parte da área foi ocupada. Tornou-se um dos maiores conflitos de terra da América Latina. Atualmente está em desenvolvimento um Plano de Urbanização Sustentável na região da Izidora, cujas principais ações estão relacionadas à urbanização, com foco em infraestrutura, recuperação ambiental,

Posteriormente ao Decreto, foram definidas as áreas prioritárias para a atuação das concessionárias de serviços, sendo considerados os critérios de renda, infraestrutura e risco geológico-geotécnico¹⁰⁴. Foram definidos dois grupos prioritários: o primeiro, formado por 15 (quinze) assentamentos, envolvendo uma população de 16.102 habitantes (Ver figura 10) e o segundo, formado por aproximadamente 12 (doze) assentamentos, ainda em processo de identificação das vias liberadas para implantação de infraestrutura. Entre esses assentamentos prioritários, estão 3 (três) das áreas de estudo dessa pesquisa: Mirante do Tupi, Comunidade Dandara e Maria Tereza, compreendendo parte dos logradouros¹⁰⁵, que não tinham restrições ou impedimentos à consolidação.

Essas discussões iniciais servem como um ensaio, sem resultar em conclusões formais de políticas para essas localidades. Nesse contexto, o Grupo de Trabalho¹⁰⁶ tem sido o apoio técnico das ações relativas ao Decreto nº 16.888/2018, das respostas em relação às ações civis públicas, ocupações de áreas de preservação, demandas emergenciais e recomendações de políticas. Cabe salientar que a definição de políticas para os assentamentos de interesse social é uma das atribuições do Conselho Municipal de Habitação Popular, cuja revisão recente da Resolução LII abrange as AEIS-2 e que as ‘policies’ dependem, essencialmente, dos contextos das ‘politics’, que ocorrem nessas esferas de participação entre Estado e sociedade, além das ações reivindicatórias por meio de ativismos sociais.

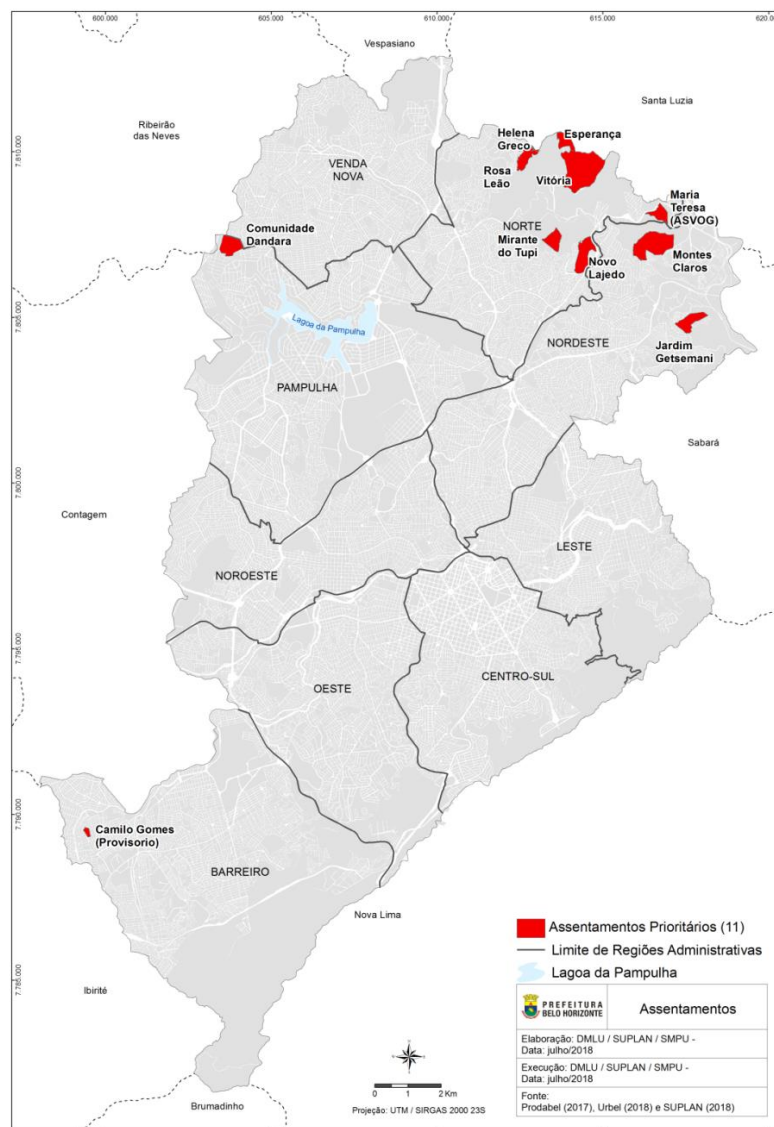
implantação de equipamentos públicos, melhorias habitacionais e intervenção em áreas de risco.<https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/prefeitura-e-onu-firmam-acordo-para-intervencoes-sustentaveis-na-izidora>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

¹⁰⁴ A existência de um trabalho preliminar de hierarquização das AEIS-2 facilitou a identificação das áreas prioritárias. Esse trabalho preliminar de hierarquização dos loteamentos irregulares do município de Belo Horizonte foi coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano em conjunto com a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL e Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana – SMARU.

¹⁰⁵ A atuação do poder público, nesse primeiro momento, não compreende a urbanização completa desses logradouros. Aqueles que foram selecionados possuem condições de receber a infraestrutura sem a realização de obras, somente com definição, em desenho esquemático, do greide e largura dos passeios.

¹⁰⁶ Grupo criado em 2018 para formulação e sugestão de políticas públicas de atuação nas AEIS-2, constituído por representantes de diversas secretarias, entre elas a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, a Subsecretaria de Planejamento Urbano - SUPLAN, a Subsecretaria de Regulação Urbana - SUREG, entre outras secretarias como a SUFIS, SUDECAP, SMMA, PGM e SMFA.

Figura 10 – Mapa de assentamentos de interesse social prioritários.



Fonte: SUPLAN/SMPU/PBH.

Posteriormente, o reconhecimento de alguns loteamentos irregulares e ocupações organizadas como das AEIS-2 pelo Plano Diretor, Lei nº 11.181/2019¹⁰⁷, pode ser considerado um avanço no campo do direito à moradia. Esses novos assentamentos, somados com a população moradora de vilas e favelas e dos conjuntos habitacionais, totalizam 19% da população de Belo Horizonte e ocupam apenas 8% do território municipal.

¹⁰⁷ Importante destacar que, no ano de 2018/2019, no processo de tramitação da Câmara Municipal, foi apresentada uma emenda aditiva de autoria do legislativo, incorporada com alterações na Emenda Substitutiva nº 146 ao Projeto de Lei nº 1749/2015, classificando outras ocupações como AEIS-2 e algumas como ZEIS-1.

Além do avanço da proposta no campo da concessão de direitos para os moradores, foram mantidas as ações civis públicas em curso pela Procuradoria Geral do Município que responsabilizam os loteadores que promoveram o parcelamento irregular do solo, pelo descumprimento de obrigações urbanísticas. Assim, o cenário que se conforma, é de constituição inicial de uma política pública que reconhece o dever do responsável pela ação e o direito do morador no que se refere à moradia. Como alguns desses loteamentos têm processos em tramitação no judiciário, o Ministério Público tem um papel relevante na definição, caso a caso, das ações de responsabilidade pública¹⁰⁸, incidindo na definição de prioridades de investimentos.

Optou-se por descrever e refletir sobre os desafios em quatro itens: desafios que o reconhecimento desses novos assentamentos apresenta para a PMH, desafios do planejamento à execução, de aprimoramento das políticas de remoção e reassentamento e do monitoramento territorial. Em geral, serão apresentados em quadros esquemáticos com informações sobre o desafio, os aspectos positivos e os aspectos negativos, inspirados na experiência de Belo Horizonte e algumas questões problematizadas pela pesquisa, no intuito de orientar algumas saídas ou alternativas a partir dela.

4.2.1 Desafios que o reconhecimento desses assentamentos apresenta para a PMH

As novas ‘policies’ dependerão de combinar os programas e ações existentes da PMH, de acordo com as necessidades e as características dos assentamentos de interesse social. Isso requer ampliar as informações sobre cada assentamento e adaptar a PMH institucionalizada às demandas específicas de cada localidade. Além disso requer reflexão contínua e cotidiana sobre as diferenças ou semelhanças dos pressupostos das experiências com as vilas, favelas, loteamentos e conjuntos públicos em relação às ocupações organizadas e aos loteamentos privados irregulares.

Mesmo com a execução programática da PMH, o déficit habitacional do município, estimado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social, foi calculado em 56.434 unidades habitacionais¹⁰⁹ para famílias com renda familiar até 6 (seis) salários mínimos, incluindo o ônus excessivo com aluguel. Os atendimentos às necessidades habitacionais

¹⁰⁸ As ações civis públicas são instrumentos de auxílio e proteção aos direitos coletivos.

¹⁰⁹ Déficit Habitacional Básico calculado pela Fundação João Pinheiro, com base no Censo Demográfico realizado em 2000 e 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), projetado para 2014, conforme a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (URBEL, 2015).

incluem também outras variáveis, como: a inadequação habitacional, constituída pelos domicílios que apresentam uma ou mais das seguintes situações de precariedade: carência de infraestrutura, irregularidade da situação fundiária, presença de situações de risco físico ambiental e predominância de padrão construtivo precário, estimada em 161.557 domicílios; a demanda demográfica calculada, considerando o período de 2014 a 2020, estimada em 12.988 novos domicílios, com renda familiar de até 6 salários mínimos; a demanda de remoções, estimada em 24.371, em função da necessidade de realização de obras públicas de drenagem, de abertura e alargamento de sistema viário e de urbanização de assentamentos de interesse social, incluindo as vilas e favelas, loteamentos irregulares e ocupações (URBEL, 2015).

Essas novas demandas por investimentos públicos nesses assentamentos, somadas às estimativas realizadas pela URBEL de necessidade de recursos para o Município, da ordem de 2,5 bilhões de reais para investimentos em melhorias de assentamentos¹¹⁰ e de 5,5 bilhões de reais para produção habitacional ampliam os desafios. Inicialmente, os investimentos na Política Habitacional eram executados praticamente com recursos do orçamento geral do município, por meio do Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP, fundo que atende as duas linhas da PMH e, atualmente, por meio também do Fundo de Saneamento. Além desses recursos próprios, a URBEL procura contratar financiamentos e repasses nacionais, internacionais e privados – e, a partir de 2004, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, houve aumento substancial dos investimentos federais. Atualmente o contexto é de redução dos investimentos públicos federais para habitação¹¹¹ e manutenção da escassez da oferta de moradias acessíveis por meio do mercado formal ou pelo poder público municipal, com potencial de ampliação do mercado informal.

Nesse contexto, os loteamentos privados irregulares contavam com uma saída institucional de obrigação dos responsáveis de cumprimento, como descrito no quadro 3:

¹¹⁰ O planejamento específico para vilas e favelas, denominado Plano Global Específico – PGE, possibilita a estimativa dos custos das intervenções propostas e a captação de recursos externos, ao orientar a tomada de decisão do Poder Público, da comunidade, das concessionárias de serviços públicos e das entidades não governamentais.

¹¹¹Atualmente, a Caixa Econômica Federal – CEF financia famílias com rendas familiares acima de R\$ 1.200,00, com valor do imóvel mínimo financiado de R\$ 50.000 e subsídio de R\$ 38.000 do FGTS. Em outras palavras, a política habitacional federal, para rendas abaixo de R\$ 1200,00, não existe. Considerando que o salário mínimo no Brasil, em outubro de 2019, está R\$ 998,00, aproximadamente \$ 240 dólares, grande parte das famílias brasileiras não estão mais atendidas pela PNH.

Quadro 3 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Ações civis públicas movidas pelo poder público contra os responsáveis pelos loteamentos privados irregulares	Responsabiliza proprietários e imobiliárias que auferiram lucros com as comercializações e amplia as possibilidades de negociação para a regularização. Responsabiliza cooperativas e associações, avaliando a aptidão de contribuição dessas para a regularização.	Processos são lentos, ampliando o ‘tempo de espera’ dos moradores. Alternativas de encaminhamentos integrados de soluções, para além do espaço das reuniões no Ministério Público são necessárias.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme Bucci (2013), as instituições condicionam a política e por isso uma atenção à conformação jurídica das instituições é relevante pois essas deveriam atuar como canais de expressão e realização das aspirações sociais. Entretanto, os Termos de Compromisso celebrados entre o Ministério Público e as concessionárias de serviços públicos de água, esgotamento sanitário (Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA) e energia elétrica (Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG), proibindo a prestação de serviços para edificações clandestinas e irregulares, situadas em áreas de proteção ambiental ou com restrições urbanísticas legais à ocupação, tornaram-se instrumentos que esvaziaram a sua justificativa original de proteção ambiental servindo a uma visão de restrição à prestação de serviços nessas localidades, quando o parcelamento do solo não estivesse aprovado.

Entretanto, o poder público municipal considerava que a aprovação do parcelamento é uma etapa posterior à realização de obras de urbanização e, por pressão, alguns parcelamentos foram aprovados em áreas consolidáveis, mas ainda desprovidas de urbanização, de modo a possibilitar o atendimento às regras dos Termos de Compromisso e aos direitos humanos fundamentais. Alterações institucionais foram relevantes para que houvesse permissão de entrada dos serviços em áreas identificadas como consolidáveis, mesmo quando o parcelamento não estivesse aprovado, determinando uma conformação jurídico-institucional que dialoga melhor com a realidade e com os direitos humanitários e reduzindo o “tempo de espera” dessas famílias.

Quadro 4 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Termos de compromisso impedindo a entrada de infraestrutura em assentamentos de interesse social, nas áreas de restrição à ocupação.	Limita a expansão das ocupações em áreas de preservação ambiental. Possibilita repensar as práticas de planejamento de médio e longo prazo para um planejamento voltado para curto prazo e medidas paliativas.	Aumenta o ‘tempo de espera’. Mantém a degradação ambiental existente, sem colaborar com a proposta de proposição de alternativas de curto prazo.

Fonte: Elaborado pela autora.

De fato, os novos assentamentos de interesse social, adicionam mais desafios àqueles institucionalmente existentes, delimitados como linhas de atuação da provisão habitacional e de intervenções em assentamentos de interesse social:

A linha de atuação da provisão habitacional, prevê incentivos para as Áreas Especiais de Interesse Social – 1 – AEIS-1¹¹², demarcadas em 2014 e mantidas pela Lei 11.181/2019, para a produção habitacional em terrenos privados, mas com resultados quantitativos pouco expressivos. Novas alternativas estão dispostas no novo plano diretor¹¹³ e visam ampliar a viabilidade econômica dos empreendimentos, em um contexto de uma política habitacional com certos limites colocados pelos financiamentos públicos disponíveis, que deixam ainda de fora famílias com baixa capacidade econômica. Por essas razões, outras alternativas, como o aluguel social, experiência recém implementada e a compra compartilhada, experiência em estudo pelo órgão gestor da PMH podem ampliar o acesso à moradia por essas famílias cujos programas existentes não estão atendendo.

¹¹² Áreas Especiais de Interesse Social – 1 (AEIS-1) são porções do território municipal destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas.

¹¹³ Um desses instrumentos inovadores é o benefício decorrente da produção de habitação de interesse social - BPH, constitui potencial construtivo adicional transferível, outorgado de forma gratuita em contraparte à implantação de unidades habitacionais destinadas a famílias com renda inferior a um salário mínimo e meio, cujo valor de venda será definido pelo Executivo, que deverá considerar sua compatibilidade com a referida renda familiar previsto no art. 58, Lei nº 11.181/2019.

Quadro 5 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Provisão habitacional	<p>Reserva de terras para a implantação de empreendimentos habitacionais por meio do Plano Diretor – AEIS 1.</p> <p>Instituição da outorga onerosa do direito de construir, com destinação de recursos para o FMHP.</p> <p>Criação de instrumentos como o Benefício decorrente da produção de HIS – BPH.</p>	<p>Necessidade de ampliar as alternativas por meio de uma política habitacional de produção pública, além de uma política de incentivo ao mercado.</p> <p>Restrição ao atendimento às mais baixas faixas de renda pelo acesso aos financiamentos disponíveis.</p> <p>Necessidade de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, favoráveis ao tema como o direito de preempção e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

A linha de atuação de intervenção em assentamentos de interesse social ampliou significativamente a cobertura de infraestrutura e serviços em favelas mais antigas e consolidadas. A literatura aponta a possibilidade de retroalimentação da informalidade e de gentrificação (SMOLKA, 2003; FERNANDES, 2011). De modo geral, também é importante refletir em que medida é possível a redução da distância entre os momentos de realização do planejamento e de execução das intervenções necessárias para a qualificação dos assentamentos sociais de interesse social. Nesse sentido, é importante questionar as formas de financiamento baseadas somente na capacidade de investimento do poder público e revisar outras alternativas, que serão tratadas no capítulo 5 (item 7). Em que medida instrumentos mais criativos podem possibilitar maior protagonismo das organizações sociais na gestão social da valorização do solo nesses assentamentos?

Quadro 6 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Intervenções em assentamentos de interesse social	<p>Ampliação da cobertura de infraestrutura e serviços formais nas vilas e favelas.</p> <p>Financiamento municipal por meio de orçamento próprio, repasses de recursos</p>	<p>Ampliação das demandas por investimentos provocadas pelos loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas.</p> <p>Necessidade de ampliar as alternativas de financiamento.</p>

	federais para o Município ou empréstimos.	
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Em síntese, há uma distância entre a capacidade de respostas das ‘policies’ e as necessidades! A oferta formal de mercado¹¹⁴ não abrange alternativas para atendimento das faixas de renda familiares com maior demanda. A oferta das políticas habitacionais públicas não é suficiente na escala das necessidades das classes populares urbanas. O acesso promovido pelos movimentos sociais não atende aos critérios de adequabilidade, em especial, pelas características de insegurança de posse, acesso à infraestrutura e serviços, retroalimentando a fila da demanda por novos investimentos.

Esse cenário amplia os custos sociais para os moradores e para a cidade provocados pelos déficits habitacionais qualitativos altos no que se refere à inadequação habitacional, mantendo o desafio de alcançar condições de bem estar para bairros ainda não atendidos, além de possibilitar alternativas de provisão de moradias diversificadas, bem localizadas e acessíveis.

4.2.2 Desafios para PMH do planejamento à execução

Os planos para os loteamentos privados irregulares e as ocupações organizadas são denominados como Planos de Regularização Urbanística – PRUs¹¹⁵. O conteúdo inicial dos PRUs utiliza, como referência, a experiência dos PGEs, mas apresenta novos desafios pelas condições urbanísticas, ambientais, jurídicas e sociais diferentes das vilas e favelas, exigindo

¹¹⁴ Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, desenvolvido em conjunto com o Secovi-SP (SECOVI, 2017), entre 2004 e 2014 foram acrescidas 15 milhões de unidades residenciais, sendo que a Região Metropolitana de Belo Horizonte foi responsável pelo acréscimo de 376.269 mil. Em 2016 e 2017, houve uma redução de lançamentos de mercado, de 2402 para 626 para Belo Horizonte, agregados com o município de Nova Lima, e de 5539 para 916 para Região Metropolitana de Belo Horizonte. No caso das unidades novas comercializadas, foram 3534 para 1765 para Belo Horizonte e Nova Lima e de 1858 para 2837 para a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

¹¹⁵ A criação do PRU – Plano de Regularização Urbanística antecedeu a realização da edição do Orçamento Participativo 2013/2014. “O Plano de Regularização Fundiária e Urbanística consiste em um estudo técnico que deve considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para cada qual, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas ao uso público. Deve ser baseado nas seguintes normas: Lei Federal que dispõe sobre o parcelamento do solo (Lei nº 6.766/79), Lei Municipal de Regularização de Parcelamentos do Solo e de Edificações (Lei nº 9.074/05), Lei Federal de Regularização de Assentamentos Localizados em Área Urbana (Lei nº 11.977/09), entre outras” (Cartilha OP 2013/2014). O PRU foi institucionalizado pela Lei Municipal nº 11.181/2019, constitui instrumento de planejamento que visa subsidiar processos de urbanização e regularização fundiária.

a construção de outras alternativas e de adaptações da PMH que considere algumas especificidades desses territórios como a maior regularidade urbanística, por meio de estudo urbanístico popular ou planta de loteamento particular; os conflitos fundiários, por meio de ações de reintegração de posse e de cobrança de obrigações urbanísticas e um escopo com complexidade variável, de acordo com as características e necessidades de cada assentamento de interesse social.

Quadro 7 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Regularização urbanística dos loteamentos privados irregulares e das ocupações organizadas	Planta de Loteamento ou plano urbanístico orienta a ocupação Maior facilidade para regularização urbanística, quando preservadas as áreas de proteção e preservação ambiental.	Situações de fracionamento de lotes em áreas de preservação ambiental (APPs). Situações de ocupações desconformes com a planta inicial de parcelamento ou plano urbanístico, em geral, em áreas reservadas para equipamentos, áreas verdes, etc. Maior vulnerabilidade das famílias de baixa renda em relação à valorização decorrente dos investimentos públicos.

Fonte: Elaborado pela autora.

As diferenças de condições urbanísticas-ambientais e de presença de infraestrutura entre os assentamentos podem alterar o grau de profundidade do estudo. Nesse sentido, em uma primeira avaliação¹¹⁶, cerca de 17% das localidades identificadas como AEIS-2 dependerão da realização do PRU, 20%, da realização do Estudo Urbanístico Simplificado¹¹⁷, 25%, de Estudo Técnico Ambiental¹¹⁸, 8%, de projeto executivo e 30%, de um relatório de caracterização, para que outros passos sejam dados em direção à regularização fundiária plena¹¹⁹.

¹¹⁶ Discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho das AEIS-2 da PBH e consolidadas no dia 07/06/2018.

¹¹⁷ O Estudo Urbanístico Simplificado é um instrumento de planejamento que consiste em um estudo da realidade local do assentamento de interesse social, onde se pretenda executar intervenções de menor complexidade ou equacionar, de forma ágil, problemas críticos ou emergenciais.

¹¹⁸ Estudo voltado para assentamentos com presença de áreas de preservação permanente – APP, em atendimento ao Código Florestal, com o objetivo de avaliar a possibilidade de consolidação da ocupação e estabelecer diretrizes para a regularização nessas áreas.

¹¹⁹ A regularização fundiária consiste num conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de

As diferenças entre as situações jurídicas podem gerar novas alternativas de resolução de conflitos para as situações nas quais ainda não é possível a regularização dominial. Nesse sentido, os novos desafios envolvem a realização de planos contendo sugestões de resoluções de conflitos, com foco processual e de implantação de ações provisórias – em especial, pelo limite da atuação de programas de intervenção integrada até à solução definitiva do conflito. E, em algumas situações, deverá ser avaliada a conveniência da interferência do poder público nas disputas entre privados: “(...) o poder político, em princípio, só tem meios disponíveis para atuar na garantia da moradia, o que não se identifica, necessariamente, com o direito de propriedade” (CASTRO, 2001a).

Quadro 8 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Regularização dominial dos loteamentos privados irregulares e das ocupações organizadas	Facilidade do processo de regularização do domínio após a regularização urbanística dos loteamentos irregulares, em especial, quando o proprietário está identificado. Planejamento mais processual e voltado para as ações emergenciais provisórias para as áreas em conflito fundiário.	Maior complexibilidade para solução dos conflitos, envolvendo a necessidade de alternativas que não sejam as tradicionais desapropriações ou reintegração de posse. Limitada atuação de programas de intervenção integrada, de regularização fundiária e da edificação até à solução do conflito. Limitada atuação de programas como o PEAR- Programa Estrutural de Áreas de Risco nos loteamentos irregulares.

Fonte: Elaborado pela autora.

Sabe-se que o ‘tempo de espera’ entre o planejamento e a execução de obras gera impactos, entre eles, desatualização de alguns estudos técnicos, desmobilização dos grupos de referência locais e perda da confiança no aspecto programático da PMH. Sabe-se também que esse ‘tempo de espera’ gera sentimentos de incerteza, percepção de desorganização (‘confusões persistentes’) e arbitrariedade do poder público, conforme análises científicas sociais sobre a relação entre o poder e o aprendizado do cidadão de se tornarem ‘pacientes do Estado’ (AUYERO, 2011).

modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Depois de superados os desafios de ordem técnica, quanto às questões urbanísticas e ambientais e, de ordem jurídica-legal, quanto às formas de se lidar com o conflito fundiário, como implementar o planejamento? Diante do contexto das receitas das cidades brasileiras, como fica o direito à moradia, se os recursos programados são insuficientes? Alguns desses aspectos serão abordados no capítulo 5 (item 7).

Quadro 9 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Financiamento dos investimentos em assentamentos de interesse social	<p>O plano é um instrumento de captação de recursos para os moradores e para o poder público para intervenções estruturais.</p> <p>Identificação e hierarquização das intervenções necessárias.</p> <p>Possibilidade de repensar o atendimento às demandas emergenciais.</p>	<p>Dependência de recursos de investimentos municipais e de captações externas, sem que a ação de planejamento contemple propostas integradas com a necessidade de financiamento.</p> <p>Longo prazo entre a ação de planejar e a execução das intervenções, desmobilizando as lideranças, moradores, etc.</p> <p>Adensamento de áreas não consolidáveis e de interesse de preservação até o momento da obra.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

E o pós obra? Quais os impactos dos investimentos públicos no que se refere à valorização e à permanência das famílias nessas novas localidades, em especial, por ocasião de sua configuração urbanística original? Alguns desses aspectos serão abordados no capítulo 3 (item 5).

Quadro 10 – Desafio para a PMH.

Ação	Aspectos positivos	Aspectos negativos
Impactos dos investimentos	Acesso à infraestrutura e serviços.	Desconhecimento do impacto das ações administrativas e investimentos públicos sobre o mercado informal, deixando de prever medidas de gestão da valorização.

Fonte: Elaborado pela autora.

E, nesse caso, sustentabilidade inclui buscar os recursos existentes no contexto da própria urbanização, como um mecanismo de financiamento das infraestruturas para essas

localidades, com devidas considerações em relação às tipologias de interesse social existentes e às características físicas-ambientais, jurídicas-legais e socioeconômicas organizativas.

4.2.3 Desafios para a PMH de aprimoramento das políticas de remoção e reassentamento

Com a constituição da PMH, os processos de remoção e reassentamento serão implementados, somente quando imprescindíveis para execução de intervenções de urbanização, previstas no processo de planejamento participativo e outras intervenções estruturantes no município¹²⁰; para eliminação de fatores de risco ambiental, quando sua mitigação não se constituir em alternativa econômica ou socialmente viável; para recuperação de áreas de interesse ambiental em que não seja possível a consolidação das ocupações existentes e decorrentes de impedimentos legais à ocupação¹²¹.

Os mecanismos de compensação para as remoções envolvem avaliação do perfil da família e do imóvel para definição da forma de atendimento em unidades habitacionais situadas no assentamento ou no entorno, reassentamento através do *Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Execução de Obras Públicas Municipais* – PROAS¹²² com as modalidades de compra de um imóvel até o valor de R\$ 40.000,00¹²³, auxílio financeiro conforme avaliação das benfeitorias realizadas e indenização para as situações de imóveis, cuja avaliação superou o valor de R\$ 40.000,00 ou quando a família não tem perfil para o reassentamento em unidade habitacional. Outra alternativa é o bolsa moradia¹²⁴, isto é, um auxílio mensal temporário, no valor de R\$ 500,00, destinado ao pagamento do aluguel.

Entre 1995 e 2018, 24.809 famílias foram removidas: 9.903 famílias reassentadas em unidades habitacionais e 14.906 reassentadas pelo PROAS ou por meio de indenização. A média de reassentamento em unidades habitacionais, pelo Programa Vila Viva, é em torno de

¹²⁰ Ao longo da história da PMH, a proporção entre os domicílios que são removidos em relação àqueles que permanecem é variável. Alguns autores apontam que as primeiras intervenções realizadas com recursos do governo federal do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC alertam para o número elevado de remoções em decorrência da urbanização de vilas e favelas. (FERNANDES, 2010).

¹²¹ Resolução nº II do CMH, de 01/12/1994, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte.

¹²² O PROAS foi criado através do Decreto Municipal nº 8.543/96, revogado pelo Decreto nº 11.283/03, sendo alterado pelo Decreto nº 14.344/11 e da Lei nº 7.597/98 e suas alterações.

¹²³ Atualmente esse valor é equivalente a 40 salários mínimos/2019, \$ 7.505 dólares, na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

¹²⁴ Lei Municipal nº 8.566/2003 e Decreto Municipal nº 14.850/2012.

51%¹²⁵ da demanda. A motivação dessas remoções envolve os programas de intervenção para qualificação dos assentamentos, como as intervenções de melhoria de acesso para entrada de serviços públicos, até o atendimento às obras públicas diversas da cidade, em geral, mediante convênios específicos.

Vale observar que a prática atual possui justificativa e forma diferente das práticas anteriores elucidadas no segundo paradigma, mencionado no capítulo 2 (item 4), nos seguintes aspectos: i) os PGEs são realizados com a participação de um Grupo de Referência que discute e aprova as propostas para o assentamento; ii) a execução da intervenção privilegia o reassentamento no entorno – em geral o Programa Vila Viva tem atendido essa diretriz em 51% das situações de remoções; iii) a moradia de destino passa por uma avaliação, quanto às condições de habitabilidade. E possui similaridades a esse paradigma nos seguintes aspectos: i) persistem intervenções públicas com predominância de remoções sem que a produção habitacional para fins de reassentamento seja proporcionalmente maior do que as remoções realizadas por indenizações; ii) não há informações sobre o destino dessas famílias no caso das indenizações e, por essas razões, hipoteticamente, pode-se considerar que essa forma de compensação retroalimenta a informalidade em alguma outra localidade, caracterizando um caráter perverso em relação ao objetivo original do programa¹²⁶.

Nesse sentido, algumas pesquisas recentes apontam o agravamento do fenômeno de periferização da pobreza na RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir da espacialização de dados sobre a origem de famílias removidas do aglomerado da Serra onde foi realizada uma intervenção estrutural do Programa Vila Viva (FIGUEIREDO, 2014), da leitura gráfica dos dados de remoções e formas de reassentamento da PMH, com considerações sobre a fragilidade das alternativas diante da demanda interna gerada pelas intervenções (MORADO, 2018) e a prática de convênios realizados entre a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - PBH e outras instituições, para remoção de famílias (LOPES, 2010).

¹²⁵ Média do número de famílias removidas, considerando 12 localidades como referência: Morro das Pedras, Serra, São Tomaz/Aeroporto, Complexo Várzea da Palma, Vila Cemig/Alto das Antenas, Califórnia, São José, Pedreira Prado Lopes, Taquaril, Avenida Belém, Alto Vera Cruz e Santa Lúcia. Fonte: URBEL, 2019.

¹²⁶ Edésio Fernandes destaca como Belo Horizonte “parece ter se perdido do processo mais amplo de construção de uma nova ordem jurídico-urbanística nacional”, por “desconsiderar muitas vezes a existência de direitos fundiários já adquiridos pelos moradores de assentamentos informais”, crítica motivada pelo Manifesto organizado por organizações sociais questionando a aplicação do PAC em favelas centrais e/ou bem localizadas, pelo tipo de intervenção urbanística adotada, pela “expulsão pelo mercado” e pelo cálculo de indenizações não levar em consideração o preço do lote, mas apenas as benfeitorias realizadas no imóvel (FERNANDES, 2010).

Isso leva a apontar, teoricamente, que há uma distribuição desigual dos ônus e dos benefícios¹²⁷ da urbanização, entre alguns possíveis tipos de situações: a) a família moradora que permanece no assentamento, após as intervenções; b) a família moradora reassentada em uma unidade habitacional na proximidade; c) a família que recebe recursos para aquisição de uma moradia, com ou sem acompanhamento da URBEL (PROAS ou indenização). Essa situação será melhor compreendida com os dados da presente pesquisa que avaliam os impactos dos investimentos públicos para as famílias que permanecem.

O poder público pode tratar essa justa distribuição, evitando seus efeitos perversos. As recomendações das Organizações das Nações Unidas (ONU) mencionam o dever das políticas públicas de promoção de maior inclusão social e espacial dessas famílias removidas, conectadas com suas lógicas de sobrevivência que sustentam sua reprodução e bem-estar. Para as famílias que receberam indenização, escolher uma moradia é uma equação complexa, pois terão que avaliar as “opções” para garantir uma razoável proximidade do trabalho e uma certa segurança de posse, de modo a evitar o empobrecimento¹²⁸ e o risco de retorno a um ciclo inicial que contribui para realimentar a “indústria da informalidade” devido à oferta insuficiente de terra com infraestrutura levando essas famílias a invadir ou a adquirir um lote ilegal em novos locais (IRACHETA, 2000, p.100).

Por um lado, é importante a realização de investimentos preventivos¹²⁹ em provisão de lotes urbanizados, locação social, incentivo à produção de unidades acessíveis pelas entidades e pelo mercado. Por outro lado, a necessidade de programas de intervenção para qualificação da moradia¹³⁰ é indiscutível, politicamente difícil de evitar e por vezes impõe a realização de remoções daquelas moradias em situações de risco geológico-geotécnico, com impossibilidade técnica de consolidação e de risco de inundação. De fato, deixar de atuar

¹²⁷ Conforme o art. 2º, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a diretriz geral prevista no inciso IX: justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

¹²⁸ Em um debate importante sobre reassentamento, realizado pela Universidade dos Andes, foi apontado o risco de empobrecimento ocasionado pelo processo de perda, quando as pessoas se vêem desalojadas de seus terrenos, de sua vida, de suas formas de produção de sustento, de suas redes familiares e comunitárias, perdendo o acesso a lugares e memórias, bens, serviços, recursos básicos, redes de serviços sociais, formas de intercâmbio e comércio (SERGE, 2011).

¹²⁹ Um artigo clássico “o problema que é parte da solução, a solução que é parte do problema” trata dos impactos das políticas de regularização de assentamentos informais e as políticas de desregulação dos mercados informais e de como podem ser perversos. Tudo que não dispõe de financiamento em programas preventivos (*ex-ante*) se disponibilizará em um contexto curativo (*ex-post*), a um custo mais elevado para a sociedade (SMOLKA, 2003).

¹³⁰ Em Belo Horizonte, grande parte dos programas de intervenção estrutural foram financiados pelo PAC Urbanização de Favelas, Programa de Aceleração do Crescimento, realizado pelo Governo Brasileiro para urbanização de assentamentos precários, entre 2007 e 2014.

pode levar as famílias a piores condições de saúde, maior ocorrência de violência e maior desigualdade de acesso aos serviços, como coleta de lixo, transporte público, entre outros.

E assim, as políticas de remoções e reassentamentos têm o potencial de explicitar contradições não superadas, que colocam em questão os mecanismos necessários para viabilizar uma melhor inserção da produção da habitação de interesse social, nas centralidades existentes e nas proximidades das moradias de origem, de modo a não reproduzir uma concepção de expansão periférica e segregada. Em que medida mecanismos de gestão da valorização podem responder aos desafios do tema de remoções e reassentamentos?

4.2.4 Desafios para a PMH de aprimoramento do monitoramento territorial

O monitoramento territorial surgiu como uma demanda de gerar sustentabilidade dos processos de urbanização e regularização dominial, por meio de uma gestão integrada de órgãos municipais e concessionárias de serviço público, no controle urbano dos assentamentos de interesse social. As ‘policies’ de “monitoramento territorial” buscam reconhecer a necessidade de atuação do poder público para evitar a reocupação de áreas cujas famílias tinham sido removidas por ocasião de risco geológico-geotécnico, cortes em encostas, sem orientação técnica, construções em espaços públicos com função de circulação ou de lazer¹³¹, lançamento de lixo ou entulho em via pública e o cumprimento de regras de ocupação de modo a evitar a perda de qualidade de vida provocada pelo adensamento construtivo após as intervenções.

Nesse sentido, o monitoramento territorial deve ser percebido, não como uma ameaça, mas como apoio às relações de convivência, de vizinhança e de cumprimento de regras da cidade¹³². Entretanto, alguns desafios são de redução da liberalidade urbanística¹³³ comumente presente nesses assentamentos, ensejando dificuldades nas relações entre o poder público e a sociedade e de enfrentamento de outros poderes constituídos associados.

¹³¹ São bens municipais destinados ao uso comum do povo ou uso especial, mesmo que não derivados de parcelamento aprovado: sistema viário nas Zonas Especiais de Interesse Social (avenidas, travessas, ruas, escadarias, becos e passagens de uso comum), praças, áreas de lazer, parques e reservas ambientais.

¹³² Importante salientar que os assentamentos de interesse social, após o processo de regularização, possuem parâmetros urbanísticos específicos, por exemplo, regras de altura da edificação em relação à largura da via de acesso.

¹³³ Se a liberalidade urbanística incide nas normas de formação de preço nessas localidades, o monitoramento territorial associado a recuperação das mais valias fundiárias pode constituir uma forma de reduzir a privatização dos incrementos de preços gerados por essa desregulação.

Figura 11 – Exemplo de construção em via pública (beco): escada.



Fonte: Foto realizada pela autora em 31 de maio de 2007/DVCU/URBEL.

Vale relembrar que o termo “controle urbano” para os assentamentos informais esteve relacionado a momentos em que as ‘policies’ eram de expulsão dos moradores e de combate a informalidade¹³⁴, denominado como o segundo paradigma nesse capítulo. Uma alternativa de política de monitoramento territorial, que não reduz esse termo aos aspectos da repressão pelo Estado, envolve a estruturação de um programa, cujos pressupostos são: i) democratização das informações sobre leis específicas de ZEIS e sobre os instrumentos de regularização; ii) promoção da assistência e assessoria técnica na elaboração de projeto e melhorias habitacionais; iii) fiscalização para resguardar os espaços públicos com fundamentação legal.

A estruturação de uma política baseada nesse tripé será facilitadora de ganhos da qualidade da habitação nessas localidades e manutenção dos espaços públicos que receberam investimentos. Isso corrobora para que os interesses coletivos se sobreponham aos interesses individuais e para construção de um contexto de parceria entre poder público e moradores dos assentamentos. Em que medida mecanismos de gestão da valorização podem responder aos desafios do tema de monitoramento territorial?

¹³⁴ Políticas de “combate à informalidade” devem se relacionar com a temática de forma preventiva, atuando diretamente nessas causas e não, de forma paliativa, em seus efeitos. Atuar em seus efeitos, historicamente, consistiu em tratar o problema da habitação como um problema policial. Ou tratar o problema baseado em um pré-julgamento, descolado de um conhecimento sobre esses lugares que, ademais, representam as classes populares urbanas como vítimas ou parasitas (OSTOS, 2004).

5 TIPOS DE ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL: PRÁTICAS SOCIAIS E EVIDÊNCIAS DE MERCADOS INFORMAIS

Esse capítulo pretende caracterizar os tipos de assentamentos de interesse social, considerando as categorias do Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS e da literatura mais recente e descrever a metodologia de escolha das 5 (cinco) áreas de estudo. Recompõe a história de cada uma das áreas, objetivando compreender a origem dos assentamentos, as dificuldades dos primeiros tempos, as demandas sociais, as lutas coletivas, as reivindicações ao longo do tempo, as conquistas dos moradores. Fica evidente, pelos históricos que: i) as formas de aquisição e acesso à moradia têm um forte componente de necessidade; ii) as lutas são expressões da esperança por mudanças.

Acompanha esse capítulo um quadro síntese com informações de cada localidade, inserido como Apêndice A, compreendendo: data de surgimento, origem da ocupação, responsáveis, proprietários originais, irregularidade e precariedade original, área, número de domicílios, tipo de assentamento, forma de aquisição, renda familiar, tempo de residência, informações sobre moradias anteriores dos entrevistados pela pesquisa amostral, documento oficial de posse/propriedade, ações administrativas e investimentos públicos.

5.1 Tipos de assentamentos de interesse social: do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e da compreensão das práticas sociais e do mercado informal

A classificação dos assentamentos de interesse social torna-se uma ferramenta importante para identificação e caracterização das necessidades habitacionais, com potencial de indicar políticas públicas que considerem as especificidades de suas demandas. As necessidades habitacionais englobam o Déficit Habitacional¹³⁵, as remoções previstas por

¹³⁵ O déficit habitacional, calculado pela Fundação João Pinheiro em 1995, abrange todas as situações que implicam na necessidade de repor ou incrementar o estoque de moradias estando subdividido nos seguintes componentes: i) domicílios precários, compreendendo os domicílios improvisados e os rústicos; ii) coabitação, somando famílias conviventes e as famílias que vivem em cômodos cedidos e alugados. Em 2000, o item ônus excessivo com aluguel, que compreende as famílias urbanas com renda total de até três salários mínimos, que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel, foi incluído no cálculo do déficit, sendo que anteriormente era parte da inadequação de domicílios (FJP, 2021).

realização de obras públicas, a Inadequação de Domicílios¹³⁶ e a Projeção da Demanda Demográfica. A categoria denominada Inadequação de Domicílios abrange domicílios urbanos que apresentam pelos menos um dos seguintes fatores de inadequação: carência de infraestrutura urbana, adensamento excessivo de domicílios próprios e ausência de banheiro exclusivo.

No Plano Local de Habitação de Interesse Social¹³⁷ de Belo Horizonte (2011) foram identificadas quatro tipologias de assentamentos de interesse social, onde estão concentrados parte dos domicílios inadequados e compreendem:

- a) Vilas e favelas: porções do território municipal, ocupadas predominantemente por população de baixa renda de forma espontânea, nas quais há interesse público em promover a qualificação urbanística por meio da implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária, atualmente delimitadas pelo Plano Diretor¹³⁸, como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS-1.
- b) Conjuntos habitacionais e loteamentos públicos: são assentamentos originados por iniciativa do poder público em áreas de sua propriedade, destinados à população de baixa renda e que apresentam irregularidades urbanísticas e/ou jurídicas, subdividindo-se em:
 - Sub-tipologia A: conjuntos habitacionais construídos a partir de 1993, que têm, como único fator de inadequação a demanda de finalização de sua regularização, atualmente delimitados pelo Plano Diretor como Áreas Especiais de Interesse Social – 1 (AEIS-1). São aquelas áreas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, com predominância do uso habitacional, conforme diretrizes da PMH;
 - Sub-tipologia B: conjuntos habitacionais e loteamentos públicos, que apresentam a demanda de finalização de sua regularização e outras inadequações, atualmente delimitados pelo Plano Diretor, como Zonas

¹³⁶ A inadequação de domicílios “tem o papel de revelar as múltiplas e diversas deficiências que tornam um imóvel incapaz de fornecer uma boa qualidade de vida para seus moradores” compreendendo componentes como infraestrutura urbana, inexistência de banheiro exclusivo, adensamento de domicílios, inadequação fundiária urbana, cobertura inadequada (FJP, 2021).

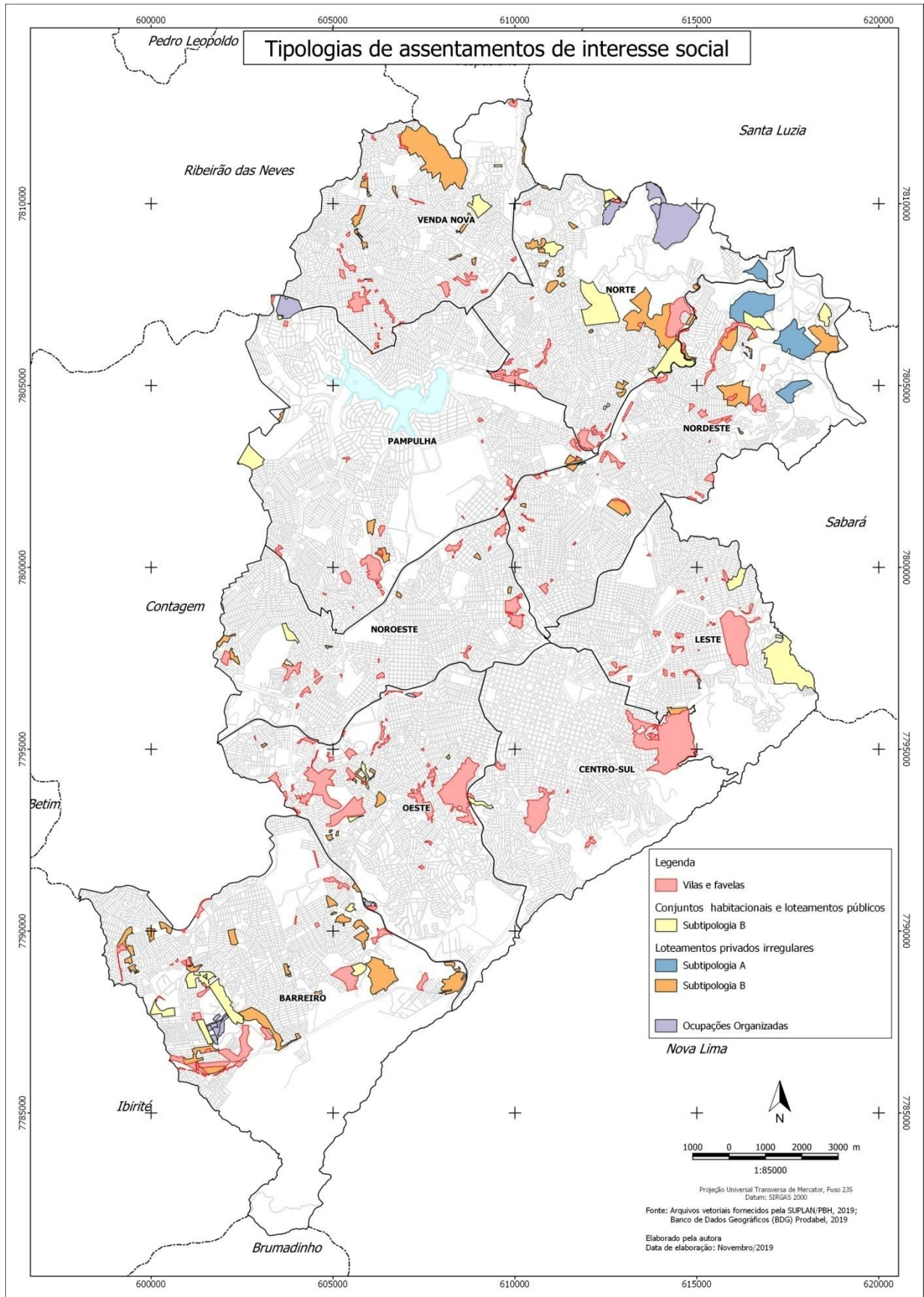
¹³⁷ A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) é um requisito previsto para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), segundo a Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que cria o SNHIS, e a Resolução nº 2 do Conselho Gestor do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social (FNHIS), de 24 de agosto de 2006.

¹³⁸ Lei Municipal nº 11.181 de 8 de agosto de 2019.

Especiais de Interesse Social – 2 (ZEIS-2). São áreas ocupadas, em que o Executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social.

- c) Loteamentos privados irregulares: assentamentos originados por parcelamento irregular de terreno particular, por iniciativa de seu proprietário ou grileiro, imobiliária ou cooperativa habitacional, a partir de planta de referência, com comercialização informal das frações resultantes, atualmente delimitados pelo Plano Diretor, como Área Especial de Interesse Social – 2 (AEIS-2), ocupados, predominantemente, por população de baixa renda enquadrada nos critérios de atendimento da PMH. O PLHIS não identificou tipologias diferentes de loteamentos privados irregulares, mas para essa pesquisa foram identificadas:
- Sub-tipologia A: promovidos por cooperativas ou associações, com comercialização de quotas e sorteio dos lotes às famílias cadastradas;
 - Sub-tipologia B: promovidos por proprietários, grileiro, imobiliária ou cooperativa habitacional, com comercialização dos lotes, orientados por uma PL – Planta de Loteamento não aprovada.
- d) Ocupações Organizadas: assentamentos originados de ocupações em terrenos ou edificações de propriedade de terceiros, públicas ou privadas, por iniciativa de movimentos organizados, atualmente delimitados pelo Plano Diretor, como Área Especial de Interesse Social – 2 (AEIS-2), ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, enquadrada nos critérios de atendimento da PMH.

Figura 12 – Mapa das tipologias de assentamento de interesse social.



Fonte: arquivos vetoriais fornecidos pela SUPLAN/PBH/2019.

Na revisão da resolução¹³⁹ que dispõe sobre a estrutura geral da PMH, foram incluídas as tipologias de cortiços, povos e culturas tradicionais.

Para compreensão do contexto demográfico para o Município de Belo Horizonte, a Tabela 3 apresenta número estimado de pessoas e domicílios de cada uma das tipologias, considerando: para as vilas e favelas e conjuntos habitacionais e loteamentos públicos, considera-se o Censo de 2010¹⁴⁰; para os loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas, considera-se uma extração do Censo¹⁴¹, pois os limites dos setores censitários não coincidem com os polígonos que delimitam as áreas. Onde não há dados do Censo, foram considerados os dados de contagem visual de edificações pela foto aérea, com aplicação de um multiplicador para estimar o número de domicílios e população e dados de contagem de domicílios realizados por ocasião da elaboração de PRU (Planos de Regularização Urbanística) nestas localidades.

Tabela 3 – Informações sobre número de assentamentos, domicílios e população conforme tipologia.

Tipologia	Assentamentos		Domicílios e estabelecimentos		População	
	Nº	% em relação ao total	Nº	% em relação ao total	Nº	% em relação ao total
Vilas/Favelas	191	57,4	85.263	58,6	279.300	60,9
Conjuntos Habitacionais e Loteamentos Públicos Subtipologia B	25	7,5	26.758	18,4	87.181	19,0
Loteamentos Privados Irregulares Subtipologia A	4	1,2	986	0,7	3237	0,7
Loteamentos Privados Irregulares Subtipologia B	101	30,3	27.702	19,1	75.397	16,4
Ocupações Organizadas	12	3,6	4.674	3,2	13694	3,0
Totais	333	100	145.383	100	458.809	100

Fonte: SIS VILA/URBEL, 2015, SUPLAN/PBH, 2015, atualizado pela autora em 2019.

¹³⁹ Para maior conhecimento, ver Resolução nº LII do Conselho Municipal de Habitação, aprovada em 13 de dezembro de 2018. Cortiços são assentamentos constituídos por habitações coletivas precárias de aluguel, com alta densidade de ocupação, geralmente situados nas regiões mais centrais da cidade, cada cômodo abriga uma família de baixa renda e as instalações sanitárias são comuns. Povos e culturas tradicionais são assentamentos constituídos por grupos culturalmente diferenciados que se reconhecem, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição.

¹⁴⁰ Os limites dos setores censitários que continham assentamentos das tipologias vilas e favela e conjuntos habitacionais e loteamentos públicos/subtipologia B foram ajustados aos limites desses assentamentos, permitindo maior precisão dos dados populacionais e viabilizando uma série histórica.

¹⁴¹ Os dados foram obtidos a partir de informações desagregadas espacialmente a partir da base do Censo 2010, por face de quadra ou por entradas de domicílios, proporcionalmente à extensão da face da quadra, fornecida diretamente pelo IBGE.

A construção de tipologias dos assentamentos precários brasileiros, recentemente, motivou a realização de uma pesquisa intitulada “Tipologia e caracterização socioeconômica dos assentamentos precários em municípios e metrópoles selecionadas” sob a coordenação nacional da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea. Essa pesquisa tinha como objetivo geral a construção de uma tipologia dos assentamentos precários brasileiros que levasse em conta fenômenos gerais comuns a esses tipos de assentamento, mas destacasse, sobretudo, as suas principais diferenças e facetas regionais e locais. E se propunha a responder algumas perguntas, dentre elas: o que são assentamentos precários? Quais os diferentes tipos de assentamento precários que existem no Brasil? Que indicadores utilizar para classificá-los? Quais as características comuns e as especificidades regionais e locais dos assentamentos precários? Como se formam e por que existem assentamentos precários?

Dentre esses fenômenos gerais, a pesquisa apontou que a informalidade da produção se expressa: por meio de mecanismos de mercado ou por meio de ocupação espontânea, organizada ou não, de terras ou imóveis vazios. Os mecanismos de mercado incluem o desrespeito às normas e padrões mínimos de habitabilidade promovidos por um responsável ou envolvem mecanismos informais de mercado – relações de compra, venda ou aluguel entre os proprietários informais e novas famílias (MORAIS, 2016). As diversas configurações dos assentamentos precários vão se relacionar a essas formas específicas de produção, com determinadas variações regionais.

Em que pese a apertada síntese, vale ressaltar alguns conceitos de subdivisão de tipos de assentamentos de interesse social adotados pelo Instituto de Pesquisa Aplicada, também reconhecidos pelo PLHIS e utilizados como referência para essa pesquisa.

- Cortiços: caracterizam-se como moradias de aluguel, geralmente contando com apenas um cômodo, sendo o sanitário e outras instalações coletivas. Historicamente os cortiços se formaram a partir da subdivisão de edificações antigas em áreas centrais que passaram por processos de esvaziamento econômico e/ou transformação de uso;
- Loteamentos: correspondem a processos de parcelamento do solo em que existe um agente econômico responsável pela subdivisão e pela venda. A irregularidade dos loteamentos pode dizer respeito ao não cumprimento integral da normativa urbanística, embora, em muitos casos, os procedimentos de licenciamento tenham sido iniciados; já a clandestinidade diz respeito a parcelamentos efetuados sem qualquer iniciativa de licenciamento, ou seja, trata-se de empreendimentos sobre os quais não há registro oficial pelo poder municipal;

- Favelas: são denominações que correspondem a assentamentos caracterizados pela ocupação irregular do solo, público ou privado, frequentemente com tipologia desordenada e com padrões urbanísticos inferiores aos mínimos exigidos pela legislação;
- Conjuntos habitacionais: são empreendimentos públicos destinados à habitação de interesse social que, em muitos casos, não chegaram a concluir seus procedimentos de titulação, caracterizando uma situação de informalidade dos moradores, e, seja por patologias construtivas originárias, seja por falta de manutenção, apresentam sinais evidentes de precariedade construtiva (MORAIS, 2016, p.35).

As tipologias dos assentamentos precários ou assentamentos de interesse social em Belo Horizonte expressam diferenciações da produção do espaço pelas classes populares urbanas, mas também são reflexos das políticas públicas.

As vilas e favelas são categorias que foram delimitadas espacialmente como resultantes da Lei nº 3.532 de 6 de janeiro de 1983 (PROFAVELA). O fundamento jurídico é a figura da “urbanização específica”, prevista na Lei Federal nº 6.766/79, e o estabelecimento do Setor Especial 4 (SE-4) no zoneamento municipal, que correspondia então às áreas ocupadas por favelas, destinadas a receberem regularização urbanística e jurídica-legal e a “preservar a tipicidade da ocupação ocorrente em áreas faveladas” (OSTOS, 2004, p.64). Posteriormente, a partir de 1996, com a Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996, as vilas e favelas são identificadas como Zona de Especial Interesse Social – ZEIS-1.

Os conjuntos habitacionais e loteamentos públicos estão separados dos loteamentos irregulares privados pela diferença de agente promotor. São também resultado de diferentes políticas públicas – uma que vigorou até 1993 de promoção pública de loteamentos populares desprovidos de infraestrutura e com a presença de implantação de módulo básico de moradia, com apoio de mão de obra das famílias beneficiadas por meio da autoconstrução, em que a inadequação envolve precariedade habitacional, incompletude de infraestrutura e regularização jurídica legal. A outra, após 1993, de promoção pública de conjuntos habitacionais providos de infraestrutura, com tipologias habitacionais de sobrados ou verticalizadas, de quatro a cinco pavimentos, em que a inadequação corresponde à falta de regularização jurídica-legal e titulação das famílias.

Quanto aos loteamentos privados irregulares, as dificuldades iniciais foram de identificar os de interesse social pela predominância de famílias de baixa renda e presença de precariedade. Historicamente, essa tipologia tem como política pública os programas de regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município. O Programa BH

Legal, responsável pela aplicação da Lei Municipal de regularização nº 9.074/2005, promovia assistência técnica gratuita para regularização dos assentamentos de interesse social, com predominância de imóveis com valor venal inferior a R\$ 30.000,00¹⁴². Entretanto, esse programa não conseguiu atuar em alguns assentamentos, pela presença de precariedade urbanística e ambiental, por vezes mais graves do que as existentes nas favelas do Município, que já dispunham de políticas de planejamento, intervenções e de investimento. As subtipologias A e B, mencionadas na Tabela 3, se referem ao agente promotor, em especial, motivado pela existência de alguns assentamentos promovidos por cooperativas e associações, em ações acompanhadas pelo órgão gestor da Política Municipal de Habitação à época.

As ocupações organizadas ocorreram em alguns momentos da história da formação de Belo Horizonte, mas voltaram a definir a formação de vários lugares desde 2009. Configura uma tipologia à parte, decorrente de sua configuração espacial e política que difere de uma ocupação espontânea como uma favela, em geral, sem a existência de um movimento que coordene ou apoie a ação.

No caso da categoria “cortiço”, há indícios de sua existência nos Bairros Bonfim, Lagoinha e Colégio Batista, com presença de 6 a 8 famílias residindo em um prédio, com presença de aluguel por cômodo, uso de cozinha e banheiro coletivos e condições de ventilação e iluminação precárias, conforme identificado pelo PLHIS. Entretanto, pelo fato de existirem menos do que 50 domicílios em cada cortiço identificado e, pela dificuldade de identificar e obter informações sobre este tipo de assentamento, não foi indicado, à época, como uma categoria específica (URBEL, 2010b, p.28).

5.2 Metodologia de escolha dos assentamentos de interesse social para estudo

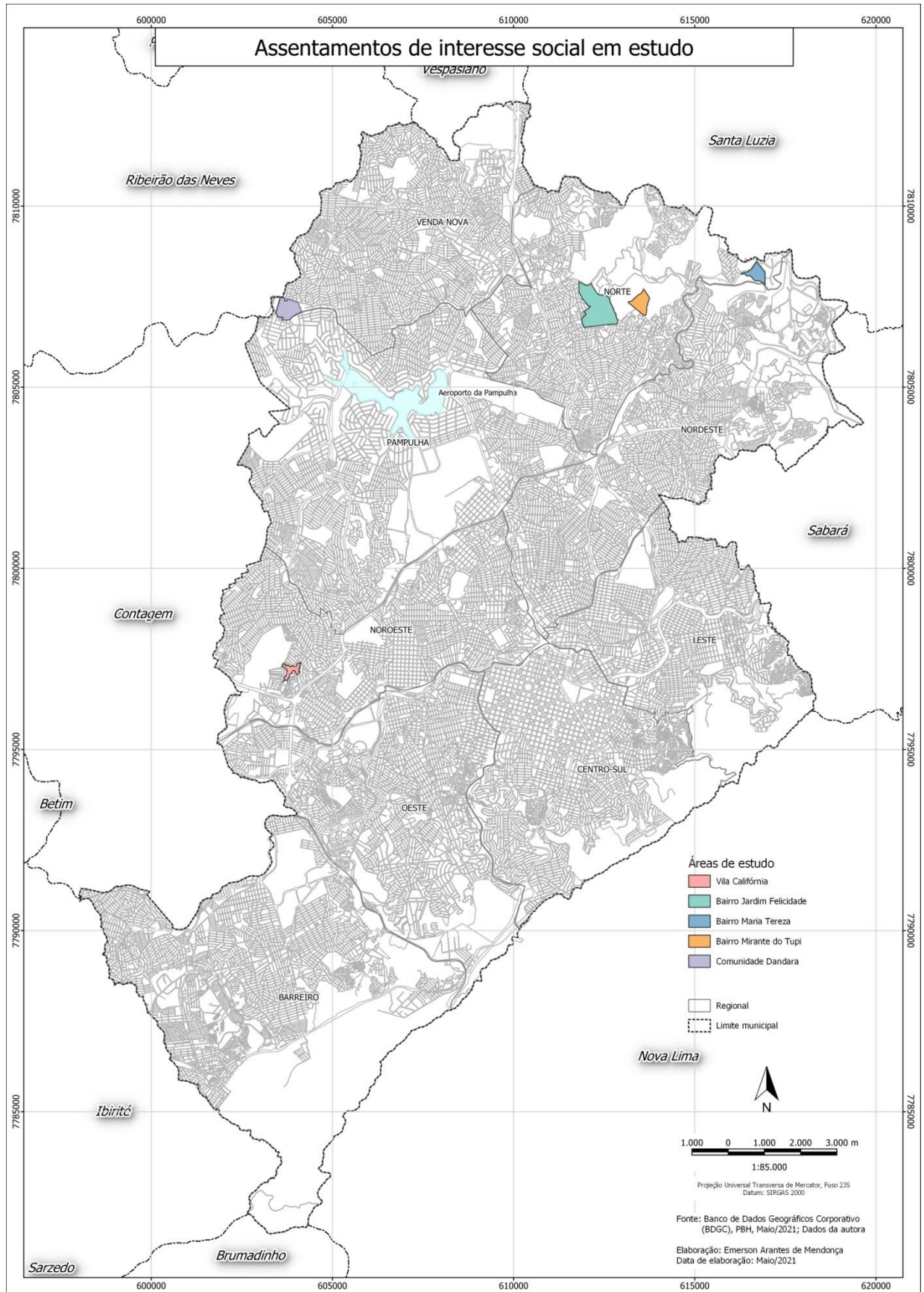
Para realização da pesquisa, foi escolhido 1 (um) assentamento de cada tipologia de interesse social, totalizando 5 (cinco) localidades que representam 5 formas de acesso/aquisição¹⁴³ da moradia, conforme pode ser visualizado na figura 13. Os

¹⁴² Aproximadamente \$ 5.628,00 dólares na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

¹⁴³ O termo aquisição da moradia foi utilizado no questionário da pesquisa amostral na pergunta: como você adquiriu sua moradia? As opções de respostas compreendem as formas de acesso por compra, ocupação, doação, cedido e aluguel. O termo aquisição é um substantivo feminino que pode significar a “ação ou consequência de adquirir, de se tornar proprietário de alguma coisa” como na frase ‘comemorou a aquisição da casa’ ou um “ato de tomar posse de algo; obtenção” como na frase ‘aquisição de conhecimento’. Portanto, as formas de acesso que não envolvem uma relação monetária, como a compra, também são formas de aquisição no sentido de pertencimento. Fonte: <<https://www.dicio.com.br/>>. Acesso em: 30 de abril de 2021.

assentamentos escolhidos estão distribuídos no Município, nas regionais administrativas Noroeste (Vila Califórnia), Norte (Bairro Jardim Felicidade, Maria Tereza e Mirante do Tupi) e Pampulha (Comunidade Dandara).

Figura 13 – Mapa com a localização das áreas de estudo para realização da pesquisa.



Fonte: arquivos vetoriais fornecidos pela SUPLAN/PBH/2019.

Os critérios de escolha de assentamentos levaram em consideração a existência de algum ato administrativo ou de investimentos públicos e a existência de atualização cartográfica e dados de contagem de domicílios ou cadastro domiciliar, na base de dados da URBEL. O objetivo de estudar ‘tipos’ é observar como os impactos das ações administrativas e investimentos públicos impactam e sobre a propensão dos beneficiários à contribuição e cobrança pela valorização da terra, ambos sob condições distintas, observando a regularidade e as diferenças entre os casos.

Foram considerados como ações administrativas e investimentos públicos: garantia de permanência, por decisões políticas, em situações de conflitos judiciais, reconhecimento dos assentamentos na normativa urbanística (leis urbanísticas e decretos), planejamento integral como existência de Plano Global Específico (PGE) ou de Plano de Regularização Urbanística (PRU), investimentos em infraestrutura e serviços, regularização jurídica-legal definitiva, remoção e reassentamento.

É importante ressaltar que os instrumentos legais, as políticas, programas e ações são diferentes para cada uma dessas tipologias e, portanto, os investimentos públicos realizados têm graus diferenciados de completude, conforme abordado no capítulo 2 (item 4). Além disso, existem diferentes níveis de consolidação dos assentamentos, conforme o tempo de existência e/ou reconhecimento formal na legislação urbanística. As vilas e favelas, por exemplo, contam com uma política de atuação pública desde 1983, com a instituição do PROFAVELA e posteriormente, em 1993, com a instituição da Política Municipal de Habitação – cuja atuação proveu infraestrutura em muitos assentamentos. Por outro lado, alguns loteamentos privados irregulares e ocupações organizadas mais recentes, surgidos nos últimos 15 (quinze) anos, não contam com o mesmo acesso à infraestrutura e equipamentos comunitários, como as áreas mais antigas. De forma sintética, abordamos a PMH por tipo de assentamento:

- a) Vilas e favelas: há 191 vilas e favelas, tendo sido concluídos nessas localidades 358 empreendimentos do Orçamento Participativo. Algumas áreas também foram beneficiadas por recursos do Programa Vila Viva, com o objetivo de qualificação dos assentamentos, através da reestruturação do sistema viário, obras de saneamento, construção de unidades habitacionais, eliminação de risco geológico muito alto, urbanização de becos, implantação de parques, regularização urbanística e dominial. 35% da população moradora das vilas e favelas existentes receberam recursos do Programa Vila Viva. Desse universo do programa foi escolhida a Vila Califórnia, pois atende ao critério de ter recebido investimento público por meio do Programa de

Aceleração do Crescimento- PAC, com urbanização e regularização fundiária, além de apresentar mapeamentos, cadastros, rede de relacionamento de lideranças para entrada no território e porte (1321 domicílios) razoável que viabilize a pesquisa.

Figura 14 – Avenida Avaí, Vila Califórnia.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

- b) Conjuntos habitacionais e loteamentos públicos (Sub-tipologia B): há 25 conjuntos públicos e neles atua o Programa de Regularização Fundiária e Edilícia da Política Municipal de Habitação, além de implantação de empreendimentos de infraestrutura e urbanização do Orçamento Participativo. Desse universo foi escolhido o **Conjunto Jardim Felicidade**, atualmente **Bairro Jardim Felicidade**. O Bairro Jardim Felicidade foi contemplado por investimentos públicos de urbanização, por meio do Programa do Orçamento Participativo, estando finalizado o processo de regularização fundiária. Apesar da ampliação de dificuldade pelo seu porte (possui aproximadamente 4.818 domicílios, conforme informação de cadastro do processo de regularização fundiária), o bairro tem informações de cadastros socioeconômicos dos anos de 2001 e 2006, por ocasião da elaboração do PGE e do cadastro inicial para titulação das famílias.

Figura 15 – Avenida Fazenda Velha, Conjunto Jardim Felicidade.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

- c) Loteamentos Privados Irregulares (Sub-tipologia A): há 4 loteamentos privados irregulares promovidos por cooperativas ou associações, sendo estes delimitados pelo Decreto nº 17.888/2018¹⁴⁴, 3 atendidos pela realização do Plano de Regularização Urbanística – PRU e priorizados para entrada de serviços oficiais das concessionárias públicas responsáveis pelo abastecimento de água, saneamento e energia elétrica. Essas localidades, em geral, ainda dependem de completude nos investimentos públicos em urbanização e implantação de serviços, além de regularização urbanística e dominial. Desse universo, foi escolhido o bairro **Maria Tereza**, referente à gleba 1 da Fazenda Capitão Eduardo, adquirida pela Associação dos Voluntários do Bairro Guarani – ASVOG, que fez a demarcação dos terrenos e vendeu aos associados a um preço e condições mais acessíveis que os terrenos ofertados pelo mercado. Até o ano 2020, o bairro foi contemplado com a elaboração do Plano de Regularização Urbanística – PRU, além da implantação da rede de água, início de implantação da rede oficial de energia elétrica, duplicação da MG-20 que margeia o bairro e implantação da Estação de Tratamento do Córrego da Onça nas proximidades. Também a escolha do bairro Maria Tereza foi motivada pela existência de uma

¹⁴⁴ O Decreto nº 17.888/2018 reconhece como de interesse social os assentamentos que menciona, constituídos por famílias de baixa renda, considerados consolidados em decorrência de sua extensão, do número de famílias ou do tempo de ocupação.

contagem de domicílios, realizada durante a elaboração do PRU, em 2018, que permitia o cálculo de estimativas para realização da pesquisa.

Figura 16 – Avenida A, via principal do Bairro Maria Tereza.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

- d) Loteamentos Privados Irregulares (Sub-tipologia B): há 101 loteamentos privados irregulares promovidos por proprietários, grileiros ou imobiliárias, delimitados pelo Decreto 17.888/2018, dos quais 6 (seis) têm recursos garantidos para a realização do Plano de Regularização Urbanística – PRU e 14 (quatorze) priorizados para entrada de serviços oficiais das concessionárias públicas responsáveis pelo abastecimento de água, saneamento e energia elétrica. Estima-se que, para parte dessas localidades, possam ser realizados estudos urbanísticos simplificados, com ou sem necessidade de realização de estudos técnicos ambientais para promoção da regularização urbanística, pois estão parcialmente ou totalmente atendidas por infraestrutura. Desse universo, foi escolhido o bairro **Mirante do Tupi**, loteamento irregular promovido e comercializado pelos proprietários da antiga Fazenda Tamboril, que não cumpriram as obrigações de implantação de infraestrutura e cumprem sentença condenatória. O investimento público recebido contempla projeto executivo, urbanização e regularização urbanística parcial. Existem projetos executivos finalizados, com previsão de implantação de infraestrutura de drenagem e calçamento das vias. O bairro Mirante do Tupi, assim como outros bairros originados de loteamentos irregulares, não possui cadastro das famílias e a estimativa extraída do Censo/1010 é de 384 domicílios.

Figura 17 – Rua Flor de Liz, Bairro Mirante do Tupi.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

- e) Ocupações organizadas: há 12 ocupações promovidas ou acompanhadas por movimentos organizados, reconhecidas na normativa urbanística como assentamentos de interesse social. Essas localidades, em geral, ainda dependem de investimentos públicos em implantação de infraestrutura, urbanização e serviços, sendo que para 1 (uma) houve realização do Plano de Regularização Urbanística – PRU e 9 (nove) foram identificadas como prioritárias para entrada de serviços oficiais das concessionárias públicas responsáveis pelo abastecimento de água, saneamento e energia elétrica, pois apresentam condições urbanísticas mais favoráveis à consolidação do assentamento, sem que fosse necessária a finalização de PRU. Desse universo, foi escolhida a **Comunidade Dandara**, ocupação orientada por um plano urbanístico e coordenada inicialmente por dois movimentos sociais - Brigadas Populares e Movimento dos Sem Terra (MST). A comunidade recebeu investimentos de implantação de água e esgotamento sanitário oficial, rede de energia elétrica e de um posto de saúde, além da elaboração do PRU, finalizado em 2020. Outra razão de sua escolha, em relação ao universo de ocupações organizadas, foi a existência de dois cadastros socioeconômicos, realizados nos meses de outubro e novembro do ano de 2009 e no mês de fevereiro de 2014, além de uma contagem domiciliar, realizada por ocasião da elaboração do Plano de Regularização Urbanística – PRU, ocorrida no ano de 2018.

Figura 18 – Avenida Dandara, Comunidade Dandara.



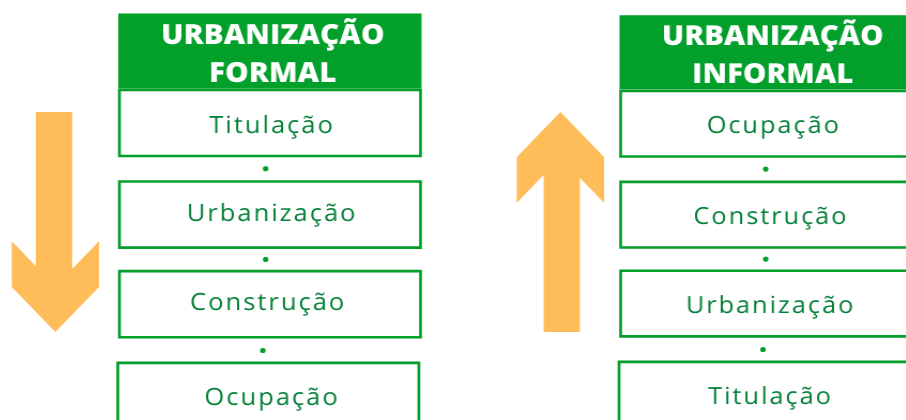
Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

5.3 Evidências gerais de mercado informal do solo

O processo de produção da cidade formal está estruturado em uma série de passos denominados pela sigla em inglês PSBO - “Planning, Servicing, Building, Occupation” (BAROSS, 1990). O primeiro passo, ‘planning’, envolve a subdivisão legal e aprovação de lotes. O segundo passo ‘servicing’, envolve a realização das obras de urbanização e a implantação de serviços. Os próximos passos ‘building’ e ‘occupation’ envolvem construção das edificações e a ocupação. Em geral, as famílias de baixa renda não podem pagar por uma unidade de habitação, em uma área de planejamento urbano tradicional.

Todavia, o processo de produção da cidade informal é o inverso da formal OBSP - “Occupation, Building, Servicing, Planning”. Por vezes se caracteriza por ocupação espontânea ou organizada, com construção das casas pelas famílias ou promovido por um agente com interesse econômico. Em geral essas áreas são distantes do sistema viário estruturador da cidade e falta infraestrutura. Apesar dessas limitações, a ocupação é o primeiro passo, seguido da construção das casas. Posteriormente, após processos de reivindicação, as áreas são urbanizadas e tituladas. As famílias podem, gradualmente, construir suas moradias que, às vezes, alcançam boas condições de habitabilidade.

Figura 19 – Desenho esquemático.



Fonte: O termo “planning” pode ser considerado como planejamento que envolve a subdivisão e aprovação dos lotes, com registro da propriedade por meio de algum tipo de título. Fonte original: BARÖSS, 1990, adaptado pela autora.

A geografia do mercado informal do solo – aqui considerada como toda a produção do espaço que ocorre inversa à produção caracterizada como formal, apresenta como característica o descumprimento de requisitos urbanísticos normativos de planejamento e construção, produção das casas por autoconstrução e, algumas vezes, a presença de irregularidade jurídica no que se refere à propriedade do solo. As pesquisas relacionadas ao mercado informal do solo desvendam quais as ‘escolhas’ que orientam a mobilidade residencial das classes populares urbanas e como o mercado informal funciona. A geografia contribuí para a temática, ao compreender o mercado informal como uma prática social que produz determinados espaços na cidade.

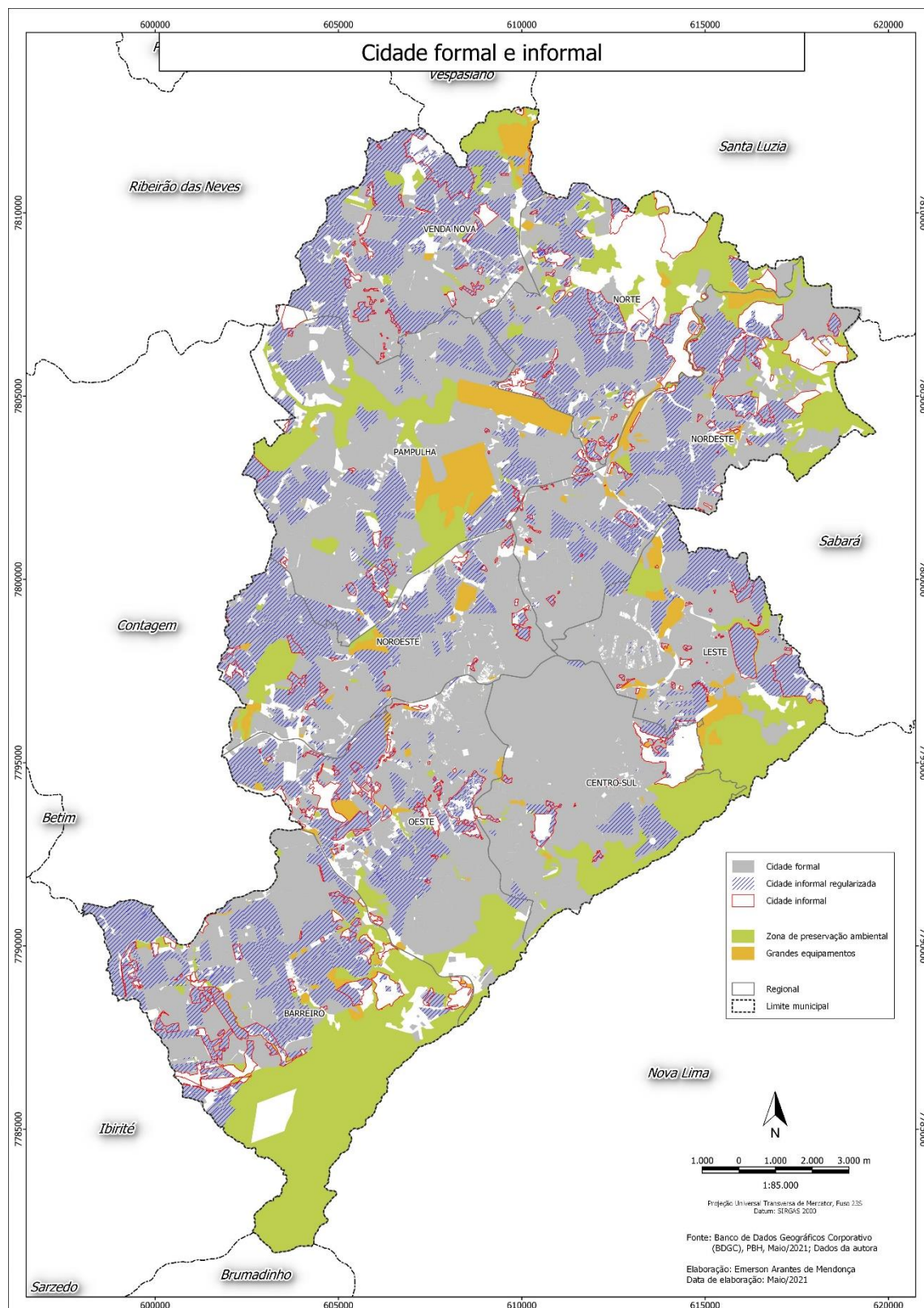
Podemos considerar que a informalidade do solo de Belo Horizonte foi a regra e não a exceção da produção no espaço do Município. Na sua história como cidade planejada, em seus primórdios, o surgimento de barracos, cafuas e barracões (GUIMARÃES, 1991) marca que a urbanização se formava ao largo das ações de produção do espaço da cidade concebida como Capital de Minas Gerais. Para elucidar a dimensão desse fenômeno, produzimos um mapa¹⁴⁵ que busca abranger a extensão territorial das seguintes categorias (ver figura 20): i) cidade formal: áreas planejadas, regulares, em geral com uma produção imobiliária de iniciativa pública ou privada, com provisão de infraestrutura e serviços; ii) cidade informal

¹⁴⁵ Esse mapeamento utiliza como fonte de dados os parcelamentos aprovados pelo Programa BH Legal entre 1973 e 2015, englobando as aprovações realizadas sob a vigência das Leis nº 1.212/1965 e Lei nº 9.074/2005. Conforme a GERPI/SMPU/PBH, essas informações contêm algumas inconsistências significativas que vêm sendo revisadas, mas ainda não foram concluídas e faltam algumas aprovações mais recentes. Não estão incluídas as informações de regularização da propriedade, somente a regularização urbanística. Apesar dessas advertências, optou-se por produzir a informação como representação espacial do fenômeno da informalidade em Belo Horizonte.

regularizada: loteamentos originalmente irregulares, clandestinos ou vilas e favelas que foram legalizados pelas leis e programas de regularização (conforme apontado no capítulo 2, item 4), geralmente situados em áreas com provisão de infraestrutura, por meio dos programas de Orçamento Participativo ou de captação de recursos para investimentos em intervenções de caráter integral. Essa regularização urbanística nem sempre abrange a regularização dominial;

iii) cidade informal: loteamentos irregulares, loteamentos clandestinos, vilas e favelas, conjuntos habitacionais ou ocupações organizadas ainda não regularizados, de formação espontânea ou organizados por associações, movimentos sociais ou empreendedores privados de loteamentos, em geral sem implantação na totalidade de infraestrutura e serviços públicos.

Figura 20 – Mapa de Belo Horizonte, identificação da cidade formal, informal regularizada e informal.



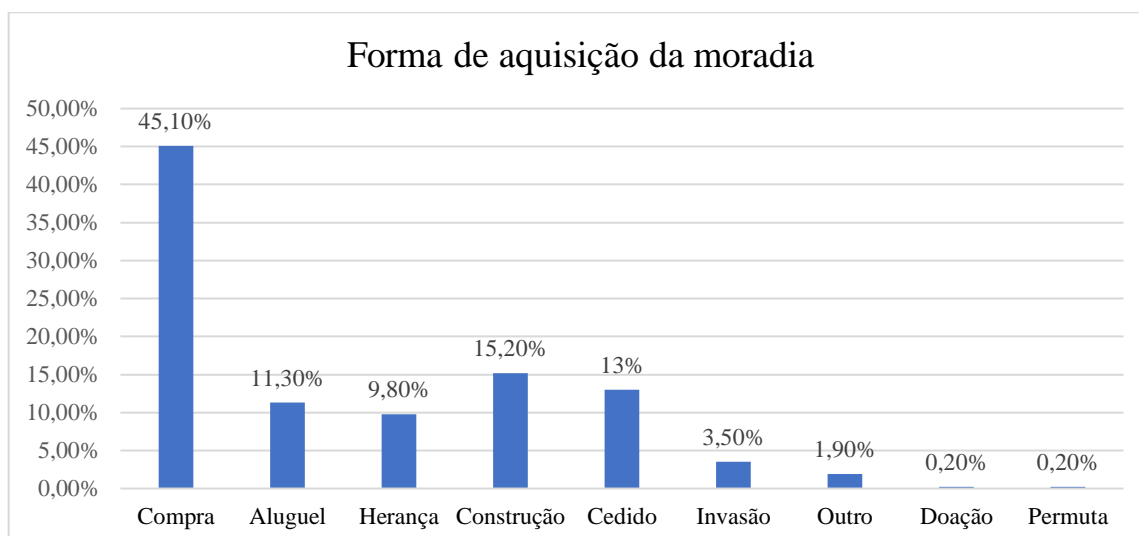
Fonte: arquivos vetoriais fornecidos pela SUPLAN/PBH/2019. Arquivos de parcelamentos aprovados pelo Programa BH Legal entre 1973 e 2015, englobando as aprovações realizadas sob a vigência das Leis nº 1.212/1965 e Lei nº 9.074/2005.

Essa experiência de mapeamento, mesmo com todos os limites dispostos pela qualidade dos dados disponíveis e pela falta de uma aferição precisa destes, permite determinadas correlações dessas evidências empíricas com outras variáveis, com o suporte da literatura que busca compreender o mercado informal. Em uma breve revisão desta literatura, Abramo (2003) aponta que o mercado informal tem um papel importante na forma de acesso dos pobres ao solo ou aos imóveis nas cidades brasileiras, podendo ser compreendida a partir de três grandes lógicas de ação social: a lógica de Estado, a lógica de mercado e a lógica da necessidade. A lógica de Estado define a forma, a localização e o objetivo de facilitação ao acesso do solo urbano – historicamente os investimentos do Estado visavam a configurações urbanísticas de exclusão, conforme apontadas com primeiro paradigma, no capítulo 2 (item 4). A lógica de mercado possibilita o encontro entre os agentes do mercado imobiliário e os que desejam consumir o solo urbano – podendo ocorrer dentro ou fora das regras jurídicas e urbanísticas, por isso, formal ou informal. A lógica da necessidade, condicionada pela carência econômica, incapacidade de suprir uma necessidade básica de acesso ao mercado, em geral, gera ações coletivas que incluem conflitos e procedimentos judiciais (ABRAMO, 2003, 2009).

Se considerarmos, em separado, as vilas e favelas como expressão da “lógica da necessidade”, observamos pelos dados extraídos das pesquisas amostrais¹⁴⁶ realizadas por ocasião da realização dos Planos Globais Específicos o percentual de 45% de acesso, por meio de compra e 11,3% por meio de aluguel, proporções que apontam uma alteração em relação ao momento inicial da ocupação espontânea e a consolidação de um “circuito econômico” interno à favela que alimenta o mercado imobiliário local (ABRAMO, 2003).

¹⁴⁶ Informação constante em um banco de dados do PGE, que totalizam 6324 pesquisas domiciliares realizadas em vilas e favelas. Desse universo, 1.233 pesquisas amostrais dispunham dessa informação de forma de aquisição da moradia. Os PGEs mais antigos não dispunham dessa pergunta no questionário.

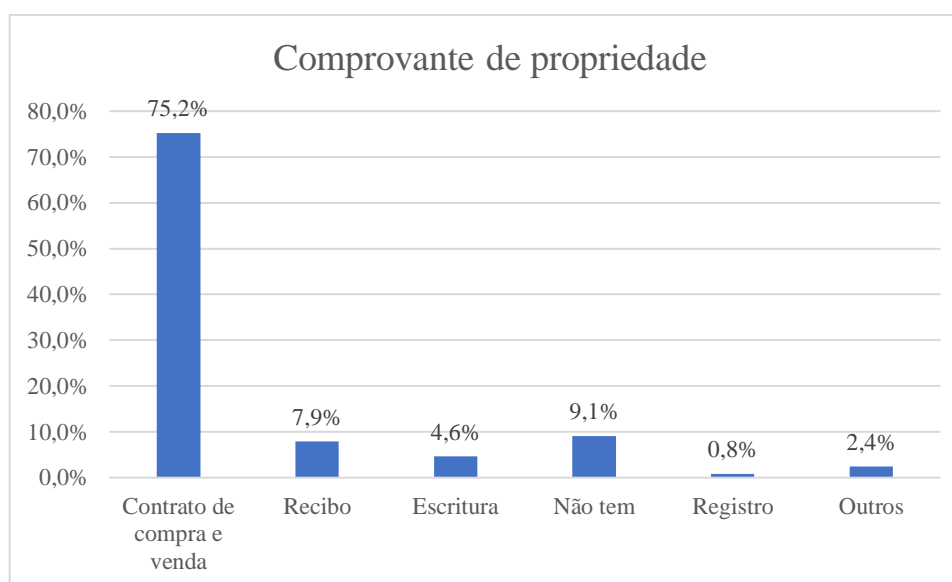
Figura 21 – Gráfico forma de aquisição da moradia.



Fonte: Pesquisas amostrais dos PGEs concluídos/URBEL/PBH.

A forma de comprovante de propriedade¹⁴⁷ informada pelos entrevistados é de 75,2% por meio de contrato de compra e venda, 7,9% por meio de recibo, 4,6% por meio de escritura, 9,1% não têm comprovante, 0,8% por meio de registro formal e 2,4% em outras alternativas como, por exemplo, comprovante de pagamento de IPTU e termo de doação.

Figura 22 – Gráfico comprovante de propriedade.



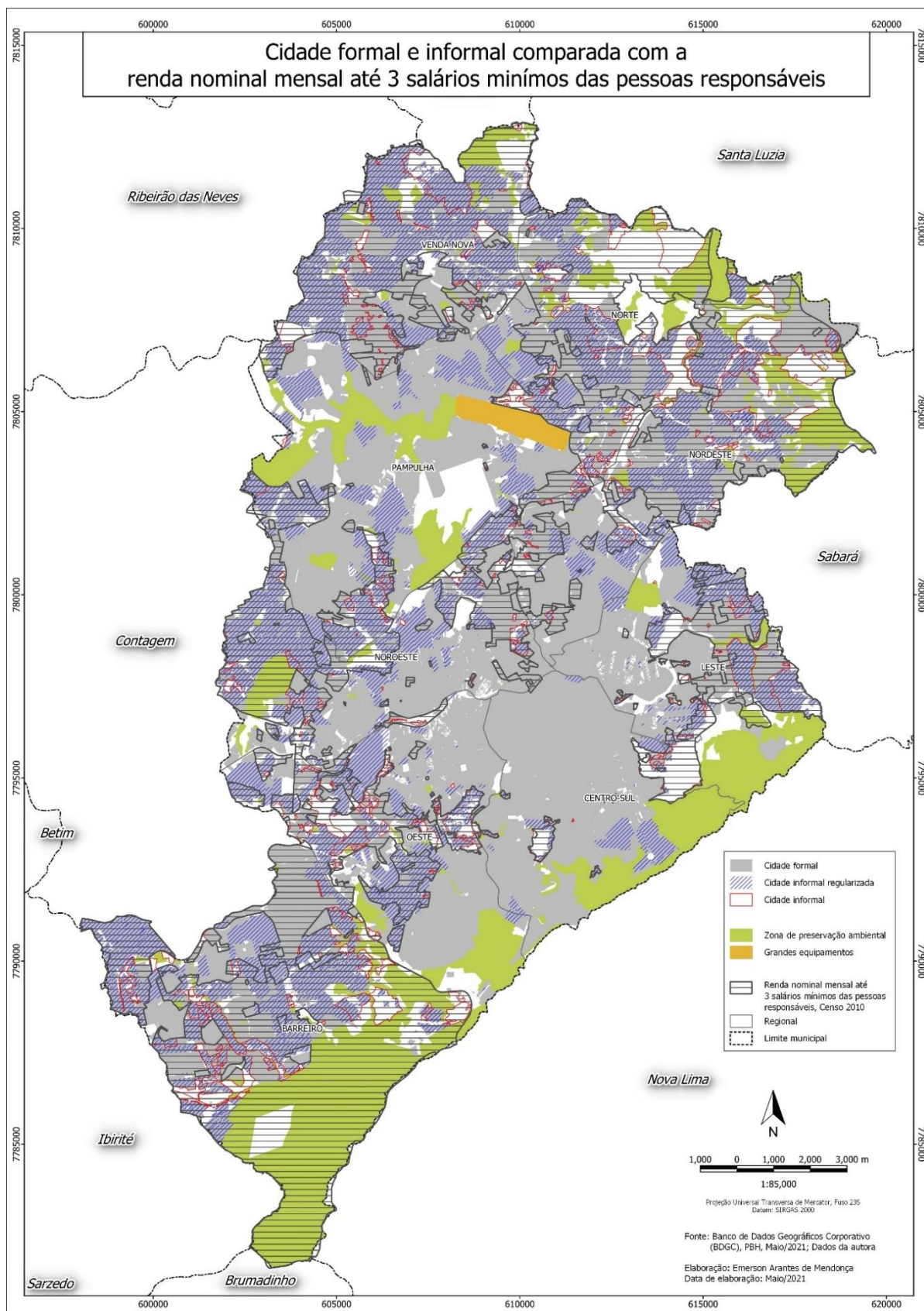
Fonte: Pesquisas amostrais dos PGEs concluídos/URBEL/PBH.

¹⁴⁷ Informação referente a um universo de 657 pesquisas, em um banco de dados de 6324 pesquisas amostrais. O restante são campos de dados não informados, pois os PGEs mais antigos não dispunham dessa pergunta no questionário.

Uma possível variável de compreensão da informalidade em Belo Horizonte pode ser a baixa renda. Alguns autores vão buscar entender a produção do espaço da periferia urbana a partir das características da cidade capitalista que não assegura um mínimo de renda a todos e mantém uma parte da força de trabalho em reserva. Como a renda monetária é um requisito indispensável à ocupação do solo urbano, os pobres vão morar em lugares em que os direitos de propriedade não vigoram: áreas públicas, terrenos em inventários, glebas vagas formando as favelas, mocambos e invasões¹⁴⁸ (MORAIS, 2016). A construção das casas é estendida por muitos anos, com absorção da maior parte das economias. As formas de acesso são em favelas, cuja produção do espaço é permeada de ilegalidade quanto ao domínio da terra ou em loteamentos, cuja produção do espaço é empreendida por agentes que vendem lotes para uma população que se sujeita a morar em um bairro carente de serviços, quando o valor da prestação couber no orçamento. Posteriormente, esses espaços dependerão do financiamento, implantação e gestão dos bens de consumo coletivos, como os equipamentos sociais e comunitários, reconhecidos como um capital mobilizado totalmente desvalorizado.

¹⁴⁸ O termo ‘invasões’ foi mantido como mencionado originalmente pelo autor. Atualmente esse termo foi abandonado e substituído pelo termo ‘ocupação’, pois este ressalta a dimensão de uso da terra em detrimento da conotação criminal (MORAIS, 2016, p.210).

Figura 23 – Mapa de Belo Horizonte, cidade formal e informal, comparada com a renda das pessoas responsáveis.



Fonte: arquivos vetoriais fornecidos pela SUPLAN/PBH/2019, extraídos do Censo 2010.

Embora essa explicação contribua para a compreensão desse fenômeno, outros autores vão considerar que a extensão e a persistência da informalidade não podem ser explicadas somente pela pobreza (IRACHETA, 2000, p.90). A informalidade está relacionada ao preço excessivamente alto da terra urbanizada e de acesso ao crédito bancário (renda, documentação ou informalidade do trabalho), e, conseqüentemente, ao mercado imobiliário formal (ABRAMO, 2001; 2003). Esses autores são taxativos no que se refere à existência de resultados econômicos de valorização do solo gerados pelos investimentos públicos e que os pobres também sabem manejá-los e estão atentos para tirar partido deles quando podem fazê-lo (SANTOS, 1981). Entretanto, como será melhor elucidado no capítulo seguinte, a valorização não implica necessariamente em práticas sociais com a mesma lógica do mercado formal nessas localidades, podendo haver predominância dos valores de uso – a literatura também aponta situações em que a terra cumpre um papel de acumulação patrimonial, reserva de valor (MORAIS, 2016), possuindo diferentes significados para as pessoas, como abordadas as posições teóricas sobre a urbanização capitalista, no capítulo 1 (item 3).

5.4 Histórico das áreas de estudo

A pesquisa permitiu a elaboração de 5 (cinco) históricos, utilizando como referência principal as entrevistas em profundidade, realizadas com lideranças e moradores antigos desses assentamentos, além de outras referências bibliográficas os Planos Globais Específicos - PGEs e Planos de Regularização Fundiária – PRUs, pesquisas acadêmicas e consulta à internet.

Os históricos compilam informações sobre o início da formação dos bairros, das vilas ou das comunidades, a forma de aquisição da moradia pelas famílias, as maiores dificuldades dos moradores, as formas de organização para acessar água e energia elétrica, as lutas em torno do direito à moradia, a chegada de melhorias ao longo do tempo e as formas de participação e contribuição dos moradores para alcançar as melhorias, quer seja custeando serviços improvisados, quer seja por meio das ações coletivas de participação social, manifestações e outras formas de pressão pela efetivação dos investimentos em infraestrutura e em equipamentos comunitários.

Além disso, as informações coletadas permitiram investigações em torno da propriedade original desses assentamentos, com observações acerca das alterações de domínio que permitem avaliar o percurso dos incrementos de valor da terra ou suas relações com ações administrativas. As fontes para essas informações vão desde os Planos para as localidades,

leitura de ações civis públicas, processos de desapropriação, consultas de informações através da Lei de Acesso à Informação até pesquisas cartorárias. Além dos históricos, as informações foram dispostas em linhas do tempo.

5.4.1 Histórico da Vila Califórnia

Para escrever sobre a Vila Califórnia, é importante perceber a perplexidade dos antigos moradores em relação às transformações provocadas pelas intervenções urbanísticas que alteraram a configuração espacial, o acesso ao comércio e à propriedade legal – que aquilo que começou como invasão, “hoje a pessoa já é dono mesmo!”. Da sua formação, que se inicia com uma ocupação espontânea de áreas remanescentes das construções de conjuntos habitacionais no entorno, até o momento atual, a Vila Califórnia é um laboratório importante da experiência do PAC Favelas- Programa Federal de Aceleração do Crescimento, vinculado ao Programa Municipal Vila Viva, que previa a intervenção integral estruturante na localidade. Nesse laboratório, observamos o processo de ocupação e adensamento, as dificuldades dos moradores e suas demandas, as lutas pelos direitos sociais e as melhorias alcançadas por eles ao longo do tempo.

Conforme Plano Global Específico (PGE) da Vila Califórnia, “a área onde se situa a Vila Califórnia pertencia à antiga Fazenda Camargos ou Fazenda da Mata” (...) “a ocupação da região como um todo (bairros do entorno) deu-se, inicialmente, com a desapropriação de partes da fazenda para construção da Via Expressa e da BR-040”, vias de ligação regional de Belo Horizonte (...) e “havia outras pessoas que trabalhavam e moravam no local, empregados da fazenda que residiam mais próximo ao córrego e plantavam nas proximidades de suas casas”. Nesse histórico, uma transcrição de trecho de uma entrevista¹⁴⁹ recompõe a memória: “era um pasto e tinha um corregozinho, como tem hoje, porém era limpinho e não tinha essa sujeira que tem hoje. Aqui era muito bom!”. A região era desocupada e sua história se relaciona com os investimentos em infraestrutura viária e “a construção dos conjuntos Califórnia I e II¹⁵⁰ e, posteriormente, o conjunto Novo Dom Bosco¹⁵¹”. Esse histórico

¹⁴⁹ Entrevista realizada em 1999, por ocasião da elaboração do Plano Global Específico, que levantou informações sobre a história de ocupação da área, por meio de 7 (sete) entrevistas com os moradores antigos e 5 (cinco) entrevistas com os representantes de grupos religiosos e membros de pastorais e das associações civis, que subsidiaram a elaboração do histórico da Vila Califórnia no PGE.

¹⁵⁰Os bairros Conjunto Califórnia I e II são áreas ocupadas pelo uso residencial multifamiliar vertical e também pelo uso unifamiliar em casas geminadas do tipo sobrado, com quadras destinadas à implantação de uso comercial e de serviços.

menciona que os primeiros moradores podem ter sido os antigos moradores da fazenda, os operários envolvidos na construção do Conjunto Califórnia, famílias moradoras de aluguel dos bairros vizinhos ou de cidades do interior – e, a análise das fotos aponta que a ocupação inicial ocorreu aproximadamente em 1979 e, sua intensificação, em 1984. Vale salientar que, nesse período, a enorme migração e a diminuição do poder aquisitivo de um modo geral, fizeram com que a população favelada crescesse de uma forma intensa.

A forma de acesso era através de ocupação e também através de compra, mesmo nos tempos mais remotos: “(...) a pessoa vai chegando, tem área livre e é chamado de invasão”¹⁵² e “o meu pai, se eu não me engano, ele comprou o pedaço, só que não sabia que era invasão na época”¹⁵³. As famílias construíram suas casas de alvenaria – “tudo bem feitinho, mais ou menos, um lugar humilde, mas com as casinhas bem boas”¹⁵⁴, mas sem nenhuma infraestrutura pública - “meu pai me servia uma água de poço, mas muito boa e o resto da turma não sei como se virava”¹⁵⁵. Ao longo do processo de adensamento, as condições ambientais iniciais foram modificadas: “antes ele era uma água limpinha, limpinha...Tinha, na parte de cima do córrego aqui, um local que as donas iam, lavava roupa, pegava água pra lavar... depois que construíram os prédios em volta, que é o Califórnia 1 e 2, e fizeram a rede de esgoto jogando no córrego aí que acabou com o rio”¹⁵⁶. Há uma menção, ao nome anterior da Vila Califórnia como “Sovaco das Cobras”, pela presença desses répteis na fazenda, denominação dada pela polícia à ocupação, infelizmente, como menciona uma liderança: “(...) tem esse nome horroroso”¹⁵⁷. Tanto o nome “Sovaco das Cobras”, quanto a denominação desse processo como invasão apresentam uma carga política e social relevantes – enquanto a invasão tem um sentido de ilegalidade, a ocupação tem um sentido de posse de algo que está subutilizado e, junto a esse entendimento, nomes pejorativos sinalizam a necessidade de luta social pelo reconhecimento desses lugares e pela remoção dos estigmas.

A presença de um córrego limpo, de uma paisagem de características rurais e dos usos da água da mina pelas lavadeiras, rapidamente veio a se tornar uma memória do passado. Com o aumento da ocupação, as dificuldades foram de acesso à água potável – “então o

¹⁵¹O conjunto Novo Dom Bosco é um parcelamento implantado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no final da década de 80, destinado ao assentamento de população de baixa renda em 58 lotes urbanizados, na época da administração Sérgio Ferrara. A área encontra-se hoje totalmente ocupada por residências unifamiliares de baixo padrão construtivo.

¹⁵² E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁵³ E1-Vila Califórnia (21/03/20)

¹⁵⁴ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁵⁵ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁵⁶ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁵⁷ E4-Vila Califórnia (18/05/20)

peçoal pegava água no ‘correguinho’ que tinha ali embaixo”¹⁵⁸, utilizava cisternas ou puxava uma rede de água do bairro. O esgoto doméstico era lançado a céu aberto no córrego ou em fossas construídas pelos moradores e essa situação sanitária permaneceu por muito tempo: “o que acabava aqui com essa vila era justamente esse córrego tinha pessoas que morava praticamente dentro do córrego (...) quando chovia aqui nós temos muita sorte que não dava transbordamento, mas se transbordasse ia sair levando barracão à revelia”¹⁵⁹. “Era muito sacrificante!” – expressão que exprime bem a experiência de moradia nessas condições.

Figura 24 – Córrego Avaí na Vila Califórnia, antes das intervenções.



Fonte: foto disponibilizada pela URBEL do fundo de vale do Córrego Avaí, situado na Vila Califórnia.

A energia elétrica, no início, era através de bico: “puxaram um bico da casa dessa pessoa e na época, a gente acha caro hoje, mas era a única maneira de se ter a luz e ninguém se importava muito com o valor não porque não tinha condição de ser de outra maneira”¹⁶⁰ ou

¹⁵⁸ E1-Vila Califórnia (21/03/20)

¹⁵⁹ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁶⁰ Esse trecho da entrevista aponta claramente como a informalidade, muitas vezes, é bastante onerosa para as famílias que ficam submetidas ao serviço informal. “Na época era umas 12 famílias e ele já cobrava uns 200 a 300 reais”.

por meio de lampião: “que funciona com bujãozinho pequeno de gás é muito usado também em sítio, fazenda, casa na roça, quem tinha um lampião estava sossegado. Dava uma claridade perfeita!”¹⁶¹. Posteriormente, houve a entrada do serviço oficial de iluminação pública e energia elétrica de forma improvisada e, mais recentemente, houve modernização dos padrões, como os que existem no restante da cidade. As dificuldades envolviam acessos de pedestres e veiculares precários – muitas vezes, sem pavimentação ou largura suficiente para permitir a entrada de serviços públicos, como ambulância, coleta de lixo e materiais de construção. Essas situações geravam a presença de maior número de doenças respiratórias, por exemplo. E o comércio era pouco expressivo, reduzindo as oportunidades de acesso dos moradores ao comércio essencial – “não tínhamos também bons comércios, nós não tínhamos farmácia aqui embaixo”¹⁶².

Essas dificuldades levaram um pequeno grupo de moradores a organizar um abaixo assinado solicitando, junto à CEMIG, a implantação da rede elétrica. Esse grupo formou a Associação Comunitária da Vila Califórnia, em 1984. Na avaliação dos entrevistados, foram grandes os benefícios alcançados nesse período, primeiro conseguiram a energia elétrica e depois a distribuição de água pela COPASA (URBEL, 1999). Conforme um dos integrantes desse grupo, “tivemos que fazer um bocado de reunião, tiveram que vir técnicos competentes pra ver se tinha condição de colocar poste”¹⁶³ – em alusão à dificuldade pela largura dos becos. A CEMIG começou a instalar as luzes em 1989/1990, segundo relato dos entrevistados.

As necessidades e prioridades eram definidas coletivamente: “a gente não fazia nada por conta da gente, era decisão unânime de quem tinha participação”. A associação também apoiava políticos, candidatos a deputados em troca de apoio para as demandas existentes: “nós conseguimos através desse político muito material de cozinha, os caldeirões, panela grande tudo coisa muito boa que a gente promovia festa aqui na rua, festa junina era eu que ensaiava a turma para chegar os dias de se apresentar, chegamos a apresentar nossa quadrilha de festa junina em outros locais, concorremos dentro do Barroca Tênis Clube com três que tinham sido selecionados. Nós ganhamos de todos!”¹⁶⁴.

Nesse primeiro momento, os relatos apontam a união do povo da vila Califórnia, o prazer de realizar essas atividades festivas, as lutas pelas melhorias para o lugar e a presença

¹⁶¹ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁶² E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁶³ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁶⁴ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

marcante de uma liderança, cujo apelido é “Padeiro”: “Ele era bastante envolvido com essa turma de colarinho branco aonde ele ia tinha alguém pra receber ele era uma pessoa excepcional muito boa pessoa e foi através dele, mas com a nossa participação na época com a associação de bairro, de vila e deu certo! O que a gente precisava até hoje a gente conseguiu!”¹⁶⁵

Muitas melhorias ocorreram “através do trabalho em mutirão no qual o poder público, em geral, entra com o material e os moradores com a mão de obra. Como exemplo deste trabalho, há o calçamento de becos, escadarias e parte da rede de esgoto. Essa última é ainda considerada precária, atendendo somente a alguns domicílios, com os próprios moradores cuidando de sua manutenção” (URBEL, 1999). No início, os moradores “tinham que instalar o cano, aí a COPASA vinha colocando os hidrantes” e, com o passar do tempo, “a COPASA veio melhorando, veio trocando, veio fazendo as reformas, veio cavando os tubulões e fazendo o sistema normal”¹⁶⁶ – e eram eles também que faziam a pavimentação dos becos e, com o passar dos anos, a prefeitura começou a fazer algumas manutenções.

Posteriormente, a comunidade conquistou recursos através do Programa de Orçamento Participativo nos anos de 1996, 1998, 1999/2000¹⁶⁷, incluindo a elaboração do Plano Global Específico da Vila Califórnia¹⁶⁸, realizado em 1999. Muitas intervenções previstas no PGE requeriam um volume de recursos que dependia de uma captação para além do orçamento público municipal. Vale destacar que, além de contemplada com obras do Orçamento Participativo, a Vila Califórnia, foi incluída nos estudos do PROPAM - Programa de Recuperação e Desenvolvimento Ambiental da Bacia da Pampulha, cujo saneamento ambiental da vila era estratégico e representativo no contexto turístico do complexo Pampulha, cartão postal do Município de Belo Horizonte (PBH, 1999).

¹⁶⁵ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁶⁶ E1-Vila Califórnia (21/03/20)

¹⁶⁷ Nesse período, o nível de participação dos moradores extrapolava o âmbito da vila como relatado na etapa de diagnóstico do PGE: “nós nos unimos à Vila Califórnia, Vila Dom Bosco e conseguimos passar várias propostas, a união foi fortíssima. Acho muito melhor o trabalho da Vila que mobiliza realmente as pessoas, estão unidos, trabalhando juntos, a Vila tem muita união, muita participação” (PBH, 1999, p. 16). E dessa união foi criada uma associação chamada AMOVILA, que era a associação da Vila Califórnia e Novo Dom Bosco.

¹⁶⁸ Na pesquisa realizada por ocasião da elaboração do Plano Global Específico para a localidade a “reivindicação que mais se destacou foi a implantação de saneamento básico. Essa demanda é, na maioria das vezes, associada à canalização do córrego. Além do saneamento básico, outra necessidade reconhecida e, conforme avaliam algumas lideranças entrevistadas, merece tratamento específico, é a questão da segurança pública. O problema da segurança está relacionado principalmente ao tráfico de drogas” (PBH, 1999).

Essas motivações foram essenciais para a participação da Vila Califórnia como uma das áreas prioritárias para captação de recursos junto ao Programa de Aceleração do Crescimento¹⁶⁹. A proposta incluía a articulação viária da vila ao entorno, a implantação de um sistema veicular estruturando, melhorando as condições de acessibilidade interna e de moradia, com soluções dos problemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e lixo, bem como a extensão desses serviços para toda a população – limitando as remoções ao mínimo necessário para cumprir esses objetivos. Com os recursos do PAC foram implantadas as obras viárias no fundo de vale do córrego Avaí, com desocupação das áreas lindeiras, além da correção geométrica de todos os becos que acessam os córregos, implantando escadarias e melhorando as condições de circulação dos pedestres. Além disso, foram construídos os equipamentos públicos como o BH Cidadania, uma UMEI – Unidade Municipal de Educação Infantil e 144 (cento e quarenta e quatro) unidades habitacionais na localidade, para reassentamento, totalizando um investimento de R\$ 19.394.747,12¹⁷⁰, aproximadamente R\$ 17.087,88 por domicílio.

Figura 25 – Conjunto para reassentamento e Avenida Avaí, na Vila Califórnia.



Fonte: Foto disponibilizada pela URBEL da Vila Califórnia, após as intervenções.

Como expressa enfaticamente um morador: “a melhoria mesmo começou depois que o PAC entrou aqui”¹⁷¹, cujas obras foram concluídas em 2014. E aqueles que presenciaram as condições anteriores expressam entusiasmados: “(...) eu nem acreditava que um dia eu fosse

¹⁶⁹ Recursos do Governo Federal, do Ministério das Cidades, por meio do Programa Prioritário de Investimentos – PPI, repassados pela Caixa Econômica Federal.

¹⁷⁰ Conforme quadro de captação de recursos de 2016 do PPI - Programa Prioritário de Investimento do Relatório de Gestão, referente ao um atendimento a 1135 domicílios (URBEL, 2016). Esse valor equivale aproximadamente \$3.640.000 dólares, na totalidade ou \$3.205,00 por domicílio na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

¹⁷¹ E3-Vila Califórnia (14/05/20).

ver pelo menos pavimentado aqui, hoje é que virou tipo uma avenida mesmo de movimento de veículo pra baixo e pra cima. Foram abertas muitas lojinhas, o povo aproveitou as áreas que foram desocupadas e fizeram lojas. Hoje nós temos aqui é... distribuidora, nós temos até dentista aqui na avenida temos muito comércio, muita loja, é... armazém, não chega a supermercado, mas é uns armazéns muito bons e melhorou muito”.

As possibilidades de melhoria das condições de saneamento e de circulação de veículos, propiciadas pela urbanização, e o aumento da presença de comércios e serviços são os pontos mais ressaltados nas entrevistas: “hoje nós temos uma farmácia muito boa e as coisas foram melhorando depois da pavimentação, da urbanização da via, que aí a turma animou né um abre uma lojinha, outro abre uma pizzariuzinha, outro abre um topa-tudo então hoje está bem melhor, acima de 100%, melhorou muito”¹⁷². Essa percepção de melhora abrange também os objetivos de consumo propiciados pela formalidade dos serviços: “aqueles objetivo que nós tínhamos que era ter uma água, ter uma luz, pra gente ter o conforto que a gente precisa de ter, mesmo com humildade, mas uma televisão boa, geladeira, um som, DVD, um aparelho que essas crianças de hoje que gosta de computação, a gente se tiver condição de comprar a gente hoje pode ter”.

Após a realização das obras, em 2015, foi realizado o processo de regularização fundiária¹⁷³, com elaboração de parcelamento, aprovação do Decreto em 2016 com as normas de uso e ocupação do solo, registro do parcelamento junto ao cartório, confecção das escrituras de compra e venda e titulação dos ocupantes:

“(...) e com o tempo veio o recibo, que eu não sei se tô pronunciando certo, é que dá posse pra quem já mora no local, todo mundo que foi beneficiado, por isso então hoje é uma vila que tá garantida! Um título de propriedade! Todo mundo tem, foi muito bom! Falar de violência, de coisas ruim, de tráfico essas coisas é qualquer localidade hoje, não precisa ser só em vilas. Mas fora isso a vila hoje é uma beleza e pra quem vive no local e cuida da vida, levanta, vai pro trabalho, volta, tem família pra cuidar vida normal, eu acho que se envolve quem quer né, com coisas errada é porque quer se envolver... dificilmente você vê uma vila que foi tão beneficiada: nós temos creche, nós temos UMEI, nós temos o colégio já existia claro! É a escola Clóvis Salgado, mas temos creche, temos o UMEI, temos bastante benefício. Dá pra pessoa viver com família normalmente!”¹⁷⁴

Por um lado, os benefícios alcançados foram resultados das lutas por melhorias de diversas lideranças anteriores e, por outro lado, atualmente, a Vila Califórnia perdeu um

¹⁷² E2-Vila Califórnia (29/04/20)

¹⁷³ Foram 1321 lotes aprovados pelos cadastros de parcelamento, conforme decretos de aprovação: N° 16.478 de 22/11/2016.

¹⁷⁴ E2-Vila Califórnia (29/04/20)

pouco a organização comunitária anterior pelo falecimento de lideranças referências dos moradores, pelo coordenador que o sucedeu não ter dado continuidade: “(...) como presidente da associação a gente nem vê falar nele não tem uma reunião, não tem nada eu acho que ele pegou por pegar e não fez nada e nem tem ideia de fazer. Não é uma pessoa bem relacionada com esse povo que pode ajudar a gente!” e pela desmobilização dos moradores em relação aos objetivos coletivos anteriores. “Estamos pensando em fazer uma chapa pra fazer a associação nova”¹⁷⁵ é a expressão das possibilidades de novas propostas de organização dos moradores.

5.4.2 Histórico do Bairro Jardim Felicidade

O bairro Jardim Felicidade foi uma experiência de um movimento social que lutava para sair do aluguel e de uma política de habitação de doação de terras – sua maior especificidade foi a produção de casas por mutirão¹⁷⁶. Nos seus primórdios parecia uma “Serra Pelada”¹⁷⁷, como alguns moradores se referem - muitas pessoas, pouco espaço, muito trabalho e o “ouro” era a possibilidade de alcançar a casa própria. De sua origem até o momento atual, o bairro é um exemplo da luta de um movimento por moradia, da experiência de doação de terras para subdivisão em lotes e autoconstrução de casas, da formação de associações e redes coletivas para superar as dificuldades de acesso à infraestrutura, serviços e políticas sociais, dos processos de ocupação espontânea das áreas verdes, da luta pelas melhorias das condições ambientais do Córrego Tamboril, das obtenções de recursos por meio da participação social no Orçamento Participativo – desde os tempos de maior união até o momento atual, com um certo arrefecimento das lutas coletivas.

Um marco de origem do bairro Jardim Felicidade foi uma reunião coordenada pelo Padre Piggi¹⁷⁸, ocorrida em 1985, com moradores do bairro Primeiro de Maio, que faziam

¹⁷⁵ E3-Vila Califórnia (14/05/20)

¹⁷⁶ “Trata-se de um processo em que um grupo de famílias associadas, representadas por entidade não governamental sem fins lucrativos – tais como associações e cooperativas - assume a gestão de recursos públicos para a produção de suas moradias, utilizando a prática do mutirão em partes da obra com o intuito de estimular a organização comunitária e baratear o custo final da habitação” (BEDÊ, 2005, p.230). A experiência de mutirão do bairro Jardim Felicidade envolveu processos de negociações entre movimento e governo Estadual e Municipal, em especial, com o apoio da Igreja Católica. A criação do Programa de Moradias em Autogestão na Política Municipal de Belo Horizonte, utiliza essa experiência da década de oitenta de organização social como uma das referências.

¹⁷⁷ Serra Pelada foi o maior garimpo do Brasil, sua exploração se deu principalmente de 1980 a 1983. Localizado na Serra do Carajás, no Pará, era um morro sem vegetação de 150 m².

¹⁷⁸ Padre Piggi é um “italiano que se torna uma importante liderança e, por meio de seu carisma junto à população de baixa renda, mobiliza milhares de famílias na luta pela moradia. Padre Piggi protagoniza

parte de uma associação chamada GDECOM (Grupo de Desenvolvimento Comunitário). Nessa reunião, o Padre Piggi informou sobre as possibilidades de desapropriação do terreno “Fazenda Tamboril”, negociação iniciada com o Prefeito Rui Lage e concretizada no mandato do Prefeito Sérgio Ferrara. No final de 1986, formaram a Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte (AMABEL) e foram responsáveis pelas inscrições dos interessados, a sindicância necessária e a divisão das áreas em lotes de 180 m² (cento e oitenta metros), iniciando o parcelamento do bairro Jardim Felicidade (SILVA; GOMES, 2013).

Nessa década, o Poder Público Municipal atuava na “implantação de loteamentos populares que foram doados a pessoas cadastradas entre moradores de aluguel e sem-casa de Belo Horizonte, além de utilizados para reassentar famílias de áreas de risco”¹⁷⁹ (URBEL, 2001, p. 6). Por outro lado, os núcleos de movimentos pelo direito à moradia se formavam e, no caso do Jardim Felicidade, há menção à formação desses núcleos nas diversas paróquias das igrejas católicas dos bairros Primeiro de Maio, Aarão Reis, São Bernardo, Guarani, Lagoa¹⁸⁰.

“Antes da gente ter esse sistema hoje do Minha Casa, Minha Vida, então a gente ‘tá’ falando aí fim da década de 80, início da década de 90, haviam as reuniões pra aquisição de casas, de moradia, isso era muito comum nas periferias essas reuniões, esses grupos e aí as pessoas sabiam, participavam dessas reuniões que podiam acontecer em associações, dentro das igrejas, às vezes no fundo do lote de alguma pessoas e aí começava a ver quem era

um episódio histórico em 1987, quando reúne no ex. campo do Atlético Futebol Clube cerca de 8 mil pessoas para cobrar de Newton Cardoso a promessa de construir 200 mil moradias, feita durante a campanha para o governo estadual. Seu estilo impulsivo provoca resistências internamente à Igreja, principalmente por críticas no sentido de que sua atuação é inconsequente e ineficaz. Surgindo como contraponto ao trabalho do Padre Piggi, uma iniciativa local importante que acontece no início da década de 90 é a criação do Centro de Apoio aos Sem Casa, uma espécie de pastoral de moradia” (BEDÊ, 2005, p.63). Padre Piggi faleceu em 22/01/2021. <<https://brasildefatorj.com.br/2021/01/24/morre-padre-piggi-militante-pelo-direito-a-moradia-em-belo-horizonte>>. Acessado em 12 de março de 2021.

¹⁷⁹ Outros loteamentos realizados pelo poder público municipal desse período são o Jatobá I, II, III e IV, Bonsucesso, o Taquaril e o Conjunto Mariano de Abreu. Atualmente, todos esses loteamentos estão demarcados como Zonas Especiais de Interesse Social para fins de regularização fundiária – pois não foram implantados com a infraestrutura necessária, situação que gerou a necessidade de investimentos ao longo de diversos anos para provimento das condições necessárias para a moradia (BEDÊ, 2005, p.62).

¹⁸⁰“Uma presença importante então na trajetória do movimento por moradia é, sem dúvida, a Igreja Católica. Esse envolvimento se dá desde a década de 1980, pela atuação de padres envolvidos mais diretamente nos processos de mobilização social, mas em 1992, quando o lema da Campanha da Fraternidade foi “Onde Moras?”, a Igreja Católica, enquanto instituição, realmente privilegia o foco no apoio a essa luta popular urbana. Ao longo dessa campanha a Igreja, ou pelo menos seus setores mais progressistas, posiciona-se explicitamente ao lado dos menos favorecidos na luta por melhores condições de moradia e se contrapõe à concentração da propriedade imobiliária rural e urbana no país” (BEDÊ, 2005, p. 62).

esses moradores de aluguel que era um dos perfis que eles buscavam e a questão da vulnerabilidade e a quantidade de filhos.”¹⁸¹

A área da antiga Fazenda Tamboril foi desapropriada pela Prefeitura Municipal¹⁸² e doada para implantação do loteamento. Houve entrega de projeto arquitetônico de um “embrião”, chamado pelos moradores de “croqui” e doação de material suficiente para construção de uma sala, um quarto e um banheiro e, do lado de fora, um tanque para lavar roupa.

“Através de várias reuniões que foi feito nas comunidades, vários bairros de Belo Horizonte. Aí foi criado os núcleos e depois disso foi adquirido esse terreno aqui e esse é um terreno de conquista mesmo. Aí começou o trabalho, a demarcação de lote, de rua, foi feita todos eles com a própria mão da gente mesmo. A comunidade mesmo que fez as demarcações de lote, alinhamento de terreno, alinhamento de rua... E foi um trabalho incansável, mas ninguém achou ruim na época, na época todo mundo estava desesperado, todo mundo pagava aluguel e eu, pelo menos, não tenho nada a reclamar, só tenho a agradecer a Deus.”¹⁸³

A expressão “terreno de conquista” exprime a percepção de lideranças de um bairro, fruto de lutas sociais das famílias que moravam de aluguel e de questionamento quanto ao descumprimento da função social de terras em áreas urbanas. A escolha do instrumento jurídico da desapropriação para aquisição da terra foi a alternativa que atendia à demanda do movimento social, liderada pelo Padre Piggi, intermediada pelo poder público municipal. Outro aspecto, não menos relevante, refere-se ao capital político desse movimento: “O movimento nosso era grande demais, qualquer político se interessava pelo movimento nosso. Qualquer político, qualquer candidato pra deputado estadual ou federal ou Senado ou o Governo de Minas ou o Governo Municipal, eles se interessavam na comunidade e girava em torno de sete mil pessoas. É gente demais!”¹⁸⁴.

A implantação do bairro ocorreu em etapas, conforme a desapropriação das glebas I, II e III. A primeira gleba foi entregue em 1987 e foram distribuídos lotes para 200 (duzentas) famílias (Silva; Gomes, 2013). Eram priorizadas as famílias que pagavam aluguel e que tinham mais de três filhos – famílias com um ou dois filhos tinham menos possibilidade de conseguir, apesar de entrarem na lista. Após a entrega da primeira gleba, o movimento foi

¹⁸¹ E5-Jardim Felicidade (11/05/20)

¹⁸² Implantado em meados dos anos oitenta, o Bairro Jardim Felicidade constitui um assentamento promovido pela SMAC - Secretaria Municipal de Ação Comunitária, na Administração Sérgio Ferrara (URBEL, 2001). Para compreensão desse período da história das políticas públicas habitacionais, ver o capítulo 2 (item 4).

¹⁸³ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁸⁴ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

crescendo: “a lista de espera é muito grande” e lutaram pela segunda gleba, “a fazenda não foi desapropriada de uma só vez, ela foi desapropriada gradualmente (...) aí construiu casa pra três mil e seiscentas famílias”¹⁸⁵. A ocupação seguia uma proposta de desenho de parcelamento, com mutirão para demarcação das quadras e reserva de áreas verdes. Posteriormente, essas áreas verdes foram ocupadas.

A construção foi realizada com a mão de obra das famílias beneficiadas e outros voluntários. Na primeira gleba “não tivemos ajuda de ninguém, não pagamos ninguém, a própria família fez o mutirão”¹⁸⁶. As famílias tinham que construir suas casas em 45 (quarenta e cinco) dias e, no caso de não conseguirem construir, eram desclassificadas e voltavam para o final da fila. É importante salientar a atuação das mulheres, desde a participação nas reuniões, organização e recebimento dos materiais:

“(...) essas mulheres vinham pra receber esse material, ficavam aqui, porque aí era telha, era o cimento, era a pia, o vaso sanitário, tudo. E ela ficava por essa guarda junto com os filhos pequenos que tinham aqui, sem luz, sem nada e os maridos trabalhando. No final de semana ou a noite durante a semana, era o mutirão... era um ajudando o outro na construção das casas também.”¹⁸⁷

O mutirão apresentava suas dificuldades pois a maioria não sabia construir: “Eu vou dizer por mim mesmo, eu fui uma das últimas pessoas nessa gleba a mudar pra onde eu moro, porque eu estava com dificuldade pra construir, não tinha dinheiro, o meu salário era curto, era conta da família mesmo e eu vinha sempre no terreno aqui e todo mundo quase já morando aqui e eu era fiscal ainda”¹⁸⁸. A concepção de prazo para a construção das moradias estava relacionada ao valor dado ao benefício recebido: “a própria família tinha que organizar o mutirão pra construir sua própria casa, tinha que botar as pessoas pra trabalhar! Porque o seguinte: se nós estamos correndo atrás de um benefício pra gente, a gente tem que primeiro fazer o máximo pra conseguir fazer a sua casa, pra dar valor ao que é seu!”¹⁸⁹.

As famílias tiveram ajuda de voluntários: “a igreja pedia, na hora das missas, das próprias reuniões da igreja, da paróquia, pedia voluntários pra vir ajudar, aí vinha, aparecia bastante. Jovem, adulto, idosos, senhoras, todo tipo de pessoas vinha ajudar e participava com alegria. Isso aqui parecia uma Serra Pelada quando começou essa comunidade, era tanta gente que tinha nessa comunidade, cada uma carregava, buscava um balde d’água lá embaixo, outro

¹⁸⁵ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

¹⁸⁶ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁸⁷ E5-Jardim Felicidade (11/05/20)

¹⁸⁸ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁸⁹ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

buscava, pegava uma areia, um tijolo, o que for pra começar o alicerce”¹⁹⁰. Os materiais para o alicerce eram emprestados pela associação e disponibilizados através de um rodízio. Os demais materiais eram entregues gradualmente, de acordo com o andamento das construções.

Após a implantação da primeira gleba, a falta de implantação concomitante de infraestrutura e provimento de serviços tornaram-se os maiores desafios para os moradores. Por vezes, a ‘conquista’ foi percebida como uma decepção: “nós não fizemos um bairro, nós fizemos um depósito de pessoas e sem nenhum equipamento social, não tinha nada!”¹⁹¹.

“A água é um fator determinantes pra limpeza, pra banho, pra saúde mesmo, pra alimentação, então a água era um dificultador muito grande, então não tinha uma rede de água potável, da COPASA, então isso foi uma luta muito grande! E aí depois da água vem a luz, porque como que você fica num espaço onde não existe iluminação pública, né? A segurança das pessoas, eram muitas mulheres, eram muitas crianças, porque era um dos perfis que a família fosse numerosa em quantidade de filhos, aí imagina você num espaço sem asfalto, sem água e sem luz, então uma das primeiras providências foi a busca e a luta pela água e pela iluminação pública.”¹⁹²

No primeiro momento, foi utilizada a água das nascentes existentes e do Córrego Tamboril: “o pessoal usava água do córrego pra beber, pra lavar, pra cozinhar, entendeu?”¹⁹³, em um momento que essas nascentes ainda eram bem preservadas¹⁹⁴. Na sequência, a COPASA implantou chafarizes nas esquinas de algumas quadras: “as pessoas iam apanhar água e dava aquele tumulto, aglomeração, às vezes até um pouco de adversidade, de falatório. Não de briga corporal, mas falatório era muito grande. Fofoca! Às vezes até agressividade de palavras, algumas vezes até ocorria contato físico, mas isso era amenizado devido a toda a precisão de cada um, um pouco de paz pra poder conscientizar que deveríamos ser tudo unido”¹⁹⁵.

Como a forma de acesso à água pelo chafariz era concorrida, os moradores buscaram a alternativa das redes clandestinas de bairros vizinhos, como os bairros Tupi, Floramar, Jardim Guanabara e Solimões. Nesse caso, se organizaram e acessaram as redes:

“(...) juntamos aqui oito moradores, compramos mangueira, o primeiro ponto foi aqui na minha casa e a gente foi distribuindo, entendeu? E começamos a cortar e enterrar a mangueira até chegar lá no asfalto na rua Furquim Werneck e lá achamos o cano da Copasa e roubamos a água a Copasa ali

¹⁹⁰ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁹¹ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

¹⁹² E5-Jardim Felicidade (11/05/20)

¹⁹³ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

¹⁹⁴ Atualmente existem duas nascentes ainda preservadas no Bairro Jardim Felicidade.

¹⁹⁵ E4-Jardim Felicidade (02/05/20)

naquele tempo, abastecemos oito famílias e aí essas oito famílias não precisavam mais frequentar o chafariz¹⁹⁶. Mesmo essa solução também era motivo de brigas entre os moradores do bairro e dos bairros vizinhos – “era uma briga danada! A noite inteira vigiando água!”¹⁹⁷.

A rede de esgotamento sanitário coletiva foi uma obra realizada pelos moradores, com orientação da COPASA:

“Você vê que o esgotamento nosso aqui da comunidade foi todo ele aberto pelas nossas próprias mãos, nós mesmo que abrimos as calhas todas do esgoto das ruas aqui nossa aqui, só tivemos orientação da COPASA na época que tinha uma pessoa pra acompanhar. Aí nós que abria e só esticava a tubulação pra gente. A mão de obra foi toda nossa, porque assim. Vamos supor, cada um tinha a sua frente pra cavar, se fosse um metro de “fundura”, era um metro de fundura, dividido por três vizinhos, dois vizinhos e pouquinho, eu furava quatro metros e pouco, outro vizinho furava quatro metros e pouco e assim foi indo, nesse esquema foi rapidinho...”¹⁹⁸.

Essas redes foram lançadas no Córrego Tamboril: “por isso a morte do nosso córrego, que era água limpa, quando começou a jogar água de esgoto no córrego e aí quando veio a rede oficial de água da COPASA, ela também jogou dentro do córrego, né!”¹⁹⁹. Já o acesso à energia elétrica envolveu uma negociação junto à CEMIG e chegou 3 (três) anos depois após a implantação do loteamento.

Além das dificuldades referentes à infraestrutura, os moradores apontam as situações de transporte público: “(...) no início era muito difícil, não tinha ônibus. Pra pegar ônibus a gente andava até 2, 3 quilômetros pra pegar ônibus pra ir trabalhar”²⁰⁰. Para acesso ao serviço, os moradores caminhavam até os bairros do entorno: Tupi, Floramar, Guanabara e Solimões sobrecarregando as linhas existentes, gerando, por um lado, uma discriminação dos moradores dos bairros de entorno em relação ao novo bairro – “(...) os moradores que invadia os ônibus” e, por outro lado, gerou demanda e a luta acabou beneficiando também esses moradores do entorno.

Essas dificuldades causaram muitas mobilizações dos moradores que, no primeiro momento, organizaram uma associação por gleba. Sempre com o apoio da igreja católica, com a liderança do Padre Piggi, demandaram ao poder público a implantação de infraestrutura e de equipamentos sociais. No primeiro momento, foram construídos “(...) um posto policial e dois galpões, conhecidos popularmente como galpão azul que, na época, serviam como

¹⁹⁶ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

¹⁹⁷ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁹⁸ E2-Jardim Felicidade (01/05/20)

¹⁹⁹ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

²⁰⁰ E4-Jardim Felicidade (02/05/20)

estoque dos materiais de construção e que tiveram outras utilidades: um é a sede da ABAFE - Associação Comunitária do Bairro Felicidade²⁰¹ e o outro foi, por algum tempo, Creche Comunitária, depois sede do NAF – Núcleo de Apoio à Família, da Prefeitura Municipal” (SILVA; GOMES, 2013).

Posteriormente as demandas passaram a ser encaminhadas por meio do Orçamento Participativo que mobilizou os moradores para obtenção de recursos: “a gente já chegou a ter reunião que a gente tinha oitocentos e cinquenta pessoas (...). Então o Felicidade ele sempre dominou um número maior de participação, entendeu? Então a gente conseguia é... aprovar as nossas obras e, também, aprovar outras obras de outros bairros que o pessoal “Nossa! O Felicidade tem trinta e um delegados, entendeu? E eu preciso de quarenta votos! Então eu vou ali, vou ali, vou colar com o Felicidade que eles vão aprovar a minha obra e eu vou conseguir aprovar a deles”²⁰². Essa organização propiciou ao bairro acesso a recursos para obras em diversas edições do Orçamento Participativo²⁰³.

A negociação dos moradores com a Prefeitura e a empresa de ônibus São Bernardo, viabilizou o asfaltamento do primeiro itinerário para o ônibus: ruas Dezesesseis, Vinte e Três e Vinte e Sete e a implantação da Escola Municipal Jardim Felicidade. As obras de urbanização permitiram a instalação de interceptores de esgoto revitalizando, em parte, o Córrego Tamboril: “acho que 90% do bairro já tem interceptação de esgoto, então a gente não lança mais esgoto no córrego, mas ainda tem uns 10%, né, que ainda joga, lança água de esgoto no córrego, entendeu?”²⁰⁴. O bairro “possui 2 centros de saúde, 2 escolas municipais, 2 creches comunitárias, 3 organizações de base comunitárias e igrejas de variadas denominações”

²⁰¹ A ABAFE – Associação dos Moradores do Felicidade foi criada em 15 de outubro de 1987, no início da construção do Conjunto Jardim Felicidade (URBEL, 2001a). De acordo com entrevistados foi, por meio dela que os primeiros moradores foram a Brasília e conseguiram verba para a compra do material de construção, iniciando assim a construção das moradias. Posteriormente “(...) ela deixa um pouco esse lado das lutas do bairro, pra esse outro grupo que surge da própria comunidade e ela vai cuidar um pouco dessa área mais social. Então aí ela vai dar uniforme, ela vai distribuir filtro de barro, ela vai dar cobertor, vai dar o material, o reforço, curso de datilografia, ela vai cuidar um pouco mais dessa área. E aí a luta mesmo de conquistas do bairro fica por conta dos moradores que está interligado um pouco com a igreja” E5-Jardim Felicidade (11/05/20).

²⁰² E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

²⁰³ As ‘conquistas’ no Orçamento Participativo ocorreram nos anos de 1994 (transposição, pavimentação e contenção da rua 16), 1995 (pavimentação das ruas 49, 46, 47 e 38), 1996 (pavimentação e drenagem da rua 16), 1998 (elaboração do Plano Global Específico e Drenagem e pavimentação das ruas 29, 30, trecho da 63, 68 e dos becos Vinte e Nove C), 1999/2000 (Drenagem e pavimentação do complexo das ruas 13, 26, 27, 28 e 41), 2003/2004 (urbanização, pavimentação, contenção, drenagem e construção de escada em trechos das ruas 35, 36, 51, 53, 54, 55 e 56), 2005/2006 (urbanização de vias com transposição do Conjunto Felicidade: rua 18, 21, Avenida 4, Rua 17ª, Rua Maria das Dores. Fonte: dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

²⁰⁴ E1-Jardim Felicidade (21/03/20)

(SILVA; GOMES, 2013). E, em 2005 e 2006, teve seu parcelamento aprovado²⁰⁵ e, posteriormente, foi realizada a titulação dos imóveis.

Atualmente os moradores consideram que “tem bastante benfeitoria, bastante coisas que foi construída através da participação popular, das associações”²⁰⁶ e há demandas que permanecem, como a recuperação do Córrego Tamboril²⁰⁷ e novas demandas, como a expectativa de desenvolver uma centralidade de comércio e serviços no bairro²⁰⁸, com ampliação das oportunidades de emprego. Houve aumento do número de pessoas no bairro pois os “meninos” se tornaram pais, os moradores se tornaram “avôs e bisavôs” e a necessidade de novas moradias gerou expansões verticais (segundo e terceiro andar) e horizontais (construção nos fundos dos lotes).

Figura 26 – Avenida de acesso do Bairro Jardim Felicidade, no cruzamento com a Avenida A.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

²⁰⁵ Foram 2941 lotes aprovados pelos cadastros de parcelamento, conforme decretos de aprovação: N° 12.144 de 24/08/2005 e N° 12.349 de 19/04/2006.

²⁰⁶ E4-Jardim Felicidade (02/05/20)

²⁰⁷ O Córrego Tamboril, que corta grande extensão do bairro, não possui mata ciliar, recebe ainda esgoto e lixo, esse advindo de vários bota-fora que existem nas margens do córrego. A avenida Fazenda (antiga Av. A) não possui calçamento e tem se estreitado pelos constantes desmoronamentos de terra. Na época de fortes chuvas, o lixo chega ao córrego e a ausência de mata ciliar provoca o assoreamento, fazendo com que suas águas inundem a avenida, impedindo a passagem de pedestres e veículos (SILVA; GOMES, 2013).

²⁰⁸ O comércio é concentrado em uma avenida beira rio, denominada pela população por área comercial, contendo padaria, mercearia, papelaria, açougue, salão de beleza e bares. Não há comércio de vestuário, eletrodomésticos, móveis e materiais de construção. Faltam ainda agência dos correios, casa lotérica, estabelecimento bancário, posto de abastecimento de combustível, farmácia e escola de ensino médio. Os estudantes que concluem o ensino fundamental migram para as escolas dos bairros vizinhos para concluírem os estudos (SILVA; GOMES, 2013).

Simbolicamente essas transformações levaram a uma outra luta de reconhecimento do bairro: “pelo menos, por uns cinco primeiros anos, três primeiros anos, era visto ainda como área verde, como se a gente não existisse aqui, já estávamos morando, havia essa constituição de conjunto e ainda era visto como área verde dentro da área de Belo Horizonte”²⁰⁹. Um lugar que começou como um conjunto – “porque toda as casas também elas eram idênticas na sua formação, então todo mundo começou com um quarto, banheiro e cozinha da mesma forma, como é que eu vou dizer assim... linear da construção” e se tornou um bairro²¹⁰: “ele perde um pouco essa figura de conjunto e vira Jardim Felicidade... um dos fatores é que hoje as casas já não são mais conjuntas, já não são mais idênticas! Por mais que nós tenhamos aqui becos, nós temos ruas também onde é possível o trânsito de carros, trânsito de ônibus, trânsito de caminhões, diferente de algumas vilas e favelas!”²¹¹.

O bairro foi considerado a segunda área de maior pobreza da Região Metropolitana de Belo Horizonte²¹². Eram muitas organizações e instituições atuando no mesmo território. Em 2001, surgiu uma proposta de formação de uma rede de apoio²¹³ ao desenvolvimento do bairro pela CDM/AVSI (Cooperação para o Desenvolvimento e Moradia Humana da Associação de Voluntários para o Serviço Internacional). Atualmente a rede continua ativa, apesar da percepção de alteração em relação aos primórdios da organização social:

“Hoje infelizmente, não sei se é porque as melhorias vieram bastante! Hoje há um pouco de divisão entre a associação entre comunidade, entre lideranças comunitárias. A organização aqui hoje ela tá bem dispersa, não tem aquele movimento que a gente tinha de solidariedade humana, hoje é muito devagar. O pessoal hoje pensa muito em si e não na comunidade! Hoje é um pouco difícil!”²¹⁴

²⁰⁹ E5-Jardim Felicidade (11/05/20)

²¹⁰ O parcelamento do bairro foi aprovado pelo Decreto nº 12.144, de 24 de agosto de 2005. A publicação dos bairros oficiais ocorreu por meio do Decreto nº 12.089/2005.

²¹¹ E5-Jardim Felicidade (11/05/20)

²¹² “Para cálculo e divulgação dos resultados do IQVU-BH – Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte foi adotado como base territorial o conjunto das Unidades de Planejamento (UP). As UPs foram criadas pela PBH no âmbito da elaboração do Plano Diretor da Cidade na década de 1990 (...) visando dar suporte às estratégias de descentralização das atividades e dos serviços”. (PBH, 2016, p. 10). Os indicadores envolvem as variáveis de abastecimento, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, serviços e segurança

²¹³ As áreas de atuação da rede são Habitat Urbano e Meio Ambiente, Saúde, Geração de Trabalho e Renda, Educação, Cultura e Lazer, Desenvolvimento Humano e Social. A CDM atuou na localidade até 2004, quando os atores sociais eram capazes de levar a REDE em frente (URBEL, 2001a).

²¹⁴ E3-Jardim Felicidade (02/05/20)

5.4.3 Histórico do Bairro Maria Tereza

“A história do bairro Maria Tereza pode nos envelhecer 300 anos”, essa foi a expressão de uma das lideranças da Associação dos Voluntários do Bairro Guarani (ASVOG)²¹⁵ sobre as dificuldades da/na jornada do bairro. Da sua formação, em 2000, até o momento atual, o bairro pode ser considerado um laboratório de experiência de associação de famílias em torno de uma proposta de aquisição de terreno de forma coletiva. Nesse laboratório, observamos o processo de ocupação de fazendas em uma área de expansão urbana do município de Belo Horizonte, das relações entre a associação e o proprietário da terra, do planejamento do bairro e da subdivisão e venda de lotes individuais, das transferências dos lotes ao longo do tempo, das ações e das não ações em torno da infraestrutura urbana, das relações coletivas em torno das dificuldades cotidianas e de lutas por melhorias, da presença ou ausência do poder público, dos conflitos de uso nas áreas de preservação permanente, dos processos judiciais em torno das irregularidades urbanísticas, da participação e união dos moradores e da produção de uma cidade e de suas relações.

O nome do bairro é em homenagem a Maria Tereza, uma mulher negra e pobre que, desde menina, vivia como escrava no Bairro Floresta, em Belo Horizonte. Desde os quatorze anos ela ajudava as pessoas mais carentes e, quando iniciou sua trajetória de liderança, sua prática envolvia a ocupação de áreas desocupadas e doação para as pessoas. Em uma dessas ações, “foi presa por causa disso porque ela invadia, a polícia chegava, aí ela tinha contato com os policiais também, então ela “não, sou eu que ‘tô’ aqui, não vem me tirar daqui não! E não vai tirar o povo também não!”²¹⁶. Além de conhecida pelos policiais, tinha relações com políticos e pessoas que poderiam auxiliar essa causa. Em um desses contatos, um arquiteto propôs a criação de uma cooperativa: “... a gente começa a fazer reunião e explica pras pessoas como que vai funcionar. A associação tem toda documentação, nós vamos comprar o terreno e vamos dividir em glebas de 180 metros pra cada família. E pra isso, nós não vamos dar, nós vamos comprar e eles vão pagar, do jeito que tiver condição de pagar”²¹⁷.

²¹⁵ A ASVOG – Associação dos Voluntários do Bairro Guarani foi fundada em 5 de novembro de 1984. A aquisição do terreno para o loteamento ocorreu em 1998, momento que a PMH – Política Municipal de Habitação possuía uma linha de atuação que incluía a aquisição de gleba, aprovação e implantação de parcelamento em autogestão, gestão pública ou cogestão. Importante salientar que a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (1990) menciona a importância do incentivo às cooperativas habitacionais.

²¹⁶ E4-Maria Tereza (01/05/2020).

²¹⁷ E4-Maria Tereza (01/05/2020).

Em 1998, a ASVOG, representada pela Sra. Maria Tereza Souza Costa, adquiriu o terreno para loteamento do bairro Maria Tereza. Conforme dados do PRU Maria Tereza, o terreno foi adquirido do Sr. Romeu Amaral e da Sra. Afonsina de Castro Amaral, constituindo 173.743,00 m²²¹⁸ a R\$ 3,28 o m² quadrado do terreno, totalizando um valor de R\$ 521.220,00, que foi pago em 15 parcelas de R\$ 34.748,00, entre 15/07/98 a 15/09/99. As reuniões ocorriam na Escola Municipal Hélio Pellegrino²¹⁹, situada no bairro Guarani – e, a cada reunião, era apresentada a proposta do bairro e chegavam mais famílias interessadas. Nessas reuniões eram informados o valor do terreno e as despesas administrativas, totalizando o valor de 15 parcelas de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais).

O bairro Maria Tereza é uma das glebas da Fazenda Capitão Eduardo e sua ocupação significava a alteração do uso anterior agrícola para o uso urbano²²⁰ – Belo Horizonte tinha passado, de 1945 a 1964, por um grande crescimento demográfico²²¹ e por um aumento dos valores de aluguel.

“Era uma fazenda muito velha, porque eles falavam que ela existia há mais de 20 anos, quando o dono [Romeu Amaral] comprou. Aí quando nós mudamos pra cá, já era uma fazenda, era velha... Tanto que um morador só que morava aqui e tinha um outro que morava lá na divisa do Paulo VI [bairro na região], porque esse terreno ia até a divisa do Paulo VI.”²²²

Essa fazenda tinha mais de 1 milhão de m² e seu proprietário a comercializou em partes para três cooperativas: ASVOG, Associação Habitacional Alternativa da Grande Belo Horizonte- HABITER e Associação Habitacional Nossa Casa da Vitalidade- HANOVI²²³, além de uma área de 415.000 m² desapropriada pela COPASA – Companhia de Saneamento

²¹⁸ Consta da pesquisa documental do PRU, a aquisição pela ASVOG de mais 10.220 m² referente à outra matrícula (R-10-66418). O objetivo dessa aquisição foi atender a demanda, pois o projeto original constava 727 lotes e a revisão do projeto de parcelamento atendia somente 627 lotes.

²¹⁹ Está em curso, por um professor da Escola Municipal Hélio Pellegrino, um trabalho de levantamento da biografia da Maria Tereza. Fonte: <<https://anchor.fm/emhp1995/episodes/HP-03-Mulheres-Pellegrinas-A-Histria-de-Maria-Tereza-ela4kp>>. Acesso em: 18 de novembro de 2020.

²²⁰ O zoneamento da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo de 1985 classificava a área do bairro como uma zona rural do Município. Em 1996, todo o perímetro do Município de Belo Horizonte passou a ser classificado como zona urbana.

²²¹ Belo Horizonte experimentou um forte crescimento populacional – “a cidade salta de 211.377 habitantes em 1940 para 352.724 habitantes em 1950, 693.328 em 1960 e 1.255.415 em 1970” – e uma expansão de áreas passíveis de edificação – [Na década de 50] “foram lançados 22 loteamentos novos, além de outros 50 que foram regularizados” (COSTA, 1994, p. 55).

²²² E5-Maria Tereza (03/05/2020).

²²³ São três glebas pertencentes à Fazenda Capitão Eduardo que foram comercializadas com cooperativas: a ASVOG (Associação dos Voluntários do Bairro Guarani), a HANOVI (Associação Habitacional Nossa Casa da Vitalidade) e a HABITER (Associação Habitacional Alternativa da Grande Belo Horizonte). As três glebas compreendem, hoje, os assentamentos Maria Tereza, localizado na gleba 1 e Montes Claros, localizado nas glebas 2 e 3 (URBEL, 2018, p. 60).

de Minas Gerais, para construção da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE Onça), que faz divisa com o terreno da ASVOG²²⁴. As condições físicas-ambientais da gleba não eram de conhecimento da ASVOG: “só que a gente não sabia de nada [quanto à necessidade de preservação ambiental], totalmente inocentes, pensando só no próximo, o terreno era de preservação... entendeu?”²²⁵

A etapa de planejamento do loteamento contou com o apoio de um profissional que projetou um loteamento com 727 lotes, atendendo à demanda existente. Posteriormente, esse arquiteto foi dispensado e foram contratados um topógrafo e um engenheiro para refazer o projeto e preparar a planta de parcelamento definitiva para o sorteio – essa planta continha 627 lotes. Assim 100 lotes já não constavam dessa planta e foi devolvido às 127 famílias o valor que foi pago, sem ônus para as partes envolvidas, totalizando R\$ 158.000,00 (cento e cinquenta e oito mil reais). O DER – Departamento de Estrada de Rodagem desapropriou mais 65 (sessenta e cinco) lotes, sendo depositados os valores em uma conta judicial desde 2009²²⁶. Assim, inicialmente o bairro era composto por 535 lotes!

A comercialização foi realizada pela ASVOG. Constava nos contratos de aquisição que a infraestrutura seria implantada pela associação, com contribuição de cada associado, através de carnê para custear as obras de urbanização. Cada cooperado pagou quatro parcelas de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) para obras de drenagem e cinco parcelas de R\$ 35,00 para aberturas das ruas (URBEL, 2018, p. 31). Esse investimento foi realizado parcialmente pela associação - as ruas foram abertas, as manilhas chegaram a ser compradas, entretanto houve um erro técnico e não foram aproveitadas. Após o falecimento de Maria Tereza, em 22 de maio de 1999, a gestão foi continuada pelo seu vice-presidente, que autorizou o início das construções. Problemas relacionados à quebra de confiança entre os associados e a nova gestão da associação desmotivaram novas contribuições para investimentos em infraestrutura.

Os lotes foram numerados e sorteados, em 18 de outubro de 1999, dia do aniversário de Maria Tereza, em um evento realizado pela associação. O proprietário Romeu Amaral contribuiu com recursos para a realização do sorteio, nessa festa em homenagem à Maria

²²⁴ Desapropriação baseada no Decreto de Utilidade Pública Estadual nº 38.202/1996 e processo nº 0024.01.028.864-5, em tramitação perante a 3ª Vara da Fazenda Estadual de Belo Horizonte. A área desapropriada corresponde a 420.000m² (URBEL, 2018, p. 315). O valor da causa é de R\$ 453.000,00, em torno de R\$ 1,07 o metro quadrado.

²²⁵ E4-Maria Tereza (01/05/2020).

²²⁶ A ação de desapropriação pelo DER para implantação da duplicação da rodovia MG-20, proposta em 2007, referente a uma área de 14.705,12 m². Consta termo de acordo entre Romeu Amaral e DER, onde é aceito o valor da indenização ofertado de R\$ 455.858,72 por essa área. Portanto, em torno de R\$ 31,00 o m² (URBEL, 2018, p. 347).

Tereza. Nesse dia, o topógrafo estava presente e mostrava para as pessoas a localização do lote:“(...) o engenheiro e o irmão que era topógrafo eles pegavam a planta, mostrava aqui está seu lote, tava tudo demarcado, tudo piquetado, tudo bonitinho. E com ruas abertas. Com as ruas dentro da lei, 10 metros. Que é 7 de via e 3 de passeio!”²²⁷.

Após esse sorteio, houve uma denúncia junto ao Ministério Público de implantação de um loteamento, em uma área de preservação ambiental. E, na sequência, ocorreu uma reunião, com exposição por um advogado, amigo de Maria Tereza, de problemas na gestão da associação. Com a ruptura da relação de confiança, a associação foi assumida pela Sra. Geralda, que responde pela ASVOG até o momento atual e não houve contribuição dos associados, nem mesmo a taxa de R\$ 5,00 (cinco reais) para a manutenção da associação.

Por essas razões, parte da ocupação do bairro ocorreu sem orientação desse planejamento inicial:

“(...) então o que acontece: pagaram e não receberam, não sabia onde, não... ficaram sem saber até quem cobrar, por esse motivo ficou muito terreno vago e algumas pessoas aproveitaram desses terrenos vagos, tava cheio de mato na época e invadiram, certo? Tomaram... alguns lotearam clandestinamente, venderam sem documento, sem nada, mas tava cheio de mato, abandonado e aí as pessoas compraram e construíram e moram até hoje.”²²⁸.

Essa área tem 29 (vinte e nove) associados proprietários que não tomaram posse imediatamente, aguardando a implantação da infraestrutura. Entretanto, foi ocupada desordenadamente e com presença de comercialização informal: “essa pessoa que fez essa invasão lá vendeu o lote lá até por 60.000”. Parte dessas áreas vagas estava destinada, nesse planejamento inicial, às instituições religiosas, equipamentos públicos, áreas de lazer e áreas de proteção ambiental e foi ocupada por pessoas que não faziam parte da associação. E, além disso, a obra do loteamento foi embargada pela desconformidade desse planejamento com as legislações urbanística e ambiental vigentes no Município de Belo Horizonte²²⁹.

Por outro lado, alguns associados iniciaram a construção de sua moradia, chegando no bairro quando ainda não havia nenhuma infraestrutura implantada. “Havia algumas nascentes no bairro que formavam pequenos poços perto do córrego do Onça que foram usadas para a construção das primeiras casas e para consumo dos trabalhadores. A água era transportada em

²²⁷ E4-Maria Tereza (01/05/2020).

²²⁸ E1-Maria Tereza (14/03/2020).

²²⁹ Grande parte do terreno estava caracterizada como área inviável à ocupação, seja por demarcação de área de inundação relacionada ao Ribeirão do Onça, seja por área de preservação permanente (alta declividade e margens de curso d'água alagáveis).

balde até o local das construções” (URBEL, 2018, p. 31). E, para “o abastecimento das casas, os moradores foram abrindo cisternas, de forma individual. Assim, os primeiros moradores, na medida em que iam se instalando, disponibilizavam a água de suas cisternas para os novos moradores até que providenciassem a sua própria fonte”. A qualidade dessa água era questionável: “às vezes uns tiveram sorte de ter aquela água boa como era a minha e outros a água já não era muito legal, tinha um gosto assim diferente”²³⁰.

A outra necessidade básica era a energia elétrica. Conforme dados do PRU do bairro Maria Tereza, a iluminação das primeiras moradias era feita por lampião, depois foram realizadas ligações em um transformador rural instalado na residência da primeira moradora do bairro – Sra. Maria Antonieta - que cedia a energia para os recém-chegados. Com a chegada de mais famílias, esse transformador começou a desarmar constantemente e os moradores fizeram um acordo com o proprietário do posto de combustível para a implantação de um transformador mais potente.

Em 2004 foi fundada a Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Maria Tereza e Adjacências (ASCOMT), cujo primeiro presidente foi o Sr. Oswaldo Adão, morador do bairro Monte Azul. Durante esse período, houve uma ação coletiva de instalação de cavalete para acessar a água da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) do outro lado da rodovia que limita o bairro, na casa de um morador. A associação do bairro combinou com os moradores uma contribuição para o pagamento dessa conta de água, entretanto, somente alguns contribuía e a COPASA cortou a água. A inadimplência recaiu no morador que cedeu o acesso e os demais moradores optaram por redes clandestinas: “ele [vereador à época] pegou e arrumou esse jeito da gente furar essa rodovia, o asfalto, pra poder entrar essa água aqui e é tanto que ele pôs uma viatura de polícia pra dar uma proteção aí pra gente, até a gente conseguir fazer esse gato dessa água”. Além disso ele “deu 300 metros de cano pra gente entrar no bairro, aí pra gente chegar até a casa da gente já foi por conta da gente. Cada um fazia assim aquele mutirão um ajudando o outro”.²³¹ Conforme dados do PRU Maria Tereza, em 2009, “os moradores foram ameaçados de suspensão no fornecimento de água pela COPASA”. A associação entrou com uma ação judicial contra a COPASA para impedir corte da água e realizou mobilizações junto à Prefeitura, com apoio de vereadores²³².

²³⁰ E5-Maria Tereza (03/05/2020).

²³¹ E5-Maria Tereza (03/05/2020).

²³² Conforme PRU Maria Tereza, trata-se de uma liminar que está vigente até os dias atuais e a causa não transitou em julgado.

Por um lado, a ASCOMT e os moradores lutavam por melhorias nas condições de acesso à infraestrutura para o bairro, independentes de articulação com a ASVOG:

“(...) se não fosse os moradores as melhorias não teriam chegado nunca, então foi a chave principal aí, com as pedrinhas que a gente teve realmente a força de resolver esse impasse aí com a CEMIG, com a COPASA, a prefeitura, o Ministério Público pra regularizar essa situação de abastecimento de água no bairro, então os moradores tiveram uma participação muito importante.”²³³.

Os moradores, em algumas ocasiões, se reuniram para melhorar as condições das ruas e sugeriram, a partir das entrevistas, investimentos de mais de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) com infraestrutura no bairro, refazendo ligações clandestinas de energia elétrica por ocasião de sobrecarga do transformador ou de rompimento das redes de água ocasionado pelo trânsito de veículos, manutenções necessárias em registros de água, capina do acesso principal do bairro por questões de segurança e, até mesmo, a construção de uma pracinha na entrada. A história de participação inclui mobilizações para ‘conquistas’ nos fóruns do Orçamento Participativo e também interlocução junto aos órgãos públicos.

Dessas interlocuções, vale registrar, conforme PRU Maria Tereza, algumas informações relevantes sobre a luta da associação e os desdobramentos das instituições públicas e processos jurídicos que se relacionam com a localidade: em 2005, a instituição da Operação Urbana Capitão Eduardo²³⁴ que estabelecia parâmetros urbanísticos específicos e condições de flexibilização da legislação vigente para o processo de regularização; em 2006, uma reunião dos representantes do bairro no Ministério Público²³⁵, quando foi solicitado que informassem aos outros moradores para não fazer construções, haja vista a situação de clandestinidade do bairro e de risco ambiental; em 2007, o envio pelo Ministério Público, dos autos para apuração de crimes ambientais cometidos pela ASVOG ao realizar um parcelamento em uma zona de proteção ambiental; em 2008, solicitação de providências por assessor parlamentar de continuidade das vendas pela associação.

Por outro lado, a ASVOG respondia, judicialmente, junto ao Ministério Público²³⁶ que impetrou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC que “bloqueou a entrada de

²³³ E1-Maria Tereza (14/03/2020).

²³⁴ Lei Municipal nº 9.065 de 17 de janeiro de 2005.

²³⁵ Referente à tramitação do procedimento 203/06 que posteriormente constitui o conteúdo da ação civil pública (ACP).

²³⁶ Conforme informações do Plano de Regularização Urbanística, “foi identificada uma ação civil pública (ACP) ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) contra a ASVOG, Processo nº 0024.12.172.231-8, distribuído à 32ª Vara Cível da Capital” com “sentença publicada em 23/11/2015, no sentido de refutar inviável a remoção dos atuais moradores e a integral

benefícios pra dentro do nosso bairro²³⁷ (...) até que a ASVOG desse um jeito nos lotes que foram vendidos a mais. Inclusive, ela vendeu lotes lá na área que é da COPASA, do Córrego do Onça, né. Ela vendeu lote debaixo da rede, né, da CEMIG que atravessa o nosso bairro”²³⁸. Além de responder judicialmente pelo bairro, a ASVOG buscou a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)²³⁹, com a justificativa de que se trata de uma associação. Também defendeu os interesses dos moradores junto à COPASA em relação ao acesso à água, buscou regularizar o loteamento junto aos órgãos públicos e manteve o registro de transferências de imóveis, anexando os contratos de compra e venda na ficha do associado, até o ano de 2013. Vale ressaltar que não há registro dos valores pagos pelos moradores recém-chegados aos associados originais pela ASVOG, informação que serviria como um registro histórico de valorização do solo no bairro. A associação perdeu o controle da ocupação, como retratado nesse relato: “fui no Ministério Público e falei com a [promotora]: “vocês me proibiram de fazer a transferência de quem queria dispor do seu terreno, lá virou uma bagunça. Agora vocês resolvem. Eu não quero nem saber”. Aí a prefeitura entrou, tá demarcando, não sei se você foi lá, se você viu, tem uma favelinha lá embaixo”²⁴⁰.

As duas associações tinham interesse em regularizar o Bairro. Conforme PRU Maria Tereza:

“(...) a ASCOMT, em sua primeira ação registrada no livro de ATA, convocou a ASVOG que foi a responsável pela venda dos lotes no Bairro, para discutirem sobre as melhorias prometidas para o bairro e a regulamentação do mesmo, que não aconteciam. No entanto, segundo consta em ata, a presidência da ASVOG não compareceu, porém enviou um representante que disse que a ASVOG estava tentando buscar a aprovação do Bairro, mas que não estava sendo fácil e que iria precisar da união dos moradores do Bairro para tal.”(URBEL, 2018).

recuperação do meio ambiente no local, considerando “irreversíveis e consolidadas as ocupações e construções ali existentes” (URBEL, 2018, p.317).

²³⁷ Trata-se de termo de compromisso referente ao Procedimento Administrativo nº 02/2007 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais que estabelece: “a compromissária não efetuará ligações de água/esgoto em edificações clandestinas ou irregulares situadas nas áreas onde não é permitido o parcelamento do solo”. Consideram-se construções clandestinas ou irregulares aquelas realizadas sem prévias autorizações do Poder Público Municipal e do órgão ambiental competente, na forma das legislações urbanística e ambiental.

²³⁸ E3-Maria Tereza (12/04/2020).

²³⁹ “Existiam duas ações fiscais de cobrança de IPTU referente a este índice e se referem aos processos de números 0024.03.961342-7 e 0024.04.241070-4. Com a obtenção pela ASVOG do reconhecimento de declaração de utilidade pública, Decreto 9.915/99, seguiu-se o deferimento de imunidade tributária, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) do dia 08/07/2008, assim os débitos de IPTU sobre a área foram cancelados e os processos das ações de execuções fiscais encontram-se encerrados e baixados ao arquivo, o primeiro em 10/12/2012 e o segundo em 26/05/2010” (URBEL, 2018, p.316).

²⁴⁰ E4-Maria Tereza (01/05/2020).

A ASCOMT manteve sua ação de buscar apoio junto aos vereadores do Município de Belo Horizonte e, conforme esse histórico do PRU, além da atuação pontual do Sr. Osman Miranda, houve atuação da vereadora Sra. Luzia Ferreira e do vereador Sr. Léo Burguês de Castro que convocaram Audiências Públicas, em 2008 e 2009, para discutir o processo de regularização fundiária do bairro, pela Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, ainda não concluída. Além dessa audiência, solicitou informações à SMAHAB – Secretaria Municipal de Habitação e à SMGO – Secretaria Municipal de Governo em 2010 e realizou algumas ações de nivelamento de ruas, em 2012.

A percepção dos moradores é de que o bairro pode ser caracterizado por aquilo que falta - “não temos nada aqui”! Falta escola, creche, endereço, supermercado, entre outros investimentos que são aguardados pelos moradores:

“(…) na época de chuva não tem asfalto, então pras pessoas chegarem em suas casas todo cheio de barro, tá entendendo? Dependendo do lugar a casa alaga, né? Enche de água a casa, as residências, tem que comprar os móveis novamente, então a dificuldade aqui de viver é no conforto, certo? Porque não temos conforto. O ônibus é longe, o posto de saúde é longe, não tem escola dentro do bairro, tem de pegar ou pega um ônibus da prefeitura, coletivo da prefeitura, ou paga uma van pra buscar os filhos, né e levar até a escola e vice-versa. Então, aqui nós temos várias dificuldades na área de conforto que a gente não temos, né?”²⁴¹.

Nos últimos dez anos, a luta dos moradores pela entrada de serviços básicos motivou a realização de reunião em 2011, com a Secretaria de Administração Regional Municipal Norte (SARMU-N), sobre a implantação da rede de esgotamento sanitário e da rede de drenagem prevista em compromisso firmado com o DERMG, motivando avaliações, pelos órgãos públicos presentes, quanto à possibilidade de regularização urbanística e de estudos técnicos de liberação parcial de implantação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Neste mesmo ano, os Planos Diretores Regionais estavam em elaboração pela Sub Secretaria Municipal de Planejamento. Nesse plano, o bairro Maria Tereza foi identificado como um loteamento irregular:

“(…) no limite com Santa Luzia, próximo à estrada de acesso ao município, também cresce um loteamento clandestino, de baixo padrão construtivo e de urbanização, o Bairro Maria Tereza. Além de estar inserido em área classificada como ZPAM pela LPOUS²⁴², o loteamento se localiza em uma

²⁴¹ E1-Maria Tereza (14/03/2020).

²⁴² Conforme Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo nº 7.166/1976 são ZPAMs as regiões que, por suas características e pela tipicidade de vegetação, destinam-se à preservação e à recuperação de

área que apresenta condições ambientais restritivas e proibitivas à ocupação. Não foi implantada infraestrutura no local, por isso o local encontra-se em situação de precariedade, com ruas sem pavimentação e sem iluminação pública, entre outras deficiências.” (SMAPU, 2012, p.79).

Na edição do Orçamento Participativo 2013/2014, a identificação do bairro como área de interesse social incidiu na priorização de recursos públicos para investimentos na localidade e, por ocasião da mobilização social dos moradores, foi obtida a elaboração do Plano de Regularização Urbanística – PRU. Esse estudo é considerado o primeiro passo para um diagnóstico e identificação de propostas, objetivando a regularização urbanística e dominial do assentamento. Conforme pesquisa amostral aplicada nos moradores do Bairro, as maiores necessidades para os entrevistados são: 79,2% mencionam o abastecimento de água, 59,2%, a rede de esgoto, 48,8%, a iluminação pública, 44,0% a pavimentação de vias (URBEL, 2018, p. 267).

Figura 27 – Acesso do Bairro Maria Tereza e início da implantação da rede oficial de energia elétrica.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

Antes mesmo da edição da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que instituiu o Plano Diretor do Município, e definiu alguns loteamentos irregulares como assentamentos de interesse social, foi publicado o Decreto Municipal nº 16.888/2018 que reconheceu o universo de 119 localidades como assentamentos de interesse social e propôs o desenvolvimento de estudos necessários à melhoria das condições ambientais, urbanísticas e de infraestrutura. Após a edição desse decreto, foram definidos territórios prioritários para atuação das concessionárias de serviço de água, energia elétrica e esgotamento sanitário e, como o Bairro Maria Tereza estava com o plano de regularização urbanística em andamento, foi possível a

ecossistemas visando garantir espaço para manutenção das espécies e propiciar refúgio à fauna, proteger as nascentes e as cabeceiras dos cursos d'água e evitar riscos geológicos.

identificação de algumas áreas com potencial de consolidação e de implantação de infraestrutura oficial imediatamente, conforme pode ser visualizada na Figura 27.

Em 25 de maio de 2019²⁴³, as famílias moradoras do bairro participaram de um simulado de rompimento de uma barragem localizada a quase 100 km da localidade, referente ao complexo minerário da Mina da Fábrica, que fica em Ouro Preto, na região central do Estado de Minas Gerais, Brasil. O Ribeirão do Onça pode ter seu volume de água alterado no caso de rompimento da Barragem de Forquilha I, levando a uma inundação em cerca de 123 imóveis do Bairro Maria Tereza²⁴⁴.

5.4.4 Histórico do Bairro Mirante do Tupi

O bairro Mirante do Tupi é originário de um parcelamento do solo realizado pelos herdeiros da antiga Fazenda Tamboril, em 1996. Da sua formação até o momento atual, o bairro configura um exemplo de loteamento clandestino, cuja ação civil pública ambiental, proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, levou à condenação dos responsáveis pelo loteamento, embora o bairro ainda não esteja completamente urbanizado. Nesse laboratório, observamos o processo de ocupação das fazendas em uma área de expansão urbana do município de Belo Horizonte, das relações entre os vendedores e os compradores dos imóveis, das dificuldades iniciais, dos conflitos de uso com as áreas de preservação permanente, da infraestrutura improvisada, da atuação da associação dos moradores e do poder público.

O nome do bairro “Mirante do Tupi” se refere à sua posição geográfica, situada na cabeceira de drenagem contribuinte do Ribeirão da Izidora, em um ponto elevado com topografia acidentada. Sua formação se caracteriza pelo fracionamento de uma gleba de terras da antiga Fazenda Tamboril, com área total de 39.320 ha, e de propriedade de um casal, partilhada, em vida, entre 14 (quatorze) beneficiários herdeiros. Entre os herdeiros desse casal, encontrava-se a senhora “A”, que possuía uma área de 2.400 ha de terra, em conjunto com a área do espólio de “B”, tendo como herdeiras “C” e “D”. Os primeiros parcelamentos de lotes foram nos terrenos herdados por “C”, iniciando-se as vendas por volta de 1976.

²⁴³ Fonte: <<https://www.otempo.com.br/cidades/simulado-de-rompimento-de-barragem-sera-realizado-em-bh-pela-defesa-civil-1.2185568>>. Acesso em: 8 de março de 2021.

²⁴⁴ Fonte: <<https://www.brasildefatomg.com.br/2019/05/29/moradores-de-bh-vivem-em-alerta-diante-do-risco-de-rompimento-de-barragem-da-vale>>. Acesso em: 8 de março de 2021.

Assim, nesse primeiro momento correspondente à década de setenta, a terra foi invadida por terceiros e por “C”, prima herdeira de outra gleba da mesma fazenda.

“Lá era uma fazenda antiga, antiga fazenda Tamboril e (...). Então cada filho recebeu o quinhão de direito. Uma das herdeiras recebeu também o quinhão dela e o que ela fez, ela loteou o quinhão dela, entendeu? Ela contratou uma pessoa e loteou. Ela era uma pessoa muito boa, caridosa. Uma parte ela vendeu a outra parte ela doou, inclusive doou pra igreja, terreno da igreja, terreno de escola então ela fez muita coisa. Depois que ela terminou com o quinhão dela todo, o que que ela fez? Ela começou a entrar no quinhão da Marieta Clemente Diniz. (...) deve ser uns 40 lotes assim, em termos de lotes, de área, entendeu? [referente à parte mais alta do bairro]. (...) Foi uma atitude dela assim, eu acho que impensada! E aí o que que os herdeiros (...) fizeram "uai! Já que ela entrou no terreno (...) e já pegou tantos lotes então vamos vender o resto também!" porque cada um tava passando a sua dificuldade, entendeu? E assim fizeram, com a mesma pessoa que loteou o dela foi contratado pra lotear o restante do terreno (...). E os herdeiros foram vendendo os lotes entendeu, abriu rua, uma coisa assim não muito devida (...). E aí foi vendendo entendeu, vendeu foi vendendo e chegou num ponto o seguinte: depois que estava tudo aberto, quase tudo vendido teve uma denúncia de algum morador lá e tudo e aí o Ministério Público ele veio atrás (...) porque era um loteamento clandestino, falou que não tinha nenhuma aprovação na prefeitura, que não tinha nada. (...) as promissórias, os contratos ficaram com o ministério público, mas só que nessa altura houve muita gente que apropriou da área lá indevidamente, entendeu? E sem contrato, sem nada e tomou posse.”²⁴⁵

Posteriormente, na década de noventa²⁴⁶, os herdeiros de “A” fracionaram a gleba em 162 lotes, com medidas que variam entre 200 e 500 metros quadrados, utilizando a mesma organização dos fracionamentos da gleba de “C”, colocando-os à venda sem autorização do poder público municipal²⁴⁷. Alguns entrevistados explicam como obtiveram informações sobre compra e venda dos lotes e a forma de aquisição: “acabei descobrindo isso através de anúncio na época do Jornal Balcão. (...) Eu, no caso, comprei direto de um dos herdeiros”²⁴⁸; “eu comprei na mão da “D” e fui financiado, dava uma entrada e financiava o restante. Esse

²⁴⁵ E5-Mirante do Tupi (11/05/20). Alguns trechos foram suprimidos para preservar a confidencialidade, mas mantendo o conteúdo do histórico.

²⁴⁶ Conforme declarações prestadas perante a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, em 4 de agosto de 2005, as vendas dos lotes ocorreram a partir de 1996, mesmo com a notificação administrativa, pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, para paralização das vendas e regularização do empreendimento junto ao poder público Municipal.

²⁴⁷ Por ocasião da violação ao procedimento administrativo inscrito na Lei Federal nº 6766/1979 e legislação municipal atinente ao uso e parcelamento do solo urbano, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais moveu uma Ação Civil Pública Ambiental. A ação busca a obrigação, por parte dos réus, de regularizar o loteamento feito em bairro da Capital Mineira, bem como a recomposição do meio ambiente, mediante o pagamento de multa por dano moral coletivo e indenização aos compradores dos lotes que eventualmente tenham sido prejudicados, em decorrência da implantação do loteamento irregular.

²⁴⁸ E1-Mirante do Tupi (27/04/20).

foi o formato de aquisição!”²⁴⁹; “temos o contrato de compra e venda do terreno e não teve nada assim de engenheiro, foi mesmo com os donos”²⁵⁰.

Os proprietários não realizaram a implantação da infraestrutura do loteamento: a água era captada através de uma ligação clandestina, as ruas foram abertas com tratores, mas, pela percepção daqueles primeiros moradores, eram “buraco puro”, sem pavimentação, a rede de energia elétrica foi instalada pelo programa do Governo Federal “Luz para Todos”, de forma provisória, com postes de madeira. Posteriormente, com a constituição da associação “ONG Ação Comunitária”, a comunidade foi até o Ministério Público solicitando a regularização do bairro e a liberação para implantação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além da dificuldade quanto à infraestrutura, o bairro não tinha serviços de transporte público e comércio local, dificultando o acesso às escolas do entorno, posto de saúde e o deslocamento para o trabalho.

A relação entre os proprietários que parcelaram o terreno e os compradores abrange a percepção de que não foram devidamente informados, quanto à situação do bairro e reconhecimento da facilidade na aquisição do lote: “a fala dele pra mim é que rapidamente ia chegar infraestrutura aqui no bairro, que era um bairro que estava sendo legalizado e que eles já tinham providenciado tudo e foi isso né! Mas é falácia, né! (...) depois de fechar um contrato, fomos querer saber de fato, e as coisas não acontecia e aí nós fomos saber que aqui era uma região de reserva ambiental e eles não poderiam ter feito esse loteamento né, muito menos vender para ninguém nesse formato de loteamento”²⁵¹. Muitas vezes, os proprietários foram questionados pelos moradores em relação às responsabilidades não assumidas quanto ao loteamento, em audiências públicas e no Ministério Público. Por outro lado, a percepção que vigora é de que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte deveria ter impedido o loteamento.

A forma de aquisição do lote envolvia uma entrada e quarenta e oito parcelas, sem juros e acréscimos, com possibilidade de comunicar a dificuldade de pagamento por parte do comprador, por causa da proximidade entre os moradores e os representantes dos proprietários. Alguns reconhecem que, como os proprietários eram herdeiros, “eles não teriam assim recursos financeiros imediato pra tá fazendo uma infraestrutura”²⁵² – em especial, ressaltam: “alguns pagaram até o fim, porque o lote era vendido barato. Tinha lote que era

²⁴⁹ E2-Mirante do Tupi (30/04/20).

²⁵⁰ E4-Mirante do Tupi (08/05/20).

²⁵¹ E2-Mirante do Tupi (30/04/20).

²⁵² E2-Mirante do Tupi (30/04/20).

vendido por 2 mil reais, 3 mil reais”²⁵³. Há também a menção de que muitas pessoas compraram e não pagaram, tomando posse do imóvel sem cumprir as obrigações financeiras, em especial, após a denúncia junto ao Ministério Público – haja visto à menção dos proprietários de uma corresponsabilidade dos compradores de construção de imóveis irregulares: “eles sempre jogando a culpa para o lado da gente dizendo que nós éramos os culpados de termos comprado aqui. Nós, se tivéssemos a oportunidade, não compraríamos aqui”²⁵⁴. Portanto, a relação nem sempre foi amistosa: por um lado, os proprietários apontam que os compradores tinham conhecimento da situação do loteamento, por outro lado, alguns moradores consideram terem sido enganados, quanto à capacidade desses proprietários de assumir as responsabilidades pelo loteamento. Na visão dos proprietários, eles não tiveram proveito: “herança não é uma coisa de bênção de Deus, porque herança ela traz discórdia, ela traz morte, ela traz briga”²⁵⁵.

Diante da falta de infraestrutura, em algumas ocasiões pontuais, os moradores se reuniram para comprar o material e realizar o calçamento da rua, como o caso das ruas denominadas Flores D’água ou obtiveram atendimentos pontuais através de deputados, apesar da fragilidade da relação de acesso – “você tem que conseguir as coisas antes da eleição. Porque depois você não consegue não! Se eles prometerem e você confiar... eles não fazem não!”²⁵⁶. Com essa relação política, a comunidade conseguiu um asfaltamento provisório das ruas Flor de Lis e Flor de Lírio. Além dessas relações diretas com políticos, os moradores criaram a associação do bairro e formaram um grupo reconhecido como coeso e unido em torno da luta pelas melhorias do bairro. Esse grupo foi fundamental para alcançar determinadas ‘conquistas’:

“(...) aí nós começamos com a associação, aí corremos atrás, fomos no Ministério Público, fomos na prefeitura, conversamos com prefeito que era o Márcio Lacerda. Fomos na reunião com ele e falamos com ele sobre os problemas do nosso bairro, que o nosso bairro não era reconhecido pela prefeitura, que a gente queria legalizar porque tinha que ter a infraestrutura, ter asfalto essas coisas assim.”²⁵⁷.

Algumas ações alcançadas por esse grupo foram a implantação da rede de energia elétrica pela CEMIG (aproximadamente em 2003), a implantação da rede de abastecimento de água pela COPASA (aproximadamente em 2012), o serviço de transporte público através de

²⁵³ E5-Mirante do Tupi (11/05/20).

²⁵⁴ E2-Mirante do Tupi (30/04/20).

²⁵⁵ E5-Mirante do Tupi (11/05/20).

²⁵⁶ E3-Mirante do Tupi (01/05/20).

²⁵⁷ E3-Mirante do Tupi (01/05/20).

uma baldeação que leva até o bairro Tupi, a regularização do bairro, o projeto executivo de urbanização e a execução de parte das obras do Orçamento Participativo²⁵⁸.

Paralelamente, a Ação Civil Pública estava em andamento no Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Em primeira instância, o Município foi excluído da ação por não terem sido configurados danos materiais ou morais individuais pela Municipalidade, em relação aos compradores de lotes. Posteriormente foi incluído como responsável solidário baseado na “ineficiência configurada”²⁵⁹, conforme o Art. 40 da Lei nº 6766 de 1969. Por esse motivo, o poder público concluiu a regularização do loteamento em 7 de outubro de 2013, exceto daqueles lotes que apresentam restrições ambientais e/ou urbanísticas. Nesse processo, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP anexou o termo de recebimento da obra concluída de urbanização e tratamento de fundo de vale da rua Amélia Clemente Rocha, totalizando o investimento de R\$ 4.357.847,90²⁶⁰ e solicitou a colaboração dos proprietários que promoveram o loteamento.

“A licitação das obras referentes à urbanização das ruas Flor do Campo (entre Flor D’água e Flor de Lírio) e Flor de Goiaba (entre ruas Flor de Liz e Flor do Campo) está prevista para ser realizada em 2017. O custo estimado da obra é de mais de quatro milhões de reais. O município está cumprindo o julgado sem qualquer colaboração dos demais réus solidariamente condenados. Considerando que os demais réus foram diretamente responsáveis pelo loteamento clandestino, e mais, lucraram com a ilegalidade, ao alienarem lotes sem qualquer aprovação do Município e considerando ainda que não há nos autos qualquer caução que possa garantir ao Município o recebimento futuro de pelo menos uma parte da despesa milionária que o Município tem gastado para cumprir a decisão, não é justo, nem é de direito, que os demais loteadores não sejam chamados para integrar esse cumprimento de sentença e que não sejam compelidos a fazê-lo.”²⁶¹

Essa condenação, ocorrida em 23 de setembro de 2006, envolve a obrigação dos réus de executar as obras de infraestrutura, além de recuperar e indenizar os danos ambientais ocorridos. Em relação ao Município de Belo Horizonte, a ação envolve as obrigações de

²⁵⁸ Foram executadas as obras do Orçamento Participativo de 1999/2000 (contenção, drenagem e pavimentação da Rua Marieta Clemente Diniz, Rua Eutália E. Almeida e Rua Flor do Cacau) e de 2007/2008 (urbanização e tratamento de fundo de vale das ruas Amélia Clemente Rocha, Etelvina Rocha Santos, Vicentina Clemente Rocha, Benjamim Clemente Diniz, Rua Flor de Cacau até a Rua Flor da Luz, Rua Flor do Pêssego até a rua Flor do campo). Concluídas em 2001 e 2013, respectivamente.

²⁵⁹ “Embora tivesse conhecimento da implantação do loteamento desde 1975, o Município limitou-se a expedir as referidas notificações e, recentemente, a realizar algumas obras de canalização de águas pluviais e de regularização de vias” (Fonte: Ação Civil Pública MPMG nº 0024.06.223104-8).

²⁶⁰ Aproximadamente \$ 817.607 dólares na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

²⁶¹ Fonte: ofício de 4 de outubro de 2016 da Procuradoria do Município para o Juiz de Direito da 3ª Vara dos feitos da Fazenda Pública Municipal – Comarca de Belo Horizonte – MG.

apresentar projetos de urbanização, executar obras e serviços, pagar multa e indenizar os compradores lesados. O Município contestou os autos da ação civil pública pela intempestividade e pela violação ao princípio de separação de poderes, ao estabelecer prioridades para a Administração Municipal, determinando o que deva ou não fazer. Além disso, questionam a necessidade de participação dos proprietários nessas ações de provimento de infraestrutura, cujas tratativas envolvem possibilidade de pagamento em espécie ou doação de terrenos para o Município para cumprimento de obrigações urbanísticas. Os proprietários contestaram a ação, solicitando que os adquirentes de lotes devem fazer parte, pois estavam cientes, de acordo com a cláusula contratual²⁶², de que não poderiam edificar nada nos terrenos sem autorização da municipalidade e demais órgãos públicos e, também de que deveriam promover melhoramentos no bairro. Além disso, contestaram as providências da Prefeitura de aprovar obras de urbanização no loteamento através do Orçamento Participativo.

Em 2013, foi ajuizado um recurso especial, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sobre danos materiais e morais individuais causados aos adquirentes dos lotes, por entender que houve violação do Código de Defesa do Consumidor (arts.12 e 95) e do Código de Processo Civil (art.460). Consta nesse recurso: “Dada a falta de documentação, esses lotes sofrem grande depreciação e seus proprietários acabam não recebendo o preço justo, na hora da compra. Assim, o dano material está mais que caracterizado”. Esse recurso não foi apreciado nos embargos declaratórios²⁶³, mas aponta a visão do judiciário de proteção ao preço justo, além dos demais danos coletivos ao meio ambiente, entre outros. Em 20/11/2014, ocorreu o trânsito em julgado da decisão e os réus, no caso, os proprietários, foram condenados ao cumprimento, sob pena de pagamento de multas por descumprimento de sentença.

²⁶²Nas causas contratuais há menção da incumbência ao compromissário comprador o pagamento dos tributos (impostos) presentes e futuros inclusive taxa de colocação de meios-fios e calçamento e sua conservação, assim como as outras taxas que venham a recair sobre o imóvel ou suas benfeitorias e outras despesas como demarcação, escrituras e respectivos impostos de transmissão. Também convencionam que “o compromissário comprador entra, desde logo, na posse do terreno, a título precário, podendo usá-lo, cercá-lo, plantar e construir nele, desde que obedecidas as prescrições legais”. Fonte: processo nº 13.004016.08.64, ação civil pública.

²⁶³ O judiciário julgou improcedente o pleito indenizatório por danos materiais e morais individuais causados aos adquirentes dos lotes, por entender que os mesmos não restaram configurados a priori.

Figura 28 – Urbanização parcial do Bairro Mirante do Tupi.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

As obras mencionadas referentes à urbanização das ruas Flor do Campo (entre Flor D'água e Flor de Lírio) e Flor de Goiaba (entre ruas Flor de Liz e Flor do Campo) constituem 'conquistas' dos moradores no Orçamento Participativo, em 2011/2012. Até o momento, essas obras ainda não foram implantadas e correspondem a investimentos previstos da ordem de mais de R\$ 6.600.000 (seis milhões e seiscentos mil reais)²⁶⁴. No Orçamento Participativo de 2015/2016, a comunidade também conquistou a pavimentação de vias das ruas Flor de Liz, Flor D'água e Flor de Ameixa e aguarda sua realização. Atualmente os moradores não estão tão organizados e unidos, situação que dificulta a representação dos interesses deles junto à ação civil pública (ACP) e aos órgãos públicos. Por outro lado, reconhecem as melhorias do bairro: “agora a gente já tá mais adiantado aqui, já tem um ônibus, fez asfalto, igual a gente tem a mercearia, tem outro aqui em cima. Mas posto de saúde continua tudo longe, que é lá no Lajedo”²⁶⁵.

²⁶⁴ Orçamento realizado em março de 2014 referente ao OP 2011/2012 pela empresa Tecisan, prestadora de serviço da SUDECAP. Se aplicarmos um índice de correção pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor até o ano de 2021, podemos considerar o valor total de obras de urbanização de R\$ 9.600.000,00 (nove milhões e seiscentos mil reais), aproximadamente \$ 1.801.126,00 dólares na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021.

²⁶⁵ E4-Mirante do Tupi (08/05/20).

5.4.5 Histórico da Comunidade Dandara

Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito – essa é a expressão que sustenta simbolicamente a ocupação da Comunidade Dandara²⁶⁶. De sua origem até o momento atual, o bairro é um exemplo de experiência organizada de ocupação de terra, com princípios originais que foram se alterando em função dos processos de chegada de mais famílias, organização e lutas comunitárias. Nesse caso, observamos o processo de organização do movimento nos primeiros dias, a ação repressiva da polícia militar, os processos de articulação dos movimentos e dos moradores para alcançar maior apoio da sociedade, e as ações do poder público e outros atores, em relação àquela ocupação. A Comunidade Dandara se consolidou como um conflito fundiário e, posteriormente, como um local de moradia para famílias de baixa renda e como um local de inauguração de um processo político contínuo a respeito da discussão entre o direito à moradia e o direito à propriedade. Nesse relato, buscase retratar cronologicamente esses momentos, através das entrevistas realizadas e referências consultadas, envolvendo o reconhecimento dos conflitos, das lutas, das questões jurídicas, das dificuldades iniciais, da organização comunitária, da entrada de alguns investimentos públicos.

A ocupação reuniu a atuação de vários movimentos sociais, o Movimento Sem Terra (MST)²⁶⁷, as Brigadas Populares, o Fórum de Moradia do Barreiro, o apoio da Pastoral da Terra e das famílias da ocupação Camilo Torres. Foram feitos estudos de terrenos para seleção do imóvel, conforme critérios que envolviam a ociosidade do imóvel e o nível de risco de remoções. Em 9 de abril de 2009, um “comboio de aproximadamente 150 famílias, transportadas por quatro ônibus, dois caminhões, vários carros e motos”²⁶⁸ ocupou um terreno localizado no bairro Trevo²⁶⁹, na Regional Administrativa Pampulha, em Belo Horizonte,

²⁶⁶ A denominação da ocupação como Comunidade Dandara homenageia uma “guerreira negra do período colonial brasileiro e companheira de Zumbi dos Palmares”.

²⁶⁷ Essa foi a primeira ação do movimento em uma ocupação urbana. Sua proposta original pressupunha uma “organização socioespacial que conjugasse além de habitação também condições para geração de trabalho e renda dentro da própria ocupação por meio de atividades agrícolas. Em razão dos obstáculos à proposta e o distanciamento da realidade da ocupação em relação a ela, a atuação do MST junto à Dandara se restringiu ao primeiro ano de formação” (Lana, 2016, p. 36).

²⁶⁸ Fonte do documentário: <<http://www.emdialogo.uff.br/content/documentario-dandara-enquanto-morar-um-privilegio-ocupar-e-um-direito>>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

²⁶⁹ O registro de propriedade do terreno está em nome da Construtora Modelo, com aquisição realizada em 1997, através de uma combinação de permuta de unidades habitacionais. De 1997 a 2009, o terreno não tinha indícios de exercício fático e de sua destinação para cumprimento da função social. Há relato de existência de dívida de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) de 2,2 milhões de reais. Fonte: <<http://ocupacaodandara.blogspot.com>>.

Minas Gerais, Brasil. A proposta inicial era fazer um acampamento rural e urbano, inspirado nas comunas de São Paulo e nas formas de trabalho do MST.

Em um primeiro momento, até por volta de duas horas, havia espaço para os recém-chegados. Por volta de três, quatro horas de ocupação a mídia tinha descoberto e divulgado a mesma, sendo necessário fazer uma lista de espera de famílias. Nessas primeiras horas, a ocupação ocorreu na “comunidade toda”, mas a retaliação policial fez com que todos se aglomerassem em um “pedaço”, na entrada principal da comunidade. Chegaram diversas famílias: “naquela mesma noite começou a fazer barraca, fizemos um bocado de barraca e as pessoas ia chegando, passando e ia fazendo barraca ali em cima. E assim ficou em torno de... ah, deixa eu ver... ah, foi quase duas mil oitocentas e poucas família, mais ou menos isso”²⁷⁰.

Figura 29 – Conformação da ocupação Dandara, entre 04 de abril e 12 de julho de 2019.



Fonte: LOURENÇO, 2014, p.188. Google Earth 2019.

²⁷⁰ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

Os relatos não apresentam dados exatos quantos ao número de famílias que chegaram:

“(...) a gente entrou no terreno em nove de abril de 2009 e foi assim uma explosão, uma explosão federal, porque veio pessoas de... da Bahia, de São Paulo, do Rio, tudo é, pra ocupar (...) veio muita gente também da Vila Bispo de Maura que é vizinha, as pessoas moram lá bem aglomeradas, em becos, então veio muita gente de lá, mas tem muita gente que viu a televisão, não era nem do Estado e veio pra poder ocupar (...) Dá pra perceber, a gente teve também uma fase de africanos na ocupação assim, muito africanos, agora eles, é, eu não sei, deram uma dispersada, foram pra outro território.”

²⁷¹

Essas famílias passavam por uma triagem pela organização: “Aí chegava na ocupação, vinha até a liderança, assinava o nome e aí eles vêm fazer aquela pesquisa se a pessoa realmente tava precisando de moradia ou não. Se tivesse precisando, no caso, aí ficava aqui na ocupação, aí eles marcavam um pedacinho pra pessoa e a pessoa fazia na época uma barraquinha, no caso era de lona na época, né? Numerava ela, ‘cê’ entendeu? E aí duas vezes por semana fazia, tipo assim, uma reunião. Aí todo... era por chamada, tipo na escola mesmo, a pessoa falava “fulano tá aí?”, a pessoa levantava o braço ou falava “presente”. E não era assim, era uma coisa muito bem organizada”²⁷².

Permaneceram aqueles que apresentavam situação de vulnerabilidade social como situação de moradia de aluguel, de favor, de rua, moradia em área de risco. “A Dandara ela foi pensada, a princípio, a prioridade pra mulheres ‘mães solo’²⁷³, né! Ou pra casais com filhos e a gente tinha umas regrinhas também que aí em caso de separação o direito da casa é pra mulher que vai ficar com os filhos, né! Tinham várias regras, leis, lá dentro, assim, não pode vender, não pode comprar, perde os dois, violência doméstica o cara é expulso da comunidade, algumas normas que a gente tinha já que o Estado não respondia pelos moradores ali dentro da comunidade, né? Não respondia em todos os aspectos, desde a segurança a acesso à educação, saúde, também quando nega moradia...”²⁷⁴

As famílias permaneceram nessa configuração inicial por três meses (Figura 29), controladas pela Polícia Militar. Na primeira semana havia restrição pela polícia à entrada de alimentos – “pessoas que se sentia solidária com nossa luta trazia pra nós pão com salame.

²⁷¹ E5-Comunidade Dandara (21/04/20)

²⁷² E4-Comunidade Dandara (21/04/20)

²⁷³ A expressão ‘mãe solo’ significa que a mãe é aquela mulher que cria seu filho sozinha, sem a divisão justa com o pai da criança ou companheiro. A mãe solo está sozinha de alguma forma, pode ser financeira ou emocionalmente. Fonte: <https://www.minhavidade.com.br/familia/materias/34706-maternidade-solo-uma-realidade-de-maes-potentes-e-pais-ausentes>. Acesso em: 01 de agosto de 2021.

²⁷⁴ E5-Comunidade Dandara (21/04/20)

Entregava água, entregava pão pela cerca. E aqui... aquilo ia ser dividido com as pessoas que tinham mais necessidade, criança, idoso, né, pessoas doentes, né, que por alguma forma usava medicamento que necessita de ‘tá’ alimentado e os demais se virava com o dia, né, tinha dia que comia e tinha dia que não!”²⁷⁵. Após essa primeira semana, teve início uma organização que envolvia a montagem de grupos e eleição dos coordenadores: “cada grupo votava naquele que ele achava que tinha competência”. Foram formados 10 grupos de 100 famílias, com uma coordenação por grupo. A coordenação era responsável por cuidar da numeração das barracas de lona, da execução de banheiro, do acolhimento dos idosos e das crianças, da segurança do grupo e da participação em reuniões até o momento de decisão de ocupação do terreno.

Esse primeiro tempo foi de muita dificuldade, como apontam os relatos sobre morar debaixo da lona em um espaço reduzido, de sol a sol, de chuva a chuva; presença constante das ordens de despejo e as lutas para o reconhecimento da legitimidade do movimento. Houve muita desistência por essas dificuldades e pelos riscos de perder o emprego, pela dificuldade de conseguir vaga nas escolas nas proximidades, por problemas de saúde de familiares. Quando ocorria uma desistência, a coordenação chamava aquelas famílias que estavam na fila de espera e checava se atendiam aos critérios: não possuir outro imóvel, morar de aluguel, de favor ou na rua, ser de baixa renda e estar disposto a participar das assembleias e, posteriormente, das reuniões de grupo, das atividades dentro da comunidade, mutirões de melhorias, manifestações. Regras eram definidas nessas reuniões quanto ao prazo para limpar o terreno, construir o “barracão”, mudar pois “não podia ser demorado, porque às vezes a pessoa recebe o terreno e aí demora três, quatro meses pra mudar, né, então essa pessoa não ‘tá’ de fato precisando...”²⁷⁶.

Por vezes, participar tem o custo de perder o emprego, apesar dos diversos benefícios como a possibilidade de realizar o sonho da moradia própria, por exemplo: “Eu sou uma delas. Meu filho perdeu também. Ou você deixava a sua moradia, o sonho da sua moradia passar ou o trabalho. E a chance de conseguir outra moradia era muito mais difícil, né, do que o trabalho, porque às vezes as pessoas acham que a gente é um bando de desordeiro, mas não. Ninguém imagina o tanto que é difícil não ter uma moradia. Você criar família com aluguel ou, exemplo, criar a família também na rua, né? Ou de favor. Qualquer coisa desse nível aí é muito difícil. Então o sonho da casa pra nós era mais, no momento, mais importante”²⁷⁷. De fato, essa forma de acesso à moradia pressupõe escolhas, nem sempre fáceis. A necessidade

²⁷⁵E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

²⁷⁶E5-Comunidade Dandara (21/04/20)

²⁷⁷ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

imperativa de “vigiar” a moradia gerava perda de emprego pelo principal responsável pela família, muitas vezes mulheres ou, quando era um casal, “a mulher ficava, o homem trabalhava e vice-versa”.

Esse primeiro tempo foi de muita união e colaboração: “a gente tinha toda uma organização, porque a cozinha era assim, cada dia uma equipe do grupo fazia”²⁷⁸ e, com a mesma organização, havia um grupo de mulheres que cuidavam das crianças. Essa mesma organização foi essencial para marcar as referências para a ocupação definitiva: “enquanto o pessoal tava lá em cima, os coordenadores vinham e marcavam as quadras, marcava as ruas”²⁷⁹. Essa marcação seguiu o projeto urbanístico realizado pela assessoria técnica do arquiteto Tiago Castelo Branco, representando o Escritório de Integração do Departamento de Arquitetura da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG. Tal projeto passou por um processo de discussão com os moradores e se modificou entre a primeira proposta e aquela definitiva:

“A primeira proposta era de um parcelamento em 140 lotes coletivos de 1.000 m², com um total de 1.069 unidades habitacionais e um lançamento viário de relativamente poucas ruas. Os lotes coletivos foram propostos com a intenção de privilegiar os espaços das habitações e as áreas de uso coletivo e preservação ambiental (...). A menor quantidade de ruas permitia melhor aproveitamento e, também, mais eficiência na posterior instalação da infraestrutura urbana. Na maior parte dos lotes, essa proposta resultava em 125 m² de terreno por unidade habitacional. Nas encostas sul e sudeste, mais íngremes, os lotes coletivos teriam ocupação menos densa, com aproximadamente 250 m² de terreno por família (...). Para delimitar fisicamente essas áreas, foi projetada uma via que circunda a comunidade, gerando um anel viário. Além disso, foi proposta uma via arterial na linha de cumeeada do terreno (...), conforme previsto no Plano Diretor de Belo Horizonte e no programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte com a denominação de Via 220. O que gerou maior resistência dos moradores a essa primeira proposta foram os lotes coletivos. (...) Dentre os pontos negativos do primeiro plano, os coordenadores apontavam que seria necessário constituir um condomínio para a futura gestão de cada um dos lotes coletivos, o que implicaria em um enorme potencial de conflito. Além disso, a possibilidade de os lotes serem maiores nas áreas mais íngremes estava causando desavenças (...). O segundo plano urbano desenvolvido a partir disso, passou a apresentar 887 lotes individuais de 128 m² (8 m x 16 m) contra 1069 unidades previstas antes. (...) Foram também incluídas três grandes áreas para equipamentos comunitários de educação, saúde e socialização, bem como ruas internas de 10 metros de largura. A avenida Dandara (Via 220), a avenida de contorno ao longo dos cursos d’água e as áreas de preservação ambiental foram mantidas, conforme o projeto anterior. A identificação da comunidade com o novo plano urbano foi imediata.” (Lourenço, 2014, p. 44 a 47).

²⁷⁸ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

²⁷⁹ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

Figura 30 – Plano urbano com lotes coletivos (imagem à esquerda) e plano urbano com lotes individuais (imagem à direita), da Comunidade Dandara.



Fonte: LOURENÇO, 2014, p. 191 e p.193. Elaboração por Tiago Castelo Branco Lourenço e Margarete Maria de Araújo Silva em 2009.

A ocupação definitiva do terreno ocorreu no dia 12 de julho de 2009: “Como dia que nós descemos, pra mim foi o melhor dia aqui! (...) é maravilhoso, você via tanta esperança nos olhos das pessoas pra adquirir aquela casa, sabe? Nós descemos rezando e a polícia não desconfiou porque nós fizemos aquela procissão (...) rezando e já entrando pras nossas quadras (...)”²⁸⁰. Para muitos moradores foi um dia bonito, pois aproximadamente 1200 pessoas caminhavam e cantavam “o povo de Deus no deserto andava”. No dia seguinte, as barracas de lonas estavam totalmente distribuídas. O respaldo jurídico para a distribuição das pessoas por todo o terreno foi uma suspensão da decisão liminar de reintegração de posse, até o julgamento do mérito pela Corte Superior do Tribunal de Justiça, com a ocupação em situação de posse legitimada (BITTENCOURT, 2017, p. 104).

Muitos ocupantes permaneceram objetivando o acesso à moradia e suportando a discriminação, as dificuldades de acesso aos serviços de saúde e educação, a infraestrutura improvisada e clandestina, a perda do emprego e a falta de endereço regular. Nesse processo, fica evidente o conteúdo político-pedagógico de compreensão dos direitos para superar o entendimento do preconceito da sociedade em relação às necessidades sociais, como expresso na resposta à pergunta sobre as dificuldades enfrentadas pelos moradores:

²⁸⁰ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

“A principal de todas é o preconceito, né, porque, quando a gente vai pra uma ocupação, a gente vai pela necessidade, a gente não vai sabendo que a gente tem direito à moradia, a gente vai assim, “nossa, eu “tô’ fazendo um negócio errado, mas é porque eu ‘tô’ precisando tanto”, porque é isso que o preconceito diz pra nós: que a gente ‘tá’ roubando terra e que uma pessoa trabalhou muito pra poder conseguir aquilo, até a gente entender a história do Brasil, contado na escola, até a gente entender nossos direitos que não tem ninguém que explica, e a gente conseguir argumentar com esse preconceito, então assim, o preconceito foi o principal motivo assim que as pessoas foram embora, porque, principalmente as pessoas, é, que tinha um, um ensinamento mais cristão, então se sentia em pecado, roubando alguma coisa do outro, sabe? Pra além da necessidade e tal. E também a falta de acesso aos direitos básicos, né, a gente não tinha água, entendeu? Dentro da comunidade. A gente não tinha luz. Ah, luz a gente vive com vela, vive com o que for, mas sem água... A gente não tinha rede de esgoto, né, acesso à escola pros meninos, acesso à educação pra jovem e adulto, que poxa, não tinha.”²⁸¹

O acesso à água foi por meio de um hidrômetro regular instalado pelo advogado popular da ocupação, com a contrapartida de que a conta fosse dividida pelas famílias: “aí o que que a gente fazia, vinha no nome dele, a gente ia, eu arrecadava no meu grupo, fulano arrecadava no dele e por assim e a gente juntava aquela quantia do valor da água e passava pra ele e ele liquidava a conta”. Entretanto, o serviço era insuficiente para a demanda, ocasionava muitas situações de manutenção e, por falta de pagamento, a água foi cortada pela COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais). Posteriormente foi feita uma rede clandestina de água, realizada coletivamente: “cada morador puxou sua água chamando seus grupos, aí não haveria gasto também, não, o gasto era só com mangueira, outras coisas suficientes pra puxar (...). E a mão de obra a gente mesmo fazia, a gente mesmo cortava o chão”²⁸². Essa rede chegava na frente da comunidade e era distribuída através de um “cano de meia”. Se a espessura fosse maior, um grupo prejudicava outro grupo. Da mesma forma, o acesso à energia elétrica foi por meio de arrecadação para comprar os postes de madeira, a fiação e permitir a instalação de uma rede improvisada clandestina: “esses gatos na época da chuva, que a carga ela fica mais forte, começa a pegar fogo que dá medo! É... quebra de fios no meio das ruas, fio muito baixo que criança pode alcançar...”²⁸³

“(...) eu gastei, na época, quase setecentos metros de mangueira pra buscar essa água. Aí pusemos torneira em cada porta, mas mais dessas vinte pessoas que pagaram, enquanto os outro não estavam morando, aí depois o pessoal foi construindo, fazendo a barraca direitinho, fazendo a casinha de alvenaria, coisa e tal, aí foram emendando na água, foi emendando, foi emendando, os

²⁸¹ E5-Comunidade Dandara (21/04/20)

²⁸² E2-Comunidade Dandara (11/04/20)

²⁸³ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

moradores do meu grupo foi emendando, foi emendando, aí chegou um outro que aqui em casa nem chegava água (risos). De tanta gente. Quando ‘cê’ assustava, ‘cê’ abria a torneira, cadê a água? Isso quando a torneira não arrebentava no meio do caminho, todo dia quando eu tinha que levantar de noite quando a água vinha muito forte, quando não tinha ninguém olhando ela estourava. O maior problema aqui foi água!”²⁸⁴

O acesso aos serviços de saúde e educação foram alcançados, como menciona a liderança local, “no peito e na raça”, através de muitas reuniões, conversas sobre direitos até que os Centros de Saúde Trevo e o Céu Azul passaram a atender à comunidade e as escolas se organizaram para receber a demanda: “A Escola Manoel Costa e a Álvaro Salles era as mais próximas, de repente chega aí mais ou menos numa faixa de quinhentas crianças precisando estudar, elas também não tinha estrutura pra receber essas crianças, isso aí a gente também tem que ver isso. Mas quando falava que era o Dandara, as oportunidades, se tivesse, sumia, então era discriminada naquele primeiro momento sim. Muito discriminada!”²⁸⁵. As ruas, como relatado, foram abertas “no braço”, pela ausência de recursos para pagar um trator e, também, construídas coletivamente, por mutirão, a igreja e o centro comunitário. E, conforme relato, os que estavam desempregados ficaram muitos anos sem registro formal de trabalho pois não tinham comprovante de endereço.

A organização comunitária teve uma base territorial e, quando o coordenador não conseguia resolver o problema de sua quadra, o assunto era encaminhado para a assembleia geral, soberana para tomada de decisão e solidária em situações que envolviam a necessidade de apoio entre os moradores: “Era muito difícil. Igual a gente explicou que como eu, não só eu, como outras famílias também, outras pessoas perderam trabalho, então era difícil... Tinha dia que a gente não tinha dinheiro pra material, aí a gente comprava naquela rua. Aquela rua era solidária com outras famílias e ia por diante. E assim a gente conseguiu. Se reunia e comprava pra outra, até a gente fechar o grupo da gente todo”²⁸⁶. A coordenação se reúne com o grupo toda quarta-feira e, na última quarta-feira do mês, há uma assembleia²⁸⁷. Essa organização, com a gestão das Brigadas Populares, tinha apoio de jornal local, publicado por 7 anos. Posteriormente, “esse sistema de organização foi desfeito, mas muitos dos antigos coordenadores continuaram exercendo papel de liderança na ocupação” (Lana, 2016, p. 39).

As construções das moradias eram realizadas, mesmo com a repressão policial:

²⁸⁴ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

²⁸⁵ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

²⁸⁶ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

²⁸⁷ Fonte: <<http://www.emdialogo.uff.br/content/documentario-dandara-enquanto-morar-um-privilegio-ocupar-e-um-direito>>. Acesso em: 02 de maio de 2021

“(…) a gente comprava material eu mesma foi uma delas, comprei material pra fazer um quarto (…) jogaram meu material tudo fora lá embaixo (…) de noite eu arrumei uma Kombi com os moradores aqui, fui lá, botei o material dentro da Kombi e trouxe o material, nós entramos de noite, tive que cobrir com um tapete que se a polícia parasse não ia achar, quando foi de manhã o quarto já tava pronto, juntou três morador pra me ajudar de noite aí. Depois de pronto não podia derrubar.”²⁸⁸

O sentimento de medo do despejo estava presente nos primeiros moradores, assim como a força de resistir, de permanecer nas moradias recém construídas. Diferente deles, os recém chegados, não conhecem a luta: “claro que mudou muita coisa, entrou morador novo, mas que não passou por aqueles perrengues que a gente passou, ele ainda não tem muita consciência do que é uma dificuldade igual a gente passou”²⁸⁹

Essa luta é permeada por decisões judiciais e por processos de negociação envolvendo o conflito fundiário, com apoios diversos da sociedade civil. A primeira ação de reintegração de posse ocorreu em 13 de abril de 2009, quatro dias após a chegada das famílias ao terreno, tendo sido obtida decisão liminar favorável à Construtora Modelo – a comunidade entrou com recurso em 2ª instância que acabou por lograr a suspensão da referida liminar no dia 20 de abril de 2009. Apesar de configurar uma vitória para a comunidade e toda a sua rede de apoio, não suspendia a liminar de reintegração de posse que seria novamente expedida e colocaria mais uma vez, sob tensão, as famílias da Dandara. Em setembro de 2011, uma decisão expedida pela 20ª Vara Cível, determinou o despejo dos moradores da comunidade, em resposta à ação de reintegração de posse da área da Construtora Modelo. Negociações foram realizadas entre representantes do poder público, da construtora e da comunidade, de forma a encontrar uma solução para o conflito²⁹⁰. Essas situações levaram à realização de um abraço à comunidade, em 16 de outubro de 2011, com a realização de um Ato Ecumênico para proteção à luta, além de poesias e músicas. Foram realizadas 5 (cinco) marchas a pé para o centro, percorrendo mais de 25 km, os moradores acamparam durante 5 (cinco) semanas na luta contra o despejo, 3 semanas em frente à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, uma semana na Praça 7, centro simbólico de Belo Horizonte, e uma semana na porta da Regional Administrativa do Barreiro, para acompanhar audiências, reuniões.

²⁸⁸ E3-Comunidade Dandara (17/04/20)

²⁸⁹ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

²⁹⁰Fonte: <<http://ocupacaodandara.blogspot.com>>

Figura 31 – Abraço solidário ocorrido na Comunidade Dandara.



Fonte: Blog Ocupação Dandara. Disponível em: <<http://ocupacaodandara.blogspot.com/2011/10/>>. Acesso em: 09 de junho de 2021.

Em dezembro de 2011, uma decisão do Juiz de 1ª Instância, deferiu integralmente o pedido da Defensoria para assegurar o direito de permanência da comunidade no local e colocou em evidência a atuação do Estado e do Município ante o desamparo das famílias assentadas (BITTENCOURT, 2017, p. 95). Em sua decisão, colocou na balança o direito à propriedade e o direito à moradia: “Nas abordagens constitucionais estamos acostumados com a máxima de que os direitos não são absolutos e, de fato, não o são mesmo, pois é no embate ou no conflito deles enquanto direitos que descortinamos qual o peso de um de outro para, a partir do conflito mesmo, estabelecermos a prevalência daquele que nos afigura mais caro” (ESTADO DE MINAS GERAIS, 2016, p. 311).

Entretanto, a construtora Modelo instruiu os processos com informações acerca de trâmites junto aos órgãos públicos municipais dos licenciamentos ambientais, urbanísticos e das edificações de um empreendimento habitacional com 1.140 unidades residenciais: “entre o pedido inicial de parcelamento do terreno e a Licença Provisória do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), durou mais de oito anos. E todo esse tempo com atuação presente e firme, quase diária, dos técnicos do quadro funcional e terceiros especialmente contratados pela Construtora Modelo” (Estado de Minas Gerais, 2016, p. 287). Em 20 de abril de 2016, foi editado o Decreto Estadual 196, declarando os imóveis onde a ocupação se

localiza como de interesse social para fins de desapropriação²⁹¹. Em 16 de novembro de 2011, foi homologado acordo que previa o pagamento de R\$ 51.012.168,34²⁹² (cinquenta e um milhões, doze mil e cento e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos) pela terra ocupada.

Essa organização e articulação com diversas instâncias foi essencial para obtenção do reconhecimento do direito de permanência e de uma saída jurídica para o conflito. Entretanto, identificam-se duas contradições dessa luta: i) não houve maiores questionamentos do fato dos proprietários originais receberem uma indenização²⁹³; ii) as vitórias esvaziaram a própria luta, situação que ocorre em diversos outros movimentos sociais. “Porque existe um trabalho social que é pra levantar a bandeira. Coloco você indo pra rua, balançando minha bandeira, fazendo todo o sofrimento [menção inclusive aos problemas de joelho das lideranças por ocasião das marchas a pé]. Se você ganhar pra mim é prejuízo, porque eu não vou ter a minha bandeira mais em pé. Esse é o problema! Pra mim esse é o programa social que suga as pessoas!”²⁹⁴ Na história da Comunidade Dandara, enquanto para uns a luta era o acesso à moradia, para outros era uma luta política. E essa contradição levou a um racha na comunidade: entre aqueles que queriam as melhorias através das instituições públicas e aqueles que estavam associados a um movimento político mais amplo de emancipação²⁹⁵, para além da ocupação da Comunidade Dandara.

Nesse contexto, os moradores se reuniram, buscando possibilidades de captar recursos para a Comunidade Dandara, desde a participação nos espaços institucionalizados do

²⁹¹ O objeto da presente ação são três imóveis, situados na comarca de Belo Horizonte, registrados sob as matrículas nº. 8005 (195.000,00 m²), nº. 8006 (70.000,00 m²) e nº. 8.007 (50.000,00 m²), livro 02, do Cartório de Registro de Imóveis da comarca de Ribeirão das Neves. Os imóveis são limítrofes entre si e somam uma área total de 315.000,00 m².

²⁹² No contexto da homologação do acordo de pagamento dos imóveis, existem algumas cessões fiduciárias de direitos creditórios: 40% para os proprietários originais, 20% para o incorporador imobiliário, 10% para pagamento de honorários advocatícios, entre outros valores previstos outras dívidas. O preço pago pela Construtora Modelo em 1997 pelas glebas, atualizados pelo Índice Geral de Preços de Mercado - IGP-M de 1997, até a data da homologação equivale a 19,63% do preço a ser pago nessa desapropriação. Para uma referência do valor homologado em dólar considerar: \$ 9.570.763,00 na cotação do dólar comercial em janeiro de 2021.

²⁹³ Os trâmites seguiram as regras do Decreto Federal nº 3365 de 21 de junho de 1941, sem que houvesse a participação dos advogados populares da comunidade e a Defensoria Pública de Minas. Os movimentos sociais sempre reivindicaram que o Poder Público e o Judiciário reconhecessem que a construtora Modelo jamais comprovou a posse sobre a área e que perdeu sua suposta propriedade pelo abandono e descumprimento de sua função social. Fonte: <<https://brigadaspopulares.org.br/dandara-em-belo-horizonte-a-luta-da-ocupacao-e-contra-especulacao/?fbclid=IwAR1kgtlEtSdPxkHJ2C3VSe2E4UrqmxtblB-BHXMyQTL0UictbIm6hKv02Uo>>

²⁹⁴ E1-Comunidade Dandara (15/03/20).

²⁹⁵ No caso, trata-se do movimento das Brigadas Populares de luta por uma “unidade aberta por uma nova maioria política e social para o Brasil”, para contribuir com a construção de um país socialista.

Orçamento Participativo²⁹⁶ até as relações com vereadores para que pressionassem o Executivo Municipal para implantação de infraestrutura. Durante a etapa preparatória do OP 2013/2014, houve a primeira visita do Executivo Municipal na localidade, sem que fosse para o objetivo de apoiar a reintegração de posse. “(...) surgiu um convite pra gente ‘tá’ participando de uma conferência do orçamento participativo. Aí naquela turminha que a liderança toda tava trabalhando, naquela turminha nós olhava um pra cara do outro e começava até a ri, porque a gente já tinha ido e levado fora, né. E começou lá “quem vai? Quem vai? Quem vai?”²⁹⁷ A mobilização dos moradores fez com que a comunidade obtivesse o primeiro recurso público para a elaboração do Plano de Regularização Fundiária – PRU Dandara - e ampliasse a percepção de que as mobilizações podem estar direcionadas aos objetivos de melhorias para a comunidade: “nós fizemos trinta e três delegados, com mais um suplente foi pra sessenta e seis. E aqui lutando, a gente ganhou o PRU, pronto. E aí as coisas começou a fazer sentido pra nós, porque é bom lutar? ‘cê’ que tem que lutar, mas lutar certo, não adianta ‘cê’ lutar errado. E aí as coisas começou a fazer sentido pra nós, começou a abrir as portas!”²⁹⁸. Após o processo de participação no Orçamento Participativo, lideranças atuantes desde o início da ocupação organizaram uma chapa que foi eleita em Assembleia Geral. Conforme o histórico do PRU, “atualmente, as reuniões da associação acontecem nessa igreja e contam com número menor de pessoas, até mesmo pelo fato da conquista da moradia já ter sido alcançada” (URBEL, 2020, p.45).

A Comunidade Dandara foi identificada como um dos territórios prioritários para atuação das concessionárias de serviço de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, além de o processo de elaboração do PRU ter gerado as bases iniciais de implantação de serviços provisórios com um centro de saúde e o asfaltamento da Avenida Dandara. A comunidade

296As solicitações do OP2013/2014 começaram a ser apreciadas pela Secretaria Municipal Ajunta de Planejamento Urbano (SMAPU), com o objetivo de integração setorial e pontual das demandas, pois os Planos Diretores Regionais – PDRs estavam em elaboração, além das propostas das Operações Urbanas Consorciadas e dos Projetos Viários Prioritários, previstos por Lei. Na primeira versão do documento de orientação do OP2013/2014, os bairros não regularizados, que estivessem sob intervenção judicial não participariam, como na edição de 2011/2012. Foi fundamental a participação da SMAPU, para esclarecer que essas localidades poderiam obter recursos para a elaboração do Plano de Regularização Urbanística – PRU, como condição inicial para implantação de intervenções definitivas, apesar da existência de conflitos que envolviam a disputa da legitimidade da ocupação em relação aos proprietários originais. Foi mantida a restrição de solicitação de recursos para obras de urbanização e de infraestrutura, remoção e reassentamento de famílias para os assentamentos que estivessem integralmente sob ações judiciais de reintegração de posse, enquanto não se equacionasse esse mesmo conflito.

²⁹⁷ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

²⁹⁸ E1-Comunidade Dandara (15/03/20)

está identificada pela Decreto Municipal nº 16.888/2018, que reconhece o universo de 119 localidades como assentamentos de interesse social e como Área de Interesse Social – AEIS-2 pela Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que instituiu o Plano Diretor do Município. A implantação da rede de água e esgotamento sanitário ocorreu no ano de 2017 e da rede de energia elétrica, no ano de 2018.

“(…) de sete anos da comunidade pra cá que a gente conseguiu, ter algumas coisas mais palpáveis, sabe? É lógico que a gente teve várias histórias ao longo desses onze anos, né! Dandara completou esse ano [2020], nove de abril, onze anos, mas ao longo desses anos a gente teve várias vitórias. Mas essas coisas mais que a gente consegue ver, essas coisas mais palpáveis, sete anos pra cá, porque até então era, eram coisas assim... suspensão de ordem de despejo, que isso é maravilhoso, não é uma coisa que a gente consegue ver, né? Mas a gente conseguia essas coisas, sabe? Uma decisão favorável, por exemplo, aceitar os meninos na escola, né! (...) agora ‘tá’ parecendo um bairro, né, com estruturas, com asfalto, com água, com luz. Coisas que a gente consegue ver e que vai dando característica de bairro pro espaço, que vai trazendo também respeito das outras pessoas que tem esse preconceito em relação à pobreza. Tira um pouco dessas marcas que as pessoas veem, em ocupação em periferia.”²⁹⁹

Recentemente, com base no Decreto Estadual nº 196, de 20 de abril 2016, que declarou o interesse social do terreno para fins de desapropriação da área, foi ajuizada uma ação de desapropriação em face da Construtora Modelo, quando o Governo do Estado de Minas Gerais propôs pagar R\$ 51.012.168,34 (cinquenta e um milhões, doze mil, cento e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos) pela terra³⁰⁰, valor aceito pela citada construtora. "Após o trânsito em julgado da sentença, o valor deve ser incluído no orçamento e vai obedecer à ordem cronológica de pagamento de precatórios. O total será atualizado, desde a data da realização do laudo pericial, feito em junho de 2016, até o dia da expedição do precatório", informou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Conforme manifestação das Brigadas Populares: “(...) não é justa a homologação desse Acordo que premia a especulação imobiliária e abona conluio do Estado com o grande poder econômico antes do julgamento do mérito da Ação Civil Pública que tem a Comunidade Dandara como autora”³⁰¹.

²⁹⁹ E5-Comunidade Dandara (21/04/20)

³⁰⁰ <<https://www.otempo.com.br/cidades/estado-vai-pagar-r-51-milhoes-para-construtora-dona-de-area-da-ocupacao-dandara-1.2413741>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.

³⁰¹ <<http://www.labcidade.fau.usp.br/dandara-em-belo-horizonte-a-luta-da-ocupacao-e-contra-especulacao/>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2021.

5.5 A necessidade nos escolhe: aquisição e acesso à moradia

O acesso à moradia, para as classes populares urbanas, não é parte do exercício de uma liberdade econômica, apesar de que, mesmo uma família de alta renda também esteja limitada pelas alternativas ofertadas, mas, decerto, não tem riscos de vida associados com suas escolhas, como as situações de moradias em locais impróprios à saúde e à vida. Entretanto, é relevante examinar como a forma de aquisição da moradia torna-se uma variável importante para configuração das políticas públicas e que pode explicar as relações das pessoas com os lugares em que vivem, com as lutas sociais em torno de melhorias, com a permanência nesses lugares ou a saída deles, após os investimentos públicos, entre outros. Certamente, essa variável é muito importante para a compreensão sobre os assentamentos, apesar de aparentemente singela.

“A necessidade nos escolhe!” Uma frase síntese que aponta que as opções dependem das condições socioeconômicas das famílias e, por isso, não são escolhas livres. Se as famílias pagam aluguel, elas não conseguem realizar uma poupança para dar entrada em um imóvel, que não esteja em uma ‘periferia’³⁰². E no rol das escolhas, as tipologias de assentamento dessa pesquisa sintetizam as alternativas presentes nas grandes cidades.

Morar em uma favela, para algumas famílias, foi seu destino inicial, quando chegavam do interior, principalmente pelo aluguel barato³⁰³, sem que, no custo da moradia houvesse taxas de serviços de água e luz altas (por vezes, algumas localidades ainda têm redes clandestinas ou, quando regulares, taxas sociais de serviço) – e, como alternativa inicial, algumas famílias permaneceram, por questões culturais e afetivas e, outras, adquiriram condições de comprar um imóvel em outra ‘periferia’, em geral, mais distante do que a favela de origem. Se observarmos a Vila Califórnia como um estudo de caso, a forma de aquisição da moradia é, predominantemente, por meio de compra e venda, em torno de 49,9% (Tabela 4). Chama a atenção a presença de 2,3% dos entrevistados (Tabela 4), cuja forma de aquisição foi por meio de ocupação do terreno e construção, permitindo suspeitar da presença de mercado informal do solo, desde a origem dessa favela ou da substituição de famílias ao

³⁰²O termo periferia aqui utilizado não se refere ao entorno da cidade, mas, sim, às partes da cidade que se caracterizam pela precariedade habitacional e pela incompletude da urbanização e qualificação urbana.

³⁰³ Em uma entrevista do Centro Cultural do Banco do Brasil, a antropóloga Delma Pessanha considera que o aumento do número de moradores de rua tem como causa principal o desemprego (e as perdas de apoio moral e social), mas também está associado ao que ela denominou de ‘fechamento das favelas’, ocasionado pelo aumento do aluguel, após as políticas de urbanização. Fonte: <https://ccbb.com.br/>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

longo do tempo. Por outro lado, 5,2 % das famílias a adquiriram por herança, indicando certa permanência da moradia no mesmo núcleo familiar.

Tabela 4 – Forma de aquisição da moradia (pergunta 11), proporção por assentamento.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Outros	11	Total
Califórnia	5.2	12.6	4.0	33.3	2.3	0.0	1.1	11.5	17.2	9.2	3.4	100
Jardim Felicidade	5.3	6.9	1.6	21.7	1.1	0.0	41.3	6.3	8.5	3.7	3.7	100
Maria Tereza	0.8	55.3	0.8	15.2	6.8	9.1	0.0	3.0	6.8	1.5	0.8	100
Mirante do Tupi	0.8	73.4	0.0	10.9	0.0	0.0	0.0	1.6	11.7	1.6	0.0	100
Dandara	1.2	31.1	5.4	10.8	32.3	0.0	1.2	4.8	9.6	3.0	0.6	100
Total	2.9	32.2	2.5	19.1	8.7	1.5	10.4	5.8	10.9	4.1	1.9	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Herança; 2) Compra do terreno; 3) Compra do terreno e demolição; 4) Compra do terreno com esta casa; 5) Ocupação do terreno e construção; 6) Cooperativa habitacional; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel; 10) outro; 11) não sabe/não respondeu.

A forma de acesso a uma favela também se altera, após os investimentos públicos. Antes dos investimentos públicos que propiciaram melhorias urbanísticas à Vila Califórnia, o percentual de moradores de aluguel girava em torno de 7,2 % (URBEL, 1999) e, após esses investimentos, o aluguel gira em torno de 17,2 % dos entrevistados, conforme pesquisa amostral realizada em 2019. Sobre o aluguel, é válido supor que famílias, que antes moravam de aluguel no entorno da vila, possam ter buscado essa localização, com vistas à redução dos custos de vida. E que, por outro lado, os moradores que permaneceram, após as intervenções públicas, tenham construído outro pavimento ou expandido suas moradias, para gerarem uma renda complementar. E, quando comparada com outros assentamentos, a Vila Califórnia se destaca pela presença de aluguel do imóvel (aproximadamente 35%), um percentual quase duas vezes maior que três assentamentos com segundo maior valor – Comunidade Dandara, Jardim Felicidade (18,6% cada) e Mirante do Tupi (17,4%) (Tabela 6, apresentada a seguir). Vale observar que os investimentos públicos e, no caso da Vila Califórnia, a titulação de propriedade consolidaram o mercado local.

A favela pode ser também uma moradia transitória para ampliar as condições de acesso a uma moradia própria, dentro ou fora da favela.

“(…) o aluguel é um pouco mais barato e muitas vezes a gente não paga água nem luz e isso ajuda muito e as pessoas conseguem juntar um dinheiro e conseguem sair com alguma coisa melhor, um carro, um dinheiro pra comprar outro lugar, um meio lote e construir uma casa. Eu tenho reparado que tem saído muito mais pessoas daqui bem melhor do que quando chegou. (...) aqui a gente não paga água e nem luz, pago 400 reais de aluguel, moro numa casa de 4 cômodos com um cômodo em cima. Então tá me dando as condições de eu construir a minha própria casa. Eu já morei no bairro

Califórnia, no João Bosco e eu pagava aluguel muito mais caro devido à água e a luz, entendeu? (...) eu acho que tem muitas pessoas que fazem assim: vem, para vila para conseguir um lugar melhor, saindo bem melhor do que chegou!” (GF Vila Califórnia, P2).

Apesar da favela constituir essa possibilidade de ‘melhorar de vida’, dificilmente a poupança gerada é suficiente para acessar áreas formais e dotadas de infraestrutura da cidade. “(...) onde são feitos os empreendimentos imobiliários, eles não são pra pobre e as pessoas estão sem emprego, então quando acontece de eles irem pras comunidades, eles somente estão mudando de comunidades, os pais deles já moram na comunidade...” (GF Pré-teste, P1).

Morar em um ex-conjunto habitacional, como o Bairro Jardim Felicidade, constitui uma forma de acesso que foi completamente dependente do protagonismo dos movimentos sociais, em especial, pela inexistência de uma política habitacional constituída naquele momento. A forma de aquisição original foi por meio de doação de terreno pelo poder público, com construção das moradias pelas famílias. E 41,3% dos entrevistados (Tabela 4, apresentada acima) confirmam que adquiriram a moradia por meio de doação, permitindo que se conclua que muitas famílias permanecem no bairro e as moradias são repassadas de uma geração para outra (5,3% dos entrevistados acessaram a moradia por meio de herança). Em que pese a relevância desses dados como evidência de permanência das famílias, há presença de aquisição por compra, 30,2% dos entrevistados e, por aluguel, 8,5% dos entrevistados.

Assim como a Vila Califórnia, o Bairro Jardim Felicidade é uma localidade que recebeu muitos investimentos públicos. Ambos são assentamentos mais antigos, das décadas de setenta e oitenta. Por essas características, 83% das respostas, referentes à aquisição do terreno através da herança, estão concentradas nesses assentamentos e apenas 13,8% entrevistados escolheram a aquisição por meio de ‘compra de terreno’, como opção de resposta (Tabela 6, apresentada a seguir), representando 14% do total das respostas, indicando uma consolidação da ocupação, nessas localidades, com pouca existência de terrenos vagos.

As formas de aquisição da moradia, no Bairro Maria Tereza, foram, predominantemente, por meio de compra e venda, em torno de 71,3% e, de aluguel³⁰⁴, em torno de 6,8 % dos entrevistados (Tabela 4, apresentada acima). Se considerarmos que 9,1% dos entrevistados informaram que a aquisição foi por meio de cooperativa habitacional, é válido supor que muitas famílias que adquiriam da ASVOG venderam seus terrenos. Outra questão relevante é que, embora a resposta do entrevistado tenha sido aquisição pela

³⁰⁴Os dados censitários do PRU apontam um percentual de 9,85% de imóveis alugados no bairro (URBEL, 2018, p.99).

cooperativa, trata-se de um contrato de compra. A aquisição, por meio da associação, foi de uma quota de terreno e não de um lote identificado antecipadamente em planta de parcelamento.

A aquisição, neste caso, envolveu o parcelamento da quota em 15 (quinze) parcelas e essa ‘facilidade’ permitiu o acesso. Como expressou um dos moradores: “(...) o sistema econômico no mercado, a gente não tem muita opção de escolha, porque depende do recurso financeiro que você tem” (GF Pré-teste, P2). Apesar de abrigo, a moradia, por vezes, é reconhecida, pelos moradores como “desejo de consumo”, sonho da grande maioria dos brasileiros – mas, para alguns, como os moradores da ‘periferia’, “nem sempre escolhida por eles” (GF Pré-teste, P2).

Vale observar que 6.8% dos entrevistados do Bairro Maria Tereza responderam que adquiriram a moradia por meio de ocupação do terreno e construção, fato que indica situações de ocupação por famílias que não adquiriram da ASVOG. Conforme o PRU, “com o passar do tempo, as áreas destinadas às instituições religiosas, equipamentos públicos, áreas de lazer e áreas de proteção ambiental foram sendo ocupadas indevidamente por pessoas que não faziam parte da associação” (URBEL, 2018, p.296).

A forma de aquisição da moradia no Bairro Mirante do Tupi foi, predominantemente, por meio de compra, em torno de 84,3% e de aluguel, em torno de 11,7% dos entrevistados (Tabela 4, apresentada acima). Ao desagregar o percentual de ‘compra’ entre aqueles que adquiriram somente o terreno (73,4 %) e aqueles que adquiriram o terreno com a casa (10,9 %) permite-se supor que as famílias que adquiriram o terreno foram as que, posteriormente, construíram e atualmente residem no bairro.

Muitos moradores consideram que o bairro foi uma oportunidade, pela proximidade entre as famílias compradoras e os herdeiros, no momento inicial:

“(…) a maioria veio pra cá pela oportunidade do negócio, onde que cabia no orçamento da gente, então a gente não olhou na época se tinha água, luz, nada disso, a gente vem pra apostar na vida e aproveitar a oportunidade. E de fato, foi essa oportunidade que ajudou muita gente hoje ter moradia por conta própria.” (GF Mirante do Tupi, P4).

“(…) na época aqui quem comprava um lote aqui era só quem tinha o teto máximo de dois salários, máximo dois salários” (GF Mirante do Tupi, P3).

Os moradores pioneiros da Comunidade Dandara adquiriram a moradia por meio da luta. A luta consistiu em um movimento político de ocupação de terra, conforme apontado no histórico do bairro e descrito nessa fala:

“(…) foi muita luta, né, dificuldades, muitas caminhadas até o Centro pra reivindicar a nossa moradia e eu tenho certeza aí que cada um que está dentro da comunidade e outros locais também, é, é um sonho, né, ter seu local, ter sua moradia, porque é sofrimento você pagar o aluguel, você ter seu salário todo mês e levar esse valor, esse dinheiro pro dono da casa que você mora, então é muito complicado. Então assim, isso aqui é um sonho pra muitos!” (GF Comunidade Dandara, P2).

E expressam o sonho de alcançar a moradia:

“(…) a maioria de nós, eu posso dizer que estamos morando lá, são pessoas que querem sair do aluguel e querem alcançar sua casa própria, então é pessoas que têm renda baixa, pessoas que precisa... às vezes moravam de favor com algum familiar e teve oportunidade.” (GF Comunidade Dandara, P5).

Originalmente, a aquisição da moradia na Comunidade Dandara foi por ocupação do terreno e construção da casa – em torno de 32,3% dos entrevistados (Tabela 4, apresentada acima). Entretanto, os assentamentos Califórnia e Comunidade Dandara, cuja forma original foi por ocupação, apresentam expressivo percentual de aquisição do terreno por ‘compra e demolição’, representando 80% do total de respostas, com 35% e 45% (Tabela 6, apresentada a seguir), respectivamente, indicando a presença do mercado informal, desde a origem do assentamento.

No caso da Comunidade Dandara, a aquisição do terreno por compra representa um percentual em torno de 47,3% e, o aluguel, em torno de 9,6%. Ao desagregar o percentual de ‘compra’ entre aqueles que adquiriram somente o terreno (31,1 %) e aqueles que adquiriram o terreno com a casa (10,8 %), pode-se compreender que uma parte considerável dos lotes não estão ocupados pelo primeiro ocupante. Esse fenômeno, mais do que simplesmente apontar a presença do mercado informal, também nos informa que a dinâmica de troca é anterior aos investimentos públicos e que, diferentemente do ‘senso comum’, são exatamente esses investimentos que garantem a permanência das famílias, análise que será melhor descrita no próximo item.

Dentre os entrevistados que indicaram que a aquisição da moradia foi feita via “ocupação do terreno e construção”, cerca de 80% residem na Comunidade Dandara (Tabela 6, apresentada a seguir) - o que pode indicar que grande parte dos moradores dos demais assentamentos não são originários do momento inicial de sua ocupação. A Comunidade Dandara, ainda assim, apresenta um percentual significativo de 32,3% dos entrevistados que adquiriram a moradia por ocupação e continuam a viver no bairro (Tabela 4, apresentada anteriormente). E, quando comparamos essa forma de aquisição da moradia por ‘ocupação’

com a pergunta 19: ‘se você recebesse uma oferta de compra da sua casa’, 80,6% dos entrevistados permaneceriam na casa onde moram (opção 4) e 10,4% permaneceriam no bairro e buscariam uma casa melhor (opção 3) (Tabela 5), evidenciando como o desejo de permanência e a apropriação afetiva dos moradores são dependentes da forma de aquisição da moradia³⁰⁵.

Tabela 5 – Oferta de compra da sua casa (pergunta 19), proporção por forma de aquisição da moradia.

	1	2	3	4	Total
Compra	22.0	2.3	9.7	65.9	99.9
Ocupação	7.5	1.5	10.4	80.6	100.0
1	30.4	0.0	17.4	52.2	100.0
7	13.4	2.4	8.5	75.6	99.9
8	15.6	2.2	28.9	53.3	100.0
9	31.7	2.4	23.2	42.7	100.0
Outros	31.2	0.0	18.8	50.0	100.0
Total	21.1	2.1	12.9	63.9	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da pergunta 19: 1) Venderia e compraria outra casa em outro local? 2) Venderia e compraria um apartamento próximo ao centro? 3) Permaneceria no bairro/comunidade e buscaria uma casa melhor? 4) Permaneceria nessa mesma casa?

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item ‘compra’; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

Essas considerações anteriores sobre a forma de aquisição são relevantes para resposta a uma questão inicial: ‘há (ou não há) evidências da presença de mercado informal do solo?’ nesses assentamentos. Da amostra, 32,2% das respostas são referentes à aquisição por compra do terreno e 19,1%, por compra do terreno com a casa construída das respostas (vide Tabela 4, apresentada acima). Ao mesmo tempo, a menor proporção é observada para as respostas relativas à aquisição por herança, compra do terreno e demolição e cooperativa habitacional – 2,9%, 2,5% e 1,5%, respectivamente. Se somarmos o número de respostas referentes à compra do terreno (opções 2, 3 e 4), tem-se um total de 425, o que resulta em aproximadamente 54% dos entrevistados.

³⁰⁵ O Teste Exato de Fisher foi executado para se testar a hipótese de que a decisão de vender ou não a casa, ao receber uma oferta por ela, após a valorização do imóvel, independe da forma de aquisição da mesma. O resultado permite dizer que existem evidências estatisticamente significativas, a um nível de confiança de 1%, de que essa hipótese não é verdadeira, ou seja, as duas variáveis são dependentes entre si. Em outras palavras, pode-se dizer que a decisão sobre a venda da casa depende, em certo grau, da forma em que a mesma foi adquirida.

Vale observar que os dados e testes estatísticos sobre a forma de aquisição da moradia permitiram confirmar que os assentamentos de interesse social escolhidos são consideravelmente diferentes. De fato, embora 54% dos entrevistados tenham adquirido sua moradia por compra, algumas diferenças entre os dados evidenciam e confirmam as formas originárias de acesso, quando comparados os assentamentos: Bairro Jardim Felicidade com 95,1% das respostas, indicando o acesso por meio de doação de terreno pelo poder público e construção; Maria Tereza e Mirante do Tupi com 36,9% e 46,3% das respostas, indicando o acesso por meio de compra, Comunidade Dandara com 78,3% das respostas, indicando o acesso por meio da ocupação do terreno e construção (Tabela 6), mostrando diferenças também confirmadas pelo histórico dessas localidades.

Tabela 6 – Forma de aquisição da moradia (pergunta 11), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Outros	11
Califórnia	39.1	8.7	35	38.4	5.8	0	2.4	43.5	34.9	50	40
Jardim Felicidade	43.5	5.1	15	27.2	2.9	0	95.1	26.1	18.6	21.9	46.7
Maria Tereza	4.3	28.7	5	13.2	13	100	0	8.7	10.5	6.2	6.7
Mirante do Tupi	4.3	37	0	9.3	0.0	0	0	4.3	17.4	6.2	0
Dandara	8.7	20.5	45	11.9	78.3	0	2.4	17.4	18.6	15.6	6.7
Total	99.9	100	100	100	100	100	99.9	100	100	99.9	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019, realizada pela autora.

Opções: 1) Herança; 2) Compra do terreno; 3) Compra do terreno e demolição; 4) Compra do terreno com esta casa; 5) Ocupação do terreno e construção; 6) Cooperativa habitacional; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) Aluguel; 10) Outros; 11) Não sabe/não respondeu.

No caso, além de importar saber se as formas de aquisição de moradia, nessas localidades, ocorrem através de mercado informal de terra, vale compreender como esse mercado funciona, de que forma surgem os incrementos de preço nessas localidades (se a partir dos investimentos da coletividade, quer sejam da associação ou do poder público) e quais os efeitos desses na configuração de novas políticas públicas que possam, de fato, os consolidar como lugares de permanência e exercício do direito pleno à moradia.

5.6 A esperança de quem luta e de quem mora

O acesso a uma dessas ‘alternativas’ de moradia frequentemente resultou de uma ‘luta’ ou se desdobrou em outra ‘luta’. Em todas as situações de acesso descritas, subsequentes à celebração da ‘conquista’, seguiu-se uma ‘nova luta’, devido à precariedade dos bairros. Além

das famílias iniciarem a autoconstrução de suas casas, elas precisaram autoconstruir os seus bairros, pois moradia é mais do que um ‘pedaço de terra’, importando também o acesso a redes de saneamento, de iluminação pública, a praças, parques, áreas de lazer, além dos serviços de saúde e educação. Então, antes mesmo de tratarmos dos investimentos públicos nessas localidades, precisamos perceber e compreender alguns aspectos sobre as estratégias de ação populares e o sistema político, cujo princípio parece ser “leva quem grita mais” e sobre a alternância entre a união coletiva e a prevalência de interesses individuais no cotidiano dos bairros. Ademais, isso apresenta implicações importantes para propostas que envolvam o retorno de investimentos via capturas dos incrementos do valor da terra e a possível gestão desses recursos pelas comunidades: estarão elas preparadas para essas propostas?

No caso da Vila Califórnia, a reivindicação da comunidade, em 1999, quando da realização do Plano Global Específico, era de implantação de rede de esgoto e de saneamento básico (associado à canalização do córrego), segurança pública, minimizar situações de riscos de inundação, riscos de escorregamento e atendimento educacional para crianças de até 7 (sete) anos (URBEL, 1999, p.17). Os moradores, nessa época, possuíam uma organização comunitária atuante, na figura de uma liderança muito reconhecida: “Sr. Padeiro” – que “corria, ia atrás e fazia” e na participação de muitos em processos de deliberação pública do orçamento municipal, denominado Orçamento Participativo:

“(…) aqui antigamente... 2000 e lá vai uns anos pra trás, aconteceu o Orçamento Participativo, juntava as regionais e fazia a votação para saber qual região que ia ganhar melhorias, que ia acontecer isso. Aqui na vila eu lembro que antigamente nós levávamos dois, três ônibus pra essas reuniões na URBEL para ter essa votação. O pessoal saía de regional em regional para poder fazer visita e, no final de tudo, tinha a votação para ver qual bairro, qual região iria ganhar as melhorias.” (GF Vila Califórnia, P1).

As demandas do Jardim Felicidade refletiam a carência de infraestrutura, de segurança e de programas sociais diversos – em especial, o bairro era considerado como “abandonado pelos órgãos governamentais e discriminado pela sociedade” (URBEL, 2001b, p.101). Nesse sentido, as demandas de obras de urbanização, revitalização do córrego e lazer objetivavam uma maior valorização do lugar:

“(…) isso foi uma luta muito grande pra gente tirar essa carga que ficou. O “Conjunto Felicidade” ficou muito famoso por alguns incidentes que aconteceram e nós temos lutado muito pra tirar essa mancha, [...] mas infelizmente a imprensa continua nos julgando como favela, como conjunto de bandidos!” (GF Jardim Felicidade, P4).

Por essa razão, a luta foi de transformação do conjunto em um bairro, materialmente e simbolicamente – por isso a expressão adotada como ex-conjunto. Para eles: “(...) a palavra é mobilização porque ninguém dá nada de graça pra ninguém! Quem mobiliza mais, consegue mais, quem mobiliza menos, consegue menos, quem não mobiliza nada, não consegue nada!” (GF Jardim Felicidade, P10).

O bairro Maria Tereza tinha, quando da realização do Plano de Regularização Urbanística - PRU, demanda por implantação de infraestrutura, como abastecimento de água, iluminação pública e implantação de rede oficial de esgotamento sanitário, além de urbanização das ruas (URBEL, 2018, p. 39) e intervenções para a recuperação ambiental de seus corpos d’água (URBEL, 2018, p.239). A experiência dos moradores é de que: “A única forma de sair é pressionando” (GF Maria Tereza, P7) – entretanto, essa localidade passou algum tempo sob o efeito jurídico de um termo de compromisso do Ministério Público de Minas Gerais³⁰⁶, que limitava a ação pública. A expectativa, para além das ações administrativas e públicas recentes são de melhoria com as externalidades dos projetos no entorno do bairro: “(...) tem agora esse condomínio [EMCAMP] que tá chegando aí e vai ser bom pra nós também e vai ter um BH³⁰⁷ em breve ali pra nós” (GF Maria Tereza, P3). O PRU prevê que “deverão ser desenvolvidas ações junto aos diversos setores da Prefeitura de Belo Horizonte, visando a inclusão das demandas do Maria Tereza por equipamentos públicos de educação, saúde e esportes, no dimensionamento dos equipamentos a serem implantados no Parque Cerrado [EMCAMP]” (URBEL, 2018, p.111).

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais condenou o Município de Belo Horizonte a regularizar o parcelamento do bairro Mirante do Tupi. Essa demanda envolve a preservação ambiental e urbanística, além da implantação de infraestrutura. Os moradores buscaram esses recursos no Orçamento Participativo e obtiveram implantação parcial – situação que fez com que, na história do bairro, muitos moradores promovessem pequenas ações de união, objetivando melhorar as condições do sistema viário. Ficou evidente a presença de uma certa esperança de moradores que dependiam de união a ser construída: “E

³⁰⁶Termo de compromisso celebrado pelo MPMG com a COPASA obrigando a concessionária a não efetuar ligações de água/esgoto em edificações clandestinas ou irregulares, situadas nas áreas onde não é permitido o parcelamento do solo urbano, áreas com restrições à ocupação e áreas de interesse e preservação ambiental. Consideram-se construções clandestinas ou irregulares aquelas realizadas sem prévias autorizações do Poder Público Municipal e do órgão ambiental competente, na forma das legislações urbanística e ambiental (MPMG, 2010). Também foi assinado termo de compromisso com a CEMIG, concessionária responsável pelo serviço de energia elétrica, com o mesmo teor (MPMG, 2013).

³⁰⁷ Rede de supermercados BH que possui lojas em toda Região Metropolitana de Belo Horizonte.

uma vez que a comunidade se unir com o mesmo propósito, entendeu? Pra correr atrás dos objetivos, com certeza eles virão, com certeza!” (GF Mirante do Tupi, P2). E complementada pelo outro morador: “(...) mas depois tem que levar de uma forma organizada aquilo em pauta e também tem um trabalho de correr atrás, trabalho de lutar” (GF Mirante do Tupi, P4).

No caso da Comunidade Dandara, as demandas apontadas pelo Plano de Regularização Urbanística - PRU foram de implantação de rede de infraestrutura oficial, recuperação ambiental do curso d'água e implantação de equipamentos comunitários. Desde a formação do bairro, a luta esteve presente:

“(...) eu não tive o prazer de pegar a luta desde o começo, mas não perdi muito também porque cheguei, tive o privilégio de pegar muitas corridas, participar de muitas reuniões, ir pra prefeitura como todos aí, então assim, eu tive esse prazer de falar que eu lutei pelo Dandara e ajudei! Sou muito grata por estar aqui, por estar vendo essas melhorias que nós sempre corremos atrás pra conquistar (...) nós somos todos merecedores” (GF Comunidade Dandara, P1).

E ressaltam uma mudança na organização de um movimento social, por meio da associação, com a presença de um grupo de lideranças que “corre atrás por nós” e de uma autonomia dos moradores: “(...) nós podemos caminhar... nós estamos caminhando sem nenhuma ajuda e nenhum outro movimento, sim nós mesmo e junto ao poder público” (GF Comunidade Dandara, P5), carregando uma frase emblemática da luta histórica: “mexeu com o Dandara, mexeu comigo” (GF Comunidade Dandara, P5).

Quando comparamos essas experiências, fica evidente que as saídas, quase únicas, dos moradores são autoconstruírem os seus bairros por meio de ações coletivas ou pressionarem, se manifestarem e cobrarem do poder público os seus direitos. Essa experiência político-pedagógica esclarece que a formalização dos direitos não implicou em sua plena efetivação, demonstrando a recorrente distância entre a efetivação dos direitos e a prática:

“(...) apesar de ter os direitos, isso está garantido na Constituição de 88, mas, infelizmente sem luta a gente não consegue o mínimo, você é prova disso, vai você não mobilizar, correr atrás do Poder Público cobrando aquilo que é de direito... se a gente não cobrar, a gente não consegue o mínimo, porque nós somos esquecidos, nós somos invisibilizados!” (GF Pré-teste, P2).

E na prática social dessas localidades, a efetivação dos direitos depende das relações com os representantes políticos. Há uma percepção pelos moradores de maior celeridade dos políticos durante as campanhas políticas, quando ‘barganhas’ ou trocas ocorrem e, além disso, a manutenção das práticas de ‘bater na porta’, ‘caravanas para Brasília’, enfim “(...) a gente tem sempre que estar ali babando o ovo de político! ‘Ah! Mas eu consegui isso, eu consegui

aquilo!’ A gente não conseguiu, é direito do cidadão!” (GF Pré-teste, P1). Embora seja direito, há um reconhecimento que, ‘sem luta’, não há ‘conquista’, por uma razão muito simples e pragmática: “Na nossa comunidade o pessoal participa muito porque tudo o que nós temos hoje é fruto disso” (GF Pré-teste, P9). Não houve nada ‘de graça’! Diferente de outros bairros que, ao acordar, há uma manutenção programada na rua – que os moradores desconhecem o motivo e as razões – estando sistematicamente organizada a manutenção das diferenças intraurbanas e, conseqüentemente, as diferenças de preços do solo, *pari passu* resultantes disso.

Enquanto as alternativas parecem ser restritas, estratégia e união são as necessidades organizacionais básicas dos movimentos para terem ‘voz e vez’: “(...) a gente, sozinho, não consegue grandes coisas, acho que não consegue é nada que aí você não é nem ouvida pelo Poder Público” (GF Pré-teste, P3). Sobre esse ponto, a Comunidade Dandara reúne a esperança de quem luta e a esperança de quem mora, enquanto a Vila Califórnia e os bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi precisam organizar a (des) esperança de quem mora em uma luta mais organizada e com mais união.

“Na verdade, o povo do Dandara desde o primeiro dia, os primeiros que vieram pra cá já começaram a lutar, né? A gente não pode esquecer que é uma continuidade, né? Primeiro começaram com a luta por moradia com as Brigadas Populares e muitos apoiadores. Depois continuou a luta um bom tempo até lá para 2013, 2014 mais ou menos, 2014. E depois continuou sendo os moradores! [...] A Comunidade Dandara ela era formada por grupo, ela tinha nove grupos, cada grupo tinha um coordenador e um vice coordenador (...). Depois dessa luta aí começou, quando eu falei do Orçamento Participativo ainda era esse sistema ainda de grupo, não tinha Associação, entendeu? E aí foram os moradores todos em peso, nós levamos mais ou menos umas setecentas pessoas, quase mil pessoas lá no bairro Santa Amélia pra poder tirar os delegados e depois tirado os delegados da Comforça³⁰⁸, aí depois desse processo é que se formou a Associação. (...) A gente sempre pensou que tinha que cada vez mais está se organizando e aí formou-se a Associação com um grupo menor de pessoas, que continuou os trabalhos que já tinha, já vinha acontecendo, então a Associação deu continuidade à luta e continua até hoje!” (GF Comunidade Dandara, P7).

Para além da luta organizada, a comunidade conta com a expectativa e esperança de quem aguarda as novidades: “Que é quando a gente vai participar de alguma reunião, morador fica aqui torcendo pra gente trazer notícias boas pra comunidade” (GF Comunidade Dandara, P3).

³⁰⁸ Conforça é uma Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo, consolidada como instância de caráter consultivo, informativo e deliberativo sobre a execução dos empreendimentos aprovados nas rodadas do Orçamento Participativo.

A experiência dos ocupantes que migraram para a Comunidade Dandara evidencia como as famílias constroem expectativas em relação às possibilidades de futuras melhorias: “(...) falei “vamos pra lá, a gente vai mudar, do jeito que mudou aqui, vai mudar lá também, então vamos pra lá” (GF Comunidade Dandara, P4) – a Comunidade Dandara foi ocupada por muitas famílias que moravam de aluguel ou em ‘coabitação’, no entorno imediato. Isso estimula a “(...) lutar porque não adianta ficar de braço cruzado” (GF Comunidade Dandara, P4) e forma de reivindicação principal, como dito anteriormente, é por meio de agendamento de reuniões para acompanhar as solicitações ao poder público: “(...) quando a gente vê que as coisas ‘tá’ meia parada, nós manifestamos” (GF Comunidade Dandara, P3). Outra palavra associada à esperança é o processo de colaboração: “(...) então vai ajudando, um vai colaborando, um vai correndo atrás, então se todo mundo, se toda a comunidade se juntar e cada um fazer um pouquinho com certeza vai melhorar” (GF Comunidade Dandara, P5). Por essas razões, para as lideranças, Dandara foi um sonho que se realizou: “(...) o sonho que se sonha só é simplesmente um sonho. O sonho que se sonha juntos, torna-se realidade” (GF Comunidade Dandara, P3). Essa esperança fez muitas famílias permanecer na Comunidade Dandara, conforme apontado no item anterior, 32,3% dos entrevistados continuam a viver no bairro.

De luta contínua, Jardim Felicidade é um exemplo! Tem organizações sociais, entidades diversas e moradores organizados em uma Rede de Apoio ao Desenvolvimento do Jardim Felicidade. O bairro tem um histórico de participação, chegando ao auge nas diversas edições do Orçamento Participativo:

“Nessa época, a gente conseguiu um nível de participação da comunidade, de envolvimento da comunidade, tão grande que a gente assustava até os vizinhos. Eu era uma das lideranças lá que capitaneava o povo... Eu me lembro que nós conseguimos um número recorde de presentes no núcleo assistencial onde a gente fazia as reuniões, número recorde também de delegados, trinta e tantos delegados, o pessoal deve lembrar! Então a participação naquela época era mais fácil porque às vezes você tinha que vestir uma sacola plástica no calçado pra não chegar com o pé lotado de barro lá em cima no Jardim Guanabara ou no Tupi. Então a pessoa sentia na pele aquilo e participava com muito mais afinco. Hoje a luta é mais...digamos assim, mais ideológica!”³⁰⁹ (GF Jardim Felicidade, P10).

³⁰⁹Há uma passagem que aponta outros tipos de lutas: “A luta que eu faço hoje no Felicidade, além disso dessas questões complementares que é a questão da cultura, a luta pelo lazer e a questão do trabalho são várias outras questões complementares que as pessoas tem muita dificuldade de se engajar nessas lutas, né?” (GF Jardim Felicidade, P1). No caso do bairro Jardim Felicidade, o Projeto Manuelzão atuou com a comunidade constituindo o Núcleo Tamboril com o intuito de constituir uma proposta de gestão ambiental compartilhada. Fonte: <<https://manuelzao.ufmg.br/projeto/nucleo-tamboril/>>, acessado em 22 de abril de 2021.

Sobre esse trecho, a forma de luta envolvia uma grande mobilização, por ‘sentirem na pele’ e muitas famílias recém-chegadas não têm conhecimento desse histórico. Mas dessa luta, as estratégias eram repassadas entre gerações como a de que “(...) é melhor feito do que perfeito” (GF Jardim Felicidade, P8) e a de que “(...) cada um oferece o que tem e da melhor forma” (GF Jardim Felicidade, P8).

Se, por um lado, tais expressões aparentam uma certa acomodação, por outro, representam as mudanças e a continuidade da luta ao longo da história do bairro – inicialmente pelos aspectos materiais da infraestrutura, da urbanização e dos equipamentos sociais, mais recentemente para a recuperação ambiental (e.g. luta pela preservação das nascentes) e de posicionamento em relação aos projetos de reestruturação urbana que os afetam:

“(...) a regional há algum tempo atrás, ela ganhou visibilidade por ser uma das áreas que ainda não havia tanta habitação e que existe o maior complexo verde ainda...³¹⁰ Iria sair cortando né, rasgando todo o Felicidade e a gente ia perder um pouco dessa identidade e dessa luta (...) quando você coloca uma via rápida no meio de um bairro ele acaba se dividindo” (GF Jardim Felicidade, P5).

O projeto, segundo os moradores: “(...) desrespeitava várias normas, tinha várias desapropriações, destruía as nascentes. Era uma abertura imensa pra ter um fluxo de veículos rápido e pra desvio da Cristiano Machado e ia mudar toda essa realidade” (GF Jardim Felicidade, P1).

A luta é também solidariedade, ‘dar a mão’ e construir juntos – na perspectiva de que as dificuldades podem se amenizar, quando vividas coletivamente. E são muitos os depoimentos que apontam essas práticas solidárias:

“Nós, a maioria de nós viemos do interior, o lugar que a gente encontra é esse, mesmo alugado tem que ser pra onde a gente vai. Então o que que a gente faz, a gente encontra pessoas boas que nos dá a mão e vamos unindo e construindo” (GF Pré-teste, P9)

³¹⁰ Trata-se da região da Izidora localizada no extremo norte do município de Belo Horizonte, abrangendo uma área de 9,5 milhões de m², atravessada pelo Ribeirão da Izidora e com presença de biomas de mata atlântica e cerrado. O Plano de ocupação da Região da Izidora previa a transformação de grandes áreas verdes vegetadas em parques e reservas ecológicas com acesso público, a recuperação ambiental das áreas de preservação, a preservação das visadas de topo e de fundo de vale e a implantação de toda a infraestrutura necessária, como sistema viário, equipamentos urbanos e comunitários. A conexão dessa região se faz principalmente pela Avenida Cristiano Machado e o projeto inclui as vias estruturantes do Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte. Fonte: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/ou-isidoro>>. Acesso em: 17 de março de 2021.

“Era muita poeira, era barracos mesmo, coisa carente mesmo, mas era uma coisa gostosa, a gente tinha união, muito mais união. Não ‘tô’ falando que hoje não temos! Temos! Mas antigamente a gente podia contar muito mais com a comunidade do que hoje que tem esse crescimento todo, então é uma coisa muito gostosa, foi uma experiência quem passou tem orgulho de contar” (GP Comunidade Dandara, P1).

Essas mudanças na percepção da união podem depender da especificidade de cada lugar, mas fundamentalmente, quando as reivindicações sociais são atendidas, a participação social arrefece, como veremos no capítulo 5 (item 7). E, no caso de alterações de conteúdo dos movimentos, como na Comunidade Dandara, de um movimento de recriação de direitos para um movimento de luta por direitos constituídos – de não institucionalizado à institucionalidade, de forma metafórica, dizemos que alteram as ‘portas’, as ‘entradas’ e as ‘saídas’, como pode ser percebido na narrativa a esse respeito:

“(…) porque antes a gente entrava pela porta dos fundos, era pelas portas do fundo, era manifestação, era na força! Depois quando eles abriram a porta e formularam o convite pra que a gente pudesse entrar na porta da frente da prefeitura e começar a discutir a questão do Orçamento Participativo, isso pra nós já foi um ganho muito grande porque a gente viu que aí a gente estava entrando na porta certa, porque aí começava negociação. Dandara levou o povo em massa! Nós ganhamos aqui na nossa Regional Pampulha! A gente conseguiu garantir o que a gente tava pedindo que era o PRU, o Plano de Regularização Urbanística e, logo depois, também a gente tirou a CONFORÇA, o pessoal começou a participar e acompanhar as reuniões. Depois também foi criada uma associação no Dandara, onde que continuou os trabalhos. Aí a gente já passou a lutar de uma forma organizada, porque antes a gente não tinha ainda a abertura do Poder Público e daí pra cá a gente já começou a luta, mas uma luta organizada, isso foi muito bom e aí os resultados começou a aparecer também” (GP Comunidade Dandara, P7).

Por vezes a esperança de quem luta e de quem mora carrega uma dose de utopia, em especial, quando reconhecemos o drama dos processos coletivos. É possível vivermos sem coletividade? Na história da Vila Califórnia, observamos que o ativismo reivindicatório do bairro teve seu apogeu na década de oitenta, com a formação da associação, revigorada com o Programa de Orçamento Participativo. Entretanto, aparentemente o ciclo de vida do ativismo do bairro terminou. Houve um arrefecimento da participação social, após a urbanização e titulação das famílias. Alguns autores compreendem que “... as pessoas se desmobilizavam exatamente porque suas demandas foram satisfeitas, e a maioria deixava de se interessar pela militância junto às associações” (SOUZA, 2004, p.94). As narrativas abaixo explicam a perda do referencial de coletividade:

“(…) como se diz é cada um por si, entendeu? Como a gente comentou aqui a respeito do desenvolvimento, todo mundo tá querendo visar lucratividade,

então eu não ‘tô’ vendo assim essa preocupação, sabe? Eu não vejo assim ninguém se empenhando, o que que pode ser feito, o que a gente pode agregar...” (GF Vila Califórnia, P3).

“(...) não tem aqui pessoas pra se juntar e falar "vamos fazer!" (GF Vila Califórnia, P2).

“Bem... eu até hoje eu nunca fui assim correr atrás de algo aqui pra vila pra precisar do poder público (GF Vila Califórnia, P1).

“(...) porque aqui, tipo assim é cada um por si e Deus por todos. Entendeu? Mas a comunidade ela é isso, tem vez que ela tá mais junta, tem vez que ela tá mais afastada...” (GF Vila Califórnia, P1).

Sobre esse ponto, também no bairro Jardim Felicidade, a participação das pessoas nos assuntos da comunidade depende de mobilização e de ‘entendimento’. “(...) as pessoas estão muito ligadas ao que é o básico, então quando elas conquistam o básico, depende [participação] um pouco também da capacidade das pessoas de articular, de conhecimento, de cultura, ela entender o que mais precisamos?” (GF Jardim Felicidade, P1). Processos de mobilização são considerados como essenciais e difíceis pelas razões apontadas até aqui.

“Se não tiver agentes mobilizadores muito ativos eu não acredito que tenha uma participação muito grande (...) a participação social, na minha opinião, ela não se dá de forma espontânea! Hoje é um pouco mais difícil de fazer mobilizações de massa, apesar de que se a gente sair chamando as pessoas elas participam, mas o número de participação é muito menor do que naquela época.” (GF Jardim Felicidade, P7).

Outro aspecto do bairro é a sua escala, a quantidade de entidades, de organizações distintas e a necessidade de integração.

“(...) eu ainda vejo solução pra isso, que seria a nossa unificação das lideranças que tem aqui no bairro, eu conclamo isso, eu aspiro por isso há muito tempo, que a gente conseguisse trabalhar junto apesar das pequenas diferenças que a gente sempre tem, pontos de vista entre uns e outros.” (GF Jardim Felicidade, P10).

Também vemos essa situação no bairro Maria Tereza: “Nem todas as pessoas gostam de participar, gostam de ajudar (...) o bairro é responsabilidade de todos” (GF Maria Tereza, P 4). A esperança de quem mora torna-se uma espera muitas vezes sem uma ação organizada de reivindicação:

“(...) são poucas pessoas que correm atrás para melhoria do nosso bairro.” (GF Maria Tereza, P4).

“Pra você ter uma ideia tem um esgoto vazando aqui mais de 4 meses, na rua 8-A e desce para rua 8, e até hoje nada! Ninguém resolve nada! Tá lá a céu aberto e ninguém tá nem aí!” (GF Maria Tereza, P7).

Alguns mencionam as possibilidades de união dos moradores:

“(…) a gente consegue fazer isso fazendo uma melhoria em todas as ruas, arrumando esses esgotos que fica céu aberto, isso assim com cinquenta reais de todos os moradores, mas assim alguns acreditam, outros esperam pelo poder público né, não têm interesse, falam que tá bom demais! Se tiver mutirão e comunhão de todos a gente consegue melhorar esse bairro, mas é difícil, alguns topam e outros não.” (GF Maria Tereza, P2).

E, como no bairro Mirante do Tupi, a união dos moradores é dificultada por divergências políticas:

“As pessoas que participavam são praticamente as mesmas até hoje. Na época da política cada puxa pra um lado (...)se essa turma juntasse pra nós trabalhar em prol do bairro mesmo nós teríamos muito mais êxito! É muita desunião! (...) toda vez é um representante de vereador: ‘Ah! Fulano de tal’, arrasta dez pra lá, arrasta dez pra cá, quinze pra cá acaba ficando do mesmo tamanho, entendeu?” (GF Mirante do Tupi, P2).

E como aponta uma liderança da Comunidade Dandara: “O cidadão tem que cobrar! Pra algo acontecer tem que ter uma fiscalização!” (GF Comunidade Dandara, P2). E mesmo com essa consciência do papel cidadão, a participação na Comunidade Dandara modificou. “Hoje em dia a gente convoca uma reunião é muito difícil, tem vez que se tiver trinta numa reunião é muito! (GF Comunidade Dandara, P1). “Como a P7 disse são poucas pessoas que se interessam realmente” (GF Comunidade Dandara, P5). A dificuldade é o combustível para a participação social, para a ‘luta’:

“Olha, o processo é o seguinte, quanto mais necessidade você tem, mais o povo tem a boa vontade de se reunir. Quando o Dandara começou, que não tinha melhoria, não tinha nada, o povo estava em busca, era fácil reunir o povo! Tinha as assembleias toda semana! O povo ‘tava’ em massa!” (GF Comunidade Dandara, P7).

Entretanto, alguns compreendem a existência de dois momentos sobre a história da participação social na Comunidade: o anterior, com a presença das Brigadas Populares e o posterior, quando os moradores criaram a associação. Em que pese as diferenças de lutas dos momentos: o anterior, pela segurança de posse e o posterior, pelos investimentos públicos de melhorias, há menção sobre formas diferentes de verem a ‘luta’.

G: “melhorou tudo porque antigamente nós tínhamos número de pessoas, mas os representantes que tinha de antigamente, nem todos, a maioria não

estava no foco de querer crescer³¹¹, entendeu?” (GF Comunidade Dandara, P6).

De fato, as lutas antigas nem sempre são conhecidas ou reconhecidas pelos recém chegados. Essa situação ocorre, principalmente, nas localidades mais antigas como a Vila Califórnia e o bairro Jardim Felicidade, embora esse aspecto seja bastante reconhecido na Comunidade Dandara, pelas alterações de famílias. Alguns diálogos apontam essa situação:

“Mas os moradores da minha rua, os antigos quase todos já morreram ou foram embora, os que venderam vieram novos e eles não sabem da luta que nós tivemos pra transformar esse bairro em condição de sobreviver (...) a gente tinha que sair com o barro, sem água, sem luz, com a lanterna na mão, chegava às vezes à noite... isso aí tudo a gente sobreviveu a tudo isso.” (GF Jardim Felicidade, P4).

Como confirma outra fala a respeito: “(...) ao longo do tempo, alguns moradores foram ficando mais velhos e os mais novos, hoje, eu sinto uma certa dificuldade de envolvimento deles para a continuidade de melhorias” (GF Jardim Felicidade, P5). E colocam o desafio do equilíbrio entre os interesses privados e públicos: o conceito de moradia está diretamente associado ao bairro onde ela está localizada e pressupõe uma relação de vizinhança que se estabelece entre aqueles que muito lutaram pelos bairros e aqueles recém-chegados – nos casos em estudos, há diferenças de formas de aquisição de imóveis em relação à idade de entrada das famílias nos bairros e, conseqüentemente, da percepção desses em relação aos temas tratados nessa pesquisa.

“As famílias, graças a Deus, são boas, são pessoas lutadoras, correndo atrás do seu cantinho. As pessoas que chegaram aqui que eu converso e convivo com elas são pessoas simples, batalhadoras e querendo melhoria pra sua vida, e eu sempre falo com eles, aqui [Maria Tereza] é um lugar ainda bom pra se morar...” (GF Maria Tereza, P2).

De fato, além das lutas antigas nem sempre serem reconhecidas, são também as relações com o poder público (e também com a judicialização das políticas públicas), pautadas por ‘esperas’ que, por vezes, fogem do controle das organizações sociais e do poder público – entre processos de liberação de recursos, licitatórios ou mesmo de gestão. Se fizermos uma análise do que a ‘espera’ significa na ‘esperança’, do que o ‘tempo’ significa na ‘vida’ cotidiana – talvez conseguiríamos maior motivação coletiva para alterar essa realidade.

³¹¹ O termo ‘querer crescer’, muitas vezes mencionado nas pesquisas em profundidade e nos grupos focais, se refere à percepção dos entrevistados da diferença de expectativas dos moradores em relação ao bairro – uns querem melhorias (‘vamos fazer isso’, ‘vamos fazer aquilo’) e, outros não se importam.

“Então, o poder público muitas vezes nos ignora” (GF Jardim Felicidade, P6).

“(...) eu participo de reuniões eu estou mentindo, fico informada, procuro saber, mas não participo, por medo de me decepcionar, porque eu já me decepcionei várias vezes. Como eu estou te falando... tem pessoas que tem vinte anos que moram aqui, entendeu? (...) tiveram que esperar muito tempo pra conseguir uma COPASA, uma CEMIG pra entrar no bairro.” (GF Maria Tereza, P4).

E essa relação entre ‘esperança’ e ‘espera’, por vezes, também desestimula a participação social das pessoas nos assuntos da coletividade, em especial, nas situações de dependência das ações administrativas e investimentos públicos. Um relato etnográfico da espera de pessoas pobres que analisa a dinâmica sociocultural de esperar, mostra como os “clientes de bem-estar” se tornam não cidadãos, mas pacientes do Estado. Do lado do Estado, o exercício do poder e do lado dos ‘pacientes’, a incerteza generalizada (AUYERO, 2011).

“(...) a gente acaba ficando descrente, porque tá aprovado lá no orçamento participativo a verba que a gente tem pra fazer infraestrutura do bairro, a URBEL já faz o PRU, já aprovou todo o valor que o bairro precisa para ficar pronto, equivalente a 38 milhões e não sai do papel. E quando que vai acontecer? Ninguém sabe!” Quantas vezes o rio vai precisar encher, quantas vezes as pessoas vão precisar perder as coisas pra acontecer isso, entendeu?” (GF Maria Tereza, P7).

Por vezes, os entrevistados mencionam alguns aprendizados de processos de organização social e de relação com o Estado: a frase “para quem ‘tá’ pelado, mulambo é roupa”³¹² (GF Mirante do Tupi, P2) foi a expressão utilizada para aceitar que é melhor o bairro ser servido pelo ônibus, mesmo que o trajeto escolhido pelo poder público não seja aquele que desejavam ou a frase “é melhor feito do que perfeito” (GF Jardim Felicidade, P8) utilizada para tratar da dificuldade de juntar todas as pessoas em torno de um projeto coletivo e, também, da compreensão de que cada pessoa contribui com aquilo que pode, nessas situações. E, com a esperança dos que lutam até à esperança de quem mora, finalizo com a menção dos próprios participantes do desejo de união, com o propósito de reconhecer a necessidade de deixarem a posição de ‘pacientes do Estado’ para uma posição de luta contínua e de coragem para aqueles que esperam uma solução para as suas necessidades urgentes: “(...) eu acho que é bom estar contando isso, porque futuramente encoraja outras

³¹² Essa frase surgiu de uma discussão sobre a linha de ônibus do Mirante do Tupi: “(...) às vezes alguém fala assim “ah, poderia ir na Estação”, “poderia ir não sei aonde, não sei aonde”, mas só que é o seguinte, pra quem não tinha nada, né! Mas só que é o seguinte, ele atende bacana, mas se ele tivesse feito outro percurso, no caso dos meninos maiores, evitava pagar van, pagar escolar pra levar pras escolas” (GF Mirante do Tupi, P2).

peças para essa luta, (...) no início a gente não esperava ter a vitória que a gente teve!” (GF Comunidade Dandara, P7).

6 IMPACTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Nesse capítulo pretende-se investigar os impactos das ações administrativas e investimentos públicos³¹³, compreendendo a permanência ou saída de famílias, as alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis, as melhorias dos bairros, das moradias e das condições de vida, incluindo o acesso ao comércio e à segurança, à remoção de estigmas e preconceitos, além de aspectos não econômicos, como a autoestima e as mudanças de referências culturais. Foram também abordados o risco de famílias mais vulneráveis não permanecerem nas localidades após a urbanização, o arrefecimento da participação social em movimentos sociais de luta pelo direito à cidade e a naturalização do direito de apropriação privada das mais valias fundiárias.

Um instrumento de apoio à realização dessa avaliação foi a organização de uma ‘linha do tempo’, com a disposição das ações dos proprietários originais, do judiciário, das classes populares, das ações administrativas e investimentos públicos, como uma síntese dos históricos apresentados no capítulo 3 (item 5), com eventos dispostos em ordem cronológica. Essa linha do tempo oportunizou, por exemplo, avaliar as alterações demográficas e de percepção da valorização em relação ao momento da chegada dos investimentos públicos, abordados nos itens ‘impactos das ações administrativas e investimentos públicos na permanência ou saída de famílias’ e “impactos nas alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes”, considerando também os gráficos de frequência de chegada de famílias por ano, por área de estudo.

A concepção teórica dessa linha do tempo tomou como referência a classificação dos agentes da produção do espaço urbano realizada por Lobato (1989): os proprietários dos meios de produção (os grandes industriais), os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Os proprietários dos meios de produção são grandes consumidores de espaço e criam grandes áreas produtivas, pressionando o Estado para realizar desapropriações, instalar infraestrutura e construir casas para a força de trabalho. Os promotores imobiliários são agentes que realizam operações de incorporação, definindo a localização, o produto imobiliário, a decisão de quem constrói, a propaganda e a estratégia de venda, incluindo os que produzem fisicamente os imóveis e os que os comercializam. Os

³¹³Esses resultados utilizam, como referência, a pesquisa amostral, realizada por meio da aplicação dos questionários nas áreas em estudo e a pesquisa qualitativa, realizada por meio dos grupos focais, conforme procedimentos metodológicos, apresentados anteriormente.

proprietários fundiários são agentes que buscam a maior renda fundiária de suas propriedades, o uso mais remunerador possível e a interferência no processo de definição das leis de uso do solo, em geral pressionando o Estado, visando à instalação de infraestrutura. Alguns proprietários fundiários tornam-se promotores imobiliários, ao lotear, vender e construir, mas, em geral, não têm tanta aptidão para exercer a atividade econômica da construção civil. O Estado é um agente que atua na organização espacial da cidade, regulando o uso do solo (elaborando leis e normas de uso do solo, zoneamento e código de obras), alocando os equipamentos de consumo coletivo (como a infraestrutura, equipamentos sociais e comunitários) e, por essas razões, dependendo de como realiza essa alocação, interfere na segregação residencial, ampliando ou reduzindo o potencial de recuperação da mais valia fundiária e, por conseguinte, de redistribuição para reduzir as diferenças intraurbanas. Os grupos sociais excluídos constituem um agente que não tem renda suficiente para acessar a habitação produzida pelos promotores imobiliários do mercado formal. Moram em loteamentos periféricos, conjuntos habitacionais públicos, em geral, distantes do centro ou em favelas e cortiços – esses últimos, espaços que são ‘formas de resistência’ e ‘estratégia de sobrevivência’.

Nas cinco áreas de estudo não foram identificados os proprietários dos meios de produção e os promotores imobiliários pois são áreas operadas pelas regras do mercado informal. Mas estão identificados e caracterizados os proprietários fundiários, denominados de “proprietário original”, em referência à propriedade da gleba, fazenda ou terreno antes da ocupação, não podendo ser confundidos com aqueles que possuem a posse e se denominam “proprietários”. Também estão identificados o Estado e os grupos sociais excluídos, aqui denominados de ‘populares’.

Para leitura dessa linha do tempo, consideram-se como ações administrativas todos os atos públicos que garantem a permanência das classes populares nessas localidades, desde ações de desapropriação, reconhecimento dos assentamentos na normativa urbanística (zoneamento específico indicando o interesse público de regularização fundiária), planejamento integral, edição de decretos de aprovação dos parcelamentos e definição de parâmetros de parcelamento e ocupação, regularização jurídica com titulação dos ocupantes, entre outras medidas. As ações administrativas estão representadas pelas linhas cor verde clara. Consideram-se como investimentos públicos a implantação de infraestrutura, equipamentos sociais e provisão de serviços que dependem de recursos próprios, empréstimos ou outras dotações orçamentárias. Tanto as ações administrativas, quanto os investimentos

públicos são referentes às atividades fundamentalmente de atuação do Estado. Os investimentos públicos estão representados pelas linhas cor laranja.

Considera-se como proprietário original aquele que detém a documentação de matrícula da gleba anterior à ocupação ou ao parcelamento informal das localidades. Em geral, são herdeiros de grandes fazendas que ainda estavam caracterizadas como Zona Rural até 1996³¹⁴ ou áreas públicas provenientes de processos de desapropriação para grandes equipamentos ou abertura de sistema-viário de reestruturação das metrópoles. O proprietário original está representado pela linha cor lilás.

Considera-se como judiciário, neste caso, as ações decorrentes do Ministério Público que atua sob a personalidade jurídica do Estado (por vezes também chamado de Defensoria Pública), representando os interesses da sociedade em relação ao direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, investigando os fatos e definindo os responsáveis para promover a regularização fundiária (também aqui incluem os conflitos de reintegração de posse e as alternativas para resolução desses). O judiciário está representado pela linha cor rosa.

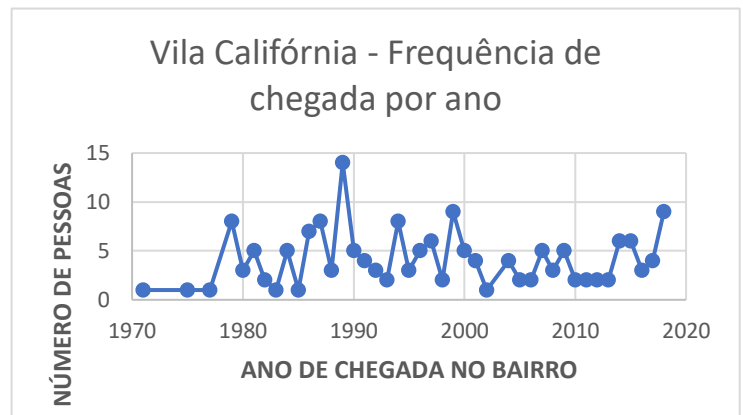
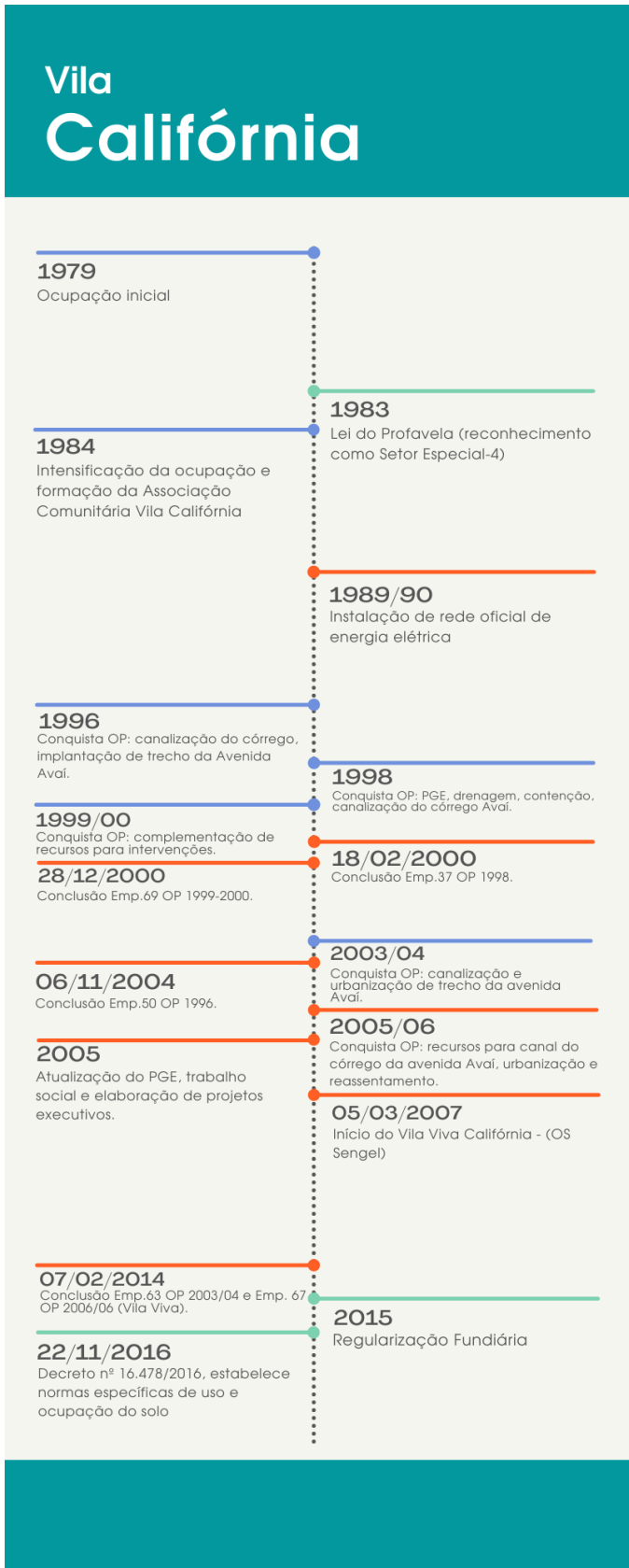
Consideram-se como ações populares, todas as atividades coletivas de ocupação (quer seja espontânea ou organizada), autoconstrução ou autoprodução das moradias, organização em torno de entidades ou associações representativas dos interesses coletivos, eventos simbólicos caracterizados como ‘luta’ ou ‘conquistas’ mencionados no item anterior. O termo ‘conquistas’ é usualmente utilizado pelos moradores e lideranças de bairro, podendo ser interpretado como o alcance material de um direito. Nesse sentido, a obtenção de recursos por meio do Programa Orçamento Participativo está categorizada como uma ação popular e não uma ação administrativa, pois decorre de um movimento dos sujeitos de direitos.

Vale observar uma distinção conceitual necessária entre ativismos e movimentos sociais, pois todo movimento social é um ativismo social, mas nem todo ativismo é um movimento social. A luta por direitos é a afirmação de homens e mulheres como agentes e protagonistas de seus destinos. Essas ‘lutas’ podem ter um caráter ‘puramente reivindicatório’, visando ao atendimento de uma demanda pontual de um determinado grupo ou um caráter ‘de contestação da ordem social vigente, com preocupações de alcance maior – distinções difíceis de fazer na prática, mas que dependem da caracterização de tipo e escala (SOUZA, 2004, p.82). De qualquer modo, não há dúvida de que a organização social se torna

³¹⁴ Até 1996 a LPOUS tinha a categoria de Zona Rural na legislação. Após 1996, a zona urbana passou a abranger toda a área municipal.

essencial para romper privilégios historicamente constituídos e determinar o grau de justiça social a ser alcançado. As ações populares estão representadas pela linha cor azul.

Figura 32 – Linha do tempo da Vila Califórnia.

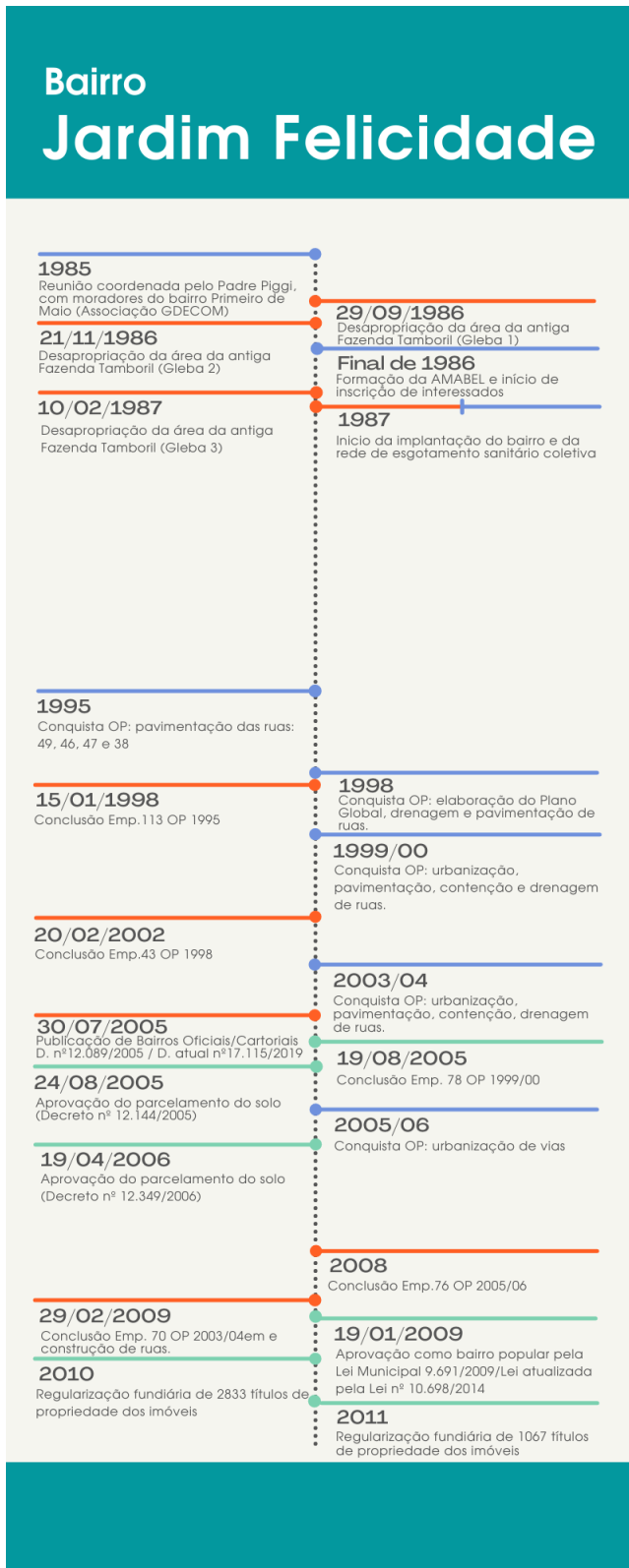


Fonte da linha do tempo: elaborado pela autora.

Fonte do gráfico: pergunta 8 da pesquisa amostral: há quanto tempo você reside no bairro/comunidade?

Observação: alguns entrevistados mencionam a chegada na área, em datas anteriores à formação do assentamento. Entretanto esses ‘outliers’ não foram excluídos nessa representação.

Figura 33 – Linha do tempo do Bairro Jardim Felicidade.

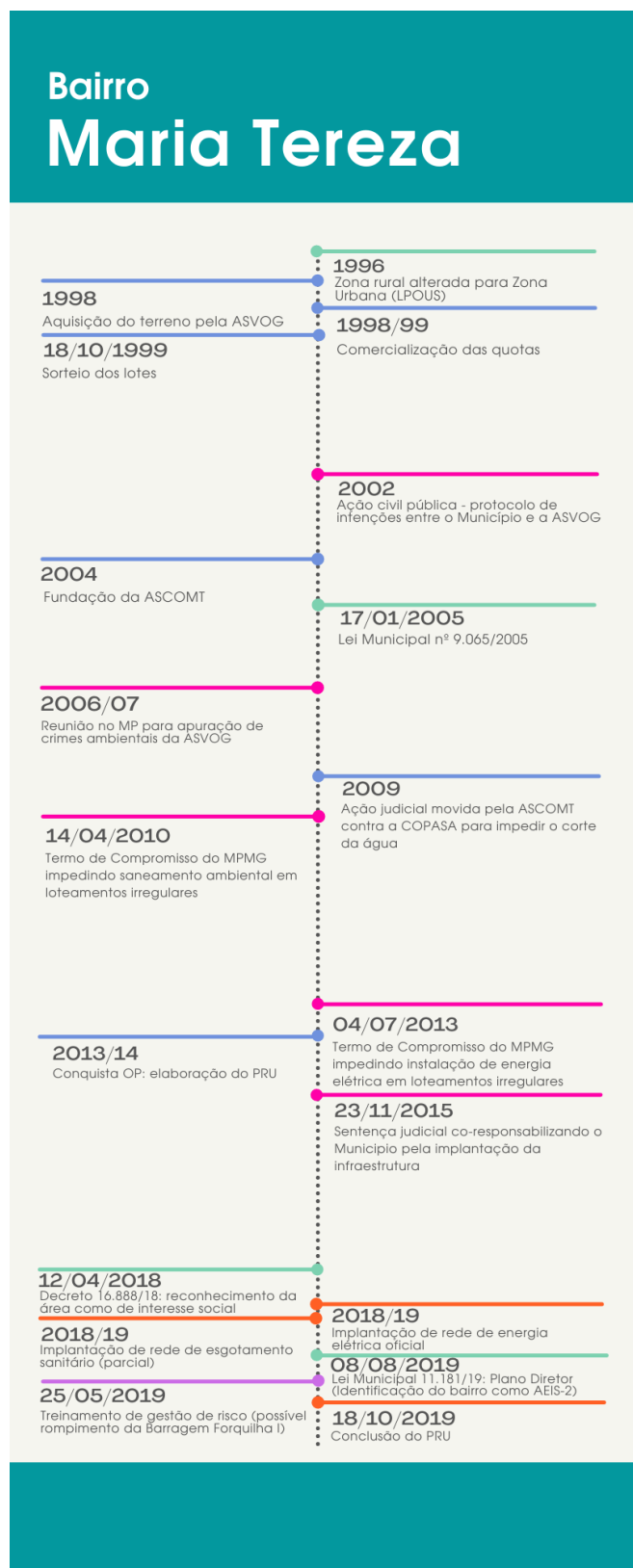


Fonte da linha do tempo: elaborado pela autora.

Fonte do gráfico: pergunta 8 da pesquisa amostral: há quanto tempo você reside no bairro/comunidade?

Observação: alguns entrevistados mencionam a chegada na área, em datas anteriores à formação do assentamento.
Entretanto esses 'outliers' não foram excluídos nessa representação.

Figura 34 – Linha do tempo do Bairro Maria Tereza.

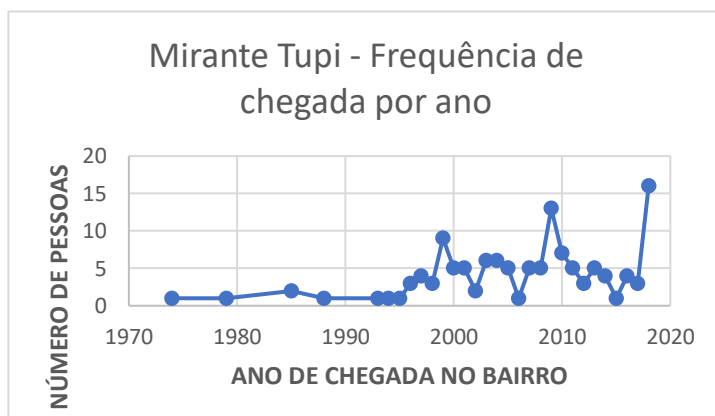


Fonte da linha do tempo: elaborado pela autora.

Fonte do gráfico: pergunta 8 da pesquisa amostral: há quanto tempo você reside no bairro/comunidade?

Observação: alguns entrevistados mencionam a chegada na área, em datas anteriores à formação do assentamento. Entretanto esses 'outliers' não foram excluídos nessa representação.

Figura 35 – Linha do tempo do Bairro Mirante do Tupi.

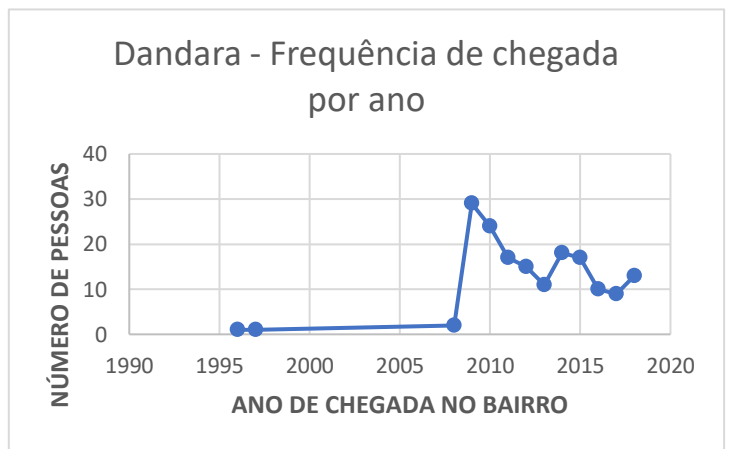
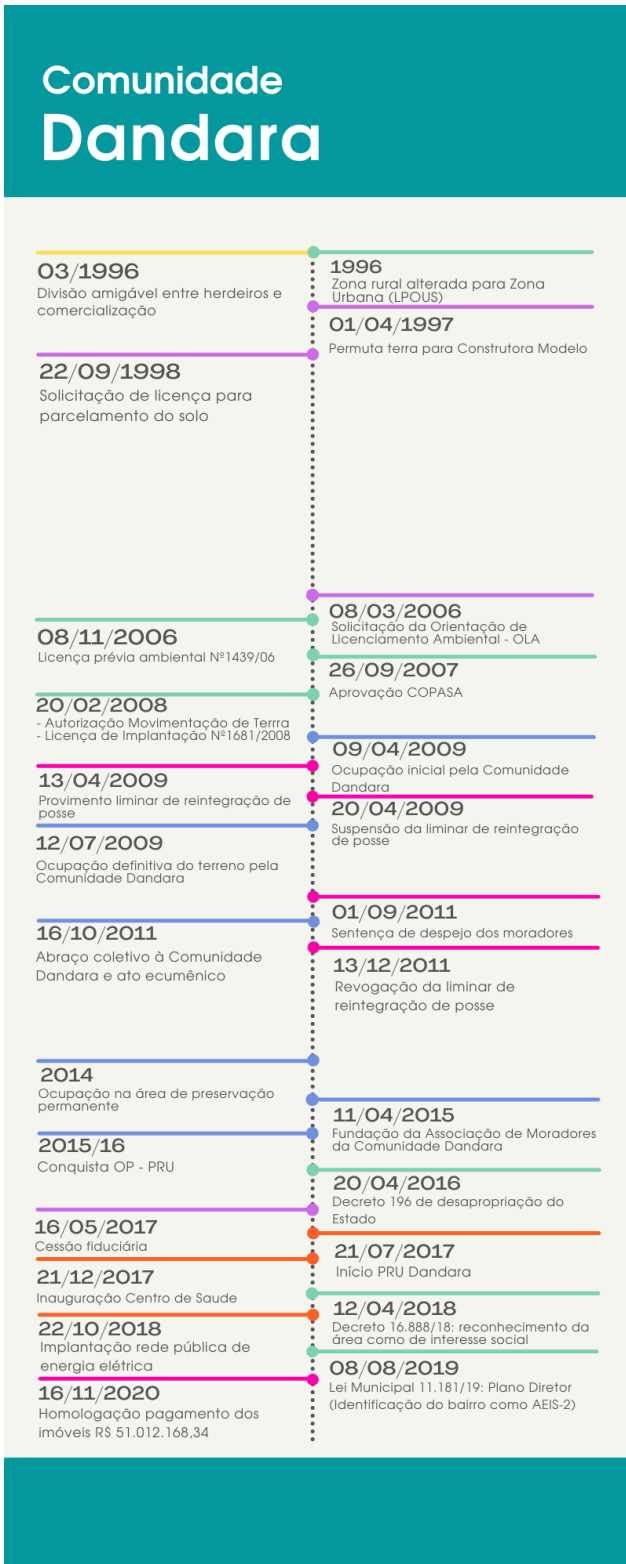


Fonte da linha do tempo: elaborado pela autora.

Fonte do gráfico: pergunta 8 da pesquisa amostral: há quanto tempo você reside no bairro/comunidade?

Observação: alguns entrevistados mencionam a chegada na área, em datas anteriores à formação do assentamento. Entretanto esses ‘outliers’ não foram excluídos nessa representação.

Figura 36 – Linha do tempo da Comunidade Dandara.



Fonte da linha do tempo: elaborado pela autora.

Fonte do gráfico: pergunta 8 da pesquisa amostral: há quanto tempo você reside no bairro/comunidade?

Observação: alguns entrevistados mencionam a chegada na área, em datas anteriores à formação do assentamento.

Entretanto esses 'outliers' não foram excluídos nessa representação.

6.1 Impactos das ações administrativas e investimentos públicos na permanência ou saída de famílias

O impacto das ações administrativas e dos investimentos públicos na permanência ou chegada de famílias constitui uma referência importante, para compreender o comportamento das famílias e pessoas diante desses investimentos. Para analisar esses impactos utilizamos, como referência, a pesquisa amostral, em especial a pergunta 18.3: “Em sua opinião, qual o impacto dos investimentos públicos no número de famílias, nesse bairro?” (Tabela 7). Além da pesquisa amostral, quando disponíveis, foram utilizados dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, contagem domiciliar dos Planos Globais Específicos e Planos de Regularização Urbanística concluídos, dados de cadastros realizados com finalidade de instruir processos de reintegração de posse, no caso da Comunidade Dandara e ações de regularização fundiária, no caso da Vila Califórnia e do Bairro Jardim Felicidade.

Tabela 7 – Impacto dos investimentos públicos no número de famílias nesse bairro (pergunta 18.3), proporção por assentamento.

	1	2	3	Total
Califórnia	25.2	44.5	30.3	100.0
Jardim Felicidade	10.1	63.1	26.8	100.0
Maria Tereza	34.6	11.0	54.3	99.9
Mirante do Tupi	46.7	35.0	18.3	100.0
Dandara	26.2	36.2	37.6	100.0
Total	26.8	40.0	33.2	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Aumento da chegada de novas famílias para os terrenos vagos da comunidade; 2) Aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes; 3) Nenhuma alteração de chegada de novas famílias.

A Vila Califórnia sofreu um crescimento expressivo de domicílios antes da ocorrência dos investimentos públicos, entre 1991 e 1996, cresceu 4,7% ao ano, entre 1996 e 1999 cresceu 5.3% ao ano (URBEL, 1999, p.6). Entre os anos de 1999 e 2010, houve execução de obras mais estruturantes, com a remoção de 305 domicílios e construção de 144 unidades (URBEL, 2016 p.54), com taxa de decréscimo de domicílio de 2,25% aa. Posteriormente, foram cadastradas para fins de regularização 1321 domicílios. Portanto, entre 2010 a 2015 houve um crescimento domiciliar de aproximadamente 11,00% ao ano. Vale observar que 45% dos entrevistados da Vila Califórnia perceberam aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes (Tabela 7, apresentada acima), reforçando a dinâmica ocorrida de adensamento construtivo por meio da verticalização.

Sobre a situação de remoção e reassentamento, foram consultados os processos físicos referentes ao empreendimento de urbanização da Vila Califórnia. Constam, nesses processos, o reassentamento monitorado pelo PROAS de 27 domicílios, com aquisição de casas pelas famílias na

própria Vila Califórnia (15 famílias), em Belo Horizonte (4 famílias), na Região Metropolitana de Belo Horizonte (5 famílias) e 4 famílias sem informação de destino. Da indenização de 167 domicílios, 10 são não residenciais, com valor de m² médio residencial de R\$ 390,00³¹⁵. De fato, o crescimento domiciliar da Vila Califórnia foi anterior à realização das obras. Durante os investimentos para urbanização, houve uma grande reconfiguração da localização das famílias e, após as obras, o crescimento domiciliar alcançou a marca de 11%. Também, aumentou o percentual de aluguel de 7,20%, conforme PGE/1999 para 17,2%, conforme pesquisa amostral (Tabela 4, apresentada no item anterior) e de trocas/permutas de imóveis, entre as famílias, dentro do assentamento: 41% dos entrevistados, mencionam que moravam anteriormente na Vila Califórnia, indicando um alto grau de alteração de localização das famílias dentro do bairro (Tabela 8, apresentada a seguir). Essas alterações de localização, na própria vila, ocorreram por permuta de imóveis – famílias reassentadas no conjunto, que não se adaptaram e trocaram por casas na vila ou famílias que compraram casas na vila com a indenização, como mencionado. Entretanto, não há evidências de que o mercado informal tenha provocado a substituição das famílias, pelo contrário, as obras de urbanização, além de fixarem as famílias (exceto parte das atingidas pelas obras), promoveram um adensamento, em parte, decorrente das práticas populares com o mercado informal, como será abordado a seguir.

Tabela 8 – Moradia anterior (pergunta 10), proporção por assentamento.

	BH	RMBH	Interior MG	Outro Estado	Mesmo bairro	Não teve	Total
Califórnia	22.0	9.0	19.0	5.0	41.0	5.0	101.0
Jardim Felicidade	58.0	11.0	7.0	3.0	11.0	10.0	100.0
Maria Tereza	58.0	20.0	11.0	3.0	8.0	0.0	100.0
Mirante do Tupi	70.0	5.0	10.0	2.0	9.0	3.0	99.0
Dandara	52.0	36.0	2.0	2.0	7.0	0.0	99.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

As informações da pesquisa qualitativa confirmam que poucos moradores saem do bairro vendendo as casas e a opção de acesso para os recém-chegados é por meio do aluguel.

“Trouxeram mais família, ao invés de sair vieram mais. Tem pessoas que moram aqui hoje que vieram depois das melhorias, principalmente dessa canalização e urbanização da hoje chamada Avenida Avaí”³¹⁶

“A pessoa consegue mais alugar. Comprar é um pouco mais difícil. Mas vender... Igual eu te falei, pela supervalorização da avenida, vender ‘tá’ mais difícil a pessoa vender, eles estão mais alugando. Você encontra uma ou duas casas vendendo, mas eles não conseguem vender, porque, por exemplo, igual eu te falei, a casa custava

³¹⁵ Esse valor atualizado pelo IGP-M de 2007, equivale em 2021 a R\$ 1062,00 pelo m². Para uma referência desse valor em dólar, considerar: \$ 200,00 na cotação do dólar comercial em janeiro de 2021.

³¹⁶ E2-Vila Califórnia (29/04/2020)

cinco mil, foi pra trinta mil. Uma que custava vinte mil, foi pra cem mil. Então, as pessoas estão com mais dificuldade de comprar uma casa dentro da vila hoje.”³¹⁷

Em 2001, o bairro Jardim Felicidade tinha 4516 domicílios (URBEL, 2001b, p.63) e, em 2006, 4810 domicílios (cadastro para fins de regularização fundiária), portanto crescendo a uma taxa de 1,30% aa no período de 2001 a 2006. O crescimento de domicílios ocorreu de duas formas: a primeira, por uma ocupação das áreas verdes e de preservação ambiental³¹⁸ e, a segunda, por meio de ampliação das edificações, no mesmo lote: “Porque o que acabou acontecendo em muitos casos... o pessoal dividiu o lote entre a própria família. No mesmo lote faz 2, 3, 4 casas! Já é um lote que não é de 360m², é um lote menor, mas dividem” (GF Jardim Felicidade, P10).

Na pesquisa amostral, 63,1% dos entrevistados perceberam aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes (Tabela 7, apresentada acima). Ao analisar as proporções que cada assentamento/bairro representa, em relação ao total de respostas, o Jardim Felicidade representa apenas 9,2% das respostas de “aumento da chegada de novas famílias para os terrenos vagos da comunidade” (Tabela 9, apresentada a seguir). E, em relação à opção “aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes”, 38,7% é atribuído ao Jardim Felicidade, maior percentual existente. Entretanto, em 2001, antes da realização da maior parte das obras, o bairro estava consolidado, com a presença de 4516 domicílios e o crescimento domiciliar após as obras ocorreu, mas com uma taxa baixa. Portanto, a substituição mais significativa de famílias é anterior à realização das obras.

“(...) voltando lá atrás na pergunta se chegou mais pessoas no bairro depois das melhorias. Então, o que eu percebi, o que eu percebi aqui na minha rua foi que nos primeiros anos houve na verdade uma saída. Muita gente vendeu as suas casas a preço muito barato porque na época os imóveis eram casas, muito simples, não tinha um valor muito alto. Então o que eu vi acontecer com muitas famílias aqui da minha rua: é vender a casa por um preço muito barato, não conseguir comprar em lugar nenhum e retornar. Inclusive tem família que retornou e só conseguiu morar na beira do córrego...” (GF Jardim Felicidade, P7).

Assim como nos bairros anteriores, não foram os investimentos públicos em infraestrutura que levaram ao adensamento do bairro Maria Tereza, mas o desenrolar das ações judiciais, a obtenção de recursos para elaboração do Plano de Regularização Urbanístico, em 2013/2014, indicando o interesse público de promover a regularização fundiária do bairro e uma certa garantia de permanência das famílias. Nesse sentido, os proprietários perceberam maior segurança para edificar nos lotes que ainda estavam vagos – como pode ser observado pelos dados: em 2010, o

³¹⁷ E1-Vila Califórnia (21/03/2020)

³¹⁸ Conforme moradores, algumas famílias que ocuparam as áreas de preservação permanente foram famílias que receberam indenização por remoções de suas casas, por motivo de obras públicas. Conforme pesquisa amostral, há 28 entrevistados que mencionam que os recursos para compra de sua moradia foram por meio de indenização, aproximadamente 3,5% dos entrevistados.

bairro possuía 131 domicílios particulares permanentes (Censo 2010), em 2015, possuía 345 domicílios (URBEL, 2018), portanto apresentando um crescimento domiciliar de 21,4% aa, no período de 2010 a 2015. Vale ressaltar que 54% dos entrevistados do Bairro Maria Tereza são de opinião que os investimentos públicos não causam nenhuma alteração na chegada de novas famílias e 34,6% dos entrevistados perceberam aumento da chegada de novas famílias para os terrenos vagos (Tabela 7, apresentada acima).

“Inclusive nos dois últimos anos, pela a minha contagem aqui, entraram umas duzentas famílias dentro do bairro. Porque são pessoas que já tinham lote aqui dentro do bairro, né? Eles resolveram construir e mudar aqui pra dentro. (...) Porque até quatro anos atrás tinha muito lote vago aqui. Não havia moradores, só que ainda não havia construído. Com as melhorias que estava ocorrendo aqui dentro do bairro, as pessoas resolveram construir suas casas pra poder ‘tá mudando pra cá.’”³¹⁹

“Trouxeram, muitas famílias. Compraram e construíram. Muitos venderam pra outras pessoas. Muitos eram achando que não ia ter melhorias, né? Acabou vendendo! Muitas pessoas novas mudaram pra cá!”³²⁰

“Chegaram, tem muita gente nova por aqui!” (GF Maria Tereza, P3).

“Eu percebo.... a gente tem um grupo do bairro e direto a gente vê gente procurando casa pra alugar, algum lote barato, tá aumentando a procura.” (GF Maria Tereza, P5).

Comparando essas proporções entre os assentamentos, no caso da resposta “aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes” (Tabela 9, apresentada a seguir), destaca-se o menor percentual atribuído ao Bairro Maria Tereza, confirmando que o aumento de moradores ocorre, predominantemente por ocupação de terrenos vagos, estimulado pelas ações administrativas e pela expectativa da chegada da infraestrutura.

Tabela 9 – Impacto dos investimentos público no número de famílias nesse bairro (pergunta 18.3), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.

	1	2	3	Total
Califórnia	19.9	23.6	19.4	21.2
Jardim Felicidade	9.2	38.7	19.8	24.5
Maria Tereza	22.4	4.8	28.5	17.4
Mirante do Tupi	28.6	14.4	9.1	16.4
Dandara	19.9	18.5	23.1	20.4
Total	100.0	100.0	99.9	99.9

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Aumento da chegada de novas famílias para os terrenos vagos da comunidade; 2) Aumento da chegada de novas famílias para as casas existentes; 3) Nenhuma alteração de chegada de novas famílias.

³¹⁹ E3-Maria Tereza. Data (12/04/2020).

³²⁰ E4-Maria Tereza. Data (01/05/2020).

Por razões diferentes das apresentadas nos bairros anteriores, as melhorias de condições de acesso das vias principais (2001) e a instalação da rede de energia elétrica (2003) foram fundamentais para um maior adensamento construtivo e populacional do bairro Mirante do Tupi.

“(...) eu mudei pra cá no dia sete de janeiro de 2000, ou seja, eu vi a luz chegar, vi a água e tudo. É o seguinte, nós temos aqui aproximadamente umas trezentas e cinquenta famílias, antes dessas melhorias não tinha esse tanto de gente aqui, veio muita gente pra cá, entendeu? Quando eu cheguei pra aqui, tinha sete casa, entendeu?” (GF Mirante do Tupi, P2).

Destaca-se, também, a concentração de resposta do item “aumento da chegada de novas famílias para os terrenos vagos da comunidade” (1) no Bairro Mirante do Tupi - 46,7% (Tabela 7, apresentada acima). Comparando essas proporções entre os bairros, no caso da resposta “nenhuma alteração de chegada de novas famílias”, chama atenção o menor percentual atribuído ao Bairro Mirante do Tupi, apontando que a ocupação ocorreu, nos últimos anos, pelas pessoas que tinham adquirido anteriormente os lotes. “A maioria estava esperando ter alguma melhoria pra virem, pra construírem, acho que 90% dos que resolveram construir depois já tinham imóvel comprado.”³²¹

Assim como no bairro Maria Tereza, as situações que levaram a um processo de consolidação da Comunidade Dandara foram as decisões judiciais favoráveis à permanência das famílias, observando um crescimento no número de domicílios de 11,5% aa entre 2009 e 2014 e de 6,4% aa entre 2014 e 2018. Como a ocupação é recente, não há dados do Censo Demográfico de 2010, entretanto há três cadastros realizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: em 2009, considera-se o valor de 614 domicílios como referência³²², em 2014 considera-se o valor de 1057 domicílios como referência³²³ e em 2018, durante a elaboração do PRU, considera-se 1355 domicílios.

Os participantes das entrevistas também apontam um processo grande de substituição das famílias pela desistência da ‘luta’. A comercialização, no início da comunidade, era motivada pela insegurança de posse e a venda constituía um retorno imediato pelo investimento realizado de construção de um abrigo provisório.

³²¹ E1-Mirante do Tupi (27/04/2020)

³²² Esse cadastro foi realizado em outubro/novembro de 2009, em atendimento à demanda de identificação das famílias. A situação de ocupação identificada pelo cadastro é de 744 casos, sendo 614 de barracas construídas e cadastros realizados, 50 casos de barracas em construção e cadastros realizados, 50 casos de barracas construídas e cadastros não realizados (morador identificado, mas não encontrado), 19 casos de barracas não construídas e cadastros não realizados (morador identificado, mas não encontrado) e 11 casos de barracas construídas, cadastros não realizados (morador não identificado e não encontrado) (URBEL, 2009, p.2).

³²³ Esse cadastro foi realizado em fevereiro de 2014, em atendimento à demanda do judiciário. Foram aplicados 1116 cadastros, sendo válidos 1057 válidos e 59 não válidos. Dos 1057 cadastros válidos, 1034 refere-se ao uso residencial ou misto e 23 ao uso não residencial. Dos 59 cadastros não válidos, 21 são imóveis vazios, 21 imóveis em construção (inabitáveis) e 17 lotes vagos (URBEL, 2014, p.1).

“(...) no início da comunidade uma das regras é não pode vender e não pode comprar. Com a entrada do Estado, até um pouco antes da entrada do Estado, as lideranças foi perdendo esse controle de venda de terreno, então muitas pessoas que entraram ali já com o pensamento de conseguir dinheiro mesmo, eles já vendiam até mesmo pra não ter que ficar em manifestação, entrava e passava o lote por mil, dois mil reais, entendeu? Só pra não ter aquela luta e aí entrava principalmente pessoas que precisavam muito de lugar pra poder morar e aí conseguia esse pouco dinheiro e comprava o espaço pra poder morar. Com toda essa valorização, eu acredito que ‘tá’ na Dandara as pessoas que pegaram amor pela luta que elas tiveram ali, que estão desde o início, né. São essas pessoas assim que sabe que aquele lote significa pra além da moradia, sabe? Significa a conquista de toda a vida!”³²⁴

“(...) ninguém tava vendendo lote, as pessoas de medo, veja bem... você perde emprego, vai pro terreno pra adquirir a sua tão sonhada casa, quando você vê ‘tá’ já fincado pé, já fez alguma coisinha, um quartinho aqui, já pôs água, já pôs luz, aí vem a ordem de despejo... A tensão é muito grande!”³²⁵

Posteriormente, com o contexto de maior segurança de posse e de chegada de investimentos públicos, os moradores querem permanecer.

“(...) quem está aqui agora não quer sair, porque antes tinha muitas pessoas na dúvida: ‘vamos ficar?’, ‘não vamos?’. Então assim, eles queriam vender pra poder se garantir, só que agora não, como nós estamos praticamente garantidos, então poucas pessoas tem vontade de sair! Os que têm ‘tão’ querendo vender um pouco mais elevado sim, então por isso que é mais difícil comprar, porque quando nós chegamos a gente achava bem mais baratinho justamente por isso, porque pessoas não acreditavam no progresso. Agora que todos estão certos, ninguém quer vender!” (GF Comunidade Dandara, P1).

“Porque teve muita gente que perdeu a esperança de que isso aqui um dia ia ficar assim, então venderam as casas muito baratas e tão querendo voltar, inclusive conheço várias pessoas que quer voltar!” (GF Comunidade Dandara, P4).

E existem outras razões para as mudanças de residência que estão relacionadas ao que um dos moradores denominou de ‘plano de vida’, ‘por opção’ ou mudanças por necessidades, não se motivando pelos investimentos públicos, como descrito:

“Quem sai, infelizmente, só quem tem algum parente que ficou doente, tem que ir embora ou melhorou muito de vida e foi embora, mas são muitos poucos moradores que vão embora assim, muito pouco mesmo. A cada dez vizinhos, um vai embora. (...) Normalmente que quer mudar de ares, tem algum parente que faleceu aqui no bairro quer ir embora. Normalmente é por essa situação. Não quer viver mais na casa.”³²⁶

“Nós tivemos muitas famílias que... que saíram o bairro. Não vou dizer que por ser mais pobres, vou dizer talvez por opção. Por exemplo, ‘eu não sou daqui eu sou do norte de Minas. Eu tive vontade de voltar pra minha terra e vendi minha casa e

³²⁴ E5-Comunidade Dandara (21/04/2020).

³²⁵ E3-Comunidade Dandara (17/04/2020)

³²⁶E1-Vila Califórnia (21/03/2020)

pronto, voltei pro norte de Minas'. A gente vê muitas pessoas assim, que voltou pros seus terrenos, entendeu?"³²⁷

"A gente tem muitas pessoas que venderam suas casas. Por exemplo, pai morreu, ficou o filho, por opção "ah, não quero, arrumei uma namorada em tal lugar", "casei e vou pra tal bairro, tem assim "então vou vender isso aqui." A maioria da saída do pessoal foi por opção e os que vieram pra cá também vieram por opção, entendeu?"³²⁸

"Não foi questão de menor renda que foi morar em outros bairros, que saíram. Foi questão de um novo projeto de vida, certo? Ou seja, tem muita gente que construíram aqui tavam morando, mas aí o bairro às vezes demorou um pouquinho de desenvolver e eles mudava a programação e mudava pra outro bairro."³²⁹

"Muitos aí saíram porque teve um parente doente, porque morreu uma família recebeu uma herança. Também por briga pessoal mesmo, marido e mulher separando, aí tem que vender a casa pra rachar o benefício. Esses problemas cotidianos da vida de qualquer um, né? Gente mudou pra Bahia, voltou pras terras deles. Aqui tem gente de todas as origens, de todos os lugares. Então, aí por alguma coisa resolveu voltar pra sua terra..."³³⁰

Em que pese a maior ou menor influência dos investimentos públicos e das ações administrativas na chegada de novas famílias, com ou sem substituição de famílias, os dados apontam que as ações públicas consolidam os assentamentos. No caso da Vila Califórnia, os investimentos na urbanização geraram maior adensamento de domicílios, maior presença de aluguel, com saída de famílias motivada mais pela remoção do que por razão da dinâmica do mercado informal. No caso do bairro Jardim Felicidade, esses investimentos mantiveram mais as famílias, do que expulsaram, apresentando continuamente a tendência de adensamento construtivo nos lotes, em especial, por ter sido um assentamento de interesse social cujo critério de seleção da família foi o número de filhos – e, a maior parte dos novos domicílios foram realizados em atendimento à demanda dos filhos dos moradores originais.

No caso dos bairros Mirante do Tupi e Maria Tereza, as ações administrativas geraram segurança para os investimentos dos proprietários dos lotes informais para moradia ou comercialização do lote, com aferição dos incrementos de renda provocados pela valorização decorrente das ações administrativas e das expectativas de investimentos provocadas pelas conquistas dos moradores no Orçamento Participativo. Por fim, no caso da Comunidade Dandara, foi fundamental o desenrolar do conflito no judiciário, em especial, a ação de desapropriação da terra pelo Estado, para que as famílias se sentissem seguras para permanecer e, do mesmo modo que os bairros Mirante do Tupi e Maria Tereza, a conquista do PRU e a entrada inicial de infraestrutura consolida como local de permanência e não de expulsão pelo mercado informal.

³²⁷ E1-Jardim Felicidade (21/03/2020)

³²⁸ E1-Jardim Felicidade (21/03/2020)

³²⁹ E1-Maria Tereza (14/03/2020)

³³⁰ E1-Comunidade Dandara (15/03/2020)

6.2 Impactos das ações administrativas e investimentos públicos nas alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes

Evidentemente que a expressão “terra é igual ouro”, mencionada em um dos grupos focais de discussão sobre a pesquisa, aponta evidências da percepção dos moradores sobre o fenômeno da valorização do solo urbano nas localidades em que residem. Melhor seria complementar a expressão: “terra com infraestrutura e serviços é igual a ouro” – ouro, pois não é universal – e, por essas razões, a atuação do Estado, mesmo quando reduz as desigualdades entre áreas da cidade, distribui recursos em uma área, em detrimento de outra. Como mencionado no capítulo 1 (item 3), a renda diferencial refere-se aos diferentes custos de transporte e acesso à infraestrutura, isto é, às condições que regulam os preços. Os investimentos públicos são uma forma de distribuir e redistribuir essas condições – e se ampliássemos o acesso a eles, de forma generalizada, baixaríamos esses incrementos de renda ocasionados pela distribuição desigual.

Os investimentos em vilas e favelas, no Município de Belo Horizonte, desde a criação da PMH até o momento, tornaram as condições de vida dessas localidades melhores do que as existentes em alguns loteamentos irregulares periféricos. Em que pese o fato de a configuração urbanística desses loteamentos guardarem melhores condições de promoção de iluminação e ventilação das moradias, a insalubridade da falta de redes de esgotamento sanitário, associada aos riscos de inundação e geológico-geotécnicos, permite confirmar a presença de precariedade nessas localidades. Considerando os assentamentos em estudo, a Vila Califórnia e o Conjunto Jardim Felicidade são bairros cujas etapas de regularização estão praticamente finalizadas. Os bairros Maria Tereza, Mirante do Tupi e Comunidade Dandara receberam os primeiros investimentos, mas não têm a urbanização finalizada.

Tabela 10 – Investimentos realizados nas áreas de estudo.

Localidade	Nº dom	Investimentos realizados (R\$)	Investimentos realizados (\$)	Valor por dom (R\$)	Valor por dom (\$)
Vila Califórnia	1135	R\$ 19.394.747,12	\$3.638.789,33	R\$ 17.087,88	\$3.205,98
Jardim Felicidade	4818	R\$ 7.732.105,12	\$1.450.676,38	R\$ 1.604,84	\$301,10
Maria Tereza	394	Sem informação			
Mirante do Tupi	384	R\$ 4.357.847,90	\$817.607,49	R\$ 11.348,56	\$2.129,19
Comunidade Dandara	1355	Sem informação			

Fonte: URBEL, 2019; PBH, 2021 (LAI).

Informações: Vila Califórnia refere-se aos empreendimentos do Orçamento Participativo e ao Programa Vila Viva; Jardim Felicidade refere-se ao Orçamento Participativo (empreendimentos de números 113, 43, 78, 70 e 76); Maria Tereza e Comunidade Dandara obtiveram investimentos em redes oficiais de água, esgotamento

sanitário e energia elétrica, além de implantação de posto de saúde e asfaltamento da Avenida Dandara (sem informação de valores de investimentos); Mirante do Tupi refere-se ao Orçamento Participativo (empreendimentos de número 76 e 58).

Vejamos agora os dados das entrevistas, considerando a pergunta: ‘em sua opinião, qual o impacto dos investimentos públicos no mercado de imóveis nesse bairro/comunidade’ (pergunta 18.4): apenas 2,7% dos entrevistados (Tabela 11, apresentada a seguir), responderam que “o valor das casas permaneceu o mesmo, mas aumentou a comercialização” (opção 3) e, aproximadamente, 17% responderam “nenhuma alteração no valor e comercialização das casas” (opção 4)³³¹. Isso pode ser um indicativo de que os moradores dos bairros/comunidades têm a compreensão de que o investimento público na área provoca valorização do imóvel, uma vez que, aproximadamente, 80% dos entrevistados responderam as opções 1 ou 2, isto é, ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e ‘aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização’. Vale ressaltar que quase 45% dos entrevistados têm a percepção de haver valorização do imóvel, sem alteração na comercialização (opção 2). Essa última evidência aponta que, mesmo ocorrendo a valorização, predominantemente, há mais permanência das famílias do que substituição, como mencionado no item anterior. Essa evidência coloca em discussão uma hipótese³³² de que a valorização, tem como resultado a saída das famílias por um fenômeno de mercado, podendo abrir a perspectiva da existência de outras lógicas e valores que ali operam, como será tratado adiante.

Tabela 11 – Impacto dos investimentos públicos no mercado de imóveis nesse bairro (pergunta 18.4), proporção por assentamento.

	1	2	3	4	Total
Califórnia	45.2	41.4	1.9	11.5	100.0
Jardim Felicidade	36.9	48.6	4.5	10.1	100.1
Maria Tereza	21.1	39.0	1.6	38.2	99.9
Mirante do Tupi	38.0	38.8	3.3	19.8	99.9
Dandara	34.2	51.3	2.0	12.5	100.0
Total	35.7	44.4	2.7	17.2	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Aumentou o valor e a comercialização; 2) Aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização; 3) O valor das casas permaneceu o mesmo, mas aumentou a comercialização; 4) Nenhuma alteração no valor e comercialização das casas.

Dos entrevistados da Vila Califórnia, 45,2% consideram que ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e 41,4% consideram que ‘aumentou o valor das casas, mas não alterou a

³³¹ O termo “das casas” foi utilizado, no questionário da pesquisa, em substituição à expressão “dos domicílios” pois os moradores compreendem melhor o significado de ‘casas’ em relação ao significado de ‘domicílio’. Essa aferição foi realizada após o pré-teste da primeira versão do questionário.

³³² Gentrificação é conceituada como “um processo de regeneração da vizinhança provocado pela chegada de moradores mais afluentes, que deslocam os grupos de renda mais baixa e investem substancialmente na melhoria das casas, cuja estrutura havia se deteriorado” (JOHNSTON et al., 1994, p.216-217, tradução DINIZ, p.123).

comercialização' (Tabela 11, apresentada acima), portanto 86,6% consideram que aumentou o valor das casas. A abertura da Avenida Avaí, sistema viário estruturador da localidade, permitiu o acesso ao transporte coletivo e a serviços, além da alteração de uso de residencial para misto ou não residencial.

“Valorizaram demais. Valorizaram, porque além de abrir rua, é, boa parte da vila tem rua, antigamente não vinha ônibus aqui dentro, igual eu falei que não entrava nem carro, não entrava nem carro na vila, hoje já tem ônibus, o ônibus passa dentro da vila. Tem, tem padaria, tem farmácia, tem mercearia, tem três ou quatro mercearias, tem açougue, tem loja de açaí, tem loja de roupa, tem tudo, beneficiou bastante! Hoje qualquer um entra na vila. Sabe, como já eu sou líder comunitário, já fui em várias comunidades, tem comunidade que você vai o pessoal te olha de cima em baixo, aqui todo mundo respeita todo mundo.”³³³

“Os imóveis hoje que tem a escritura, valorizaram muito! (...) aqui uma casa que valia na faixa de trinta foi pra oitenta, cem mil. Aqui você acha mais comodidade do que muito bairro que não seja vila (...). Você acha de tudo que você pensar, desde banco, cartório, tudo que você pensar que precisa, roupas, loja pra todo lado, banco tem Caixa, tem Itaú, tem Bradesco, lotérica pra todo lado.”³³⁴

Esse aumento de valor reflete no aumento do aluguel na localidade. Após os investimentos públicos, houve um crescimento da presença do aluguel, como apontado no item anterior e do aumento do preço do aluguel, proporcionalmente ao salário de um trabalhador: “Vou te falar de experiência própria... Já tem uns 17 anos que eu pago aluguel aqui na vila e cada ano tá mais difícil de pagar, fica mais sofrida as coisas. E meu patrão esqueceu de aumentar o meu salário, então tá complicado morar aqui de aluguel” (GF Vila Califórnia, P2).

No bairro Jardim Felicidade, após os investimentos públicos, muitas pessoas que saíram do bairro antes dos investimentos querem voltar e encontram dificuldade de acesso, pois os imóveis valorizaram.

“Aqui, em qualquer rua, você consegue utilizar carro, as casas aqui antigamente você comprava casa aqui de 10 mil, 7 mil... hoje em dia mesmo com 150 mil é difícil você achar. Houve muita melhoria e as pessoas novas que chegam ficam apaixonadas pelo bairro. Jardim Felicidade é um bairro de pessoas acolhedoras!” (GF Jardim Felicidade, P6).

Dos entrevistados do bairro Jardim Felicidade, 36,9% consideram que ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e 48,6% que ‘aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização’ (Tabela 11, apresentada acima), portanto 85,5% consideram que aumentou o valor, situação evidenciada pelos moradores.

³³³ E3-Vila Califórnia (14/05/2020)

³³⁴ E3-Vila Califórnia (14/05/2020)

“(...) o Felicidade é um bairro muito valorizado, comprar uma casa aqui não é fácil. E o aluguel aqui também o preço é bem altinho, o preço aqui equivale ao Tupi tá? Às vezes no Tupi você consegue um imóvel mais barato que aqui, pra alugar. Por causa da questão do transporte, de saúde, educação, aqui só falta mesmo é a questão da polícia militar e da polícia civil trabalhar de maneira ordenada e inteligente!” (GF Jardim Felicidade, P6).

“Eu mesmo não consegui comprar a casa né eu vislumbrava comprar um barraco no Felicidade e aí foi ficando tão caro que eu não consegui e achei um lote no bairro vizinho. E hoje no bairro vizinho, também não se acha lote... eu gostaria que a minha casa valesse 1 real. Eu não me importaria! A questão é morar!” (GF Jardim Felicidade, P1).

“(...) eu não tenho encontrado menos de 250 mil reais, entendeu? Não é que eu ‘tô’ jogando pra cima não! Mas a verdade é essa! A minha eu não vendo por menos do que isso! Então eu acho que a valorização aqui, ela ocorreu assim à vista, a olho nu mesmo né, que a gente consegue ver isso com clareza. Existe os investidores também igual o [nome] falou que vieram de fora, pessoas que tem até pouco tempo que tá por aqui e tão investindo, construindo, fazendo prédios aqui né, praticamente, com 2, 3 andares ou até mais sei lá, pra alugar. E tem saída, não acha aluguel menos aqui de 600 reais e não acha. Então eu acho que a valorização do bairro ela é fato, ela é real!” (GF Jardim Felicidade, P7).

Outros moradores concordam com essa percepção da valorização, mas ressaltam que a ‘luta’ das lideranças também contribui para isso: “(...) a gente percebe de valorização a partir das melhorias do bairro, a partir das intervenções executada pelo poder público e por outros órgãos, pela própria comunidade, lideranças” (GF Jardim Felicidade, P10). E, alguns mencionam a valorização após a regularização do domínio, evidência que encontra respaldo por outras pesquisas³³⁵: “Na verdade, o bairro se valorizou mesmo foi após a entrega dos títulos de propriedade, antes era muito, muito pouco valorizado”³³⁶.

Dos entrevistados do bairro Maria Tereza, 21,1% consideram que ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e 39,0% que ‘aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização’ (Tabela 11, apresentada acima), portanto 60,1% consideram que aumentou o valor, situação que tem efeitos sobre os preços de aluguel na localidade. Observa-se que, comparativamente, 37% das respostas ‘nenhuma alteração no valor e comercialização das casas’ (Tabela 12, apresentada a seguir), estão situadas no Bairro Maria Tereza e representam quase o dobro do segundo colocado – Bairro Mirante do Tupi. De fato, os bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi são loteamentos irregulares que ainda não receberam todos os investimentos necessários à urbanização, motivo de um percentual menor de entrevistados com a percepção de alteração de

³³⁵O impacto dos direitos de propriedade formais sobre o preço dos imóveis, em um estudo empírico de uma comunidade de baixa renda em área urbana no Equador é de 51,6% em comunidades com somente um ano de existência e 23,5% em comunidades que possuem direitos de propriedade informais – certa segurança de posse. (LANJOUW; LEVY, 2002, p.989).

³³⁶ E3-Jardim Felicidade (02/05/2020)

valor dos imóveis, em especial no Bairro Maria Tereza. Os dados qualitativos apontam que os moradores percebem que as melhorias ocorridas aumentaram o valor da terra:

“(…) quando a gente comprou um lote aqui valia de 7, 8, 12 mil, hoje as pessoas que estão mudando pra aqui. Os vendedores pedem muito caro, é 60, 80 mil um lote aqui no bairro hoje, mas antigamente um lote aqui era muito barato. (…) quem comprou aqui antigamente comprou barato e hoje tentam comprar e não tá conseguindo em relação ao valor, porque houve muita melhoria, então quando vai vindo as melhorias o propósito é tudo encarecer, tudo subir mesmo. O bairro hoje tá valorizado! (…) quando a gente se mudou pra aqui era um bairro tão estranho, e hoje com as melhorias é até um lugar bom de se morar.” (GF Maria Tereza, P4).

Dos entrevistados do bairro Mirante do Tupi, 38,0% consideram que ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e 38,8% que ‘aumentou o valor das casas, mas não foi alterada a comercialização’ (Tabela 11, apresentada acima), portanto 76,8% consideram que o valor foi aumentado.

“(…) quando eu comprei aqui, cento e cinquenta metros, eu paguei quatro mil e quinhentos reais. Hoje nós compramos um lote aqui na esquina, custou hoje cento e trinta mil. (…) o cara comprou cinco lotes, por exemplo, na época cinco mil, seis mil e tal, esse que eu moro hoje eu comprei por seis mil e valorizaram um pouco, alguns venderam, entendeu? E alguns construiu pra alugar, tem várias pessoas que moram no bairro aqui de aluguel.”³³⁷ (GF Mirante do Tupi, P2).

E o aumento não gerou alteração na comercialização, como mencionado: “Aqui acontece com pouca frequência de ter assim essa comercialização de imóveis, das pessoas estarem vendendo. As pessoas compraram mesmo pra residir, elas não saem no geral, elas permanecem.”³³⁸ Relevante observar que os assentamentos em estudo não estão em áreas mais centrais do Município e, mesmo sob essas condições, apresentam uma evidente valorização, após as ações administrativas e investimentos públicos.

Dos entrevistados da Comunidade Dandara, 34,2% consideram que ‘aumentou o valor e a comercialização das casas’ e 51,3% que ‘aumentou o valor das casas, mas não foi alterada a comercialização’ (Tabela 11, apresentada acima), portanto 85,5% consideram que aumentou o valor, situação evidenciada pelos moradores.

“Que agora que tá agindo como um bairro normal. Entra gente, sai gente. Ninguém aqui ‘tá’ mais com essa “não pode vender”, que já não tem como você obrigar alguém a ficar no seu imóvel. Outra vez também por problema pessoal ou alguma dificuldade eles querem vender o seu imóvel e a gente não impede isso mais. Aqui valorizou demais, eu não tenho muita noção..., mas aqui subiu mais de 20%. Eu não vendo o meu aqui por duzentos mil. Primeiro que tem um valor pra mim que eu acho que dinheiro nenhum paga.”³³⁹

³³⁷Conforme pesquisa amostral, a proporção de acesso por aluguel, no bairro Mirante do Tupi, é de 11,7%, conforme dados da Tabela 4, apresentada anteriormente.

³³⁸ E2-Mirante do Tupi (30/04/2020)

³³⁹ E1-Comunidade Dandara (15/03/2020)

Quando comparamos os assentamentos, a Comunidade Dandara e o Bairro Jardim Felicidade apresentam, somados, 50,8% das respostas “aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização” (Tabela 12), apontando, predominantemente, a permanência das famílias, após os investimentos públicos, confirmando as conclusões apontadas no item anterior, baseadas nos dados demográficos desses assentamentos.

Tabela 12 – Impacto dos investimentos públicos no mercado de imóveis (pergunta 18.4), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.

	1	2	3	4	Total
Califórnia	27.2	20.0	15	14.3	21.4
Dandara	19.9	24.0	15	15.1	20.8
Jardim Felicidade	25.3	26.8	40	14.3	24.5
Maria Tereza	10.0	14.8	10	37.3	16.8
Mirante do Tupi	17.6	14.5	20	19.0	16.5
Total	100.0	100.1	100	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Aumentou o valor e a comercialização; 2) Aumentou o valor das casas, mas não alterou a comercialização; 3) O valor das casas permaneceu o mesmo, mas aumentou a comercialização; 4) Nenhuma alteração no valor e comercialização das casas.

Outros assentamentos que passaram por investimentos públicos na cidade, sobre os quais a pesquisa oportunizou um encontro por meio do pré-teste do grupo focal, vivenciam esse mesmo processo de valorização dos imóveis:

“Então, o que acontece no Morro do Papagaio³⁴⁰, com a chegada das obras e sem a chegada das obras, sempre chegou famílias, né, porque o Morro do Papagaio é um lugar central, de fácil localidade e acesso, então sempre chega e sai família, mas sempre ‘tá’ chegando, o aluguel aqui sempre foi caro, entendeu? Sempre foi caro, agora encareceu mais ainda porque as ruas abriram, muita gente começou a pôr lojas e tal, mas no morro não para de chegar gente.” (GF Pré-teste, P3).

“Terra é igual ouro, só valoriza, então aqui tem várias pessoas que tem vários aluguéis. A maioria dos comerciantes eles compram casa barata, entre aspas, barata pra eles, e aí constrói casonas, dois três andares e, e alugam, né? Aqui dentro do morro um dos negócios mais bem sucedido é o aluguel. Toda hora, toda hora, todo dia têm alguém procurando aluguel.” (GF Pré-teste, P3).

“O aluguel aqui hoje de um quarto, sala, cozinha, banheiro não é menos de quinhentos, seiscentos reais e é o que a prefeitura paga de um bolsa aluguel pra qualquer morador que ‘tá’ em situação de área de risco, entendeu? Os valores das casas, mesmo sendo em beco ainda, porque existe muitos ainda, aumentaram muito...” (GF Pré-teste, P5).

³⁴⁰O Morro do Papagaio é o nome popular de um aglomerado de favelas situado na regional Centro Sul do Município de Belo Horizonte, apresentando o total de 4.566 domicílios.

Apesar de quase 80% das respostas terem indicado que o investimento público aumenta o valor dos imóveis nos bairros, os testes estatísticos³⁴¹ realizados indicam que a percepção do impacto desses investimentos na comercialização e no valor dos imóveis depende de onde o entrevistado reside. Na Vila Califórnia a valorização resultou em diversas comercializações, mas, muitas delas, de permutas entre as famílias. No bairro Jardim Felicidade e na Comunidade Dandara, a percepção dos entrevistados é de que o aumento do valor não gerou um aumento da comercialização. Nos bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi, em que pese o efeito de alguma valorização, a percepção dos entrevistados é de que não houve alteração no ritmo da comercialização de imóveis nessas localidades.

6.3 Impactos das práticas sociais que favorecem a geração de rendas fundiárias

As classes populares reconhecem que os investimentos públicos geram benefícios econômicos para os proprietários que moram no local (opção 3), seguidos daqueles que possuem casas para aluguel (opção 2) e dos que possuem lotes vagos (opção 1), quando tomamos como referência a pergunta 18.5: “quem foi ou será beneficiado economicamente com os investimentos públicos?” (Tabela 13). A regra de aplicação para essa pergunta permitia várias opções de respostas, mas não oferecia a opção de “comerciantes”, mencionada por alguns moradores na opção “outros”, podendo ocorrer um certo subdimensionamento de sua importância.

Tabela 13 – Beneficiado economicamente com os investimentos públicos (pergunta 18.5), frequência das respostas.

Bairro	1	2	3	4	5	6	7	8	Total
Califórnia	13	73	73	9	15	3	16	20	167
Jardim Felicidade	8	49	107	4	22	5	11	11	187
Maria Tereza	31	39	78	7	13	16	13	4	130
Mirante do Tupi	29	50	67	13	22	0	3	3	125
Dandara	20	62	103	7	7	7	11	7	167
Total	101	273	428	40	14	31	54	45	776

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

³⁴¹Realizaram-se dois testes estatísticos para testar a hipótese nula de que as opiniões dos entrevistados sobre o impacto do investimento público, no mercado de imóveis no bairro/comunidade, são independentes da localidade de residência. A escolha do Teste Exato de Fisher é justificada pelo fato de que a frequência esperada para a categoria “o valor das casas permaneceu o mesmo, mas aumentou a comercialização” (opção 3) é menor que 5 em cada um dos bairros/assentamentos, condição necessária para a realização do Teste Qui-Quadrado. O resultado do teste permite rejeitar a hipótese nula a um nível de significância de 1%, vide valor-p igual a 0,0004998. De forma alternativa, removeu-se a resposta 3 da análise e calculou-se o Teste Qui-Quadrado, considerando apenas as opções de resposta 1, 2, e 3. Assim como no Teste Exato de Fisher, o resultado permite rejeitar a hipótese nula de independência entre as duas variáveis analisadas a um nível de significância de 1%, dado o valor-p igual a 1.288×10^{-9} (próximo de zero).

Opções: 1) Proprietários dos lotes vagos; 2) Proprietários das casas para aluguel; 3) Proprietários que moram no local; 4) Inquilinos; 5) Agentes imobiliários que ganham com a comercialização dos imóveis; 6) Outros; 7) Não sabe/não respondeu; 8) Outros: comerciantes (extraído da categoria outros).

Como abordado no capítulo 1 (item 3), o comportamento dos proprietários que estão na posse de suas moradias pode diferir dos “proprietários originais”. Enquanto os primeiros, administram a propriedade como valor de uso, os segundos, administram a propriedade como valor de troca e visam maximizar os ganhos, quer seja promovendo um loteamento privado irregular, como o Bairro Mirante do Tupi, quer seja buscando a melhor indenização pela perda da posse da terra, como os proprietários do Bairro Maria Tereza (em negociações com a ASVOG), do Bairro Jardim Felicidade (em negociações com a Prefeitura) ou da Comunidade Dandara (em negociações com o governo do Estado). Mesmo na apropriação da propriedade como valor de uso, os entrevistados entendem que há benefícios econômicos e sabem que houve alteração do preço do imóvel – interessante observar que, mesmo no senso comum, o solo urbano (opção 1) se valoriza, independente dos investimentos dos moradores em suas casas.

A análise dos dados qualitativos permite compreender alguns aspectos do mercado informal que ocorre associada à unidade doméstica (‘às casas’) e a uma outra forma que aparece como separada da unidade doméstica (‘das casas’)³⁴².

As práticas populares acessórias à unidade doméstica são caracterizadas pela presença de expansão vertical da moradia, de cômodos para aluguel, de loja no pavimento térreo e de subdivisão de lotes. As práticas separadas ‘das casas’ são caracterizadas por substituição dessas para dar lugar ao comércio ou a pequenos empreendimentos de uso residencial para aluguel.

“Eu não digo mais famílias porque o bairro já foi projetado pra uma quantidade de moradias, apesar de que essa quantidade multiplicou, por que multiplicou? Porque as pessoas foram casando os filhos e os filhos foi construindo no lote, apesar de que o lote é muito pequeno, numa faixa de 180 metros, mas foram construindo em cima, de lado, então isso aí aumentou muito a população do bairro, do Bairro Felicidade, por causa disso.”³⁴³

“Mais recentemente entrou água e luz. Se, se quando que o terreno foi valorizando, porque, vamos supor, a primeira pessoa que teve que vender, em geral as pessoas vendiam a casa. Depois elas já começaram até a se apropriar um pouco do valor do terreno, no sentido assim “ah, não, isso aqui vale mais!”³⁴⁴

As práticas populares acessórias à unidade doméstica são consideradas pelas classes populares como um ativo fixo para gerar uma renda complementar, relacionada à permanência da

³⁴²A destinação do imóvel para a finalidade de moradia constitui um dos requisitos para regularização fundiária por meio da usucapião coletiva e da legitimação de posse. Curiosamente, quando a exploração econômica é acessória à moradia, os juristas flexibilizam esse requisito, permitindo a regularização de usos mistos, por contribuírem para a sustentabilidade financeira da regularização. Fonte: BRASIL, 2016, p.46.

³⁴³ E3-Jardim Felicidade (02/05/2020)

³⁴⁴ E5-Comunidade Dandara (21/04/2020)

família e das novas gerações. Além de gerar novas ‘casas’ para os filhos, também geram, nas principais ruas de acesso, a ampliação do comércio.

“Não, tem aqueles que compraram a margem da avenida né que foram as sobras como eu te falei eu aproveitei uma delas, mas com direitos, que eu fui, fiz o registro e como era no fundo da minha casa tinha outra casa de uma tal Dona Maria, mas quase dentro do córrego. Ao ser desapropriado sobrou um espaço até bom aí eu fui e legalizei tudo direitinho, fiz uma loja e a pessoa que hoje trabalha nessa loja não é daqui, é de outro bairro. Aí meu filho fez uma casinha em cima da loja, ela paga o aluguel da loja e paga o aluguel pra ele dá casinha em cima, mas ela por exemplo é uma das pessoas que vieram, que não era daqui e tem muitas outras que não eram daqui que hoje até trabalha aqui.”³⁴⁵

“É, aí se você vier agora vai notar que tem mais obra sendo erguidas, novas lojas, (...) a continuidade dessa loja que hoje é salão, o mesmo dono já bateu laje no restante pra fazer loja também, tem lojas de topa tudo em frente, todos muito bom!”³⁴⁶

Figura 37 – Expansão das edificações para aluguel e comércio.



Fonte: Foto realizada pela autora em fevereiro de 2019.

As práticas separadas das unidades domésticas buscam a possibilidade de tirar vantagens do bairro qualificado e valorizado, o termo ‘valorizado’ compreende os novos valores de uso e as facilidades da localização qualificada pelos serviços. Esses novos valores de uso atraem, para os bairros, famílias que se dispõem agora a morar de aluguel nessas localizações.

“Os que tem comércio aqui hoje igual o chicletinho, a mercearia Santo Antônio que é do gaguinho, aqui na rua 12 pertinho da minha casa, que já moravam aqui, que criaram a família toda aqui e apareceu essa oportunidade e eles abriram comércio.”³⁴⁷

“Assim, eles estão utilizando os espaços que a prefeitura deixou, né. A prefeitura fez um canteiro de... um jardim pequeno, eles estão os... alguns moradores estão

³⁴⁵ E2-Vila Califórnia (29/04/2020)

³⁴⁶ E2-Vila Califórnia (29/04/2020)

³⁴⁷ E2-Vila Califórnia (29/04/2020)

agindo de má fé, estão destruindo esse canteiro e construindo garagem, casa, essas coisas.”³⁴⁸

“A gente tem isso também. Entendeu? Eu vou... pegar meu vizinho aqui. O meu vizinho quando veio pra cá, ele veio nessas condições de morar de aluguel num ‘comodinho’ pequenininho, morava num cômodo mesmo, né, entendeu? Acho que... chovia lá dentro da casa dele molhava lá fora, era mais ou menos assim. Ele tinha uma esposa e um filho. Passou por uma situação muito difícil, né. E depois tinha um moço aqui que morava aqui, meu vizinho, primeiro, segundo morador acima da minha casa, ele é de Machacalil, a gente tem muita gente daqui de Machacalil. Aí... aí ele perdeu a esposa, “ah, vou voltar pra minha terra” e quis vender a casa dele. Então aí esse menino ‘tava’ com muita dificuldade morando de aluguel, mas ele já ‘tava’ trabalhando, ‘tava’ vendendo a casa dele por quinze mil, ele comprou a casa dele por quinze mil reais, entendeu? Ele comprou a casa dele, o moço foi embora e ele... Aí ele deu uma melhorada na casa e colocou uma merceariuzinha debaixo, ele colocou uma merceariuzinha, construiu a casa dele. Ele viu a oportunidade de conseguir uns barracos de aluguel, aí ele conseguiu... ele conseguiu no lote dele três barraco de aluguel. Ele conseguiu a casa ele e construiu mais dois barraquinhos no fundo... mais três barraquinho no fundo. E aí depois como a merceariuzinha dele foi dando um dinheirinho e tal e tudo, tinha uma senhora aqui no bairro que queria ir embora daqui também e tava vendendo a casa, ele comprou a casa dela por trinta e cinco mil, jogou no chão e construiu um predinho de dois andares. Fez seis moradias. Três embaixo e três em cima. Tudo alugado. Então assim, ele é um cara que veio de lá de Mendes Pimentel, mas que veio pra cá porque tinha outros parentes que morava aqui, ele veio morar de aluguel nessa casa de outros parentes e aqui ele conseguiu melhorar de vida. Construiu a casinha, foi melhorando, entendeu? Depois teve mais um outro aqui que também é de lá também de Machacalil que ele mora, né, aí vendeu e comprou também, né. Ele hoje ele tem aqui... tem seis... nove... ele tem onze imóvel de aluguel aqui, entendeu? Tudo alugado. Então assim, então hoje essa... a melhoria do bairro de... de saneamento, de asfalto, de linha de ônibus, de escola, de centro de saúde, essa melhoria trouxe essa população que provavelmente antigamente não viria procurar um aluguel no Felicidade.”³⁴⁹

Os comportamentos das classes populares, se entendidos como práticas especulativas, poderiam ser considerados como uma forma de “protoespeculação”³⁵⁰, quando essas classes utilizam o imóvel como valor de consumo e de investimento, almejando algum retorno adicional, no momento de venda ou de “especulação passiva”, quando a diferença entre o preço final e o inicial é uma renda, sem que modificassem a terra ou sem que tivessem controle dos fatores que geram os incrementos de preço, conforme apontado no capítulo 1 (item 3).

A prática de mercado informal acessória às unidades domésticas não aparece como uma protoespeculação, quando ocorre em resposta às necessidades sociais da família (filhos constituindo outro núcleo familiar, por exemplo) ou em resposta às necessidades de permanecer na localidade (venda de meio lote para construção da moradia, aluguel da garagem ou construção de cômodo para

³⁴⁸ E1-Vila Califórnia (21/03/2020)

³⁴⁹ E1-Jardim Felicidade (21/03/2020)

³⁵⁰ Jaramillo (2009)

geração de renda) – mas de fato: “ninguém, por exemplo, ignora que, ao produzir a sua própria casa, também está obtendo um patrimônio”(SANTOS, p.38, 1981).

“São de vários locais. Veio muita gente do interior. Quem tem casa embaixo faz casa de aluguel em cima ou faz mais um pedacinho pra alugar, entendeu? Aí automaticamente aumentou o número de comércio.”³⁵¹

A prática de mercado separada das unidades domésticas, como a comercialização de terrenos vagos nos bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi e a aquisição de casas para finalidade de aluguel no bairro Jardim Felicidade são formas de especulação passiva³⁵², que têm como resultado a elevação dos preços de terrenos da moradia popular, contradições presentes nos assentamentos de interesse social.

“Ele acontece! E hoje é algo que está me preocupando um pouco, que antes ele era só compra e venda de imóveis, mas de troca simples, então você morava em um dado lugar e queria vir pra cá e eu ir pra lá, então era uma troca por outro. Hoje tem alguns pontos que já começam a saída de uma família e, naquele lote que a família morava, é construído um prédio ou um conjunto de casas, mais simples, por um outro morador do bairro e ele começa a alugar. Então antes a gente não tinha esse perfil de aluguel, hoje eu já começo a ver um perfil de aluguel crescente aqui. Não sei te dizer hoje qual que seria a porcentagem, mas é a olhos vistos que no início não existia e agora nos últimos dez anos isso tem crescido. (...) Não é nenhuma construtora ainda que está indo pra cá pra poder fazer essa construção, ainda está um pouco que domestica essa construção.”³⁵³

“Na minha opinião, depois que nós fizemos tudo isso, muita gente comprou para investimento. É porque a coisa era muito barata, o bairro dentro de Belo Horizonte. Então na minha opinião, eu acho que eles compraram para investimento, mas 70% a 80% precisava de moradia.”³⁵⁴

“Vender até que não, vender não. Quem tinha lote construiu, fizeram casa de aluguel pra alugar. Pessoas alugaram casas aqui no bairro, então o bairro cresceu bem mesmo viu?”³⁵⁵

“Poucos que venderam, umas duas pessoas que eu sei que conseguiu vender. Mas a maioria que tão vendendo lote aqui é gente que já tinha lote, que não precisava e comprou só pra ter. Agora tá vendendo, tipo assim... comprou pra investir dinheiro, né! Na época também se eu tivesse eu tinha comprado uns 2 lotes aqui pra depois deixar pros meus filhos, né? (...) tem gente aqui que tem 2, 3 lotes.”³⁵⁶

Também não se pode deixar de apontar as relações entre o mercado informal e o tráfico de drogas, práticas que não podemos denominar como do ‘campo popular’, pois se colocam em confronto às formas de reprodução social das famílias, cuja lógica inclui preservar os filhos e obter

³⁵¹ E4-Vila Califórnia (18/05/2020)

³⁵² Jaramillo (2009)

³⁵³ E5-Jardim Felicidade (11/05/2020)

³⁵⁴ E4-Maria Tereza (01/05/2020)

³⁵⁵ E3-Mirante do Tupi (01/05/2020)

³⁵⁶ E3-Mirante do Tupi (01/05/2020)

reservas de valor para situações emergenciais. O tráfico de drogas³⁵⁷ constitui uma relação econômica, relacionada a um modelo de organização hierarquizada, dependente do uso da força por meio do armamento, constringendo a liberdade dos moradores, nesses assentamentos.

Nessa pesquisa, os moradores não apontaram a presença de práticas de grilagem de terras pelo poder relacionado ao tráfico de drogas. Embora não mencionados, há indícios dessas práticas na área de preservação ambiental da Comunidade Dandara, que foi preservada, por muitos anos, pelos movimentos que originaram a ocupação e, em Belo Horizonte, na região da Izidora, por meio de práticas de cercamento, de expulsão de famílias, de assédio do crime organizado sobre os movimentos sociais de luta pela moradia.

Como será abordado a seguir, o termo ‘valorização’ também se refere à redução do custo social das famílias, por meio da ampliação dos valores de uso para os moradores, reconhecidos como ganhos não monetários. Isso torna os bairros mais atrativos e fornece alternativas para a permanência das famílias, agora com maior nível de conforto.

6.4 Impacto social das ações administrativas e investimentos públicos em valores de uso

Os impactos em valores de uso têm a maior parte de seu conteúdo originado de uma pergunta aberta, feita por ocasião da realização dos grupos focais: ‘Quais mudanças que as pessoas perceberam no bairro onde vocês moram após as melhorias que ocorreram?’. Posteriormente eram realizadas perguntas mais específicas sobre os impactos na permanência ou saída das famílias e sobre as alterações de preço dos imóveis. O termo ‘valorização’ é compreendido como valores em geral pelos participantes das entrevistas e dos grupos focais, não somente os de troca (valores monetários) mas os de uso (valores não monetários). Dentre eles, os de melhoria dos bairros, das casas, das condições de vida; o acesso ao comércio e à segurança; a remoção de estigmas e preconceitos, além de aspectos como a autoestima e as mudanças de referências culturais.

6.4.1 Melhora dos bairros, das casas e das condições de vida

Somos um bairro! Essa expressão aponta como os moradores e lideranças enxergam as transformações por que passam seus bairros ao longo do tempo, quer pelos investimentos das associações dos moradores, quer pela chegada dos investimentos públicos. De qualquer modo, as transformações dos bairros têm ganhos, que são materializados nas falas, pelas mudanças de

³⁵⁷ As razões da atividade do tráfico de drogas terem se tornado expressão de uma guerra violenta motivam estudos acadêmicos diversos. Muitos desses ressaltam que não é a circulação e o consumo que geram a violência, mas, sim, o monopólio dos lucros pelas organizações. Fonte: <https://www.cartacapital.com.br/opinioao/o-trafico-de-drogas-e-uma-tragedia-porque-e-a-cara-do-capitalismo/>. Acesso em: 14 de maio de 2021.

condições de vida – de saneamento básico, de acesso, de educação, de saúde, de segurança - e também de algumas mudanças culturais, chegadas de novos moradores, rompimento com os antigos valores, que incluíam cuidados com as hortas e os animais, rompimento com estigmas, preconceitos e obtenção de uma autoestima individual e coletiva.

Na Vila Califórnia os moradores ressaltam as melhorias das condições de saúde:

L: “(...) antigamente, quando chovia o rio enchia, transbordava, tinha casa que era alagada, tinha gente que perdia móveis, bujão de gás nós vimos tudo isso quando o córrego era aberto e depois que houve a pavimentação houve melhorias” (GF Vila Califórnia, P1)

“(...) teve muita melhoria a respeito disso da saúde, as crianças não correm mais dentro do córrego, tem o asfalto pra eles brincarem.”³⁵⁸ (GF Vila Califórnia, P2)

Melhoras das condições de educação: “Olha, eu quero me expressar a respeito do CRAS³⁵⁹. O CRAS ajudou muita gente que nos estudos que tinha EJA³⁶⁰” (GF Vila Califórnia, P4). E sobre a melhoria das condições socioeconômicas: “Então hoje em dia você vê que as pessoas hoje em condições financeiras são bem melhores” (GF Vila Califórnia, P3). Em especial, a abertura da avenida Avaí melhorou o acesso, as condições de transporte e nela se localizam os lotes mais valorizados da localidade – as casas com testada para avenida foram beneficiadas em relação àquelas que estavam nos becos. Essa condição ampliou a oferta de cômodos para aluguel para pequenos comércios.

Os moradores consideram a ampliação do comércio um grande benefício para todos: “E as aberturas dos comércios lá foi muito interessante pros moradores, não tem necessidade de deslocar. Ali a gente tem tudo! Ficou muito bom!” (GF Vila Califórnia, P4). Inclui o entorno da vila, formado pelos Conjuntos Califórnia I e II e pelo conjunto Novo Dom Bosco.

“A questão do comércio daqui valorizou demais. Na verdade, aqui virou um polo de comércio, ou seja, você não precisa sair daqui pra lugar nenhum pra comprar nada aqui tem tudo e de tudo, entendeu? E você costuma encontrar coisa aqui mais barato do que em outro lugar que você pode ir, entendeu? (...) trouxe muito benefício pra gente! Você percebe que tem pessoas que moram aqui no conjunto e as pessoas sai de lá pra vir aqui embaixo, devido a questão de custo benefício porque o preço é melhor, entendeu? As mercadorias são de qualidade. Tem a mesma qualidade que você vai em outro lugar!” (GF Vila Califórnia, P3).

³⁵⁸ As iniciativas públicas mais recentes priorizaram a reintegração dos cursos d’água à paisagem, abrindo mão da canalização como única solução para a drenagem urbana.

³⁵⁹ O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, responsável pela organização e oferta de serviços de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em áreas de vulnerabilidade e risco social.

³⁶⁰ Educação de Jovens e Adultos – EJA. AGD EJA é regulamentado pelo Conselho Municipal de Educação por meio do Parecer N° 093/02 e pela Resolução N° 001/03.

Além dessa condição, as regras da cidade formal parecem não ser as mesmas da ‘favela’. O comércio da favela é bem menos regulado do que o da cidade. Isso, inclusive, aumenta a demanda por essa localização e, conseqüentemente, amplia os preços do ‘aluguel’ para fins comerciais, beneficiando, de forma diferenciada³⁶¹, aqueles ‘sortudos’ com frente para a nova via:

“S: “(...) se você chegar aqui hoje e procurar uma lojinha pra alugar você não encontra não, é difícil! Porque a demanda e a procura tá sendo muito alta, porque aqui virou um polo de comércio. Todo mundo quer montar um comércio aqui porque aqui funciona o comércio o dia todo. Se você for em outro bairro pra comprar alguma coisa, se a gente chegar lá 6 horas já tá fechado, aqui você pode vir 7 horas da noite que tá funcionando. Funciona supermercado, funciona açougue, funciona tudo! Então, ou seja, tá todo mundo querendo comércio aqui! Porque até mesmo em questão dessa pandemia a gente percebe que Belo Horizonte parou, mas se você tivesse frequentando aqui, você percebe que aqui não parou nada. Aqui não parou nada! (...) um aluguel aqui tá o mesmo preço de um aluguel em qualquer lugar que você for procurar!”(GF Vila Califórnia, P3).

Os moradores do Jardim Felicidade alertaram sobre a importância de deixar no passado os estigmas iniciais de conjunto³⁶² e dos nomes pejorativos, como “AMABEL”: “(...) já foi aprovado na câmara, as ruas já mudaram de nome, tem lei pra cada rua e essa forma de falar da gente, de chamar o bairro de favela ou de conjunto eu acho que é uma forma de deixar de valorizar” (GF Jardim Felicidade, P10).

De fato, as reivindicações dos moradores do bairro levaram à implantação de rede de esgotamento sanitário oficial, de energia elétrica, de duas escolas de ensino médio, de uma unidade municipal de educação infantil, de dois postos de saúde, de pavimentação das vias, de solução para as áreas de risco³⁶³, de quatro linhas de transporte público, de projetos sociais, como o Fica Vivo³⁶⁴, a Comissão Pastoral da Terra - CPT³⁶⁵. Essas melhorias não constituem somente uma ‘conquista’ material, mas de autoestima dos moradores, de orgulho, de amor e de afeto.

“E eu falo isso por mim mesma, do quanto isso mudou a minha percepção, a própria percepção que a gente tem da gente mesmo porque a gente se sente

³⁶¹Interessante observar essa característica de renda diferencial dentro do assentamento, entre os imóveis situados no beco e os imóveis situados na avenida, com maior demanda de utilização pelo comércio e acesso aos serviços.

³⁶²Esse estigma inicial, conforme moradores, afeta a forma como as polícias militar e civil atuavam no bairro: “(...) vem tratando a gente igual trogloditas, a maneira de parar, a maneira de questionar, até de revistar assim, às vezes eu vejo muito como uma afronta à população” (GF Jardim Felicidade, P6).

³⁶³“O que hoje temos de casas em área de risco são as ocupações irregulares de pessoas que não conseguiram comprar a casa devido a essa indenização de onde receberam, de onde vieram e foram achando pedaços ainda próximos ao córrego e feito a construção” (GF Jardim Felicidade, P5).

³⁶⁴Instituído no ano de 2003, o Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! atua na prevenção e na redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens de 12 a 24 anos, em áreas que registram altos índices de homicídios e violência.

³⁶⁵A Comissão Pastoral da Terra (CPT) é uma instituição civil, sem fins lucrativos, criada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em junho de 1975, para ser um serviço e suporte à causa dos trabalhadores do campo e sua organização.

incluído, a gente se sente valorizado, nossa tá chegando asfalto na minha rua! Então eu lembro que o asfalto pra mim foi um marco! Na verdade, foram dois marcos: o asfalto e a linha telefônica. Então isso assim, eu acho que melhorou muito, inclusive a forma como a gente percebe o bairro e como a gente se percebe.” (GF Jardim Felicidade, P7).

“Quando eu cheguei no Felicidade já era esse período de transição, né? Eu ainda não me apropriava muito desses acontecimentos, mas sentia a questão do asfalto, como um menino que brincava ali na rua, da rua esburacada à asfaltada eu fui vendo que isso trouxe muita qualidade de vida. Mas as outras estruturas públicas, centro de saúde, escolas, elas já estavam mais consolidadas. Algo mais recente, mas eu senti que não teve um impacto tão relevante na comunidade foi um investimento público que a COPASA fez, junto ao governo, que é a retirada do esgoto do córrego. O nome é o Córrego Fazenda Velha. E muita gente não acreditava que era possível e hoje quem anda às margens do córrego vê água praticamente cristalina!” (GF Jardim Felicidade, P1).

“E eu falo pra você: já sou avó e não penso em mudar daqui. Aqui eu consigo sair pra trabalhar, eu consigo acessar vários serviços, sabe? E falo pra você uma fala de uma vizinha minha: "eu mudei daqui, voltei pra cá e daqui eu não saio"! Então os imóveis aqui agora não estão tão fáceis pra comprar como antes não.” (GF Jardim Felicidade, P3).

No bairro Maria Tereza, os moradores mencionam a motivação gerada pela chegada das redes oficiais de água e energia elétrica, pela chegada de mais pessoas para o bairro e pela instalação de mais atividades comerciais.

“Eu vi também que aumentou o número de comercio aqui no bairro, isso ajuda bastante. Várias pessoas abriram os comércios aí. E eu tenho fé em Deus, que as coisas hão de melhorar! Se vier o esgoto e, futuramente, o asfalto... esse bairro aqui tem tudo pra poder, assim, se alavancar bastante no comercio.” (GF Maria Tereza, P2).

Essa ‘demora’ se relaciona com o histórico do bairro, em especial, com o Termo de Ajustamento de Conduta realizado pelo Ministério Público com a COPASA e a CEMIG (Anexos C e D), que limitava a implantação dessas infraestruturas em bairros irregulares, conforme pode ser observado na linha do tempo (Figura 33). “Olha a gente tem um problema muito grande, que quando a gente vai procurar ajuda, a resposta que a gente tem é que o nosso bairro não está legalizado” (GF Maria Tereza, P4).

No Bairro Mirante do Tupi, para acessar um transporte público, era necessário caminhar muito a pé – então, a chegada do transporte coletivo para o bairro foi uma ‘conquista’ muito mencionada, seguida da rede de abastecimento de água e da rede de energia elétrica: “O bairro demorou chegar um pouco o progresso aqui, tem acho que uns vinte anos, dezoito anos que eu moro aqui, mas já melhorou bastante, tem um ônibus agora que atende a população aqui” (GF Mirante do Tupi, P3).

“(…) resumidamente falando, eu acho que o acesso aqui hoje ele é essencial pra nós, porque o bairro está bem afastado do comércio principal e a gente tem muita

dificuldade de locomover aqui. Então com esse asfalto, com esse pouco benefício que entrou aqui já tem ajudado bastante!” (GF Mirante do Tupi, P4).

Na Comunidade Dandara, além de luz, água e rede de esgotamento sanitário, foram construídos um posto de saúde, a escola de jovens e adultos no centro comunitário e o ‘asfalto’ (pavimentação da avenida Dandara).

“(…) o esgoto pra mim foi fundamental, porque a água e luz eu até ficava, mas a questão de você saber que tem uma fossa dentro da sua casa, que pode dar infiltração, pode afundar, dava mal cheiro, então assim, dava barata, rato e isso acabou.” (GF Comunidade Dandara, P4).

A obtenção dessas melhorias tem significado de vitória, de alegria, de honra, de orgulho, de satisfação, de respeito para os moradores:

“Antes a gente era visto como um favelado, como alguém assim um pouco insignificante. Escutava muito dentro dos ônibus, muita chacota, éramos chamados de pé vermelho, pé de Toddy e com as melhorias, nós começamos a ser vistas com outros olhos, deixou de ser aquele Dandara de favelado, aquele Dandara de gente pequena, porque era assim que a gente era visto! Com as melhorias todo mundo passou a olhar Dandara com outros olhos!” (GF Comunidade Dandara, P1).

“(…) hoje nós somos assim respeitados, hoje a gente pode comprar um móvel e o Ponto Frio entregar, a Casas Bahia, (...) coisas tão simples que o ser humano necessita, um correio.” (GF Comunidade Dandara, P5).

“(…) tudo o que hoje eu presencio no Dandara pra mim é de extrema alegria, não tem comparação, os meus olhos enchem de água, eu fico satisfeita porque hoje eu tenho honra de falar que nós moramos aqui e eu não deixo ninguém falar mal do Dandara, não. Se falar mal do Dandara vai mexer comigo! Mas é isso aí, poucas pessoas conhecem sobre essa história!” (GF Comunidade Dandara, P4).

“(…) eu me sinto orgulhosa aqui em casa da gente ter um comprovante de endereço no meu nome, um comprovante de endereço no nome do meu marido!” (GF Comunidade Dandara, P4).

“(…) hoje muitas famílias chegaram que não são da época que surgiu a comunidade Dandara. Eu falo que a gente também passou por etapas, antes ganhávamos o nome de invasores, depois comunidade e hoje a gente pode dizer que nós somos um bairro, bairro do Trevo-Dandara. Isso é muito satisfatório! Teve muito crescimento de pessoas, bastante!” (GF Comunidade Dandara, P5).

E um dos aspectos importantes para a família, as ‘conquistas’ também significam segurança de posse e ressaltam dois aspectos: i) as famílias melhoram as suas casas para morar; ii) as famílias investem nas casas, quando têm segurança de posse.

“(…) nós vivíamos nos gatos e a gente sofria muito porque às vezes tinha luz e água, às vezes não, porque sempre era cortado, era muita dificuldade! E a insegurança da gente viver num lugar ameaçado (...) e depois que as melhorias começaram a chegar, o povo começou a sentir mais seguro! O povo começou a investir nas casas, começou a construir, começou cada um arrumando a sua casinha.” (GF Comunidade Dandara, P7).

“E a gente percebe também as casas, que estão sendo construídas, as pessoas estão preocupadas, fazendo o acabamento, fazendo as casas bonitas. Hoje nós temos a padaria muito boa aqui que abastece todo o Dandara.” (GF Comunidade Dandara, P3).

Os investimentos públicos de melhoria dos bairros, das casas e a ampliação do acesso aos programas sociais e serviços são fatores relevantes para a preferência das famílias de permanecerem nas comunidades, em especial nas que estão bem localizadas na cidade:

“Então hoje em dia, hoje dentro das comunidades, tem muita gente que está lá dentro que ele não quer sair, sabe? Até porque a maioria das comunidades é cercada de tudo muito perto, os conjuntos habitacionais hoje que eles oferecem é periferia, é muito longe, não tem uma farmácia, não tem um hospital, não tem a UMEI, não tem um posto de saúde, então comunidades mais remanescentes, há mais tempo dentro da cidade de Belo Horizonte, ela é praticamente central, então por isso que pessoas preferem ficar ali.” (GF Pré-teste, P1).

“Eu sou da NUDEC, eu sou CONFORÇA, eu sou liderança, o que você imaginar eu faço da minha vida, então hoje eu agradeço muito a gente ter uma vila e nós temos tudo na vila, eu tenho uma vila totalmente urbanizada, com rede de esgoto, rede de água, rede de fluvial. Eu sou meia chata com a URBEL, com a prefeitura! Eu tenho obra do orçamento participativo, eu tenho obra do PEAR, eu tenho obra do PAC, tem uns conjuntos de prédio maravilhoso, mas tudo isso foi com muita luta, com muita cobrança, que eu cobro mesmo, hoje eu me sinto uma pessoa feliz, vejo noventa por cento dos moradores eles são felizes também no lugar onde moram.” (GF Pré-teste, P3).

Esses valores não monetários, relacionados ao uso e à vida cotidiana, fortalecem a permanência das pessoas após os investimentos públicos. E, para observar essa relevante questão, na pesquisa amostral, colocando o entrevistado para imaginar uma situação hipotética: ‘imagine que sua casa, antes dos investimentos públicos, valia R\$ 60.000 e após os investimentos públicos ela valerá R\$ 120.000. Nessa pesquisa chamamos de valorização esse encarecimento causado pelo aumento da procura por imóveis’. Considerando essa situação hipotética, a pergunta ‘se você recebesse uma oferta de compra da sua casa?’ (pergunta 19), tinha cinco opções e, para avaliar, a comparamos com a forma de aquisição da moradia (pergunta 11), conforme dados apresentados na Tabela 14, rerepresentada abaixo.

Tabela 14 – Oferta de compra da sua casa (pergunta19), proporção por forma de aquisição da moradia.

	1	2	3	4	Total
Compra	22.0	2.3	9.7	65.9	99.9
Ocupação	7.5	1.5	10.4	80.6	100.0
1	30.4	0.0	17.4	52.2	100.0
7	13.4	2.4	8.5	75.6	99.9
8	15.6	2.2	28.9	53.3	100.0
9	31.7	2.4	23.2	42.7	100.0

Outros	31.2	0.0	18.8	50.0	100.0
Total	21.1	2.1	12.9	63.9	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da pergunta 19: 1) Venderia e compraria outra casa em outro local? 2) Venderia e compraria um apartamento próximo ao centro? 3) Permaneceria no bairro/comunidade e buscaria uma casa melhor? 4) Permaneceria nessa mesma casa?

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item 'compra'; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

De modo geral 63,9% dos entrevistados permaneceriam na mesma casa em que estão, 21,1% venderiam e comprariam outra casa em outro local, 12,9% permaneceriam no bairro e buscariam uma casa melhor e 2,1% venderiam e comprariam um apartamento próximo ao centro (Tabela 14, apresentada acima). De fato, é bastante expressivo 76,8% dos entrevistados optarem por permanecer no bairro em que estão, mesmo em uma situação hipotética de dobrar o valor do imóvel que construíram ao longo do tempo³⁶⁶. E, se compararmos essa opinião com a forma de aquisição, podemos elucidar mais e melhor a relação de dependência das respostas à forma de aquisição.

Nota-se que o percentual de entrevistados que obtiveram a moradia por meio de ocupação, 80,6% permaneceriam na mesma casa e 10,4% buscariam uma casa melhor no bairro/comunidade, somando 90% daqueles que permaneceriam, apesar da valorização. Esses percentuais também são elevados, quando a obtenção foi por meio de doação, 75,6% e 8,5% respectivamente (Tabela 14, apresentada acima). Tais percentuais se reduzem entre aqueles que obtiveram por compra, 66% e 9,7%. Entre aqueles que adquiriram o acesso por herança ou aluguel, ressalta-se o percentual daqueles que venderiam a casa e comprariam outra, em outro local (opção 1 da Pergunta 19), superando os 30%. Convém mencionar, entretanto, que esses 3 grupos representam apenas 105 dos 762 entrevistados (aproximadamente 14%).

A pesquisa aponta que há uma redução de 90% para 76% da tendência à substituição de famílias por oferta de compra, dependendo da forma de aquisição³⁶⁷ - apontando uma relação muito relevante de que os investimentos públicos e ações administrativas que incrementam os preços, pelo aumento da procura de imóveis, não é suficientemente forte para uma maior expressividade do

³⁶⁶ O questionário solicita ao entrevistado imaginar que a casa, antes dos investimentos, valia R\$ 60.000,00 e, após os investimentos, valerá R\$ 120.000,00, supondo uma oferta de compra, racionalmente 'irrecusável', considerando uma valorização de 100% do valor inicial. Mesmo nessas situações, o percentual de entrevistados que não comercializariam a casa chega a 63,9%.

³⁶⁷ O Teste Exato de Fisher foi executado para se testar a hipótese de que a decisão de vender ou não a casa, após a valorização do imóvel, independe da forma de aquisição da mesma. O resultado permite dizer que existem evidências estatisticamente significativas, a um nível de confiança de 1%, de que essa hipótese não é verdadeira, ou seja, as duas variáveis são dependentes entre si. Em outras palavras, pode-se dizer que a decisão sobre a venda da casa depende, em certo grau, da forma em que a mesma foi adquirida.

fenômeno da gentrificação em determinados assentamentos. Isso confirma a evidência de que a ‘gentrificação’ não é um fenômeno fatalmente observável como resultante da valorização, em especial, nos assentamentos cuja forma de aquisição foi por meio de ‘luta’, quer essa luta seja expressa por meio da aquisição por ocupação, como o caso da Comunidade Dandara ou por meio da aquisição por doação de terras, como o caso do Bairro Jardim Felicidade.

Porém, o aumento dos preços de aluguel, nessas localidades, constitui uma aparente percepção de que famílias com rendas mais altas passam a morar nessas localidades, entretanto isso pode não ser confirmado – e estarmos diante de uma situação de um comprometimento maior das famílias com o aluguel, nessas localidades, como apontada em uma nota de rodapé anterior – um certo ‘fechamento das favelas’ como um local acessível para aqueles que chegam nas grandes cidades, acirrando as desigualdades de acesso à moradia e, por outro lado, como uma ‘conquista’ daqueles que permanecem em melhores condições de vida.

6.4.2 Estigmas, preconceitos, autoestima e mudanças de referências culturais

Alguns dos valores ‘não monetários’ são aqueles que se referem às alterações simbólicas de estigmas e preconceitos que estão, por vezes, cristalizados nessas formas de aquisição da moradia. As ações administrativas e investimentos públicos não são a materialização somente das condições de vida, são fonte de ressignificação das histórias das pessoas e desses lugares. Por vezes, ‘aquilo que se fala de’ são motivações que marcam profundamente a vida dessas pessoas e as tornam motivadas às mudanças e às ‘escolhas’ profissionais, inclusive são orientadas por essas mesmas ressignificações. Para falar de simbolismos e significados, compreender a relação desses com o tempo de chegada de cada família torna-se fundamental. De forma genérica, cravando alguns conceitos relevantes entre o tempo dos ‘antigos’ e o tempo dos ‘recém chegados’, pretende-se elucidar essas práticas sociais diferentes com o lugar.

Os antigos foram sobreviventes das dificuldades iniciais, como a saída para o trabalho nas madrugadas, com barro nos pés, sem água, sem luz, com a lanterna na mão para trabalhar; longas caminhadas até o centro para reivindicar a moradia, com impactos na saúde; longas caminhadas até o transporte coletivo mais próximo e, por vezes, em situação de insegurança para as mulheres; alagamentos e contaminação pela presença de esgoto doméstico; dificuldades para receber correspondências, entregas por falta de código de endereçamento postal. Essas condições, como tratadas anteriormente, motivavam as lutas reivindicativas pelas melhorias e, apesar disso, os ‘antigos’ ainda compreendem esse processo como a realização de um ‘sonho’, algo do ‘plano de vida’, pois os sacrifícios relacionados ao pagamento do aluguel, por vezes, significavam a impossibilidade de acesso aos alimentos, com a regularidade adequada.

Por essas razões, os investimentos públicos são valores extra monetários, de alteração da autoestima e percebidos diferentemente pelos ‘antigos’, cheios de memórias de lutas e ‘conquistas’ em relação aos ‘recém-chegados’, que usufruem das lutas anteriores sem se reconhecerem nelas. Por vezes, há menção de que os ‘recém chegados’ também constituem um grupo de ‘sangue novo’, com disposição para continuidade das lutas coletivas, visão não generalizada entre os participantes dos grupos de discussão de bairros como o Maria Tereza e o Mirante do Tupi.

“Eu vejo que as pessoas que estavam desde no início elas saíram porque estavam cansadas de participar, correr atrás muito tempo. As pessoas que estão chegando agora, estão com sangue novo, aí participam mais das reuniões.” (GF Maria Tereza, P2).

“Lutamos muito, aqui tem muita gente guerreira que lutou pra poder esse bairro transformar o que é hoje e chegaram pessoas, encontraram pronto e querem deturpar o que está pronto.” (GF Jardim Felicidade, P4).

“Sobre essa chegada de novas pessoas para o nosso bairro num certo ponto foi bom, mas muitos vieram com a cabeça dizendo ‘Ah, eu vou lá pra aquele lugar lá, lá é uma favela e tal’ chegaram aqui e notaram que aqui não é nada daquilo do que eles falam lá fora.” (GF Jardim Felicidade, P4).

Por outro lado, para os ‘antigos’, as mudanças provocadas pelo ‘desenvolvimento’³⁶⁸ são alterações de suas referências culturais anteriores, situações mais relacionadas às mudanças maiores de configurações urbanísticas, que implicaram em maior número de remoções e reassentamentos, por vezes em prédios, tipo de moradia que requer uma adaptação dessas famílias, maior do que aquelas que irão permanecer nas localidades urbanizadas, situação que configura outro grupo de pessoas.

“(…) por um lado a gente entende que tem a necessidade do desenvolvimento, mas por outro a gente sente porque aquela pessoa perde um pouco da identidade dela, da raiz dela, da origem e aquilo que ela construiu com luta.” (GF Pré-teste, P4).

“Então foi feito de uma forma muito assim... na base do concreto mesmo, sem respeitando a história, destruindo histórias de vidas em tesouros.” (GF Pré-teste, P7).

“Quando eu nasci, aqui era cheio de pulga, percevejo, carrapato, lacraia, rato, tudo quanto é tipo de praga, porque era lama, mato e terra e hoje melhorou bastante, mas no começo dessas obras foi muito desgastante, principalmente pros mais antigos, tiveram que deixar suas plantas, suas árvores, seus terreiros, suas galinhas.” (GF Pré-teste, P7).

“(…) esses empreendimentos habitacionais também chegaram aqui no território, as pessoas as vezes perdem um pouquinho da sua identidade quando sai de um lugar pro outro, muitos já venderam seus apartamentos exatamente porque não deram

³⁶⁸ O termo desenvolvimento foi utilizado por alguns moradores como um tipo de progresso que envolvia os moradores de suas práticas sociais e culturais anteriores, portanto, impactando negativamente as formas como eles valorizam essas novas configurações.

conta. (...)toda aquela construção social da sua identidade com os vizinhos do lugar, isso tudo é perdido, isso é lamentável na hora dessa mudança.” (GF Pré-teste, P2).

Nesse sentido, nessas localidades, as intervenções públicas atingem grupos diferentes e distribuem desigualmente os ônus e os benefícios da urbanização, decorrentes do processo de urbanização entre eles. O primeiro grupo é formado por ‘moradores que permanecem’ após a urbanização que, em geral, internalizam ganhos de valores não monetários (autoestima, por exemplo) e monetários (possibilidade de recuperar os investimentos realizados na construção de suas moradias e algum ‘lucro’), mas decidem permanecer pelas relações estabelecidas com o lugar e pelas facilidades urbanas adquiridas. O segundo grupo é formado por ‘moradores reassentados’ nas proximidades que, em geral, internalizam os ganhos decorrentes da valorização e os ganhos de valores não monetários, entretanto, os novos custos de vida (taxa de condomínio, por exemplo) podem influenciar na permanência da família.

O terceiro grupo é formado por ‘moradores que foram indenizados’ ou reassentados por meio de compra monitorada (PROAS, como abordado no capítulo 2 (item 4), eles não hesitam mudar novamente e, em geral, não internalizam os ganhos decorrentes da valorização, quer seja monetária ou não monetária. O quarto grupo é formado pelos ‘recém-chegados’ que usufruem dos benefícios, que vão acessar um imóvel por aluguel ou compra para fins de uso residencial ou não residencial, sem a participação efetiva na história dos lugares, por vezes pagando um preço pelas valorizações decorrentes desses investimentos. O quinto grupo é formado pelos ‘proprietários originais’, em geral beneficiados por uma cultura que percebe mais o prejuízo ou danos sofridos dos titulares do domínio da terra do que por aqueles que têm posse, internalizando as expectativas de ganhos futuros de valores em processos de desapropriação promovidos pelo Estado, como alguns estudos de caso apontam.

6.4.3 Naturalização da privatização dos incrementos das rendas fundiárias

Esse item utiliza, como fonte para reflexão, a pesquisa amostral, por meio da pergunta 20: “essa valorização ocorrida pertence?” Entre as opções descritas, estão desde o proprietário original até o poder público que financiou o investimento. A experiência de aplicação envolvia uma explicação que antecedia a pergunta do conceito de valorização, de modo a uniformizar o entendimento dos entrevistados e uma resposta a partir de uma reflexão instantânea – por vezes alguns trocavam ideias com os familiares a respeito – evidenciando que, por mais natural que seja a privatização dos incrementos, esse é um campo amplo para debate. Essa naturalização não está restrita às classes populares urbanas, mas trata-se de uma questão cultural importante que as envolve – apesar de pouco problematizada por eles.

Para analisar o tema, as opções de respostas foram relacionadas à variável sobre a forma de aquisição da moradia (pergunta 11), permitindo evidenciar as práticas sociais e valores, diferenciando-as pelos tipos de assentamentos.

Nota-se que os entrevistados que adquiriram a moradia por meio de compra consideram que a valorização ocorrida pertence ao morador proprietário, se tiver ou não contribuído para o investimento (opções 2 e 3), nas proporções de 63% e 61,2% (Tabela 15, apresentada a seguir), acima da média esperada de 57,1%. Também consideram que a valorização pertence ‘ao proprietário dono da terra onde está sua casa’, em proporção de 37,5%, bem abaixo da média esperada – apontando uma naturalização da apropriação desse incremento pelo ‘dono’ informal, isto é, aqueles que adquiriram a moradia nesse mercado, por meio de compra.

Quando são observadas as respostas dos entrevistados que adquiriram a moradia por meio de ocupação: 9,6% entendem que a valorização pertence ‘à coletividade das famílias do bairro que recebeu os investimentos’ (opção 4) e 12,7% entendem que pertence ‘ao poder público que financiou o investimento’ (opção 5), com proporções maiores do que a média esperada (Tabela 15), demonstrando a percepção de parte dos entrevistados de que a valorização ocorrida não é, naturalmente, do morador proprietário.

Tabela 15 – Pertencimento da valorização (pergunta 20), proporção das respostas em relação ao total de respostas da mesma categoria, por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).

	1	2	3	4	5	Total
Compra	37.5	63.0	61.2	49.6	45.6	57.1
Ocupação	6.2	8.1	7.9	9.6	12.7	8.7
1	9.4	1.9	2.4	3.5	3.8	2.9
7	15.6	12.3	9.6	9.6	8.9	10.6
8	6.2	3.3	8.2	5.2	5.1	5.9
9	21.9	9.0	6.9	17.4	16.5	10.9
Outros	3.1	2.4	3.8	5.2	7.6	4.0
Total	99.9	100.0	100.0	100.1	100.2	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item ‘compra’; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

Opções da pergunta 20: 1) Ao proprietário dono da terra onde está sua casa; 2) Ao morador (a) proprietário (a) se tiver contribuído para o investimento; 3) Ao morador (a) proprietário (a) mesmo se não contribuído para o investimento; 4) À coletividade das famílias do bairro/comunidade que recebeu os investimentos; 5) Ao poder público que financiou o investimento

Vale observar que o percentual dos moradores que adquiriram a sua moradia por meio do aluguel entre aqueles que responderam que a valorização ‘pertence ao proprietário dono da terra’ (opção 1) ou à ‘coletividade das famílias do bairro/comunidade que recebeu os investimentos’

(opção 4), corresponde aproximadamente a 22% e 17% do total, respectivamente, frente ao valor da média esperada em torno de 11%. Também vale destacar o percentual dos moradores que adquiriram a sua moradia através de doação entre aqueles que responderam que a valorização ‘pertence ao proprietário dono da terra’ (opção 1) ou ‘ao morador proprietário, se tiver contribuído para o investimento’ (opção 2), correspondendo a aproximadamente 15,6% e 12,3% do total, respectivamente, frente ao valor médio esperado em torno de 10,6%.

Tabela 16 – Pertencimento da valorização (pergunta 20), por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).

	1	2	3	4	5	Total
Compra	2.9	32.0	42.8	13.7	8.7	100.1
Ocupação	3.2	27.0	36.5	17.5	15.9	100.1
1	14.3	19.0	33.3	19.0	14.3	99.9
7	6.5	33.8	36.4	14.3	9.1	100.1
8	4.7	16.3	55.8	14.0	9.3	100.1
9	8.9	24.1	25.3	25.3	16.5	100.1
Outros	3.4	17.2	37.9	20.7	20.7	99.9
Total	4.4	29.0	40.0	15.8	10.9	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item ‘compra’; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

Opções da pergunta 20: 1) Ao proprietário dono da terra onde está sua casa; 2) Ao morador (a) proprietário (a) se tiver contribuído para o investimento; 3) Ao morador (a) proprietário (a) mesmo se não contribuído para o investimento; 4) À coletividade das famílias do bairro/comunidade que recebeu os investimentos; 5) Ao poder público que financiou o investimento

Quando observamos a proporção das respostas sobre a quem pertence a valorização em relação à forma de aquisição de moradia, conforme exposto na Tabela 16 (apresentada acima), cerca de 75% dos entrevistados que adquiriram a sua residência através da compra entendem que a valorização pertence ao morador proprietário, tendo ele contribuído para o investimento ou não. Para aqueles que obtiveram a casa através da doação, esse percentual passa a ser 70,2%. Já entre aqueles que obtiveram a sua casa através da ocupação, esse percentual passa a ser aproximadamente 64%. Os testes estatísticos³⁶⁹ apontam que as duas variáveis são dependentes, portanto, a forma de aquisição interfere na forma como os moradores opinam sobre a quem pertence a valorização.

Essas evidências de dados permitem inferir que as ‘lutas’ daqueles entrevistados que adquiriram a moradia por meio de ocupação do terreno e construção, como os primeiros moradores

³⁶⁹O Teste Exato de Fisher foi executado para se testar a hipótese de que a percepção sobre o pertencimento da valorização da moradia decorrente de investimento público independe da forma de aquisição da mesma. O resultado permite dizer que existem evidências estatisticamente significativas, a um nível de confiança de 1%, de que essa hipótese não é válida, ou seja, as duas variáveis são dependentes entre si.

da Vila Califórnia e da Comunidade Dandara, formaram uma consciência de coletividade que permite não considerar imediatamente natural a privatização dos incrementos das rendas fundiárias. Ao longo do tempo, a forma de acesso aos assentamentos de interesse social passa a ser por meio do mercado informal, de compra ou aluguel, naturalizando para os recém-chegados essas relações e, de forma curiosa, os ‘inquilinos’ se dividem entre aqueles que reconhecem que esses incrementos pertencem ao ‘proprietário dono da terra onde está sua casa’ e à ‘coletividade das famílias do bairro que recebeu os investimentos’, apontando que, até “não proprietários” naturalizam esses ganhos.

7 REVISITANDO A RACIONALIDADE DA RECUPERAÇÃO DAS MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS PARA O CONTEXTO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Esse capítulo busca revisitar a racionalidade da recuperação das mais valias fundiárias como alternativa às formas ineficientes da distribuição dos bens públicos. Toda ação administrativa e investimentos públicos gera um campo espacial de efeitos, relacionado à distribuição de rendas (HARVEY, 1980). O acesso a essas rendas envolve aspectos éticos e morais importantes que, no caso dos assentamentos de interesse social, estão associados à preservação da destinação do território para a função social de atendimento à moradia e à melhoria de bem estar das famílias de baixa renda. O fundamento para essa reflexão sobre as políticas públicas e o financiamento urbano parte da concepção de que o tema é relevante para a efetivação do direito à cidade.

O capítulo vai tratar das mobilizações das mais valias como instrumento de financiamento, das formas de regularização fundiária de interesse social associadas às mobilizações das mais valias, da propensão dos beneficiários à contribuição e cobrança pela valorização da terra, do momento e da destinação da contribuição, das alterações das propensões condicionadas a valores e às circunstâncias. Serão revisitados alguns impactos percebidos pelos moradores, no que se refere aos riscos das famílias vulneráveis economicamente de não permanecerem no bairro, após os investimentos públicos, o arrefecimento da participação dos moradores em assuntos de interesse da coletividade, a chegada de outros grupos sociais com comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens decorrentes das valorizações. Por fim, faz-se uma análise sobre os contenciosos desse tipo de instrumento e da percepção dos moradores de que eles sabem onde as feridas estão expostas e dos potenciais desses instrumentos para uma gestão coletiva dos lugares de realização da vida.

7.1 Mobilizações das mais valias como instrumento de financiamento

No contexto brasileiro, as condições históricas de acesso à terra urbanizada geram uma demanda por recursos para ampliar o acesso das pessoas aos benefícios da urbanização. Entretanto, a privatização dos incrementos da valorização escancara a insustentabilidade do que se convencionou chamar de “capital público desvalorizado” (TOPALOV, 2006). A concepção de que a urbanização generalizada é uma forma de socialização das condições necessárias à vida urbana não é suficiente para se realizar. Sem recursos não se efetivam direitos! Nesse sentido, se a crítica à economia política do espaço é extraordinária para revelar a problemática de uma cidade capitalista, segue limitada para compreender a importância da instituição de políticas públicas e aspectos do financiamento urbano.

Sem nenhuma pretensão de abordar o tema do financiamento³⁷⁰ com a profundidade necessária, mas não deixando de elucidar alguns pontos, vale ressaltar que a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competência pelo desenvolvimento urbano, mas essa escala de atuação depende muito dos recursos do governo nacional – em alguns municípios, as subvenções e transferências intergovernamentais representam, muitas vezes, a única opção de captação de recursos de médio e longo prazo (CAVÉ, 2014)³⁷¹. A capacidade dos atores públicos locais é notoriamente insuficiente³⁷², as necessidades de provisão dos direitos fundamentais são consideráveis³⁷³ e o modelo de desenvolvimento urbano gera rendas fundiárias, com benefícios de uns em detrimento de outros³⁷⁴.

Esses benefícios de uns em detrimento de outros mantêm o “monopólio da renda” de uns em detrimento de outros. Os conceitos, origem e objetivo dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias foram apresentados no capítulo 1 (item 3) e, nesse item, serão abordados alguns

³⁷⁰ Durante a preparação para o evento da Nova Agenda Urbana em Quito, muitos ciclos de debates e conferências ocorreram em torno do tema do financiamento urbano. Essa publicação resume algumas ferramentas de financiamento disponíveis na América Latina. Serão abordadas nesse item a “tributação e captura das mais valias fundiárias e imobiliárias”, mas foram discutidas outras alternativas como a “mobilização dos capitais e dos mercados financeiros”, que envolvem empréstimos de longo prazo direcionados para projetos específicos, portanto, essa discussão se associa àquelas relacionadas ao endividamento dos estados e municípios; “as tarifas pagas pelos usuários”, que dependem de estratégias de obtenção de receitas adicionais para redução de tarifas para os “usuários básicos”, no Brasil, chamada tarifa social; e “parcerias com o setor privado” sob a forma tanto de concessão quanto de delegação de serviço público ou ainda outros tipos de parcerias público-privadas (CAVÉ, 2014).

³⁷¹ Em recente evento sobre financiamento urbano, promovido pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), foi demonstrada a concentração da carga arrecadatória própria da União (68%), quando comparada com a dos Municípios (6,3%), tomando como referência o ano de 2017 e a desigualdade de arrecadação per capita, após os repasses constitucionais, no Brasil. Fonte: <https://youtu.be/w76Ase3Lzco>. Acesso em: 07 de maio de 2021.

³⁷² Com base em dados oficiais, o Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF analisou as contas das cidades brasileiras em 2018 através de quatro indicadores: 1) Autonomia: 34,8% das prefeituras não se sustentam, não geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa; 2) Gastos com pessoal: 49,4% das cidades gastam mais de 54% da receita com pessoal; 3) Liquidez: verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa disponíveis para cobri-los no ano seguinte; 4) Investimentos: 47% das cidades brasileiras sem olhar para o futuro investem em média 3% da receita. Fonte: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 27 de abril de 2021.

³⁷³ A estimativa de investimentos públicos para a política habitacional em Belo Horizonte gira em torno de 2,5 bilhões para investimentos em melhorias de assentamentos e de 5,5 bilhões para provisão habitacional. Esses números foram estimativos considerando: i) custo médio de investimento em assentamento de interesse social por domicílio: R\$ 45.313,00 (aproximadamente \$ 8.501,00 dólares na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021) e gasto realizado de 2 bilhões e 900 milhões para 54% de atendimento; ii) custo médio de intervenção em produção habitacional de R\$ 96.380,00 (aproximadamente \$ 18.083,00 dólares na cotação de dólar comercial em janeiro de 2021). Fonte: dados estimados em 2017 para efeito meramente de explicitar a demanda de investimentos.

³⁷⁴ Conforme art. 884 do Código Civil Brasileiro, “aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

institutos tributários, financeiros e instrumento, além de revisitadas algumas considerações sobre a sua aplicação nos assentamentos de interesse social³⁷⁵.

A primeira alternativa constitui uma base estável e recorrente de financiamento dos municípios por meio do Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU. O IPTU tem potencial para dinamizar seu aspecto de captura das mais valias, quando a planta de valor dos terrenos e edificações se mantém atualizada, fornecendo as condições para uma maior redistribuição dos recursos para as localidades com necessidades sociais não atendidas. Mesmo após a urbanização dos assentamentos de interesse social, o IPTU é pouco aplicado. Muitas vezes pela falta de requisitos para sua aplicação³⁷⁶ ou por falta de capacidade contributiva das famílias moradoras³⁷⁷. Historicamente alguns municípios associaram essa isenção com a política fiscal de âmbito territorial nas Zonas Especiais de Interesse Social³⁷⁸. Por outro lado, a literatura aponta alguns benefícios da tributação em áreas informais em reorientar a oferta de solo urbano com serviços, reduzir o preço do solo informal, melhorar a eficiência dos solos com serviços, regularizar os títulos de solos informais, além de fornecer um recurso valioso de informação (SMOLKA; CESARE; 2010).

A segunda alternativa é a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) que captura parte da mais-valia fundiária relacionada à regulação urbanística, quando se edifica acima do coeficiente de aproveitamento básico e as chamadas Operações Urbanas Consorciadas (OUC), conjunto de intervenções para alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, cujos mecanismos de financiamento dessas transformações são gerados pela venda de direitos de construir, na forma de títulos mobiliários (como realizado em São Paulo, denominados Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC) ou na forma da outorga

³⁷⁵ O financiamento da política habitacional deve adotar estratégias diversificadas visando a captação de insumos e financiamento. Algumas alternativas complementares são: i) o instrumento de dações em pagamento, quando paga-se uma dívida transferindo para o poder público um terreno vazio que possa ser destinado para atender a demanda habitacional; ii) ações civis públicas, quando as penalidades favorecem a realização de alguma ação da política habitacional; iii) execução de lotes caucionados, aqueles dados em garantia à realização de obras para a implantação de um loteamento; iv) medidas mitigadoras e compensatórias em processos de licenciamento, quando favoreçam a política habitacional.

³⁷⁶ O Código Tributário Nacional aponta que é necessário que haja a existência de 2 (dois) melhoramentos construídos ou mantidos pelo poder público, para que seja válida a cobrança do tributo. São eles: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas das chuvas, abastecimento de água, sistema de esgotos sanitários, rede de iluminação pública para distribuição domiciliar, escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel. Fonte: Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.

³⁷⁷ Em geral, muitos municípios possuem em sua política de isenções de IPTU, critérios de verificação da incapacidade econômica do contribuinte ou de baixo valor venal do imóvel, estabelecendo os parâmetros específicos para aplicação dessas isenções. Vale lembrar que muitos municípios não tem uma base de informações de preço das áreas informais.

³⁷⁸ Belo Horizonte isenta as vilas e favelas regularizadas por 10 (dez) anos após os processos de regularização fundiária.

onerosa do direito de construir e de alteração de uso³⁷⁹. Em geral, os recursos da OODC são destinados para um fundo para investimento na política habitacional e, por essa razão, muitos interpretam que a outorga tem uma maior capacidade distributiva do que os CEPACs, cujas receitas são aplicadas em áreas delimitadas pelas leis das operações urbanas.

A terceira alternativa é a “contribuição de melhoria”, tributo que tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado em áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas, previsto na Constituição de 1934 (art. 124) e na Constituição de 1988 (art.188)³⁸⁰. Na América Latina, similar a esse instrumento, há *Participación em Plusvalías* na Colômbia, *Contribución Especial Plusvalía* na Venezuela ou *Retorno de las Valorizaciones* no Uruguai que faz com que os habitantes paguem antecipadamente uma parte das obras públicas que irão beneficiá-los (CAVÉ, 2014). Esse tipo de instrumento levanta algumas controvérsias quanto: i) à capacidade de pagamento dos beneficiários pela valorização decorrente dos investimentos públicos; ii) à mensuração da valorização, separando aquela decorrente de investimentos públicos.

Conforme Lago (2013), o princípio da integração vem orientando parte significativa do novo aparato legal-institucional pós 1988, mas aponta um relevante questionamento sobre em que medida “mínimos diferenciados legitimam e institucionalizam as desigualdades das condições urbanas de vida entre as diferentes classes sociais” (LAGO, 2013, p.131). Em que pese todo o histórico de paradigmas de políticas de atuação em assentamentos de interesse social, descritos no capítulo 2 (item 4), a concepção de “tratamento diferenciado, vinculado ao princípio da integração com redistribuição, contribuiria para maior equidade?”. Essa reflexão motiva pensar sobre qualquer princípio de política pública que deveria se pautar por serviços com a mesma qualidade e pela presença do poder público no cumprimento das regras de convivência – em especial, na perspectiva de que o monitoramento territorial constitui um direito.

Revisitar a recuperação das mais valias para assentamentos de interesse social requer algumas considerações iniciais, antes de procedermos à análise de dados da pesquisa amostral e qualitativa sobre a propensão das famílias em realizar uma contribuição pela valorização decorrente dos investimentos públicos.

O primeiro aspecto sobre revisitar esses instrumentos para aplicação nas áreas de interesse social requer a compreensão da heterogeneidade dos regimes fundiários e dos modos de ocupação presentes nessas localidades. Embora seja mais fácil supor a existência de uma alternativa única, o

³⁷⁹ Os instrumentos da OODC e da OUC, quando configuram situações explícitas de flexibilização pontual da normativa urbanística, sem estarem associados ao interesse público, pouco avançam no sentido de promoção de maior equidade. Nos casos em que a regulamentação da OODC cobra uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, explicita-se melhor o debate em torno dos ônus e dos benefícios da urbanização e amplia a capacidade da administração pública de aumentar os investimentos em infraestrutura e oferta de habitação social.

³⁸⁰ O tributo foi regulamentado pelo Decreto Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967.

desconhecimento sobre a organização comunitária, as características físicas-ambientais e os procedimentos necessários para a regularização dominial são parte intrínseca da intenção de revisitar o tema da recuperação das mais valias fundiárias. Supondo que essa alternativa de contribuição pela valorização deverá ser aplicada em todos os assentamentos que foram atendidos pelas ações administrativas e investimentos públicos? Ou naqueles que possuem uma intervenção integral? Ou naqueles que concluíram a regularização do domínio?

O segundo aspecto de essencial importância é que o debate do financiamento urbano não se desvincula do tema da participação dos cidadãos, do direito à cidade, pelo contrário, sem financiamento não há efetivação de direitos. Por que deveria ocorrer uma contribuição? Pela possibilidade de ampliação dos recursos para investimentos em melhorias? Para melhorar a distribuição dos recursos, sem beneficiar uns em relação aos outros? Deveriam os assentamentos de interesse sociais, mais antigos, pagar o IPTU para contribuir com a manutenção dos investimentos recebidos? Deveriam os moradores de novos assentamentos contribuir para que as obras necessárias saiam mais rápido? E nos assentamentos mais antigos, quem deveria contribuir: os ‘antigos’, ‘recém chegados’, ‘comerciantes’? Os proprietários originais da gleba ou os ocupantes? Os que detêm a posse ou os inquilinos? Os que dispõem de maior capacidade de pagamento? Os que participam de um mercado informal não acessório ao domicílio em que mora, em menção à discussão sobre as práticas sociais de mercado informal, contido no capítulo 4 (item 6).

O terceiro aspecto é sobre a constituição de uma coletividade que se faz no bairro, no lugar, na concretude, no cotidiano, no espaço vivido. Nesse lugar, estão os diversos grupos - os ‘antigos’, ‘recém chegados’, ‘comerciantes’, ‘removidos e reassentados’, com diferenças entre suas contribuições não monetárias, como ficam evidenciados nos históricos das localidades e diferenças de interesses – ademais ‘diferença de esperança’. Algumas questões muito pragmáticas de uma contribuição, por exemplo: quando seria uma contribuição? Quando se realiza a implantação da melhoria? Quando as famílias venderem os imóveis que foram valorizados pelos investimentos públicos?

Esses aspectos reunidos ajudam a refletir sobre algumas questões: como garantir os direitos coletivos, sem que sejam apropriados individualmente? Como garantir que o resultado dos investimentos seja do interesse geral?

7.2 Formas de regularização fundiária urbana de interesse social associadas às mobilizações das mais valias

A regularização fundiária urbana de interesse social consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares

e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³⁸¹. Esse conceito que esteve presente na Lei Federal nº 11.977/2009 expressa melhor as relações entre a regularização fundiária e a função social da propriedade como fundamento para a discussão do tema.

Nesse sentido propõe-se conceituar esses fundamentos:

O *direito social à moradia*, considerado como i) um direito humano básico incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; ii) como um dever do Estado pela agenda Habitat, resultante da Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996; iii) como um direito social incluído no art. 6 da Constituição Federal do Brasil pela Emenda Constitucional 26, em 2002; iv) como parte do direito às cidades sustentáveis, incluído nas diretrizes gerais da política urbana do Estatuto da Cidade; como acesso à terra urbanizada e integrada à cidade, na Política Nacional de Habitação, aprovada em 2004; v) como componente do direito a um nível de vida adequado na Nova Agenda Urbana, resultante da Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em 2016.

O *pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana*, considerada como: i) um desdobramento do direito à propriedade, previsto no art. 5º Constituição Federal, incisos XXII – é garantido o direito de propriedade e XXIII - a propriedade atenderá a sua função social significando que a propriedade é uma função social que implica obrigações; ii) como reconhecimento de um direito individual, que nasce com a posse útil do imóvel urbano pela habitação³⁸²; iii) como atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, previsto no art. 182 da Constituição Federal; iv) como fundamentalmente relacionado ao termo “utilização”, relacionado ao coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, quanto ao uso ou destinação dada pelo proprietário do solo urbano³⁸³, previsto no art. 182, §4º da Constituição Federal.

O *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, considerado como: i) vinculada às normas ambientais, previsto no art. 2º do Estatuto da Cidade, inciso XIV; ii) como melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior, aprovada como critério para permissão de

³⁸¹Fonte: art. 46 da Lei nº 11.977/2009.

³⁸² Essa interpretação do direito possessório como um novo conteúdo ao conceito da função social da propriedade foi realizada por CASTRO (2001b). O sujeito ativo é o possuidor, o sujeito passivo é o titular do domínio, o objeto jurídico da relação é a posse e os efeitos são a proteção da situação patrimonial, bem como alguns elementos de verificação da existência do direito e os procedimentos de sua proteção por meio das ações possessórias.

³⁸³ Esse aspecto foi elucidado por Nascimento (2013), com destaque do poder do poder público de aplicação das sanções ao seu descumprimento e da promoção ao desenvolvimento da função social da propriedade.

regularização de interesse social em áreas de preservação permanente, conforme Lei Federal nº 11.977/2009.

O estabelecimento no zoneamento municipal das Zonas Especiais de Interesse Social, como previsto pelo Estatuto da Cidade constitui ação fundamental para o cumprimento das etapas de regularização, como descrito na Figura 7, no capítulo 2 (item 4). As ZEIS permitem a instituição de parâmetros urbanísticos específicos para esses assentamentos e estabelecem que a função social da propriedade da área delimitada é destinar-se predominantemente à moradia da população de baixa renda. Portanto, as ações administrativas e investimentos públicos destinados para essas localidades objetivam: i) prover o acesso à terra urbanizada para as famílias de baixa renda; ii) promover a segurança de posse para os moradores; iii) preservar a função social da propriedade. Por vezes a segurança de posse fica comprometida, quando há presença de conflitos fundiários. Nesse caso, as instâncias de resolução de conflitos discutem alternativas que envolvem desde a negociação³⁸⁴ até a utilização dos instrumentos de direito de preempção³⁸⁵, de transferência do direito de construir³⁸⁶ ou de desapropriação pelo poder público, essa última tradicionalmente utilizada.

Relacionar o conceito de regularização fundiária urbana de interesse social às possibilidades de recuperação das mais valias fundiárias significa reconhecer que as ações e os investimentos públicos geram impactos nesses assentamentos, como apontado no capítulo anterior, tais como: i) alterações na configuração populacional, com predomínio de chegada de novas famílias em relação à saída de famílias; ii) valorização dos imóveis, nem sempre acompanhada de aumento da velocidade de venda; iii) valorização das condições de usufruto do bairro e de aspectos simbólicos. Esse reconhecimento pressupõe calibrar os efeitos da valorização do solo urbano por meio de algumas alternativas:

- a) Controle dos parâmetros específicos de uso e ocupação do solo, impedindo remembramentos de lotes para promoção de empreendimentos imobiliários de maior porte e estabelecendo o lote padrão³⁸⁷ como uma referência para o ordenamento territorial.

³⁸⁴ Em algumas situações existe negociação direta entre os proprietários formais e os posseiros, intermediada pelo judiciário.

³⁸⁵ Previsto no art. 25 do Estatuto da Cidade, o direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

³⁸⁶ O instrumento de transferência do direito de construir para fins de regularização fundiária está previsto no art. 35 do Estatuto da Cidade. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

³⁸⁷ Considera-se lote padrão a área básica, medida em metros quadrados, estabelecida a partir de parâmetros estatísticos referentes às áreas dos lotes resultantes do levantamento planimétrico cadastral, conforme previsto no art. 268, da Lei nº 11.181/2019. A modificação do parcelamento será admitida para reduzir a desconformidade em relação ao lote padrão dos assentamentos.

- b) Controle de entrada e saída de famílias³⁸⁸, reconhecido como processos de interveniência pública, de modo a buscar garantir que o território mantenha sua destinação para famílias de baixa renda, cabendo ao Município definir o que se entende como baixa renda, considerando as especificidades locais.
- c) Gestão coletiva da valorização por meio da separação entre o direito de moradia e o direito de propriedade³⁸⁹, mantendo a terra como propriedade coletiva e as benfeitorias como propriedade individual, garantindo a recuperação das mais valias em benefício da coletividade, por uma entidade pública que promoveu os investimentos ou por uma entidade que representa os moradores.

No caso de Belo Horizonte, concluído o processo de regularização, são decretados os parâmetros urbanísticos para a ocupação e o uso do solo, objetivando: i) assegurar a observância de padrões mínimos de urbanização, segurança, acesso, higiene, salubridade e conforto das edificações; ii) orientar a regularização das edificações existentes; iii) orientar o projeto e a execução de reformas, ampliações e das novas edificações; iv) orientar a localização e o funcionamento dos usos não residenciais; v) evitar o processo de expulsão indireta dos moradores do assentamento, provocado pela valorização do uso do solo decorrente da implantação de atividades” (Art. 272, Lei nº 11.181/2019). Muitos municípios que possuem políticas de habitação minimamente estabelecidas, e que lidam com instrumentos disponíveis possuem lacunas de ação, no que se refere às ações de monitoramento territorial (abordado no capítulo 2, item 4) e de acompanhamento dos indicadores que medem as condições ambientais e socioeconômicas dos assentamentos, dificultando uma avaliação dos impactos da própria política aplicada em seus territórios.

A intenção legal de evitar o processo de expulsão indireta dos moradores decorre da necessidade de preservação da destinação do território para a função social de atendimento à moradia para famílias de baixa renda. Supõe-se como resultado evidente da valorização! As formas de resistência a esses processos ensejam uma economia popular e um grau de permanência maior do que se supunha³⁹⁰, como apontam algumas das reflexões anteriores. Mas nem por isso deixam de

³⁸⁸ Vale observar que o controle de entrada e saída não se configura uma proibição à venda ou restrição à transferência das propriedades legalizadas. A literatura reconhece que essas medidas geram novos tipos de operações informais. (FERNANDES, 2011, p.44).

³⁸⁹ “Na medida em que a segurança jurídica pode ser atingida por meio do exercício da posse, a propriedade não é elemento essencial para a concretização do direito à moradia pelo ocupante do lote. Importa pouco o proprietário do bem, mas sim se há o cumprimento de sua função social. A transferência de direitos reais sem que haja a transferência da propriedade permite que a Administração Pública contratualize as condições de uso, fruição e disposição do bem, podendo estabelecer encargos enquanto durar a cessão. Isso evita que haja desvio da finalidade após o esforço empreendido” (NASCIMENTO, 2013, p.69).

³⁹⁰ Alguns efeitos econômicos, destacados na revisão da literatura, dos programas de regularização apontam: ampliação dos investimentos no domicílio/propriedade, aumento do valor das propriedades (25%), ampliação

evidenciar a necessidade de uma gestão social da valorização que recupere esses valores para a coletividade³⁹¹, explicitando mecanismos que sejam adequados e efetivos para assegurar a permanência dos moradores originais, a distribuição dos benefícios entre os ‘antigos’, os ‘recém chegados’, os ‘comerciantes’, os ‘removidos e reassentados’, os ‘inquilinos’, os ‘removidos e indenizados’ e a sustentabilidade dos investimentos³⁹².

Segundo Fernandes (2011), as autoridades públicas raramente fazem um esforço consistente para recuperar para a comunidade qualquer valorização gerada pela prestação de serviços de infraestrutura pública e alterações nos regulamentos de uso da terra e de assentamentos. Evidentemente, uma política pontual, nesse sentido, não tem o mesmo impacto redistributivo e de equidade do que uma política generalizada por e com esse princípio. Vis a vis a esses desafios, algumas experiências de fidúcias, adaptações dos Community Land Trust (CLT) e de reajuste de terras podem constituir exemplos de gestão social da valorização, que elucidam, de forma pragmática, algumas experiências aplicadas sobre as reflexões promovidas por essa pesquisa.

7.2.1 Fidúcias na experiência colombiana, comparada com os instrumentos brasileiros³⁹³

As políticas públicas colombianas estão fundamentadas na Lei de Desenvolvimento Territorial nº 388/97 que estabelece um ‘reparto equitativo de cargas y beneficios’. Esse sistema adota planos em escalas diversas, a figura do Plano de Ordenamento Territorial – POT é a base, similar no Brasil são os Planos Diretores, seguidos dos Planos Parciais e as Unidades de Atuação Urbanística³⁹⁴. Os planos de ordenamento territorial e as normas urbanísticas devem estabelecer mecanismos que garantem essa repartição equitativa (art. 38, Lei nº 388/97) e as entidades públicas participarão na mais valia que gere sua atuação, além de regular a utilização do solo e do espaço aéreo na defesa do interesse comum (art. 82, Constituição Colombiana de 1991).

A fidúcia é definida como “um negócio jurídico em virtude do qual uma pessoa, chamada fiduciante ou fideicomitente transfere um ou mais bens especificados a outra pessoa, chamada

da renda domiciliar e emprego (aumento em torno de 20% a 32% na renda domiciliar per capita dos domicílios) (ANDRADE, 2011, p.30).

³⁹¹Conforme o Estatuto da Cidade (art.2º, inciso XI), a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

³⁹²Na ausência de qualquer contribuição financeira dos moradores, é improvável que as políticas de regularização alcancem a escala necessária para tornar os programas sustentáveis. A maioria das políticas de regularização existentes tem abordado apenas um pequeno número de assentamentos informais. (FERNANDES, 2011, p. 46).

³⁹³A fonte principal para elaboração foi BRASIL, 2016.

³⁹⁴ “As Unidades de Atuação Urbanística são áreas conformadas por um ou vários imóveis, explicitamente delimitadas nas normas do POT, que devem ser urbanizadas ou construídas como uma unidade de planejamento” (BRASIL, 2016, p.99).

fiduciário, que se obriga a administrá-los ou aliená-los para cumprir uma finalidade determinada pelo constituinte, em proveito deste ou de um terceiro chamado beneficiário” (BRASIL,2016, p.88). Na Colômbia, esse negócio jurídico é aplicado para promoção de projetos de urbanização, para programas de moradia social, para execução de programas ou projetos de renovação urbana, para provisão de espaços públicos e envolve alienação voluntária dos proprietários ou expropriação judicial. (BRASIL, 2016, p.99).

Em todas essas situações, o instrumento de ‘anúncio de projeto’³⁹⁵ serve como uma forma de impedimento do poder público pagar pelo mais valor gerado pelas expectativas de intervenção. No Brasil, os processos de desapropriação para fins de interesse social, muitas vezes premiam os proprietários originais, pagando as expectativas futuras, mesmo quando as propriedades não estivessem cumprindo a função social. Conforme Tabela 17, os valores do m² de terra pagos nesses processos se valorizam em quase 2000%, com incrementos internalizados pelos proprietários originais.

Tabela 17 – Valores pagos em processos de desapropriação ou compra de terras.

Localidade	Proprietário Original	m ²	Proprietário 2	Preço da terra	Data	Valor atualizado (R\$)	Valor/m ² (R\$)
Jardim Felicidade	A	260.000	Município	Cz\$ 2.080.000,00	1986	2.946.151,7	11,3
Jardim Felicidade	B	149.607	Município	Cz\$ 2.466.210,12	1986	3.463.686,9	23,2
Jardim Felicidade	C	258.000	Município	Cz\$ 2.889.116,00	1986	3.882.439,5	15,0
Maria Tereza	A	420.000	Município	R\$ 453.000,00	1986	3.701.860,8	8,8
Maria Tereza	B	173.743	ASVOG	R\$ 521.220,00	1998	3.620.217,8	20,8
Maria Tereza	C	14.705	Município	R\$ 455.858,00	2007	1.326.192,4	90,2
Comunidade Dandara	A	315.000	Estado	R\$ 51.012.168,34	2011	57.581.020,6	182,8

Fonte: Pesquisa cartorária em matrículas de propriedade. Para atualização do valor foi utilizado o índice IGP-DI (FGV) até 1989 e o índice IGP-M (FGV) a partir de 1989.

Para situações de gestão coletiva da terra, a fidúcia permite a manutenção da terra como um patrimônio separado, vinculando-o aos fins estipulados. No caso de finalidade para a regularização fundiária, deve atender à manutenção da função social da propriedade, à melhoria das condições de vida dos moradores, à reserva de solo acessível para as famílias de baixa renda e à gestão da valorização, com participação efetiva das famílias.

³⁹⁵ “Com o anúncio do projeto será descontado da avaliação comercial de aquisição, o montante correspondente à mais valia ou ao maior valor gerado pelo anúncio do projeto”, conforme art.2º do Decreto 2.729/2012. (BRASIL, 2016, p.99).

7.2.2 Community Land Trust (CLT), comparada com o instrumento brasileiro Termo Territorial Coletivo³⁹⁶

A experiência das Community Land Trust³⁹⁷ foi adotada pelas comunidades de Caño Martín Peña, situada em San Juan, capital de Porto Rico³⁹⁸. Trata-se da primeira experiência de fideicomisso comunitário da terra adotada com o objetivo de regularizar a posse da terra e evitar que os projetos do governo e do setor privado removessem as comunidades. Baseia em três instituições desenhadas como resultado de um amplo processo de planejamento, ação e reflexão participativos desenvolvido entre os anos de 2002 e 2004, liderado inicialmente pelo governo, por meio de contratação de equipes de consultoria, visando a instrumentalização da participação para remoção e reassentamento das famílias. Entretanto, as famílias manifestaram seu interesse de permanecer na comunidade e, com apoio institucional, as organizações dos bairros se constituíram como um coletivo, por meio do Grupo das Oito Comunidades (G-8), desenharam instrumentos normativos como o Plano de Desenvolvimento Integral e Usos do Terreno e criaram o Fideicomisso da Terra e uma corporação pública do Projeto Enlace do Caño Martín Peña, por meio da Lei nº 489, de 24 de setembro de 2004. (ALGOED et al., 2017).

A titularidade da terra que estava nas mãos das agências públicas foi transferida para a corporação que, em conjunto com o Grupo das Oito Comunidades (G-8), dos Líderes Jovens em Ação (LIJAC)³⁹⁹ e de um comitê técnico de voluntários da universidade e do setor privado, passaram a estabelecer as regras de funcionamento do fideicomisso⁴⁰⁰. O documento estabelecia os

³⁹⁶A fonte principal para elaboração foi Algoed et al., 2017.

³⁹⁷Nos EUA, as CLTs se originaram no movimento dos direitos civis. Há agora pelo menos 225 CLTs nos EUA, possuindo cerca de 25.000 aluguéis e 12.000 unidades de propriedade residencial. Fundado em 1984, o Champlain Housing Trust em Vermont é a maior CLT, com 2.600 moradias permanentemente acessíveis, que vão desde apartamentos de um quarto até casas familiares com um mix de aluguel e propriedade compartilhada. Como prefeito de Burlington, Bernie Sanders teve um papel significativo na criação do Champlain Housing Trust. Ganhou um prêmio da ONU por seu trabalho, e demonstra que os CLTs podem prosperar em escala. (MONBIOT, 2019).

³⁹⁸ Porto Rico é um território incorporado pelos Estados Unidos, possui a quinta taxa de pobreza mais baixa da América Latina, entretanto 46% da população está abaixo da linha da pobreza para o padrão americano. Em 1976, o Congresso Americano aprovou isenção de impostos dos ganhos de empresas americanas instaladas em Porto Rico, convertendo o país a uma das regiões mais atrativas para instalação de empresas. Em 2006, essas isenções foram eliminadas, muitas empresas abandonaram a ilha e muitos perderam seus empregos. Curiosamente as ameaças de gentrificação não provinham do aumento do valor da terra e sim de sua redução, associada às políticas de austeridade fiscal que estabelecem mecanismos para facilitar a venda das terras públicas pelo governo, conforme Lei 26/2017. As condições favoráveis para a especulação estão gerando uma gentrificação deliberada de todo Porto Rico. (ALGOED et al., 2017).

³⁹⁹ Organização criada para fomentar a liderança juvenil, o pensamento crítico e estimular a participação dos jovens. (ALGOED et al., 2017).

⁴⁰⁰ Constituem elementos do fideicomisso: quem transfere a terra é o fideicomitente, no caso, o governo, quem recebe a titularidade dos terrenos é o fiduciário, no caso uma junta fiduciária (composta por 11 pessoas, 4 são moradores membros do fideicomisso, 2 são moradores representantes do G-8, 2 são pessoas não moradoras eleitas por aportar conhecimento, 3 são representantes de instituições governamentais

requisitos para ser membro do fideicomisso, quem tem acesso ao direito de superfície⁴⁰¹ de forma gratuita e que e como pagaria pelo uso da terra, as formas de acesso a financiamento, o caráter hereditário do direito de superfície e a composição da junta fiduciária.

O regramento geral do fideicomisso da terra determina os direitos e responsabilidades dos membros do fideicomisso e regula os aspectos relacionados às assembleias. Como a Lei nº 489/2004 proíbe expressamente a venda dos terrenos que foram transferidos, mas permite a venda ou transferência do direito sobre a edificação, inclusive com prioridade de aquisição pela junta fiduciária que gere o fundo de investimentos no distrito, com regramentos que objetivam assegurar a acessibilidade das moradias até à perpetuidade, revisão dos planos e gestão da prioridade de acesso às moradias pelas famílias a serem realojadas por razão de obras públicas⁴⁰². Para assegurar a moradia o preço de revenda não será o preço de mercado, mas um preço ajustado conforme os subsídios que tenham sido disponibilizados, permitindo o ganho de 50% das melhorias realizadas por meio de créditos.

A experiência da comunidade de Caño Martín Peña foi uma adaptação do Community Land Trust (CLT) tradicional. Enquanto o CLT tradicional está dedicado principalmente a assegurar a moradia acessível⁴⁰³, essa experiência tem como principal propósito a garantia da posse segura da terra e evitar remoções involuntárias que pudessem ser geradas pelas obras de infraestrutura, assegurando a moradia acessível na localidade. Recentemente, um trabalho acadêmico demonstrou que as práticas espaciais desenvolvidas pelos moradores no cotidiano das ocupações urbanas organizadas em Belo Horizonte e o trabalho dos movimentos de moradia consolidam uma prática pedagógica territorial diferenciada com potencial de aplicação desse tipo de instrumento, certamente adaptadas para o contexto local e preservando a autonomia do campo popular

distribuídos da seguinte forma: 1 representante da junta de diretores da corporação do Projeto Enlace, 1 representante do Município de San Juan e 1 representante do governador de Porto Rico) e, por fim, as pessoas que se beneficiam da administração dos terrenos transferidos são os fideicomissários (ALGOED et al., 2017).

⁴⁰¹O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística, estando previsto no art. 21 do Estatuto da Cidade. No caso da experiência porto-riquenha, esse direito viabilizou a inscrição das benfeitorias no registro de propriedade imobiliária e oportunizou acesso ao financiamento para melhorias das casas, além de direito à herança.

⁴⁰² O mecanismo permite que a família troque sua estrutura, em geral em mau estado e sem direitos sobre o terreno, por um direito de superfície no Fideicomisso de Terra que inclui a moradia para reassentamento.

⁴⁰³ Os CLT voltados à garantia de uma moradia acessível, mantêm a terra na mão do Trust. Os compradores adquirem apenas os ‘tijolos e argamassa’ que representam 30% do preço de um imóvel, permitindo que as pessoas façam depósitos ou dívidas menores. Em algumas situações, há um contrato de locação do terreno e esses aluguéis permitem a recuperação do custo de compra do terreno e poderiam ser agrupados e utilizados para financiar um desconto para os membros que haviam caído em tempos difíceis, ou estavam entrando na aposentadoria. (MONBIOT, 2019, p.38). A capitalização inicial do *Common Ground Trust* seria idealmente financiada pelo governo (p.42).

(BASTOS, 2019). A pergunta essencial é como garantir a durabilidade dos benefícios aos pobres e, nesse sentido, alguns autores apontam que nenhuma forma específica de escritura (veremos adiante) protege os residentes contra as pressões exercidas pelas forças do mercado. (FERNANDES, 2011). Supõe-se que as propriedades legalizadas (especialmente em áreas bem localizadas) geram incentivos chamados de “oferta irrecusável” à venda das casas pelos moradores. Entretanto, como mencionado anteriormente, outros valores de uso da moradia e outras relações com o lugar nos informam a existência de práticas sociais que resistem aos processos de gentrificação.

No Brasil, essa experiência está sendo adaptada para a realidade local do Rio de Janeiro, por meio de um instrumento denominado Termo Territorial Coletivo (TTC)⁴⁰⁴ que é a mesma forma pela qual o fideicomisso da terra de Caño Martín Peña pretende garantir a segurança da posse de populações vulnerabilizadas, em caráter duradouro, a partir de um modelo de separação entre a propriedade do solo (coletiva) e a propriedade das construções (individual). E, além da segurança da posse, manter acessíveis os preços das moradias pois não há inclusão do valor da terra no preço de venda. Quando a casa for comercializada, deve ser oferecida primeiro ao TTC, que a revende para aqueles que atendam aos critérios de elegibilidade como renda familiar⁴⁰⁵, mecanismo denominado interveniência semelhante ao utilizado pela URBEL, desde o PROFAVELA. Esse mecanismo garante o preço acessível das moradias e a permanência dos moradores, sem, no entanto, tirar sua liberdade de eventualmente vender ou deixar de herança para os filhos o imóvel. A gestão coletiva da propriedade ocorre, a partir da criação de uma entidade, que será a titular da área, em nome dos moradores, não podendo revender a terra, mas administrá-la em benefício dos mesmos, por meio de um conselho⁴⁰⁶, preservando e protegendo o que é comum e caminhando para a auto gestão e controle do próprio desenvolvimento.

Esses instrumentos integram o tema da regularização fundiária com a gestão social da valorização do solo urbano. Algoed (2017) aponta que podem ser aplicados para outras realidades sociais, quando os assentamentos de interesse social estão localizados em terras de propriedade pública ou que possam ser adquiridas coletivamente, para comunidades com um forte sentido de pertencimento, características apontadas e expressas no item ‘a esperança de quem luta e de quem mora’, contido no capítulo 3 (item 5). No Brasil, a cultura do judiciário e das instituições públicas enfatiza os direitos individuais de propriedade, como veremos à frente, ao elencar alguns desses obstáculos.

⁴⁰⁴ Fonte: www.termoterritorialcoletivo.org. Acesso em: 25 de maio de 2021.

⁴⁰⁵ Outros critérios podem ser estabelecidos no regramento interno do TTC.

⁴⁰⁶ Esse conselho será composto por uma estrutura tripartite que garante a natureza permanente de sua missão. Ele é frequentemente composto por 1/3 de pessoas donas de suas casas nas terras do TTC, 1/3 de assessores técnicos, e 1/3 de pessoas que residem no bairro.

7.2.3 Reajuste de Terras como instrumento de gestão social do solo urbano⁴⁰⁷

O instrumento de reajuste de terras promete substituir a necessidade de desapropriação em situações de redesenho urbanístico, por meio de uma remodelação das propriedades individuais, podendo ser aplicado nas situações de ocupação informal. Segundo Souza (data), *Land readjustment* — em japonês, *kukaku-seiri* e em português, reajuste de terras ou reparcelamento do solo — é um instrumento de parceria público-privado que pretende a distribuição justa dos custos e benefícios nos processos de urbanização.

O reajuste de terras funciona com a “contribuição de uma porcentagem da propriedade privada em troca do fornecimento de infraestrutura e titularidade da terra, servindo à finalidade de reorganizar os limites dos terrenos, garantindo a entrada da infraestrutura e serviços”. Em geral, nas áreas formais ou nas áreas informais, quando há uma necessidade de reestruturação, isso é realizado pelo instituto da desapropriação, mas pode não ser a melhor alternativa, considerando como princípio uma relação mais equitativa do que convencionalmente ocorre.

“(...) o land readjustment, praticado em muitos países há mais de cem anos — entre eles, Alemanha e Japão — e ainda pouco conhecido no Brasil. Projetos de land readjustment contribuíram nesses países para — em grande medida — consertar falhas do *laissez-faire* do denominado “mercado” ao reorganizar lotes irregulares; alterar o zoneamento para atender a demanda de uso; retirar possíveis vantagens injustas de proprietários adjacentes a um novo sistema viário ampliado por meio de desapropriações; melhorar o escoamento da produção; e atualizar a titularidade da terra em casos aonde o registro não condiz com a realidade”⁴⁰⁸.

Nos casos dos assentamentos de interesse social, o titular do domínio, muitas vezes, não são os posseiros, portanto, essa etapa de equacionar eventuais conflitos possessórios deve ser preliminar à aplicação do reajuste de terras. Em situações excepcionais de diálogo e negociação, podem ser estabelecidos acordos quanto à terra em um contexto de reajuste. Os ‘terrenos reservas’, lotes que são colocados à venda no mercado para ressarcir os custos do projeto, podem ser utilizados com objetivos vinculados à resolução de conflitos, com a participação das pessoas do lugar.

O instrumento de reajuste de terras pode ser utilizado para trechos do assentamento que requer alteração da configuração urbanística, mas com a atuação do governo na provisão de infraestrutura e equipamentos públicos, podendo ser associado a outros instrumentos de gestão social da valorização e de regularização de caráter coletivo.

⁴⁰⁷A fonte principal para elaboração foi: <https://caosplanejado.com/o-que-e-land-readjustment/>. Acesso em 17 de maio de 2021.

⁴⁰⁸ <https://caosplanejado.com/o-que-e-land-readjustment/>

7.2.4 Soluções jurídicas de caráter coletivo⁴⁰⁹

Muitas experiências de regularização dominial no Brasil privatizaram a terra por meio de titulação individual das famílias, utilizando instrumentos de doação de terras públicas, compra e venda com valores simbólicos ou usucapião individual. Em geral, os Planos Globais Específicos e Planos de Regularização Urbanística avaliam as especificidades locais, quanto à propriedade dos lotes e terrenos (privada ou pública) e propõe alternativas que considerem a viabilidade jurídica legal e o processo de participação social.

Entretanto, em que pese a existência de “diferentes tipos de títulos” (FERNANDES, 2011, p.41), persiste a abordagem jurídica de solução individual⁴¹⁰, reforçada pelas legislações mais recentes sobre a temática no Brasil. Soluções jurídicas de caráter coletivo são pouco usuais e apresentam muitos obstáculos, retratados em uma pesquisa do IPEA (BRASIL, 2016). Essas alternativas jurídicas são consideradas pelos autores da pesquisa como mais capazes de prevenir os processos de gentrificação, reafirmando o direito de permanência das famílias de baixa renda e, por essa razão, motivam a reflexão, no contexto dessa tese dos possíveis relacionamentos entre essas alternativas e a gestão social da valorização.

O primeiro desses instrumentos é a usucapião especial urbana de imóveis, prevista no art. 183 da Constituição Federal e regulamentada pelo art. 9º do Estatuto da Cidade, em suas modalidades individual e coletiva. É um instrumento de aquisição da propriedade de área ou edificação urbana de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, quando utilizada para moradia, desde que o requerente não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Vale ressaltar que a usucapião especial coletiva de imóvel urbano permite que o juiz atribua igual fração ideal de terreno a cada possuidor ou estabeleça frações ideais diferenciadas, no caso de acordo escrito entre condôminos, ensejando uma resolução coletiva por meio de uma propriedade condominial. Dois obstáculos demonstram a visão individualista do judiciário acerca de ações coletivas de usucapião. Um decorre da negação da natureza da usucapião coletiva, quando os limites individuais dos lotes não podem ser traçados (BRASIL, 2016, p.54). Outro decorre da exigência de autorização específica de cada condômino para o ajuizamento da ação, esvaziando a competência atribuída às associações de moradores para atuarem como substitutos processuais (BRASIL, 2016, p.55).

⁴⁰⁹A fonte principal para elaboração foi: BRASIL, 2016.

⁴¹⁰ Decerto reconhece-se que aqueles assentamentos que tiveram a forma de aquisição por meio de compra, denominados “loteamentos irregulares”, apresentam uma organização e prática social que tornam improváveis a iniciativa ou adesão a uma gestão coletiva, apesar da urgência de união dos moradores para cobrança do loteador e do poder público de cumprimento de suas obrigações.

O segundo desses instrumentos é a concessão de uso especial para fins de moradia previsto no art. 183 da Constituição Federal, disciplinada pela Medida Provisória nº 2200/2001, para quem possuir, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, até a data de 30 de junho de 2001, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Trata-se de um direito oponível à administração pública (BRASIL, 2016, p.65). Após a concessão do título, a terra continua sendo pública e, para manter a destinação vinculada à função social da moradia para famílias de baixa renda, as transferências devem prever famílias que não tenham acesso ao mercado formal (BRASIL, 2016, p.67)⁴¹¹. A visão individualista do judiciário é demonstrada por alguns obstáculos. Um decorre da ‘desqualificação da posse’, considerando-a injusta ou mera detenção de bem, sem ‘ânimo de domínio’ – apontando equivocadamente fragilidades que o instrumento não tem. Outro, da ‘oposição à posse’, prevalecendo a tese da liberdade de decisão do administrador e não do direito do posseiro (BRASIL, 2016, p.73).

O terceiro desses instrumentos é a legitimação de posse, previsto nos artigos nº 56 a 60 da Lei Federal nº 11.977/2009, configurando um ato administrativo que reconhece o direito em favor do detentor da posse direta, fazendo isso por meio de demarcação urbanística da área, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada, na caracterização da ocupação e na identificação de seus ocupantes. Esse reconhecimento, após cinco anos, pode ser convertido em título de propriedade, desde que a posse seja mansa e pacífica há pelo menos 5 (cinco) anos e que o posseiro não seja concessionário, foreiro ou proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Como abordado, algumas soluções jurídicas podem ampliar a capacidade de gestão pública ou coletiva, envolvendo instrumentos de recuperação das mais valias fundiárias para a coletividade, com potencial de construção de uma ordem jurídica urbanística de base comunitária⁴¹² que reconheça que, em qualquer proposta relacionada às contribuições, o âmbito jurídico deverá ser protetivo do direito à moradia.

A concepção de que a terra poderia ser administrada em nome de todos os residentes permite que uma comunidade capture a maior parte dos ganhos do valor da terra que a própria comunidade criou, por meio dos esforços coletivos, de luta e dos investimentos do poder público através da arrecadação de impostos de toda a sociedade. Possibilidades que evitam as contradições de venda

⁴¹¹ Historicamente, Belo Horizonte promoveu a regularização fundiária das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda por meio de contrato de compra e venda, com interveniência do órgão gestor da PMH nos casos de transferência de titularidade.

⁴¹² Em uma aula proferida no contexto da disciplina Tópicos em Estudos Transdisciplinares, em 20 de maio de 2021, Heloisa Soares de Moura Costa sugere a necessidade de construção de uma ordem jurídico urbanística e ambiental de base comunitária que reforce os espaços públicos de diálogo e a solidariedade.

de um bem que deveria ser essencialmente coletivo, quando se configura uma luta que é essencialmente coletiva.

Figura 38 – Anúncio de comercialização de terra na Ocupação Izidora e anúncio da propriedade comunitária do Fideicomiso do Caño Martín Peña.



Fonte: À esquerda, foto realizada pela autora em 2018. À direita, imagem inserida no texto sobre o CLT. Crédito: ALGOED et al., 2017.

7.3 Propensões dos beneficiários à contribuição e cobrança pela valorização da terra

Os processos de contribuição pela valorização atendem a diversos objetivos: um deles, de ampliar os recursos para investimentos em melhorias ou retorná-los para a coletividade; o segundo deles, de distribuir de forma mais igualitária esses investimentos, sem beneficiar uns em relação aos outros. Se essas razões forem aplicadas no ordenamento territorial de todas as cidades, teremos um melhor equilíbrio – em especial, áreas bem servidas estarão retornando os investimentos realizados e distribuindo para áreas ainda não servidas.

A pesquisa buscou observar a opinião dos entrevistados, tomando como referência a pergunta 23: ‘em sua opinião, quando o poder público promove investimentos nos bairros, ele pode cobrar uma contribuição pela valorização ocorrida?’. Aproximadamente 72% dos entrevistados (554 pessoas) responderam que ‘não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade’ (Tabela 18, apresentada a seguir), seguido de 20% dos entrevistados (155 pessoas) que responderam que “sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias’ e 8% dos entrevistados (63 pessoas) que responderam que ‘sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros’.

Na Comunidade Dandara, 39.5% dos entrevistados concordam com a cobrança da contribuição, exceção que chama a atenção e que pode se relacionar à forma de aquisição originária da moradia, cujos pressupostos envolvem o reconhecimento de uma coletividade na organização

social e de um entendimento de que as contribuições são formas de validação social⁴¹³. Se considerarmos somente a primeira opção de resposta: 21,9% e 27,2% dos entrevistados da Vila Califórnia e Comunidade Dandara, respectivamente, responderam que ‘sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias’, coincidindo com os assentamentos que tiveram sua origem inicial por meio de ocupação.

Tabela 18 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por assentamento.

	1	2	3	Total
Califórnia	21.9	5.3	72.8	100
Jardim Felicidade	15.1	7.0	78.0	100
Maria Tereza	19.5	8.6	71.9	100
Mirante do Tupi	16.5	7.9	75.6	100
Dandara	27.2	12.3	60.5	100
Total	20.1	8.2	71.8	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Além da relevância das diferenças entre as opiniões dos moradores, a evidência estatística⁴¹⁴ aponta que essa resposta é dependente do assentamento no qual o entrevistado reside – e, ademais, pretende-se avaliar as possíveis correlações entre essa resposta e a renda das famílias, o tempo de moradia, a forma de aquisição e a organização social do assentamento.

Além da pergunta 23, o questionário foi organizado com algumas afirmações para confirmar a compreensão dos entrevistados do tema proposto. Uma dessas afirmações: ‘os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isto, a realização das obras necessárias saíssem mais rápido’ (afirmação 33). Nessa afirmação, a opção ‘não concordo e não discordo’ foi a de menor percentual de escolha pelos entrevistados (Tabela 19, apresentada a seguir), o que pode levar ao entendimento de que existe um posicionamento da população residente nos assentamentos/bairros analisados em relação ao tema, isto é, os entrevistados não são neutros - concordam ou discordam.

⁴¹³ Em uma recente pesquisa sobre a interpretação da luta por moradia à luz das teorias do reconhecimento observou-se que o consumo, representado no pagamento de impostos e de contas de água e luz, é apresentado como prova de honestidade e, mais que isso, como justificativa de merecimento. Torna-se uma manifestação de valor e praticamente uma necessidade para que o sujeito seja estimado, tanto pela sociedade, como por ele próprio (TENENWURCEL, 2017).

⁴¹⁴ Realizou-se o *Teste Qui-Quadrado* para testar a hipótese nula de que a resposta referente à variável 23 e a localidade de residência do entrevistado são independentes. O seu resultado indica que essa hipótese pode ser rejeitada a uma significância estatística de 5%, dado o valor-p igual a aproximadamente 0,029.

Tabela 19 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por assentamento.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Califórnia	17.8	35.6	7.5	29.9	9.2	100
Jardim Felicidade	6.9	42.9	4.8	33.3	12.2	100
Maria Tereza	21.2	25.0	9.1	32.6	12.1	100
Mirante do Tupi	18.0	39.1	5.5	28.9	8.6	100
Dandara	16.8	33.5	8.4	29.3	12.0	100
Total	15.6	35.7	7.0	30.9	10.9	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Vale ressaltar que, entre os que concordam fortemente (Tabela 20, apresentada abaixo), o maior percentual de respostas vem da Vila Califórnia – 25,2% e o menor percentual vem do bairro Jardim Felicidade (10,6%), apesar do Jardim Felicidade conter 26,7% do total de observações da base de dados. Quando comparados os assentamentos/bairros (Tabela 19, apresentada acima), os maiores percentuais observados não se encontram em opiniões extremas acerca da afirmação apresentada na afirmação 33, se concentrando nas respostas ‘concordo’ e ‘discordo’. Destaca-se, também, o fato de que, com exceção do Bairro Mirante do Tupi (46,2%), pelo menos 50% dos entrevistados concordam, em algum grau, com a frase ‘os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isto, a realização de obras necessárias saísse mais rápido’. Ao mesmo tempo, vale mencionar que o percentual de pessoas que discordam, em algum grau, da afirmação anterior gira em torno de 40% em cada um dos assentamentos/bairros. Mais uma vez, o teste estatístico⁴¹⁵ evidencia a dependência entre a resposta do entrevistado quanto à disposição a pagar e o local onde ela mora.

Tabela 20 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), em relação ao total de respostas da mesma categoria, por assentamento.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente
Califórnia	25.2	22.0	23.6	21.3	18.6
Jardim Felicidade	10.6	28.7	16.4	25.8	26.7
Maria Tereza	22.8	11.7	21.8	17.6	18.6
Mirante do Tupi	18.7	17.7	12.7	15.2	12.8
Dandara	22.8	19.9	25.5	20.1	23.3
Total	100.1	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

⁴¹⁵ Realizou-se o *Teste Qui-Quadrado* para testar a hipótese de que o grau de concordância/discordância da afirmação 33 fosse independente da localidade de residência do entrevistado. O resultado do teste permite rejeitar essa hipótese a um nível de significância de 5%, uma vez que o valor-p é igual a 0,0496.

7.3.1 Propensão relacionada à renda das famílias

No senso comum, famílias com maiores rendas estariam mais dispostas a contribuir do que as famílias com menores rendas. Embora 38,5% dos entrevistados que possuem renda entre 5 e 10 salários mínimos tenham respondido à pergunta sobre a possibilidade de cobrança de uma contribuição pela valorização (pergunta 23), “sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias” (Tabela 21, apresentada a seguir), em termos absolutos, esse grupo de renda corresponde a apenas 13 das 736 respostas válidas. Por outro lado, destaca-se o percentual acima de 60% da resposta “não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade” (Tabela 21) em todos os níveis de renda. O teste estatístico⁴¹⁶ demonstra que as respostas à propensão da contribuição pela valorização são independentes do grupo de renda do entrevistado, contrariando o que comumente seria esperado.

Tabela 21 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por faixa de renda.

	1	2	3	Total
1 SM	19.7	6.7	73.6	100.0
1 a 2 SM	18.0	8.5	73.6	100.1
2 a 3 SM	21.1	10.5	68.4	100.0
3 a 5 SM	21.8	14.5	63.6	99.9
5 a 10 SM	38.5	0.0	61.5	100.0
Acima de 10 SM	0.0	0.0	100.0	100.0
Total	19.7	8.4	71.9	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Quando consideramos a afirmação “os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isto, a realização das obras necessárias saísse mais rápido” (afirmação 33) e sua relação com a faixa de renda, nota-se (Tabela 22, apresentada a seguir), que a proporção de pessoas que concordam fortemente com a afirmação em análise, em relação às demais da mesma faixa de renda, tende a ser maior conforme maior for a renda do grupo analisado - a proporção de entrevistados com renda domiciliar de 5 a 10 salários mínimos que concordam fortemente com essa afirmação é aproximadamente o dobro do observado nos grupos até 1 salário

⁴¹⁶ Realizou-se o *Teste Exato de Fisher* para testar a hipótese nula de que as respostas da pergunta em análise são independentes da faixa de renda em que os entrevistados se situam, uma vez que a frequência esperada em alguma das células da tabela de contingência é menor que 5. Observa-se que o valor-p do teste igual a 0,44 não permite rejeitar a hipótese nula.

mínimo e de 1 a 2 salários mínimos, aproximadamente 31%, 14% e 15%, respectivamente. O teste estatístico⁴¹⁷ confirma que as variáveis podem ser dependentes, para essa questão.

Tabela 22 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por faixa de renda.

	1.	1 a 2.	2 a 3	3 a 5	5 a 10	Acima de 10.	Total
Concordo fortemente	14.3	14.9	16.4	21.8	30.8	0	15.7
Concordo	36.6	37.5	28.4	32.7	38.5	100	35.5
Não concordo e não discordo	5.0	6.6	11.2	10.9	0.0	0	6.9
Discordo	33.0	29.9	32.8	27.3	15.4	0	31.0
Discordo fortemente	11.1	11.1	11.2	7.3	15.4	0	10.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.1	100	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

7.3.2 Propensão relacionada ao tempo de moradia

Como anteriormente mencionado, o tempo de moradia constitui um importante indicador para o envolvimento das famílias nas ações coletivas relacionadas ao lugar onde moram. Na pesquisa qualitativa, ficam evidentes as diferentes percepções entre os ‘antigos’ e os ‘recém chegados’. Na pesquisa amostral, há alguns indícios de que a propensão à contribuição tenha alguma relação de dependência do tempo de moradia. Para isso, utilizamos a variável sobre há quanto tempo a pessoa reside no bairro/comunidade. Conforme pode ser visto na Tabela 23, os maiores percentuais dos entrevistados que são a favor da cobrança de uma contribuição (opções 1 e 2) estão concentrados entre 4,1 e 11 anos de residência no bairro/assentamento.

Tabela 23 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.

	1	2	3	Total
Até 1 ano	3.9	0.0	7.6	6.2
De 1,1 até 2 anos	7.1	3.2	3.8	4.4
De 2,1 a 4 anos	11.0	9.5	7.2	8.2
De 4,1 a 7 anos	15.5	15.9	12.6	13.5
De 7, 1 a 11 anos	21.3	30.2	19.0	20.3
De 11,1 a 15 anos	5.8	4.8	6.1	6.0
De 15,1 a 19 anos	5.2	4.8	8.7	7.6
De 19,1 a 25 anos	7.7	7.9	13.9	12.2

⁴¹⁷ Foi realizado o Teste Exato de Fisher para testar a hipótese nula de que a resposta para a variável 33 independe da faixa de renda em que os entrevistados se situam. Observa-se que o valor-p do teste igual a 0,56 não permite rejeitar a hipótese nula. O resultado indica que não há evidências estatísticas, fortes o suficiente, para que a hipótese de independência entre a faixa de renda do entrevistado e a sua opinião quanto a afirmação 33 seja rejeitada.

De 25.1 a 30 anos	9.7	12.7	10.3	10.4
Acima de 30 anos	12.9	11.1	10.8	11.3
Total	100.1	100.1	100.0	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Entre os que responderam “sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias” (opção 1) e “sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros” (opção 2), respectivamente 36,8% e 46,1% dos entrevistados estão situados nas faixas de tempo de residência de 4,1 a 7 anos e 7,1 a 11 anos, conforme Tabela 23, apresentada acima. Já entre os entrevistados que responderam “não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade”, esse percentual dos que moram entre 4,1 a 11 anos, chega a ser aproximadamente 32%.

Chama atenção, na Tabela 24 (apresentada a seguir), que, entre os que assinalaram “sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias” (opção 1), o maior percentual está no grupo que reside no bairro entre 1,1 e 2 anos - aproximadamente 32%. Porém, vale ressaltar que essa faixa de tempo corresponde a apenas 4,4% do total de observações da base de dados. Os testes estatísticos⁴¹⁸ demonstraram divergências de resultados, indicando que essa relação de dependência da resposta em relação ao tempo de residência do entrevistado no bairro deve ser analisada mais profundamente, para se chegar a uma posição mais conclusiva, em especial, pretende-se utilizar os dados qualitativos para conclusões a respeito.

Tabela 24 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.

	1	2	3	Total
Até 1 ano	12.5	0.0	87.5	100.0
De 1,1 até 2 anos	32.4	5.9	61.8	100.1
De 2,1 a 4 anos	27.0	9.5	63.5	100.0
De 4,1 a 7 anos	23.1	9.6	67.3	100.0
De 7, 1 a 11 anos	21.0	12.1	66.9	100.0
De 11,1 a 15 anos	19.6	6.5	73.9	100.0

⁴¹⁸Para testar a hipótese nula de que a resposta para a variável 23 independe do tempo de moradia no assentamento/bairro, utilizou-se o teste Qui-Quadrado. O resultado do teste Qui-Quadrado não rejeita essa hipótese, a um nível de significância inferior a 10%, dado que o seu valor-p é igual a 0,11. Sendo assim, existe evidência estatística de que a relação entre essas duas variáveis seja de independência. Nota-se que o resultado, obtido no Teste Qui-Quadrado, a partir de simulações do valor-p, é próximo ao limiar de 0,10 necessário para se rejeitar a hipótese nula. Na tentativa de confirmar o resultado, executou-se o Teste Exato de Fisher. Este apresentou um valor-p igual a 0,09, o que permitiria rejeitar a hipótese nula e confirmar a dependência entre as variáveis. Essa divergência de resultado pode ser um indicativo de que essa relação deve ser analisada mais profundamente para se chegar a uma posição mais conclusiva.

De 15.1 a 19 anos	13.6	5.1	81.4	100.1
De 19.1 a 25 anos	12.8	5.3	81.9	100.0
De 25.1 a 30 anos	18.8	10.0	71.2	100.0
Acima de 30 anos	23.0	8.0	69.0	100.0
Total	20.1	8.2	71.8	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Considerando como referência os históricos dos assentamentos, as faixas de tempo de residência foram agrupadas em faixas de 0 a 4 anos, 5 a 9 anos, 10 a 14 anos e subsequentes. Conforme pode ser visto na Tabela 25 (apresentada a seguir), aproximadamente 56% dos entrevistados possuem residência há até 14 anos. A partir desse período, há uma tendência de decréscimo no percentual total que cada faixa de tempo representa, com exceção do intervalo entre 30 e 34 anos, inclusive, que se sobressai com aproximadamente 12%. Chama atenção o fato de que, entre aqueles que responderam “sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros” (opção 2), praticamente 35% possuem residência de 5 a 9 anos no bairro, indicando o período de moradia com maior adesão das famílias às contribuições.

Tabela 25 – Proporção das faixas de tempo de residência, por resposta sobre a possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23).

	1	2	3	Total
Até 5 anos	21.9	12.7	18.6	18.8
De 5 a 9 anos	28.4	34.9	20.8	23.4
De 10 a 14 anos	12.3	14.3	15.2	14.5
De 15 a 19 anos	7.1	6.3	10.5	9.5
De 20 a 24 anos	6.5	6.3	10.8	9.6
De 25 a 29 anos	4.5	4.8	7.9	7.0
De 30 a 34 anos	11.6	15.9	11.9	12.2
De 35 a 39 anos	3.9	3.2	2.5	2.8
De 40 a 44 anos	3.2	1.6	1.3	1.7
De 45 a 50 anos	0.6	0.0	0.5	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

De acordo com o exposto na Tabela 26 (apresentada a seguir), o percentual dos entrevistados que responderam “sim” para a Pergunta 23 (opções 1 e 2) tende a ser menor entre os moradores que residem no bairro/assentamento nas faixas que abrangem de 10 a 34 anos e maior para as faixas que abrangem de 0 até 9 anos e de 35 a 50 anos. Sendo assim, o nível de rejeição

tende a ser maior para as faixas intermediárias de tempo de moradia. O teste estatístico⁴¹⁹ demonstra que há dependência da opinião favorável à propensão e da faixa do tempo de moradia.

Tabela 26 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por tempo de residência no bairro.

	1	2	3	Total
Até 5 anos	23.4	5.5	71.0	99.9
De 5 a 9 anos	24.3	12.2	63.5	100.0
De 10 a 14 anos	17.0	8.0	75.0	100.0
De 15 a 19 anos	15.1	5.5	79.5	100.1
De 20 a 24 anos	13.5	5.4	81.1	100.0
De 25 a 29 anos	13.0	5.6	81.5	100.1
De 30 a 34 anos	19.1	10.6	70.2	99.9
De 35 a 39 anos	27.3	9.1	63.6	100.0
De 40 a 44 anos	38.5	7.7	53.8	100.0
De 45 a 50 anos	25.0	0.0	75.0	100.0
Total	20.1	8.2	71.8	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Se considerarmos a disposição dos moradores para pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras necessárias saísse mais rápido (afirmação 33), a proporção das faixas de tempo de residência por resposta aponta que os 28,5% que concordam fortemente com a proposição estão na faixa de tempo de 5 a 9 anos, seguidos por 17,1% na faixa de tempo de 10 a 14 anos (Tabela 27), embora esse resultado pareça confirmar a predominância de concordância nessas faixas, também encontramos nelas forte discordância em 25,6% e 12,8%, respectivamente, mostrando, evidentemente, a concentração de pessoas entrevistadas nessa faixa de tempo de moradia.

Tabela 27 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por tempo de residência no bairro.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Até 5 anos	18.7	18.4	20.0	18.0	22.1	18.9
De 5 a 9 anos	28.5	20.9	20.0	22.5	25.6	23.0
De 10 a 14 anos	17.1	14.2	18.2	14.3	12.8	14.8
De 15 a 19 anos	7.3	11.0	10.9	9.4	7.0	9.5
De 20 a 24 anos	10.6	8.2	14.5	9.0	10.5	9.5
De 25 a 29 anos	2.4	8.2	10.9	7.8	5.8	7.1

⁴¹⁹ Realizou-se o Teste Exato de Fisher para testar a hipótese nula de que a resposta para a variável 23 independe do tempo de moradia no assentamento/bairro. O teste apresenta um valor-p igual a aproximadamente 0,20. Sendo assim, a hipótese não é rejeitada, confirmando a dependência entre as variáveis de tempo de moradia e de propensão à contribuição.

De 30 a 34 anos	7.3	13.8	3.6	13.9	14.0	12.2
De 35 a 39 anos	4.1	3.5	1.8	2.5	1.2	2.9
De 40 a 44 anos	4.1	1.1	0.0	1.6	1.2	1.6
De 45 a 50 anos	0.0	0.7	0.0	0.8	0.0	0.5
Total	100.1	100.0	99.9	99.8	100.2	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Observa-se, na Tabela 28, que o percentual de residentes que “concordam fortemente” com a afirmação 33 é mais alto nas faixas de tempo de residência “de 35 a 39 anos” e “de 40 a 44 anos” - 22% e 39%, aproximadamente. Apesar de chamar atenção o fato de que 50% dos residentes que moram “de 45 a 50 anos” concordarem e 50% discordarem, esse grupo apresenta apenas 4 observações, não sendo expressivo frente ao total de 790 entrevistados. O teste estatístico⁴²⁰ confirma que a opinião do morador frente à afirmação “os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isto, a realização das obras saísse mais rápido” não depende do tempo de residência.

Tabela 28 – Proporção das faixas de tempo de residência, por resposta sobre a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33).

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Até 5 anos	15.4	34.9	7.4	29.5	12.8	100.0
De 5 a 9 anos	19.2	32.4	6.0	30.2	12.1	99.9
De 10 a 14 anos	17.9	34.2	8.5	29.9	9.4	99.9
De 15 a 19 anos	12.0	41.3	8.0	30.7	8.0	100.0
De 20 a 24 anos	17.3	30.7	10.7	29.3	12.0	100.0
De 25 a 29 anos	5.4	41.1	10.7	33.9	8.9	100.0
De 30 a 34 anos	9.4	40.6	2.1	35.4	12.5	100.0
De 35 a 39 anos	21.7	43.5	4.3	26.1	4.3	99.9
De 40 a 44 anos	38.5	23.1	0.0	30.8	7.7	100.1
De 45 a 50 anos	0.0	50.0	0.0	50.0	0.0	100.0
Total	15.6	35.7	7.0	30.9	10.9	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Embora os resultados não apontem uma evidência clara de que o tempo de moradia afeta as respostas dos entrevistados, essa variável ‘tempo de moradia’ tem importância sob diversos aspectos para as políticas de habitação e para o direito à moradia digna. Na perspectiva jurídica, o tempo gera direitos, como o reconhecimento da posse útil do imóvel pela habitação (CASTRO, 2001b). Na perspectiva social, o tempo gera altos custos sociais, quando há demora de

⁴²⁰ Realizou-se o Teste Exato de Fisher para testar hipótese nula de que a opinião em relação à afirmação da Variável 33 é independente do tempo de residência no bairro/assentamento. Como o valor-p do teste é aproximadamente 0,67, não se rejeita tal hipótese.

investimentos de qualificação da moradia. Na perspectiva política, o tempo gera contribuições coletivas, ‘lutas’ reivindicatórias direcionadas ao poder público e percepções de que o tempo investido nessas lutas gera retorno em ampliação da justiça social. E, diferente da concepção, segundo a qual os assentamentos de interesse social mais antigos deveriam ser priorizados, a atuação pública em áreas ocupadas mais recentemente pode ser conveniente. Para finalizar esse item, segue trecho extraído de uma entrevista que pondera sobre o ‘esforço’, aspecto que será mais bem abordado nas considerações finais.

“(...) a gente caminhou tanto pro Centro, a gente perdeu emprego, a gente ficou de luto por pessoas que, que morreram ali na luta e não tiveram acesso a uma moradia digna, a gente precisou mostrar pras pessoas, a gente precisou estudar muito pra entender que a gente não tava roubando nada de ninguém, pra conhecer nossos direitos e aí agora a gente vai pagar, depois que a gente lutou tanto, né? Eu acho que a gente passa por coisas que gente não vai ter esforço, sabe? O meu esforço ele ‘tá’ no conseguir o dinheiro pra poder pagar, não em fazer a coisa acontecer e a gente esforçou pra fazer a coisa acontecer, sabe? Tipo quando você contrata uma cozinheira, o seu esforço ‘tá’ em conseguir o dinheiro pra pagar essa cozinheira, não em fazer a comida, ‘cê’ ‘tá’ pagando pra uma outra pessoa ter esforço por você, só que aí como a gente fez todo o esforço, é, eu acho que não justifica, sabe?”⁴²¹

7.3.3 Propensão relacionada à forma de aquisição da moradia

Nos assentamentos em estudo, as formas de acesso à moradia abrangem a aquisição por ocupação, por doação, por compra no mercado informal, por herança e outras formas como cedido e aluguel. Para a análise da opinião dos entrevistados quanto à propensão da cobrança de uma contribuição pela valorização (pergunta 23) com a forma de aquisição da moradia (pergunta 11), as opções 2, 3, 4 e 6 foram agrupadas em um grupo distinto chamado “Compra”, a opção 5 foi renomeada para “Ocupação” e as respostas referentes à opção 10 foram agrupadas como “outro”. Com isso, passa-se a ter a estrutura apresentada na Tabela 29, servindo como referência para a análise entre as relações de aquisição e a propensão à contribuição.

Tabela 29 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), frequência por forma de aquisição da moradia (pergunta 11).

	1	2	3	Total
Compra	83	36	307	426
Ocupação	29	6	31	66
1	4	2	16	22
7	13	7	61	81
8	6	6	34	46
9	15	5	66	86

⁴²¹ E5-Comunidade Dandara (21/04/2020)

11	1	0	14	15
Outros	4	1	25	30
Total	155	63	554	772

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item 'compra'; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Conforme pode ser visto na Tabela 30 (apresentada a seguir), cerca de 55,2% dos entrevistados obtiveram a sua moradia através da compra, 11,0% por meio de aluguel, 10,5% por meio de doação pelo poder público, 8,5% através de ocupação, os valores absolutos são, de acordo com a Tabela 29 (apresentada acima), 426, 86, 81 e 66 respostas, respectivamente. Chama atenção o fato de que, em termos de quantidade, a aquisição da moradia através da ocupação está em quarto lugar, abaixo da compra, do aluguel e da doação de terreno pelo poder público – indicando que o mercado informal faz parte desde os primórdios das ocupações, quer sejam espontâneas como a Vila Califórnia, quer sejam organizadas, como a Comunidade Dandara.

Tabela 30 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por forma de aquisição da moradia.

	1	2	3	Total
Compra	53.5	57.1	55.4	55.2
Ocupação	18.7	9.5	5.6	8.5
1	2.6	3.2	2.9	2.8
7	8.4	11.1	11.0	10.5
8	3.9	9.5	6.1	6.0
9	9.7	7.9	11.9	11.1
11	0.6	0.0	2.5	1.9
Outros	2.6	1.6	4.5	3.9
Total	100.0	99.9	99.9	99.9

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções da forma de aquisição: Foram agrupadas as opções 2 (compra do terreno), 3 (compra do terreno e demolição), 4 (compra do terreno com esta casa) e 6 (cooperativa habitacional) no item 'compra'; 1) Herança; 7) Doação de terreno pelo poder público e construção; 8) Cedido; 9) aluguel.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Destaca-se, conforme exibido na Tabela 31, o fato de que aproximadamente 44% dos entrevistados que adquiriram a sua moradia através da ocupação concordam com a cobrança da contribuição, sob o argumento de que essa contribuição aumentaria os recursos disponíveis para investimentos em melhorias. Isso é um indício de que, em territórios cuja aquisição foi realizada por

meio de movimentos sociais organizados, pode prevalecer a percepção da legitimidade da contribuição para a coletividade. O teste estatístico⁴²² demonstra que as opiniões/respostas quanto à propensão à contribuição dependem da forma de aquisição da moradia.

Tabela 31 – Proporção da forma de aquisição da moradia, por resposta sobre a possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23).

	1	2	3	Total
Compra	19.5	8.5	72.1	100.1
Ocupação	43.9	9.1	47.0	100.0
1	18.2	9.1	72.7	100.0
7	16.0	8.6	75.3	99.9
8	13.0	13.0	73.9	99.9
9	17.4	5.8	76.7	99.9
11	6.7	0.0	93.3	100.0
Outros	13.3	3.3	83.3	99.9
Total	20.1	8.2	71.8	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Se considerarmos a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras necessárias saísse mais rápido (afirmação 33) em relação à forma de aquisição (pergunta 11), as opções de respostas de aquisição também foram reunidas para delimitar bem as diferenças entre o acesso por compra, por ocupação, por doação ou aluguel, entre outros.

De forma geral, os maiores percentuais em relação às respostas da afirmação 33 (Tabela 32, apresentada a seguir) estão situados em posições mais moderadas, com exceção do grupo que adquiriu a moradia através da ocupação - esse apresenta cerca de 26% das suas respostas como “concordo fortemente”, o mesmo percentual de “concordo” e muito próximo à posição “discordo” (27,5%, cerca de 50% dos entrevistados que obtiveram a sua moradia através da compra concordam, em algum grau, com a afirmação “os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isso, a realização das obras necessárias saísse mais rápido”. Esse percentual é maior entre aqueles que a obtiveram através da ocupação (‘luta’) (aproximadamente

⁴²² Realizou-se o Teste Exato de Fisher para testar a hipótese nula de que as respostas à pergunta 23 são independentes da forma de aquisição da moradia, devido ao fato de existirem mais de 20% das células da tabela com frequência esperada menor do que 5 - um dos pressupostos para a execução do teste Qui-Quadrado quando o tamanho da amostra é grande. A partir do resultado do teste, um valor-p simulado de aproximadamente 0,0049, pode-se afirmar que há evidências estatísticas suficientes, a um nível de significância de 1%, para rejeitar a hipótese de que essas duas variáveis são independentes, ou seja, elas são dependentes.

52%). O teste estatístico⁴²³ demonstra que a opinião em relação à afirmação de que “os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isso, a realização das obras necessárias saísse mais rápido” não depende da forma de aquisição da moradia.

Tabela 32 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), proporção por forma de aquisição da moradia.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Compra	17.2	33.2	6.6	31.4	11.7	100.1
Ocupação	26.1	26.1	10.1	27.5	10.1	99.9
1	4.3	47.8	4.3	34.8	8.7	99.9
7	11.0	42.7	3.7	31.7	11.0	100.1
8	8.7	39.1	8.7	28.3	15.2	100.0
9	15.1	41.9	7.0	27.9	8.1	100.0
11	0.0	46.7	6.7	40.0	6.7	100.1
Outros	9.4	37.5	12.5	34.4	6.2	100.0
Total	15.6	35.7	7.0	30.9	10.9	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

7.3.4 Propensão relacionada ao conhecimento e participação em organizações comunitárias

Os entrevistados responderam à pergunta sobre o conhecimento e a participação de organizações comunitárias (pergunta 13). Foram considerados como organizações comunitárias os grupos organizados ou apenas grupos de pessoas que se reúnem regularmente para praticar alguma atividade. A pergunta procurou avaliar o conhecimento e participação nas seguintes organizações: associação comunitária, instituição e/ou associação religiosa, espaços de gestão participativos junto à Prefeitura do Município como o COMFORÇA, comissão de acompanhamento e fiscalização da execução do Orçamento Participativo⁴²⁴ e Grupos de Referência⁴²⁵. Como são diversas variáveis em

⁴²³Para se testar a hipótese nula de que as respostas à afirmação 33 são independentes da forma de aquisição da moradia, executou-se o Teste Exato de Fisher, devido ao fato de existirem mais de 20% das células da tabela com frequência esperada menor do que 5 - um dos pressupostos para a execução do teste Qui-Quadrado quando o tamanho da amostra é grande. A partir do resultado do teste, um valor-p simulado de aproximadamente 0,51, pode-se afirmar que não há evidências estatísticas suficientes para rejeitar a hipótese de que essas duas variáveis são independentes.

⁴²⁴O Orçamento Participativo (OP) foi um dos principais canais de participação social da Prefeitura de Belo Horizonte, de envolvimento dos cidadãos, na definição de obras e investimentos a serem realizados na cidade.

⁴²⁵O Grupo de Referência (GR) é formado no início do processo de elaboração do PGE, composto por lideranças formais e informais da comunidade, representantes de grupos, entidades e equipamentos comunitários atuantes na área de estudo, bem como moradores em geral interessados em participar do processo, conforme detalhado no capítulo 2 (item 4).

análise, foi criado um Índice de Conhecimento e Participação em Organizações Comunitárias – ICPOC que considera como:

- Intensidade alta: líder ou muito ativo (conhece e participa de pelos menos 1 ou mais organizações de forma ativa e relativamente ativa, somada com a participação de, pelos menos, 1 organização com qualquer intensidade).
- Intensidade média: relativamente ativo (conhece e participa de, pelo menos, 1 organização de forma ativa e relativamente ativa).
- Intensidade baixa: pouco ativo (conhece e participa de, pelos menos, 1 organização de forma pouco ativa ou participa de 2 organizações, ambas de forma pouco ativa).
- Intensidade muito baixa: não participa (conhece uma ou mais organizações, mas não participa), não conhece (desconhece e não participa de organizações).

Considerando essa classificação, observa-se que 54% dos entrevistados da pesquisa amostral estão classificados em uma intensidade muito baixa e baixa de conhecimento e participação em organizações comunitárias, seguidos dos que estão em intensidade média (26%) e intensidade alta (20%), conforme pode ser visto na Tabela 33.

Tabela 33 – Índice de Conhecimento e Participação em Organizações Comunitárias, percentual em cada um dos assentamentos.

Bairro	MUITO BAIXA	BAIXA	MEDIA	ALTA	Total
Califórnia	31.6	21.8	31.0	15.5	100
Jardim Felicidade	28.0	22.2	32.3	17.5	100
Maria Tereza	34.8	21.2	18.9	25.0	100
Mirante do Tupi	40.6	19.5	28.9	10.9	100
Dandara	29.3	23.4	16.2	31.1	100
Total	32.3	21.8	25.8	20.1	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora. ICPOC concebido pela autora.

O resultado caracteriza os entrevistados e, quando agrupados e desmembrados por localidade, aponta evidente conhecimento e participação dos entrevistados da Comunidade Dandara em organizações comunitárias como a associação, as instituições religiosas, os conselhos junto à prefeitura, como os relacionados ao Orçamento Participativo e ao Grupo de Referência (descritos no capítulo 2, item 4) e os movimentos sociais e políticos – nesse território, em especial, as Brigadas Populares. Por outro lado, o extremo desse índice de conhecimento e participação refere-se ao Bairro Mirante do Tupi, confirmando a baixa organização social dos moradores de loteamentos cuja forma de aquisição originária foi por meio de compra e cuja organização foi por meio de um agente privado, no caso, os proprietários da gleba. Vale ressaltar o Bairro Jardim Felicidade, quando somamos o índice de conhecimento e participação de organizações comunitárias, ele apresenta uma

proporção de aproximadamente 51%, considerado bastante elucidador das redes de organizações sociais que marcam a história do bairro.

Após essas considerações, observa-se que o percentual de respostas da pergunta 23 (Tabela 34, apresentada a seguir) “não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/assentamento” (opção 3) é mais alto naquelas pessoas que apresentam ICPOC muito baixo (34,3%). Também é alto naqueles que responderam “sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros” (opção 2) 33,3%. Em contrapartida, o maior percentual das respostas “sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias” (opção 1) está entre aqueles com ICPOC igual à média. Os motivos para os respondentes, tanto de intensidade mais baixa ou alta de conhecimento e participação, apresentarem certa igualdade nas proporções indicam possivelmente motivações diferentes – como observamos a partir de dados qualitativos.

Tabela 34 – Proporção das categorias do IPCOC nas respostas da pergunta 23.

	1	2	3	Total
MUITO BAIXA	26.5	33.3	34.3	32.6
BAIXA	18.7	20.6	22.0	21.2
MÉDIA	31.0	25.4	24.9	26.2
ALTA	23.9	20.6	18.8	19.9
Total	100.1	99.9	100.0	99.9

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Conforme pode ser visto na Tabela 35 (apresentada a seguir), os maiores percentuais de rejeição da hipótese de que o poder público pode cobrar uma contribuição pela valorização ocorrida (pergunta 23) estão presentes entre aqueles que são categorizados, no Índice de Conhecimento e Participação de Organizações Comunitárias (ICPOC), como muito baixa ou baixa - 75,4% e 74,4%, respectivamente. Já no caso daqueles que responderam a opção 1 da pergunta 23, os maiores percentuais estão presentes entre aqueles categorizados, no ICPOC, como média e alta - 23,8% e 24%, respectivamente. Apesar disso, o teste estatístico⁴²⁶ não afirma que haja evidências que comprovem que a aceitação da cobrança da contribuição pela valorização ocorrida dependa do grau de conhecimento e participação de Organizações Comunitárias.

⁴²⁶Para testar a independência entre as duas variáveis, o Teste Qui-Quadrado não rejeita a hipótese nula de que as respostas da variável 23 e o valor do IPCOC sejam independentes, uma vez que o valor-p resultante é igual a aproximadamente 0,40.

Tabela 35 – Possibilidade de cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23), proporção por categoria do ICPOC.

	1	2	3	Total
MUITO BAIXA	16.3	8.3	75.4	100
BAIXA	17.7	7.9	74.4	100
MÉDIA	23.8	7.9	68.3	100
ALTA	24.0	8.4	67.5	100
Total	20.1	8.2	71.8	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Sim, pois essa contribuição aumentaria o dinheiro para investimentos em melhorias; 2) Sim, pois distribuiria as melhorias sem beneficiar uns em relação aos outros; 3) Não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade.

Se considerarmos a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras necessárias saísse mais rápido (afirmação 33) em relação ao conhecimento e participação em organizações comunitárias (pergunta 13), o percentual das pessoas classificadas no ICPOC é aderente à média esperada em cada opção de resposta da afirmação 33 (percentual exibido na coluna “Total”). Entretanto, chama atenção o fato de que o percentual de pessoas entrevistadas que apresentam o ICPOC como “muito baixo”, entre aqueles que concordam fortemente com a afirmação da afirmação 33, seja aproximadamente 11%, bem abaixo da média esperada. Também chama atenção o desvio daqueles classificados como médio no ICPOC em relação ao esperado, 32,5% frente a 25,8% (Ver tabela 36, apresentada a seguir).

Tabela 36 – Proporção das categorias do ICPOC, por respostas sobre a disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33).

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
MUITO BAIXA	23.6	34.4	27.3	34.0	36.0	32.3
BAIXA	23.6	20.9	21.8	21.7	22.1	21.8
MÉDIA	32.5	25.2	27.3	25.8	17.4	25.8
ALTA	20.3	19.5	23.6	18.4	24.4	20.1
Total	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Os dados reportados na Tabela 37 (apresentada a seguir), em conjunto com a Tabela 36 (apresentada acima), indicam que o padrão observado na relação entre as duas variáveis analisadas, nessa seção, é consistente e semelhante, independentemente do grupo analisado. O teste estatístico⁴²⁷ não confirma que haja evidências de que a opinião sobre a afirmação: “os moradores estariam dispostos a pagar uma contribuição em dinheiro se, com isto, a realização das obras

⁴²⁷ Para testar a hipótese de independência entre elas, realizou-se o teste Qui-Quadrado. O valor-p resultante, 0,556, indica que não há evidências significativas estatisticamente que permitam rejeitá-la.

necessárias saísse mais rápido” sofra influência do seu grau de conhecimento e participação em organizações comunitárias.

Tabela 37 – Disposição dos moradores a pagar uma contribuição em dinheiro, se a realização das obras saísse mais rápido (afirmação 33), em cada categoria do ICPOC.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
MUITO BAIXA	11.4	38.0	5.9	32.5	12.2	100
BAIXA	16.9	34.3	7.0	30.8	11.0	100
MÉDIA	19.6	34.8	7.4	30.9	7.4	100
ALTA	15.7	34.6	8.2	28.3	13.2	100
Total	15.6	35.7	7.0	30.9	10.9	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

7.4 Momento e destinação da contribuição

Na pesquisa amostral, a pergunta sobre o momento e a destinação dos recursos (perguntas 23.1 e 23.2) foi feita aos que responderam positivamente que o poder público pode cobrar uma contribuição pela valorização ocorrida. Nota-se que 81% dos entrevistados responderam que a contribuição deve ser feita ‘quando se realiza a implantação da melhoria’ (opção 1) e 16% consideraram que esta deve ser realizada, ‘quando as famílias venderem os imóveis que foram valorizados pelos investimentos públicos’ (opção 2) (Tabela 38). Destaca-se que os percentuais observados na Vila Califórnia e no Bairro Maria Tereza, das opções 1 e 2, se distanciam dos bairros/assentamentos restantes - enquanto estes apresentam percentuais acima de 80% para a opção 1 e até 14% para a opção 2, aqueles apresentam valores até 74% na primeira resposta e, a partir de 20%, para a segunda resposta.

Tabela 38 – Momento da contribuição (pergunta 23.1), proporção por assentamento.

	Na implantação da melhoria	Na venda dos imóveis	Outro	Total
Califórnia	72.7	22.7	4.6	100
Jardim Felicidade	82.5	12.5	5.0	100
Maria Tereza	74.3	20.0	5.8	100.1
Mirante do Tupi	85.2	14.8	0	100
Dandara	88.3	10.9	1.7	100
Total	81.1	35.7	2.5	100.1

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Nota-se que 54% dos entrevistados responderam que a contribuição deve ser destinada a uma conta administrada pela comunidade ou entidade que representa os moradores, enquanto 46% responderam que esta deve ser destinada a uma conta administrada pela entidade pública que promoveu os investimentos (Tabela 39). Observa-se que os percentuais na Vila Califórnia e no

Conjunto Jardim Felicidade, das opções 1 e 2, se distanciam daqueles encontrados nos bairros/assentamentos restantes - enquanto estes apresentam percentuais acima de 44% para a resposta 1 e abaixo de 49% para a opção 2, aqueles apresentam valores até 36% na primeira resposta e acima de 64% na segunda resposta.

Tabela 39 – Destinação da contribuição (pergunta 23.2), proporção por assentamento.

	1	2	Total
Califórnia	31.0	69.0	100
Jardim Felicidade	35.9	64.1	100
Maria Tereza	51.5	48.5	100
Mirante do Tupi	44.4	55.6	100
Dandara	61.4	38.6	100
Total	46.0	54.0	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 1) Uma conta administrada pela entidade pública que promoveu os investimentos; 2) Uma conta administrada pela comunidade ou entidade que representa os moradores.

Qualquer ação que envolve gestão de recursos coletivos está associada ao grau de confiança dos cidadãos, dependendo da gestão com a participação direta das pessoas beneficiadas ou da sociedade e do grau de transparência. Por isso é um tema associado à percepção do risco de corrupção ‘real’ ou ‘julgada’, que interfere na resistência entre as opções de gestão. Algumas das narrativas apontam maior grau de confiança na administração pela entidade pública que promoverá os investimentos:

“Na minha opinião eu discordo plenamente colocar dinheiro na mão de presidente de associação, porque presidente de associação, a gente já é taxado de ladrão, imagina se você, é, pega um dinheiro da prefeitura pra você administrar, aí que você vai ter problema. É melhor não!” (GF Pré-teste, P10)

“Todo mundo aí sabe que a gente tem essa dificuldade nas comunidades, então Deus o livre se vem parar um dinheiro público na mão de qualquer uma liderança que for, coitado! [...] Você entendeu? Porque aí ele não pode mexer na casa dele, ele não pode comprar uma bicicleta!” (GF Pré-teste, P3)

Outros trechos apontam as motivações de maior grau de confiança na administração pela comunidade ou entidade que representa os moradores:

“No cenário de hoje em dia está difícil, eu acho que teria que ser associação, pessoas de confiança do bairro, que representa o bairro, que sempre tem uma voz dentro da câmara ou assembleia.” (GF Mirante do Tupi, P3).

“Em cima dessa última pergunta, eu gostaria que fosse com o poder público. Eu gostaria, mas na atual conjuntura do país, da nossa política, não tem como confiar no poder público, sabe? Sem querer levantar questões políticas aqui, mas assim, o que acontece, a gente não é Alemanha da vida ainda pra depositar toda a nossa confiança na política, né? A nossa cultura ainda tá muito atrasada, né? A gente não

consegue confiar nos homens que comanda nossa máquina pública, né? Então, no entanto, a minha resposta seria numa associação, entendeu?” (GF Mirante do Tupi, P4).

Portanto, o grau de confiança dos moradores na forma de gestão dos recursos coletivos será relevante para definição de políticas que façam a gestão social da valorização, atendendo aos princípios de justiça social, justa distribuição e transparência.

7.5 Alteração das propensões dos beneficiários à contribuição condicionadas a valores ou circunstâncias

Esse item avalia alguns valores e circunstâncias que fossem significativas, a ponto de motivar que os entrevistados alterassem sua opinião, quanto à legitimidade de o poder público cobrar uma contribuição pela valorização ocorrida. Para essa análise, foram consideradas as observações daqueles entrevistados que, ao responderem ‘em sua opinião, quando o poder público promove investimentos nos bairros/comunidades, ele pode cobrar uma contribuição pela valorização ocorrida?’ opinaram: “não, pois é obrigação do poder público investir nesse bairro/comunidade”. Para essa análise, foram considerados como valores e circunstâncias: a manutenção das famílias de menor renda nos assentamentos, a continuidade da luta por melhorias, a dificuldade ou impedimento de aquisição de imóveis para tirar vantagens das valorizações, a gestão dos recursos pela comunidade e uma fração pequena da valorização.

Entre as alternativas mencionadas na pergunta 23.3, há uma clara disposição à mudança de opinião, em relação à legitimidade do poder público cobrar uma contribuição pela valorização decorrida de investimentos públicos, quando argumenta-se a respeito de casos em que essa contribuição “[...] garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas” (23.3.1) ou “[...] fossem essencial para a continuidade da luta por melhorias no bairro/comunidade” (23.3.2), aproximadamente 67% e 79% das respostas válidas, respectivamente (Tabela 40).

Tabela 40 – Razões de disposição de mudança de opinião em relação à cobrança pelo poder público pela valorização ocorrida (pergunta 23.3.1), proporção por cada opção da pergunta 23.

	23.3.1	23.3.2	23.3.3	23.3.4	23.3.5
Não	32.7	21.4	49	47.7	72.1
Sim	67.3	78.6	51	52.3	27.9
Total	100.0	100.0	100	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: 23.3.1) (...) ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas; 23.3.2) (...) ela fosse essencial para a continuidade da luta por melhorias no bairro/comunidade; 23.3.3) (...) ela dificultasse ou impedisse que pessoas de má fé adquirissem casas para

tirar vantagem destas valorizações; 23.3.4) (...) ela fosse destinada para uma conta administrada pela comunidade ou entidade que representa os moradores; 23.3.5) (...) quando você vendesse seu imóvel, ela fosse apenas uma pequena parte da valorização.

Como mencionado anteriormente, para confirmar a compreensão do tema proposto pelos entrevistados relacionamos a afirmação “com a valorização, as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro/comunidade devido ao aumento de preços” (afirmação 30) às respostas dos indivíduos que “concordariam com uma contribuição pela valorização ocorrida, se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas” (pergunta 23.3.1).

Ao analisar a relação entre essas questões, chama atenção o percentual relativamente baixo entre aqueles que “não concordam e não discordam” ou “discordam fortemente” da afirmação “com a valorização, as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro/comunidade devido ao aumento de preços” - 52,6% e 45,2%, respectivamente (Tabela 41, apresentada a seguir) entre aqueles que se dispuseram a mudar de opinião e contribuir com a valorização, se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas. Com isso, destaca-se o fato de que, independentemente do grau de concordância ou discordância da afirmação 30, a maioria dos entrevistados concordaria em pagar uma contribuição para garantir a permanência das famílias de renda mais baixa - com exceção daqueles que “discordam fortemente”, dentre os quais, mais da metade, não concordariam com qualquer contribuição.

Tabela 41 – Proporção das respostas da pergunta 23.3.1, em cada opção quanto ao grau de concordância à afirmação de que as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro devido ao aumento dos preços (afirmação 30).

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Não	28.2	27.5	47.4	36.6	54.8	32.7
Sim	71.8	72.5	52.6	63.4	45.2	67.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: Não: não concorda com uma contribuição pela valorização ocorrida se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas; Sim: concorda com uma contribuição pela valorização ocorrida se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas.

Se observarmos essa relação, considerando a proporção de respostas (Tabela 42, apresentada a seguir), nota-se que, aproximadamente, 47,5% daqueles que “concordariam com uma contribuição pela valorização ocorrida, se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas” responderam “concordo” para a afirmação “com a valorização, as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro/comunidade devido ao aumento de

preços”. O teste estatístico⁴²⁸ confirma que o posicionamento em relação à afirmação “com a valorização, as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro/comunidade devido ao aumento de preços” e a concordância com a “contribuição pela valorização ocorrida se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas” estão relacionados. A relação de dependência dessa resposta aponta a percepção dos moradores, quanto ao risco de mudança de configuração social dos territórios após as intervenções e a disposição deles em mudar de opinião, quanto à contribuição, quando percebem os benefícios coletivos dessa ação.

Tabela 42 – Grau de concordância à afirmação de que as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro devido ao aumento dos preços (afirmação 30), em cada opção do item 23.3.1.

	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Não	13.9	37.0	5.2	34.1	9.8	100
Sim	17.1	47.5	2.8	28.7	3.9	100
Total	16.1	44.0	3.6	30.4	5.9	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Opções: Não: não concorda com uma contribuição pela valorização ocorrida se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas; Sim: concorda com uma contribuição pela valorização ocorrida se ela garantisse que as famílias de menor renda não fossem substituídas por famílias com rendas mais altas.

Voltando às alternativas mencionadas (pergunta 23.3), há um equilíbrio entre a manutenção e a mudança da opinião em relação à legitimidade do poder público cobrar uma contribuição pela valorização decorrida de investimentos públicos, quando argumentam com casos em que essa contribuição ‘dificultasse ou impedisse que pessoas de má fé adquirissem casas para tirar vantagens destas valorizações’ (23.3.3) e ‘fosse destinada para uma conta administrada pela comunidade ou entidade que representa os moradores’ (23.3.4), uma vez que o percentual de “sim” não passa de 52%, aproximadamente (Tabela 40, apresentada acima). Sobre esse ponto, os moradores destacam a maior proximidade da associação, traduzida na metáfora ‘nós sabemos onde a ferida está exposta!’ e sobre a necessidade de transparência e confiança o que, para muitos, constitui o ‘gargalo’ importante da proposta.

“Bom, a pergunta é muito intrigante, né? Instigadora! [...] E eu acho que a contribuição constrói, sabe? De certa forma constrói, porque o governo não vai tirar dinheiro do nada e o dinheiro que arrecada é através das contribuições da população, dos cidadãos. Agora, a forma de aplicar esse dinheiro, de investir esse dinheiro com retorno pra sociedade é que é muito séria, né! Aí vem os processos

⁴²⁸O resultado do *Teste Qui-Quadrado* rejeita a hipótese de que as variáveis sejam independentes, a um nível de significância de 1%.

todos aí de corrupção e tudo, isso é que é o gargalo de toda a situação.” (GF Jardim Felicidade, P10).

Destaca-se o resultado obtido para o argumento de que a contribuição pela valorização se daria ‘(...) quando você vendesse seu imóvel, ela fosse apenas uma pequena parte da valorização’ (23.3.5), praticamente 72% dos entrevistados não mudaram de opinião. Essa negativa à alteração da opinião inicial, nessa questão, pode reforçar a naturalização da privatização dos incrementos das rendas fundiárias. Como apontado anteriormente, 75% dos entrevistados que adquiriram a sua residência por meio de compra entendem que a valorização pertence ao morador proprietário. Somente uma motivação, que se associe com os valores das classes populares urbanas, refletida na prática social, alteraria a opinião do entrevistado.

Assim, ficou constatado que a maior ou a menor propensão à contribuição pela valorização depende de um processo de comunicação das motivações. 28% a 78% dos entrevistados mudariam sua opinião sobre a contribuição, se fossem devidamente esclarecidos das motivações dessas contribuições e se estas estivessem relacionadas aos seus valores. Essa evidência contrapõe a persistente cultura de apropriação privada dessas valorizações e a visão de que as pessoas agem movidas, predominantemente, por motivações econômicas. Para isso, será necessário o conhecimento de outros fatores relacionados aos valores dos moradores, de modo a compreender as lógicas subjacentes às respostas ocorridas. Como mencionado, a técnica utilizada da pesquisa não fornece medidas precisas, mas, sim, medidas úteis, para descrever a opinião dos entrevistados, sem que a tomemos como exatas. Essas medidas úteis, associadas aos outros métodos qualitativos, permitirão criar entendimentos mais amplos dos processos sociais, econômicos e culturais desses lugares.

Podemos supor outras hipóteses que sejam potenciais explicações para que 72% dos entrevistados tenham opinião de que o poder público não possa cobrar uma contribuição pela valorização e, entre essas respostas, sabemos, a partir dos testes estatísticos, que a opinião dos entrevistados não depende da renda familiar e do grau de conhecimento e participação em organizações comunitárias, mas que a opinião é dependente da forma de aquisição da moradia e pode apresentar relação com o tempo de moradia no bairro/comunidade.

Essas são medidas úteis iniciais que, associadas a uma análise das narrativas envolvidas nesse tema, podem elucidar alguns contenciosos da contribuição. Mas, antes, vale examinar o conteúdo de informação social de que dispomos, para que sejam encontrados aspectos críticos que sirvam para exames de possíveis políticas públicas para essas localidades, partindo, dos pressupostos e conhecimentos existentes pelas pessoas desses lugares e não dos conhecimentos da representação desses lugares. As pessoas que participaram desses processos percebem:

- riscos das famílias mais vulneráveis economicamente não permanecerem nos bairros após os investimentos públicos?
- o arrefecimento da participação dos moradores em assuntos de interesse da coletividade?
- a chegada de outros grupos sociais com comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens decorrentes das valorizações, sem que tenham contribuído para isso?

7.5.1 Risco de famílias vulneráveis economicamente não permanecerem no bairro após os investimentos públicos

Os trabalhos mais recentes sobre o tema da ‘gentrificação’ a conceituam como uma alteração da morfologia social da área que ocorre pela chegada de moradores com status socioeconômico mais elevado que os usuários anteriores. Em geral, os novos moradores reabilitam as habitações, aumentando a capacidade de atração da área como um todo. Esse processo força os deslocamentos dos grupos de menor potencial econômico para áreas menos desejadas, em que os custos de vida permitem a manutenção e sobrevivência desses grupos (DINIZ, 2015, p.121).

Embora essa pesquisa não tenha se proposto a investigar, se o aumento de chegada de novas famílias para os terrenos ou casas existentes está associado à alteração do padrão socioeconômico, por meio de dados secundários, a pesquisa qualitativa apresenta aos entrevistados a afirmação 30: “com a valorização, as famílias de baixa renda correm mais risco de sair do bairro/comunidade devido ao aumento dos preços”. Considerando a proporção geral de respostas, 60% dos entrevistados concordam ou concordam fortemente com a afirmação (Tabela 43) sobre a presença do risco de sair do bairro. Como apontado no item anterior, independente da concordância com a presença desse risco, os entrevistados consideram como um ‘valor’ a manutenção das famílias originais nas localidades de origem.

Tabela 43 – Proporção das respostas da Afirmação 30, por assentamento.

Bairro	Concordo fortemente	Concordo	Não concordo e não discordo	Discordo	Discordo fortemente	Total
Califórnia	17.8	44.3	1.7	28.7	7.5	100
Jardim Felicidade	12.2	49.7	4.2	31.7	2.1	100
Maria Tereza	15.2	36.4	3.8	37.1	7.6	100
Mirante do Tupi	18.8	43.8	3.1	28.1	6.2	100
Dandara	20.4	40.1	7.2	26.9	5.4	100
Total	16.7	43.3	4.1	30.4	5.6	100

Fonte: Pesquisa amostral realizada em 2019 pela autora.

Os moradores relatam que as famílias, por vezes, precisam se adaptar ao aumento do custo de vida, quando da entrada dos serviços formais pelas concessionárias de serviços públicos, com as taxas de serviço, bem como sobre o pagamento de condomínio, nos casos de remoção e

reassentamento na localidade em unidade habitacional verticalizada. A percepção desse fenômeno é significativa o suficiente para que 67% dos entrevistados (Tabela 40, apresentada acima) mudem de opinião sobre a legitimidade da cobrança de uma contribuição, pela valorização ocorrida, como também apontado no item anterior.

Em geral, a adaptação das famílias à nova realidade impõe determinadas práticas sociais para permanecer na localidade, como comercialização de meio lote para construção da moradia (utilizada por algumas famílias da Comunidade Dandara), ampliação da moradia para complementação de renda por aluguel de cômodos e para implantação de comércios locais.

“Hoje a gente ainda vê muitas casas grandes, quem teve condições fez barracão de aluguel na casa e aqui não é pra ter barracão de aluguel, não era pra ter comércio por causa de ser uma ZEIS, mas todo bairro onde tem uma melhoria essas coisas começam a acontecer.” (GF Jardim Felicidade, P3).

“(...) aqui tem alguns moradores que construíram no próprio lote outras casas justamente para um meio de melhorar a renda e aluga sim, tem muitos aluguéis aqui dentro.” (GF Comunidade Dandara, P1).

“(...) as pessoas que morava aqui, devido ao início essas coisas assim, realmente as pessoas era mais pobre, sabe? Hoje com o crescimento da vila você percebe que as pessoas financeiramente tão mais bem sucedidas, entendeu? Não havia tanto comércio assim! Ou seja, pessoas que já estavam morando aqui, devido a pavimentação, então eles tiveram acesso de abrir uma lojinha e com isso a renda na sociedade aqui...as pessoas hoje tá mais rica do que antes. As pessoas que morava aqui antes era mais pobre. É porque fundaram a vila então até adquirir as coisas, vir essa questão de pavimentação, de colocar esgoto, colocar luz que antes nem isso tinha.” (GF Vila Califórnia, P3).

Como observado no item 6.3, as práticas populares com o mercado informal podem ser subdivididas entre aquelas que ocorrem associadas à unidade doméstica (‘às casas’) como as mencionadas acima, e as práticas que aparecem separadas das unidades domésticas (‘das casas’): comerciantes ou aqueles com maior poder aquisitivo adquirindo casas para compra e, posteriormente, colocando no mercado para alugar; pequenos empreendedores construindo edificações verticalizadas para aluguel.

“Aqui vendia-se imóveis, eu cansei de ver imóveis por 9, 7 mil reais. As pessoas vendiam! 7 mil reais! Na minha rua mesmo, venderam por 10 mil reais. Hoje não vendem por 100, melhorou muito. A especulação foi muito grande, quem tinha dinheiro comprou. Nós temos vizinho que já comprou 3 ou 4 casas, vai comprando, a pessoa fica no sufoco, vende! Aqui quando foi feito esse bairro o Newton Cardoso, ex-prefeito de Belo Horizonte ou governador eu não sei, ele falou que aqui não era bairro pra gente pobre, aqui era pra gente rico porque é perto do centro, com meia hora você tá lá no centro! Muitos venderam e foram embora daqui e aqueles que ficaram aqui como eu e algumas pessoas sofrem hoje a falta de respeito das outras pessoas!” (GF Jardim Felicidade, P4).

“(...) na Vila São José eu tenho um senhor que ele tem um prédio e ele recebe mais de trinta mil reais de aluguel” (GF Pré-teste, P1).

Além dessas práticas, os moradores relatam aumento da demanda por moradias nas localidades em estudo, após os investimentos públicos: famílias que moravam de aluguel no entorno adquirindo casas nos bairros/comunidades após os investimentos; famílias que moravam de aluguel no entorno que buscam redução do custo mensal com o aluguel, se dispondo a morar nessas localidades após os investimentos públicos:

“(...) as pessoas que moravam de aluguel em bairro e tinham as vezes um preconceito de morar dentro da vila, ele deixou de morar de aluguel e comprou dentro da vila, porque a vila se tornou aberta igual bairro, as ruas não são mais apertadas.” (GF Pré-teste, P4).

“(...) aqui a gente não paga água e nem luz, pago 400 reais de aluguel, moro numa casa de 4 cômodos com um cômodo em cima. Então tá me dando as condições de eu construir a minha própria casa.” (GF Vila Califórnia, P2).

Em que pese a percepção de risco de processos de gentrificação, reinvestimento de capital, ‘upgrading’⁴²⁹ social da localidade face à entrada de grupos de maior renda, mudança da paisagem e deslocamento, direto ou indireto, de grupos de baixa renda não estão totalmente evidenciadas nessas localidades. Há forte evidência de que as práticas sociais de mercado informal após os investimentos públicos, relacionadas à unidade doméstica, contribuem para permanência, além de todos os valores de uso, de percepção de conquista e de relações afetivas com os lugares de moradia, descritos anteriormente.

7.5.2 Arrefecimento da participação dos moradores em assuntos de interesse da coletividade

A literatura aponta uma distinção conceitual entre movimento social e ativismo (SOUZA, 2004, p. 83): “na qualidade de participantes de ativismos e movimentos, os homens e mulheres lutam por direitos, estabelecem relações de cooperação e realizam ações de caráter cultural”. De fato, os históricos das áreas estudadas apontam que seus moradores não são simples sujeitos passivos do processo social, em especial aqueles que participaram da formação dos assentamentos como protagonistas – mesmo que essas ações implicassem no pagamento das parcelas de aquisição dos lotes por compra, no caso dos bairros Mirante do Tupi e Maria Tereza. Diante das dificuldades e custos sociais associados à moradia – como a dificuldade de acesso ao transporte, aos serviços e à infraestrutura - os moradores se uniam por suas causas comuns e, do mesmo modo, diante das

⁴²⁹ O termo em inglês foi mantido pela dificuldade de encontrar uma palavra adequada na língua portuguesa que a traduza, discordando da tradução realizada por Diniz, 2015.

melhorias ocorridas, se desmobilizavam por ver essas demandas atendidas. Conforme Souza (2004, p. 83), algumas lutas “não aprofundam o questionamento e a crítica sobre a sociedade atual e apenas exemplificam uma reação diante de uma carência ou um problema específico”.

Embora essa pesquisa não tenha como proposição medir o grau de participação ao longo da história dessas localidades, a percepção do valor da luta por melhorias, é significativa o suficiente para que 79% dos entrevistados (Tabela 40, apresentada anteriormente) mudem de opinião sobre a legitimidade da cobrança de uma contribuição pela valorização ocorrida, como apontado na Tabela 40. Isso demonstra que há um reconhecimento de que as ‘conquistas’ arrefecem as ‘lutas’ pois, após a redução das dificuldades e a satisfação das necessidades básicas, as famílias concentram seus esforços em outros objetivos.

Por essa razão, após os investimentos públicos, processos de mobilização são muito necessários para maior união das pessoas em torno de um propósito comum. Especificidades de cada território relacionadas à forma de aquisição da moradia apresentam uma relação evidente com o maior ou menor conhecimento e participação dos moradores, nos assuntos de interesse coletivo. Por exemplo, o Mirante do Tupi foi um bairro, cuja forma de aquisição individual dos lotes e ativismo pontual orientado para as reivindicações locais limitou a formação de uma coletividade – percebida pela desmobilização dos moradores. Nesse sentido, se a contribuição pela valorização fosse essencial para a continuidade da luta por melhorias no bairro e comunidade, grande parte dos entrevistados alteraria sua opinião inicial, por valorar as ações coletivas como forma de conquista de direitos sociais.

A participação e a ‘luta’ em grande medida são aspectos afetados pelas relações entre os ‘antigos’, ‘recém chegados’, ‘comerciantes’, ‘removidos e reassentados’, ‘removidos e indenizados’. Enquanto os ‘removidos e indenizados’ vão construir suas relações sociais em outras localidades, aqueles que permanecem vão estabelecer novas relações com os recém-chegados e isso dependerá da interação social a ser desenvolvida, com necessidade de revisitar os históricos de formação e de superar a tendência de autossegregação dos grupos com eventuais diferenças culturais, como o exemplo para finalizar essas reflexões:

“(…) quando chega alguém de fora, justamente por não conhecer essa história ou se reconhecer dentro dessa história, às vezes ele só coloca ali como a morada dele né, só dentro de casa e não o que está ao redor pra ter um certo cuidado, ou seja, o cuidado com o seu lixo, o cuidado mesmo com o vizinho do lado que seja com a questão de barulho.” (GF Jardim Felicidade, P8).

7.5.3 Chegada de outros grupos sociais com comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens decorrentes das valorizações

A percepção da presença de ‘pessoas de má fé’ é significativa o suficiente para que 51% dos entrevistados (Tabela 40, apresentada anteriormente) mudem de opinião sobre a legitimidade da cobrança de uma contribuição pela valorização ocorrida, caso essa contribuição dificultasse ou impedisse que pessoas de má fé adquirissem casas para tirar vantagens destas valorizações. Como observado no item 6.3, as práticas de mercado informal que aparecem separadas das unidades domésticas (‘das casas’) podem reproduzir os mesmos fundamentos que estão na origem da problemática habitacional: retenção especulativa de solo urbano aguardando valorização, concentração de imóveis nas mãos de poucos proprietários e ações que objetivam tirar vantagens das localizações valorizadas, sem que as pessoas tenham contribuído para esses ‘ganhos’, ‘lucros’ ou ‘valores de usos’, muitas vezes resultado de ‘lutas’ coletivas, contribuições monetárias (investimentos populares) e não monetárias dos moradores.

“(...) tem muitas pessoas aqui que tem três, quatro imóveis aqui no Felicidade. Por menos de 600 reais você não aluga casa nenhuma aqui, justamente por causa desses guerreiros, que muitos já faleceram, mas que lutaram...” (GF Jardim Felicidade, P6).

“Tem pessoas que tem o lote aqui e só tem casa de aluguel. A procura é muita porque é um bairro que tá perto do centro, aqui a saída pra qualquer outro lugar é rápida, então quem fez casa para aluguel ela não fica vazia, sempre tem pessoas querendo. Então eu falo pra você, se a prefeitura fosse inteligente ela já tava pegando o IPTU e já tinha melhorado esse bairro aqui há mais tempo, porque são pessoas de bem que quer melhoria, que quer pagar seus impostos.” (GF Maria Tereza, P2).

“O perfil das pessoas que compraram aqui, basicamente foi investimento, entendeu? Então, eu posso te falar sem preocupação, sem medo de errar, que as pessoas que investiram aqui pra morar mesmo eu acredito que não chega a 50%.” (GF Mirante do Tupi, P2).

A atuação de grupos sociais ‘oportunistas’ ou ‘pessoas de má fé’ corrompe o propósito da luta pela moradia. O Bairro Jardim Felicidade tem como origem a desapropriação de terras pelo poder público para criação de um bairro popular, com atuação dos movimentos organizados de moradia. Atualmente, a prática de compra de vários imóveis pelos moradores demonstra que o processo de regularização teve parte de seus benefícios privatizados. Outro exemplo são as práticas de alguns proprietários de lotes do Maria Tereza construírem casas para alugar em lotes originalmente adquiridos de uma associação, visando uma alternativa ao aluguel. Já o loteamento Mirante do Tupi, a presença da ‘especulação’ como prática era esperada pela forma inicial de aquisição – uma relação essencialmente de consumo entre os loteadores e os adquirentes, parte deles dispostos a morar na localidade e aqueles que adquiriram mais de um terreno, em uma espera evidente da entrada de infraestrutura e da valorização da terra.

“Mas aqui, infelizmente nós não temos reforma nem agrária, nem urbana, né! Então a especulação é sempre grande! Vários moradores já relataram que moradores que tem mais riqueza acumulada acabam comprando vários imóveis, tirando vantagem nisso e há também as grandes empreiteiras que ficam de olho no Felicidade por todos esses motivos que foram colocados, pela acessibilidade. E no bairro tem chegado muita gente com esse interesse, comprando as casas e mudando um pouco dessa paisagem cultural. É triste! Mas não tem como a gente controlar isso, né!” (GF Jardim Felicidade, P1).

“São poucos os que vieram morar aqui, são poucos. Os que compraram pra morar, morou e os que já comprou e agora só construiu alugaram, entendeu? Alugaram pra preta, várias coisas.” (GF Mirante do Tupi, P2).

“(…) quando você investe em alguma coisa, é claro que você vai querer pelo menos, é, o que você gastou, então, mas geralmente você joga um pouco mais acima daquilo, então os aumentos estão em cima da melhoria.” (GF Comunidade Dandara, P1).

“Eu percebo na época que vocês falaram aqui, quem comprou lote, quem tinha dinheiro investiu, porque na época a pessoa que comprava um lote antigamente aqui era pessoa de baixa renda, então quem tinha uma condição melhor, compra uns cinco, seis, sete, lógico! Valorizou o terreno, porque no Tupi A, aqui é Tupi B, não tem terreno mais, tudo já construído e o aluguel lá é muito mais caro do que aqui embaixo, com certeza! Mas quem pode comprar na época, comprou e vendeu, mas na época aqui quem comprava um lote aqui era só quem tinha o teto máximo de dois salários, máximo dois salários. E, também na época, me falaram, não sei se é verdade essa história, que os terrenos aqui era tipo assim, por ser dois, três quilômetros do centro eram barato, prestações era barato na época.” (GF Mirante do Tupi, P3).

Dois aspectos são relevantes para a reflexão sobre a chegada de grupos sociais com comportamentos oportunistas, em relação às ações e aos investimentos públicos: i) consolidação das práticas de mercado informal; ii) desigualdade de ônus e benefícios da urbanização intra assentamentos.

As ações administrativas e os investimentos públicos consolidam o chamado mercado informal, ampliando a segurança jurídica das compras e vendas, o número de pessoas dispostas a morar nas localidades e as possibilidades de ganhos por meio de empreendimentos nessas localidades.

“Então nos quatro cantos do bairro a gente tem essa construção de empreiteiros com casas verticais e horizontais coletivas. Nada que seja prédios pra receber elevador ou acima de 5 andares, sempre abaixo.” (GF Jardim Felicidade, P5).

“(…) aí vocês podem chegar que os melhores espaços são de material de construção, sabe por quê? Porque eles vão em comunidades já regularizadas e eles vão tirando aquela pessoa da comunidade. O que enfraquece o nosso movimento é a corrupção, é a corrupção! Porque ali dentro, ali dentro tem muita corrupção, aí você vai chegar ‘ah, o pessoal veio de fora’, ‘como é que ela veio?’ ‘Ah, é um parente meu que ‘tá’ desempregado e veio’, pega um pedacinho, constrói, faz uma casinha, aí dali ele vende e vai vendendo e vira um círculo, sabe? Vira uma coisa, como é que eu vou te falar? Gananciosa! (GF Pré-teste, P1).

A distribuição dos ônus e benefícios intra assentamentos é desigual e pode ser mais bem equilibrada, quando são reconhecidas essas diferenças. Para qualquer aprimoramento das políticas públicas, torna-se necessário reconhecer as diferenças entre os grupos sociais ‘antigos’, ‘recém chegados’, ‘comerciantes’, ‘removidos e reassentados’, ‘removidos e indenizados’. E, além de reconhecer as diferenças entre os ônus e os benefícios da urbanização dessas localidades para esses grupos, perceber como a gestão social do solo urbano e da sua valorização pode aumentar os recursos para investimentos em melhorias e distribuí-los melhor entre os grupos sociais. Além disso, podem promover o associativismo e os movimentos sociais, quando esses recursos são geridos pela comunidade ou entidade que representa os moradores, com maior ou menor grau de participação do poder público.

7.6 Contenciosos da recuperação de mais valias fundiárias

De 21,4% a 49% dos entrevistados (Tabela 40, apresentada anteriormente) não mudaram a opinião, quanto à possibilidade de o poder público cobrar uma contribuição pela valorização pois há o entendimento de que é obrigação do poder público investir no bairro e na comunidade, em resposta aos direitos constitucionais previstos. Conforme abordado no capítulo 1 (item 3), os meios de consumo coletivos são indispensáveis à vida urbana e, como mencionam alguns moradores:

“(...) acho que é papel do poder público implementar as políticas públicas, né? É... de forma a atender à necessidade da população e não vejo nenhum sentido nisso assim, de contribuição não!” (GF Jardim Felicidade, P7).

“A rua tá asfaltada, tem passeio, tá tudo arrumadinho então é obrigação da prefeitura, no mínimo o que eles puderem fazer faz pra pagar as pessoas também pra vir aqui varrer.” (GF Vila Califórnia, P2).

“Urbanização nas comunidades, nas favelas é lei, de ter que fazer.” (GF Maria Tereza, P4).

“Na minha opinião não! Porque poder público, público, significa que é do povo, foi ganho pelo povo então tem que ser feito para o povo. É assim que eu penso!” (GF Vila Califórnia, P2).

“(...) eu tenho uma percepção de poder público, de papel do poder público, um pouco diferente assim... que é um papel meio que de, na minha opinião, de provedor mesmo. Eu acho que tem uma função histórica, né?” (GF Jardim Felicidade, P7).

A pesquisa qualitativa aponta uma diferença entre aqueles investimentos públicos que respondem às necessidades sociais e, portanto, devem ser providos pelo Estado e aqueles investimentos que são reconhecidos como um “ganho individual”, como a titulação da propriedade

privada – em que se espera, na sequência, o pagamento de impostos como o IPTU ou ITBI – ou uma contrapartida.

“Eu já tinha até colocado aqui na conversa lateral, que esse tipo de contribuição seria absurdo como muitos outros disseram, na perspectiva que nós já temos impostos pra isso e que é uma tentativa política, que é um para além da nossa conversa, de privatizar, de sucatear o que é público criando esses mecanismos de contribuições paralelas.” (GF Jardim Felicidade, P1).

“Uma obra no espaço público eu não acho que tem que cobrar, não. Espaço público eles são direitos nossos, é um direito. Nós temos direito a saneamento básico, isso aí asfalto, tudo inclui. Vai fazer um Posto de Saúde, nós não temos que contribuir com o Posto de Saúde não, isso é um direito nosso de ter saúde, é garantido, né? É garantido pra nós na Constituição que isso aí faz parte dos direitos básicos do ser humano, então nós temos direito à saúde, então o Poder Público ele tem que nos dá condições pra que a gente tem. Se vai fazer uma rede de esgoto ou asfalto ou melhoria no bairro, eu não acho que o Poder Público tem que cobrar não, agora se ele passar, se for uma coisa privada, ele não aqui na minha casa, ele me dá documento do terreno que eu moro, eu devo pagar o imposto pro lugar que eu moro.” (GF Comunidade Dandara, P7).

Em especial justifica-se que a cobrança pelos investimentos em infraestrutura, como os serviços de esgotamento sanitário e energia elétrica, por exemplo, são investimentos que retornam para o poder público, por meio de taxas de serviços. E, apesar das crenças que cercam a cobrança do IPTU nos assentamentos de interesse social⁴³⁰, parece ser de entendimento que o pagamento é uma obrigação do cidadão. Ademais, aparece como uma forma de reconhecimento da propriedade.

“Na minha opinião, eu acho que o Poder Público pra poder cobrar, ele deveria dar o título de propriedade, você deveria ter IPTU como a cidade normal paga... Então eu acho que faz a regularização fundiária e cobra o IPTU das pessoas, aí eu concordo [...], porque, na verdade, ‘tá’ regularizando, ‘tá’ dando o título de propriedade. Agora, cobrar além do que já cobra da gente, eu acho que não está certo porque a gente já paga conta de água, conta de luz. Você vai pagar pra prefeitura pra você morar? Você ‘tá’ pagando aluguel? Nós merecemos muito mais! Porque nós pagamos muitos impostos! É obrigação da prefeitura investir mais nas vilas pra melhorar!” (GF Pré-teste, P10).

“Não pode cobrar, não! Porque esse tipo de investimento ele retorna muito rápido pros cofres públicos! Então ele vai melhorar o PIB automaticamente assim, não sei, mas eu acho que ele vai melhorar a economia da cidade! Um exemplo, se eu invisto na rua ou uma praçinha, automaticamente aquilo vai beneficiar o comércio, a Regional, entendeu? Eu acho até isso me faz lembrar aquela contribuição de iluminação pública, não é isso? Eu não concordo com aquelas taxas que eles adicionam lá nas contas também. Entendeu?” (GF Mirante do Tupi, P4).

⁴³⁰Os principais mitos são: os assentamentos informais são entidades homogêneas claramente diferentes de assentamentos formais, nos assentamentos informais somente vivem os desempregados e os trabalhadores informais, os ocupantes dos assentamentos informais são pobres, os ocupantes das áreas informais não querem e nem podem pagar imposto (SMOLKA; CESARE; 2010).

Os participantes percebem que a distribuição das mais valias fundiárias, após os investimentos públicos, não ocorre com equidade – há um reconhecimento de que os usos comerciais manejam mais e melhor as mais valias fundiárias e que essa desigualdade requer refletir sobre a distribuição, sobre a capacidade contributiva das pessoas.

“(...) comerciais que obtêm um benefício maior dos bens e serviços realizados aqui no bairro eu acho que seria interessante, mas falta aquilo que, acho que a G. citou aí, agente de mobilização pra que a gente consiga conscientizar lá o dono do supermercado, o dono do sacolão e quem pode mais contribui mais, quem pode menos contribui menos, mas que a gente pudesse estabelecer uma linha de arrecadação ou de ajuntamento de pequenos recursos pra transformar isso em benefício pro bairro. É claro que a gente tem que ter muito cuidado, isso é muito melindroso, né? Porque mexer com essa questão de recurso financeiro é complicado, mas a princípio eu não sou contra não, por exemplo, eu particularmente gostaria. Deixa-me dar um exemplo aqui, alguém até falou da questão da segurança, vou contrapor com uma outra coisa que foi dita: é obrigação do poder público oferecer a segurança pública né? Eu acho que tá certo, tá correto! Mas eu também não recrimino essas organizações que o pessoal faz, que cada um dá uma contribuição mensal, eu não tenho o valor disso, mas eu sei que existe. Até aqui no nosso bairro existe, o camarada sai com uma moto apitando, quer dizer, alguém organizou isso, ele recebe um tanto por mês, aonde ele recebe, na rua que ele recebe ele passa lá apitando dizendo que tá presente, que tá olhando. É claro que ele não vai enfrentar bandido, essas coisas, mas traz uma sensação falseada ou não de segurança. Isso é uma forma de arrecadar contribuição, que mesmo acreditando que a segurança é obrigação, é dever do Estado, mas as pessoas usam outro recurso, essa possibilidade a mais. Então é um ponto!” (GF Jardim Felicidade, P10).

“(...) as pessoas sempre pagavam mais rede de esgoto do que de água e o comércio que tem aqui paga menos que uma casa. Então assim há uma discrepância no que é cobrado sabe?” (GF Jardim Felicidade, P6).

“Pode sim, mas não que seja uma contribuição exorbitante né, uma contribuição que todo mundo pode pagar.” (GF Maria Tereza, P7).

A percepção dessa injustiça ultrapassa as fronteiras do bairro, no sentido de perceber as injustiças socioespaciais e as diferenças de qualidade e acesso aos serviços públicos. Assim, uma contribuição que fosse específica do assentamento de interesse social, seria totalmente injusta, se não fosse acompanhada de uma política que assim a generalizasse.

“Se nos bairros eles têm direito a muitas coisas de graça por que nós não podemos ter só porque nós moramos na vila? Entendeu? Por exemplo, se acontece uma chuva e arrancou o asfalto no bairro, no outro dia eles vão lá e tampam o buraco. Agora aqui na vila a gente tem que ficar ligando, tem que ficar ligando, tem que ficar ligando... Por que? As pessoas no bairro são melhores do que nós que moramos na Vila?” (GF Vila Califórnia, P2).

“Se precisa de jogar uma areia na rua é o povo que joga, se precisa de capinar a gente que paga para capinar, passaram aqui alguns dias aí capinaram e sumiram. O poder público faz muito pouco para gente, e quando a gente vai cobrar, quando a gente questiona alguma coisa, eles simplesmente viram e falam tem que esperar,

tudo têm que esperar. E então, na minha opinião eles não tem que cobrar não, eles têm que fazer.” (GF Maria Tereza, P4).

“Eu também acho que tinha que ser feito, por exemplo, vai contribuir, mas tinha que ter a obra pronta já, pra poder cobrar da gente depois, né! Então antes de cobrar a obra já cobrar das pessoas, mas a gente não tá vendo o que tá fazendo, eu acho que não é justo.” (GF Maria Tereza, P3).

“(…) eu penso que essa cobrança, ela tem que ser de uma forma justa e social, que é de acordo com a realidade do bairro e isso a política pública ela vem tomando certa precaução, certo cuidado e a gente tem que manter a fiscalização e a vigilância sempre para que o que a gente pague aqui não seja a mesma quantidade que é paga em algum outro bairro da zona sul. Então pra que a gente possa ter essa equidade social!” (GF Jardim Felicidade, P5).

Como abordado no capítulo 1 (item 3), o conceito de justiça social depende de “que os indivíduos façam reivindicações a respeito do produto da sociedade em que vivem, trabalham” e no âmbito territorial, “maximize as perspectivas das regiões menos afortunadas” (HARVEY, 1980). Nesse sentido, os participantes apontam que cabe ao poder público o dever de efetivar os direitos previstos na Constituição e consideram um constrangimento manter as práticas reivindicatórias para ver o direito “sair do papel”.

“Abrir rua, esgoto, botar poste de energia, água, isso é dever do Poder Público, nós somos cidadãos, eles não fizeram favor pra gente, é direito, ‘tá’ na Constituição, sabe? E eu acho assim, muito, muito constrangedor, como se a gente tivesse “ah, ‘tô’ tendo que ir lá, ‘tô’ tendo que pedir” porque é direito, todo o cidadão tem que ter água, luz, rede de esgoto, escola próxima, mercado, lotérica, farmácia, posto, isso eles não fizeram favor.” (GF Pré-teste, P1).

“Sim, mas o que eu estou tentando explicar é, apesar de ser direito, de estar a Constituição de 1988, a gente não somos respeitados, a gente tem que ficar batendo na porta, a gente tem que ficar enfiando ônibus e mais ônibus, indo pra Brasília, indo pra porta de prefeitura, pra porta de URBEL, entendeu o que eu ‘tô’ querendo dizer? É direito! Porque se está na Constituição a gente não tem que ficar pedindo, eles têm que cumprir.”(GF Pré-teste, P1).

“Sim, mas é só complementar, gente, o que a E. fala realmente toca a gente com muita força mesmo, porque não deveríamos cobrar por direito, se ele está posto não deveríamos cobrar, só que infelizmente não é assim que as coisas funcionam. Infelizmente! N: Direito a gente tem no papel, a prática que é diferente.” (GF Pré-teste, P2).

E, aqueles que reivindicaram e participaram de conselhos, consideram que a ‘luta’, ‘batalha’ foi a forma de contribuição deles ao longo do tempo. Isso envolveu construção das moradias por mutirão, mobilizações, participações nos Programas de Orçamento Participativo, em especial, dos antigos líderes, denominados como ‘guerreiros’. As pessoas entendem que as ‘conquistas’ foram resultado das ações das lideranças e das coletividades dos moradores e, portanto, um merecimento.

“Então teve essa contribuição do povo do Felicidade que veio pra cá. Eu lembro muito aqueles filmes americanos que eles davam um terreno pro pessoal popular, fazer cidades, saía na carroça correndo pra cada um fazer a sua parte e tirar seu terreno e assim foi o conjunto Felicidade.” (GF Jardim Felicidade, P4).

“(…) muitas das lideranças comunitárias já contribuem constantemente com uma passagem de ônibus, com uma gasolina que põe no carro pra resolver um assunto, com um documento que a gente gera pra comunidade, com panfletos que fazemos, muitas vezes tirando dinheiro do bolso, do próprio custeio da família, por isso que eu disse que eu não sou contra esse lance da contribuição. Agora, às vezes, a contribuição é em forma de trabalho, de luta, de desprendimento de tempo e buscar conhecimento.” (GF Jardim Felicidade, P10).

“(…) faço a minha contribuição lutando pelos menos favorecidos aqui do bairro. Também sou conselheiro de saúde, conselheiro municipal já por quatro mandatos, tô lá brigando para que não falte remédio nos postos de saúde, essa é a minha contribuição porque eu não tenho dinheiro para contribuir. Essa é a minha forma de contribuição!” (GF Jardim Felicidade, P4).

Interessante observar que o tempo de moradia e o tempo de ‘luta’ também impactam na percepção dos participantes, quanto ao tema das contribuições, sabendo que, no início da formação desses assentamentos, o custo social é muito alto e ele só se reduz com os investimentos públicos que geram maior bem estar.

“(…) a gente caminhou tanto pro Centro, a gente perdeu emprego, a gente ficou de luto por pessoas que, que morreram ali na luta e não tiveram acesso a uma moradia digna, a gente precisou mostrar pras pessoas, a gente precisou estudar muito pra entender que a gente não tava roubando nada de ninguém, pra conhecer nossos direitos e aí agora a gente vai pagar, depois que a gente lutou tanto, né? Eu acho que a gente paga por coisas que gente não vai, é... ter esforço, sabe? O meu esforço ele ‘tá’ no conseguir o dinheiro pra poder pagar, não em fazer a coisa acontecer e aí a gente esforçou pra fazer a coisa acontecer, sabe? Tipo quando você contrata uma cozinheira, o seu esforço ‘tá’ em conseguir o dinheiro pra pagar essa cozinheira, não em fazer a comida, você ‘tá’ pagando pra uma outra pessoa ter esforço por você, só que aí como a gente fez todo o esforço, eu acho que não justifica, sabe?”⁴³¹

“(…) a gente vem aí participando de várias e várias reuniões pra gente conseguir algo, que não é fácil, mas a gente, como nós temos um grupo de liderança, que é participante, que corre atrás então acho que, que é merecimento nosso.” (GF Comunidade Dandara, P3).

“(…) a gente é muito favorecido porque tem pessoas que lutaram, pessoas que trabalharam pelo Orçamento Participativo que a gente lutou muito.” (GF Jardim Felicidade, P6).

Uma forma de reivindicar esse “produto da sociedade” pode ser, inclusive, recuperando as mais valias geradas no próprio assentamento de interesse social, como forma de redistribuir essas rendas por meio de uma gestão coletiva. Finalizo a discussão sobre os contenciosos da utilização do instrumento de recuperação de mais valias fundiárias, por meio de uma reflexão de um dos

⁴³¹E5-Comunidade Dandara (21/04/2020).

participantes de grupo focal, que começou a esboçar a ideia de um fundo para alimentar uma política de gestão territorial local, cujos desdobramentos dependem de amadurecimento coletivo.

“Em poucos segundos é difícil analisar isso, né! E pra isso teria que ter uma política pública, uma lei que orientasse, que porcentagem, né? Eu não sei se ia ter um apoio popular em cima de uma lei desse tipo, né? Agora, eu vejo que já há uma aclamação muito natural pra que as pessoas apoiem as ações sabe? E muitas vezes é isso: "ah, quem é que pode apoiar?" aí você lembra de um grupo lá que tem um comércio, que tem uma fábrica, enfim, alguém que tem condições de ajudar sabe? E aí de repente seria talvez criar um fundo, né? Muitos lugares trabalham com um fundo e desse fundo de repente pra alimentar as ações que também poderia ser orientado por uma política.” (GF Jardim Felicidade, P1).

7.7 Nós sabemos onde a ferida está exposta!

Dos entrevistados, 28% (Tabela 7, apresentada anteriormente) opinaram de forma favorável à contribuição pela valorização para que aumentassem os recursos para investimentos em melhorias e para distribuí-las melhor, sem beneficiar uns em relação aos outros.

Há um entendimento de que o poder público deveria cumprir suas obrigações e cobrar o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, pois significa que o bairro terá provisão de infraestrutura e o cidadão irá também cumprir o seu dever⁴³².

“Mas assim, eu acho que as coisas quando vem pra melhorar pra todo mundo, então todo mundo que vai usufruir tem que ajudar de uma certa forma. É igual você falou, uns tem condições financeiras outros não tem, outros tem o tempo, de uma certa forma todo mundo tem condições de doar alguma coisa.” (GF Vila Califórnia, P2)

“Eu acho que se você usa do recurso público você tem que devolver. Porque você não tira investimento do nada, né? Tem que sair de algum lugar. Ou seja, tem que ter contribuinte! Só que o problema que eu vejo é que o recurso não retornar pra onde ele deveria retornar, sabe? Eu queria muito, sinceramente! Eu quero que a gente pague imposto, que a gente pague o nosso IPTU de maneira justa.” (GF Jardim Felicidade, P6).

“Então eu falo pra você, se a prefeitura fosse inteligente ela já tava pegando o IPTU e já tinha melhorado esse bairro aqui há mais tempo, porque são pessoas de bem que quer melhoria, que quer pagar seus impostos.” (GF Maria Tereza, P2).

“Eu não digo que tem que pagar e nem que não tem que pagar. Eu acho o seguinte, ser cidadão é você ser incluído junto ao poder público e exercer as suas funções, mas tem o seu dever de cumprir...eu acho que é por aí.” (GF Pré-teste, P4).

Também vemos que a provisão de serviços regulares amplia as possibilidades de cobrança, por parte dos cidadãos, no que se refere à manutenção da infraestrutura. Em geral, quando a palavra

⁴³²Vale ressaltar que a regra geral do IPTU prevê isenção às situações de baixo valor venal ou situações de vulnerabilidade social, independentemente da localização da moradia em assentamentos de interesse social.

“contribuição” foi mencionada, alguns entendimentos foram: i) que se refere aos impostos, em especial, o IPTU; ii) que se refere às taxas de serviços, quando estes estão providos; iii) que se refere a outros tipos de contribuição, arrecadações extras, como aquelas de gestão condominial ou contribuições não monetárias, que envolvem o emprego do tempo das pessoas. Nesse sentido, as pessoas compreendem que a infraestrutura pública deve ser provida por quem tem o poder de o fazer e que os cidadãos devem e querem pagar as taxas de serviços.

“Quando houve o processo de regularização, ficou bem claro lá na Lei que, com 10 anos, a gente iniciaria o pagamento do IPTU. [...] isso pode ocorrer a qualquer momento, uma iniciativa de quem tá na gestão, do pessoal começar a implantar as taxas de IPTU o que de certa forma eu não acho errado, que a gente tem mais poder de cobrar, mais condição de cobrar quando a gente tá contribuindo. [...] acho que de certa forma é justo que a gente tem que estar contribuindo de alguma forma, e nos dá mais força pra poder cobrar, no dia a dia, as melhorias de condição de vida aqui no nosso bairro.” (GF Jardim Felicidade, P10).

“(...) provavelmente eu não vou ter luz colocada pela CEMIG, mas toda vida foi minha vontade de ter porque, você pagando, você pode cobrar, se acabou a sua luz você sabe onde você cobrar.” (GF Maria Tereza, P4).

“Pessoal, eu acho mais que justo fazer essa cobrança, até porque pra poder vir melhorias como coleta de lixo, essas coisas, acredito que a prefeitura precisa sim de fazer essas cobranças, eu acho justo e é a minha opinião.” (GF Comunidade Dandara, P6).

“Eu quero pagar, eu quero pagar, né? Todo mundo que ‘tá’ dentro da comunidade ele quer ter a luz regular, ele quer ter a água regular, sabe? Porque quando estoura, arrebenta um fio, estraga uma geladeira, estraga um leite que ‘tá’ dentro da geladeira, estraga uma carne, mas sempre tem que ter aquela politicagem pra gente conseguir qualquer coisa de benfeitoria pra uma comunidade.” (Pré-teste, P1).

“Posso falar por mim, porque a gente aí conversa com algumas pessoas e muitos não concordam e eu concordo em pagar, nós temos dever em pagar. Se a gente quer melhorias, nós temos que pagar por aquilo que nós temos. O IPTU se cada um desse a contribuição de cada um, nós tínhamos mais força em cobrar o município e do Estado a melhoria na comunidade, né? E talvez chegue aqui com o tempo, talvez vai ser agora pro próximo, que a gente não paga o IPTU ainda aqui.”⁴³³

Consideram ainda que a regularização jurídico-legal, por meio de titulação dos imóveis é um benefício privado e, como tal, pode ser cobrado.

“Na minha opinião, eu acho que o Poder Público pra poder cobrar ele deveria dar o título de propriedade, você deveria ter IPTU como a cidade normal paga, quando se paga... Então eu acho que faz a regularização fundiária e cobra o IPTU das pessoas.” (GF Pré-teste, P10).

“Pra gente, eu sinto assim honrada, de ter o padrão da Copasa na minha casa, a conta chegando e ninguém falando que eu ‘tô’, que eu ‘tô’ roubando água dos outros, isso pra mim é uma honra muito grande, eu vivia no bico, [...], não ser

⁴³³ E3-Jardim Felicidade (02/05/2020)

reconhecida, não ter os direitos básicos, a água, luz e saneamento básico, [...] então eu não era feliz de viver assim e depois que chegou a água, chegou a luz, que eu pago a minha luz, que eu pago a minha água e se eu não receber o documento do pedacinho que eu moro, eu quero pagar o que for preciso, eu acho que isso aí é uma coisa que eu me sinto honrada com isso!” (GF Comunidade Dandara, P7).

“Veja bem, se nós pagarmos o IPTU automaticamente já valoriza o território.” (GF Comunidade Dandara, P5).

“Eu só quero complementar o que a [participante] falou, porque, assim, pra não ter uma má interpretação, né? Eu não quis dizer que nós não devemos pagar, o imposto, se tiver uma escritura, um Habite-se, que é claro que a gente tem que fazer a nossa parte também, então eu quero deixar bem claro que [...] eu concordo com elas, com a palavra delas. E, assim, eu não quis dizer que o Poder Público não podia cobrar isso da gente, eu pensei que não podia cobrar água, que não podia cobrar luz, ‘tá’ bom?” (GF Comunidade Dandara, P4).

“A Cemig fez o trabalho aqui, colocaram a rede de tudo aqui, nós não tínhamos que pagar nada, não, nós temos que pagar a Luz que nós consumimos, que ‘tá’ aqui dentro da minha casa que eu ‘tô’ consumindo, aí eu tenho que pagar, é um dever meu, é um direito meu ter a luz e o dever de pagar o que eu ‘tô’ gastando.” (GF Comunidade Dandara, P7).

Outra observação feita pelos moradores é a de que as melhorias trouxeram maiores condições deles buscarem um emprego e adquirir bens materiais, melhorando a renda familiar.

“Se fosse pra melhorar mais ainda, com certeza eles fariam. Ah, hoje com o crescimento, com a melhoria, as pessoas hoje até pra procurar emprego sai mais tranquilamente. Então, hoje tem pessoas adquirindo bens materiais que antigamente não tinha. Igual, a maioria do pessoal aqui hoje tem carro, tem moto, então a contribuição eles poderiam até contribuir financeiramente, com mão de obra também”.⁴³⁴

“Se não for uma quantia muito alta, uma quantia que cabe no bolso de cada um, eu acho que eles não têm empecilho nenhum de ‘tá’ fazendo, não.”⁴³⁵

Decerto, as ações de contribuições, por meio das associações de moradores, não são novidade e, muitas vezes, esbarram em questões de gestão que os moradores bem sabem onde a ferida está exposta, inclusive no cotidiano dessas gestões comunitárias. Pelas experiências relatadas, a dependência de uma liderança única, sem que haja um grupo maior de lideranças com outros tipos de arranjos de gestão, tem sido um dos motivos de insucesso – o plano de vida muda, alteram as capacidades (questões de saúde) e as motivações – decerto há diversas lideranças que não se sentem motivadas a continuar seus movimentos reivindicatórios, quando eles parecem não ter uma resolução, na velocidade considerada razoável. Além disso, a espera por resultados, pelos moradores, gera descrédito da liderança e, de forma contrária, a agilidade faz com que eles ganhem força para conduzir as demandas coletivas.

⁴³⁴ E1-Vila Califórnia (21/03/2020)

⁴³⁵ E1-Comunidade Dandara (15/03/2020)

“Eu não sei! Porque quando a gente trabalhava com a associação eu fiz uma proposta porque de vez em quando tava caindo barracão e as pessoas ficavam desalojadas e muito sacrifício pra reconstruir qualquer coisa dessa natureza. Eu propus na época que os moradores fossem sócios da associação, que todos teriam um carnê, seria uma coisa quase simbólica pra todos os moradores que fossem maiores de idade e responsável por uma família, naquela época 50 reais pra cada pessoa (...) e, quando acontecesse, coisa que a gente não queria que acontecesse, mas quando acontecesse ah caiu a casa de fulano! Vamos gente ver o quanto é que a gente tem em caixa o que que pode ser feito pra comprar material de construção tipo cimento, tijolo areia, umas telhas, o que fosse e isso funcionou só por 2 meses. (...) a presidente morreu eu não tenho tempo disponível pra mexer, porque uma presidente de uma associação ela tem que ter tempo livre, pra ir numa prefeitura pra ir em um encontro com político aquele monte de coisa que parece que é muito fácil ser presidente de associação e não é!”⁴³⁶

“Então agora nós temos uma melhoria que ‘tá’ para entrar no nosso bairro agora... que é sobre o asfalto, então fica naquela expectativa “Ah, vai entrar mesmo?” “Vai”, aqueles que estavam ao contrário quando vê entrando a gente já ganha novos aliados, entendeu?”⁴³⁷

O próprio processo de conversar sobre o tema produz uma compreensão mútua sobre as possibilidades da gestão social da terra, quando ele vai ganhando conteúdo, exatamente pelas possibilidades presentes no cotidiano e pela história dos lugares.

“Eu acho que todas as comunidades, prefeito ou governador, eu não sei, implantasse isso e invés de botar ordem de despejo, pagasse ali tipo imposto mesmo. Um imposto barato, que ‘tá’ nas condições, que muita gente, eu mesma tive casa aqui fazendo empréstimo, tô pagando empréstimo até hoje.”⁴³⁸

“No início do Dandara a gente tinha um, nessas regrinhas aí, um combinado, mas era muito em relação a passar o lote para outra pessoa, porque a gente não aceitava venda de lote. Então, o que era permitido era por exemplo: ah! Você arrumou um emprego e vai voltar para casa de sua mãe porque lá, tem, mais perto, lá você tem comprovante de endereço e tal, tal, tal e aí você quer passar seu lote para outra pessoa. A gente nem chamava isso de venda, então a pessoa ela podia te pagar o valor do material que você gastou para construir...porquê? Porque o lote não é seu, o lote na verdade ele ainda tava, a gente ainda tava lutando por ele judicialmente. Ele não era nem da comunidade, não era da construtora, ele não era de ninguém...então, como você ia vender esse lote? Então era uma coisa que a gente sempre orientava, sabe? Em relação a compra e venda: então a pessoa pode te devolver aquilo que você gastou para construir. E aí o lote é dela e como ela te pagou pela construção, ok! Tirando disso... não tinha esse pensamento de algum valor pra fundo da comunidade, pra melhoria da própria comunidade, que é bem interessante!”⁴³⁹

“É uma forma de contribuição, mas, é, vamos pensar assim, é, primeiro vamos só ver, voltar a história do Dandara e refletir, primeiro momento Dandara teve investimento feito pelos próprios moradores, né, através do seu trabalho... Na

⁴³⁶ E2-Vila Califórnia (29/04/2020)

⁴³⁷ E2-Comunidade Dandara (11/04/2020)

⁴³⁸ E3-Comunidade Dandara (17/04/2020)

⁴³⁹ E1-Comunidade Dandara (15/03/2020)

compra de material, então todo valor que foi gerado, é um valor comunitário, ele não era valor de ninguém, concorda?"⁴⁴⁰

Por tudo que apontamos até aqui, concordamos com a fala da entrevistada: Esse valor não é de ninguém! Esse valor é um valor comunitário!

⁴⁴⁰ E5-Comunidade Dandara (21/04/2020)

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese discute as práticas sociais de mercado informal e, em especial, como incrementos de preços são paulatina e sistematicamente incorporados ao longo do processo de consolidação de um assentamento de interesse social. Neste sentido, considera dimensões como localização (onde), os agentes sociais (quem), as etapas (quando) e os processos (como). Tal como no mercado formal, o processo de consolidação dos assentamentos de interesse social é pautado/acompanhado por incrementos de valores da terra, gerados por fatores externos à ação do “proprietário/ocupante”, implicando na internalização (inclusive de forma monetária) destes “benefícios” por algum dos agentes. Esse “direito” de privatizar tais valorizações têm sido questionado no âmbito das legislações brasileiras, especialmente quando a ação pública é responsável, em última análise, por prover as condições necessárias ao adensamento do solo urbano e investimentos nas áreas não providas de infraestrutura. Dado que os incrementos de preços que resultam de ações em áreas sem planejamento são internalizados pelos ocupantes (‘pobres?’), resulta daí o atendimento aos direitos sociais e também certa (re) distribuição de renda. Entretanto, nesses lugares ocorre também a privatização dos incrementos por outros grupos sociais com comportamentos oportunistas e pelos proprietários originais, ensejando uma discussão ética e moral, quanto à pertinência da recuperação das mais valias fundiárias em benefício da coletividade.

Quadro 11 – Síntese das práticas sociais de mercado informal.

Onde	Vilas e favelas Conjuntos habitacionais públicos Loteamentos privados irregulares promovidos por associação Loteamentos privados irregulares promovidos pelos proprietários originais Ocupações organizadas
Quem	Proprietários originais Proprietários de lotes vagos Moradores proprietários “antigos” Moradores proprietários “recém-chegados” Removidos e reassentados Removidos e indenizados Proprietários das casas de aluguel Agentes imobiliários que ganham com a comercialização Comerciantes
Como	Ao ser desapropriado Ao comercializar um lote informal Ao vender a casa Ao realizar uma prática de mercado informal acessória ‘às casas’

	Ao realizar uma prática de mercado informal separada ‘das casas’ Ao receber rendas de aluguel
Quando	Subdivisão da terra, ocupação e edificação das casas Garantia de permanência em situações de conflitos judiciais Reconhecimento dos assentamentos na normativa urbanística Planejamento integral Investimentos em infraestrutura e serviços, Regularização dominial Remoção e reassentamento.

Fonte: pesquisa amostral e qualitativa, elaborado pela autora.

Uma contribuição importante de David Ricardo foi de que a demanda precede a oferta, sendo a renda o efeito e não a causa dos preços altos, uma transferência de valor e não uma criação de riqueza (RICARDO, 1817). Esse conceito é importante para a tese, pois essa transferência de valor nada mais é do que a circulação de uma riqueza já produzida pela sociedade – as pessoas que residem nos assentamentos de interesse social, geralmente produziram suas próprias moradias por meio da autoconstrução ou da autoprodução, economizando uma parcela da remuneração de seus salários que deveria ser paga em relação às condições sociais de reprodução social (CASTELLS, 1974). Nesse sentido, a discussão da recuperação das mais valias fundiárias não pode se desvincular da distribuição dessas, em benefícios de princípios de maior justiça social.

Por essa razão, compreender a circulação de mercadorias – em especial – a diferença dos circuitos M-D-M (mercadoria, dinheiro, mercadoria) e D-M-D (dinheiro, mercadoria, dinheiro) é fundamental para conseguir diferenciar, por meio desse conceito, o tipo de circuito envolvido nas práticas sociais de mercado informal (MARX, 2013). Um exemplo do ciclo M-D-M (mercadoria, dinheiro, nova mercadoria): comercialização de uma casa autoconstruída pelo morador proprietário tem uma finalidade fora da circulação – em geral, após a venda, a família adquire uma nova casa, o dinheiro desaparece, podendo ou não ocorrer um excedente. Um exemplo do ciclo D-M-D (dinheiro, mercadoria, novo dinheiro): a compra de uma terra para fins de retenção especulativa tem como força motriz o valor de troca, objetivando capturar os excedentes e não seu valor de uso. De fato, Marx revela que as condições gerais da produção de mercadorias que permitem a geração de sobre lucros pagos como renda fundiária, independente de se consideram ou não as casas autoconstruídas uma mercadoria⁴⁴¹ (trata-se de tema bastante melindroso). Para Marx, toda renda fundiária é mais valia, resultado do trabalho social de todo o conjunto da sociedade (TOPALOV, 2016; JARAMILLO, 2009).

⁴⁴¹ Muitos assentamentos denominados como de interesse social são originados de uma produção habitacional não mercantilizada, denominada de “informal” porque ocorre à margem do mercado formal, cuja primeira expressão é a da necessidade (ABRAMO, 2003), como apontado no capítulo 1 (item 3).

Foi essencial, para a pesquisa, esclarecer como as políticas públicas interferem na distribuição das mais valias fundiárias. Por um lado, os investimentos públicos, quando aplicados nas localidades com menor necessidade, ampliam as rendas diferenciais – diferenças de qualidades entre duas faixas de terra para a agricultura ou de provimento de meios de transporte, de energia, de comunicação, de infraestrutura para os usos urbanos. E, se aumentamos as diferenças entre as terras, elevamos a renda. Por outro lado, os investimentos públicos, quando aplicados nas localidades com maior necessidade, permitem ganhos gerais e indiretos nos processos de distribuição e redistribuição de rendas. Entretanto, por razões estruturais, as políticas públicas são quantitativamente insuficientes e, muitas vezes, qualitativamente não adaptadas às exigências sociais. De forma estrutural, o Estado não se contrapõe às formas fundamentais pelas quais nossa sociedade produz e consome (COBOS, 2003, TOPALOV, 2006) – mas, conjunturalmente, o Estado tem condições de ampliar o controle e as rédeas dos aspectos distributivos e redistributivos, dependendo das correlações de força em uma conjuntura em qualquer uma das escalas de atuação das políticas públicas.

Em geral, os valores de uso, como escolas, hospitais públicos, moradia e transporte são necessidades que não podem ser satisfeitas através dos salários dos trabalhadores, portanto constituem formas de satisfação socializada não mercantilizada (TOPALOV, 2006). Essa reflexão, embora incipiente no primeiro capítulo (item 3), reconhece que o Estado tributa o conjunto da sociedade, mas tem responsabilidades sociais que devem ser submetidas ao escrutínio da sociedade, sem imprimir os serviços básicos à lógica da oferta e demanda, de preços de mercado, de suspensão por falta de pagamento (COBOS, 2003) de serviços prestados em atendimento aos direitos humanos consagrados constitucionalmente. Por essa razão, subsídios sociais solidários constituem alternativas que geram maior equidade, podendo ser estabelecidos por meio da política tarifária das concessionárias de serviços.

Mesmo sobre o pensamento liberal, há o reconhecimento de que as políticas públicas criam recursos coletivos e provocam mudanças na renda dos indivíduos, em especial, quando envolvem fatores de localização. Nesse sentido, qualquer ordem de prioridade significa vantagem de uns sobre os outros (HARVEY, 1980) e essa situação está presente pelos limites financeiros e de gestão da atuação estatal. Se considerarmos o valor da redistribuição inspirada por Henri George, ele busca corrigir esse problema do “campo espacial de efeitos” – propondo um processo de redistribuição que permita avanços no que se refere às oportunidades sociais. No fundo, a sua proposta busca igualar os rendimentos para iguais esforços, reduzindo os efeitos das rendas diferenciais, considerados falhas por beneficiar uns em detrimento de outros.

Esse primeiro capítulo, apresenta informações sobre os primórdios do instrumento de recuperação de mais valias fundiárias, seus objetivos e marcos legais. Aponta a importância da justa

distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o reconhecimento formal dos direitos à moradia, além da ampliação da responsabilidade dos municípios. E, como contraponto a esses princípios, a tese de que o problema dos ‘pobres’ seria a indisponibilidade de “representações essenciais” e, com ela, a incapacidade de gerar capital (DE SOTO, 2001), daí a proposta de individualização e desbloqueio de rendas latentes na ocupação informal.

Em seguida, no capítulo 2 (item 4), a pesquisa toma a PMH de Belo Horizonte como um ‘outlier’ no Brasil, apontando como os desafios persistentes que inspiram mudanças e aprimoramentos das políticas públicas, em especial reconhecendo o potencial dos instrumentos de recuperação de mais valias de favorecer a resolução desses desafios. Ademais, anuncia o exame dos impactos das ações administrativas e investimentos públicos em assentamentos de interesse social situados em Belo Horizonte, em forma de questões que são tratadas nos capítulos subsequentes:

- i) Evidências da existência de mercado informal do solo em Belo Horizonte?
- ii) As ações administrativas e investimentos públicos geram alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes?
- iii) As ações administrativas e investimentos públicos geram a permanência ou a saída das famílias?

Os grupos focais e entrevistas, mostraram os impactos sociais das ações administrativas e investimentos públicos em valores de uso como a melhoria dos bairros, das casas, das condições de vida, estigmas, preconceitos, autoestima e as mudanças de referências culturais. O termo ‘valorização’ não está restrito aos aspectos monetários, mas, essencialmente, à percepção dos moradores dos ganhos que obtiveram em valores de uso. Como a pesquisa foi realizada com entrevistados que permanecem nos assentamentos, esse resultado mostra um reconhecimento de que as políticas públicas estão garantindo direitos sociais. Entretanto, a titulação individual das famílias não potencializa a gestão social da valorização da terra pela comunidade. Essa gestão social tem um potencial de distribuição mais equitativa dos investimentos e de buscar os recursos latentes da própria urbanização, além de maior controle social, ao resguardar os valores de uso adquiridos com as intervenções e as relações de vizinhança. Outro aspecto favorável a essa gestão é a sua capacidade de elevar os valores dos direitos e dos deveres, equalizando eventuais desequilíbrios de benefícios, no que se refere às políticas de remoção e reassentamento, por exemplo.

Considerando a perspectiva de que a renda real das pessoas pode ser alterada, quando se amplia a acessibilidade e a proximidade de recursos distribuídos por uma ação pública (HARVEY, 1980), uma das questões não superadas, se refere à questão de recursos programáticos insuficientes em relação às demandas de investimentos para o cumprimento do direito à moradia, requerendo o estabelecimento de prioridades. Qual a forma mais justa? Para além de estarem estabelecidas as

áreas de interesse social para fins de regularização fundiária, resta ainda a dificuldade de estabelecer os parâmetros para distribuição dos recursos, demandando o conhecimento do poder público das características dos assentamentos de interesse social e os princípios de (re) distribuição.

Muitos municípios têm buscado aprimorar a identificação, estimativas e caracterização da informalidade urbana para melhorar as políticas públicas. Entretanto, as formas de estabelecer prioridades estão no lugar das ‘politics’, onde o poder de barganha desses assentamentos dependerá de um conjunto de aspectos.

No capítulo 3 (item 5), foram caracterizados os tipos de assentamentos de interesse social e apresentados os critérios de escolha dos 5 (cinco) assentamentos de interesse social como áreas de estudo, representando a diversidade de tipologias existentes da cidade informal. A pesquisa buscou retratar o processo de produção da cidade informal, em geral invertido em relação à cidade formal, com implicações sobre as concepções e parâmetros das políticas públicas. Fica evidente que “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000), quando não reconhecemos como os lugares foram formados e suas especificidades – e, ademais, como os investimentos públicos, por vezes, ocorrem em benefício da apropriação privada do valor da terra.

Uma das características fundamentais que diferencia os assentamentos, trata-se da forma de “aquisição/obtenção”: por ocupação espontânea, no caso da Vila Califórnia; por doação, no caso do bairro Jardim Felicidade; por compra e venda de quotas, no caso do bairro Maria Tereza; por compra e venda de lotes, no caso do bairro Mirante do Tupi e por ocupação organizada, orientada por um plano urbanístico, no caso da Comunidade Dandara. Todos os impactos dos investimentos públicos – quer seja de chegada de alterações de preço e velocidade de venda dos imóveis existentes, de permanência ou saída de famílias, de valores de usos, de práticas sociais estão comprovadamente relacionados e dependentes da forma de aquisição. Essa evidência tem uma importância fundamental na definição dos princípios e objetivos das políticas públicas – não pode tratar de forma igual, problemáticas diferentes. Em condições distintas – com menor ou maior grau de irregularidade, de precariedade e de vulnerabilidade social – essa geografia se coloca como uma certa imposição da realidade às representações estatais, do “lugar” em relação às “ideias”.

Em Belo Horizonte, a ‘cidade informal’ nasce como resultado das dificuldades de acesso à ‘cidade formal’ planejada, evidência histórica de que a dimensão desse fenômeno é a regra e não a exceção. Essa cidade informal foi regularizada ao longo do tempo por meio das políticas, cujos objetivos variaram conforme o momento histórico e as forças políticas, estando o mercado informal presente desde a origem dos assentamentos (OSTOS, 2004), além de evidenciadas pelos dados trazidos aqui no âmbito dessa pesquisa. Se essas práticas de mercado informal não estivessem presentes, não caberia falar de recuperação de mais valias fundiárias – haja visto que estaríamos diante de uma situação totalmente atípica de territórios predominantemente utilizados para a fruição

dos valores de uso. Decerto, os valores de uso podem ser preponderantes em relação aos de troca, em muitos momentos, como aponta adiante.

Os históricos dos assentamentos mostram que, independentemente da forma de aquisição, o acesso à moradia não é parte do exercício de uma liberdade econômica e, como apontado, torna-se uma importante variável para a configuração das políticas públicas. Se a história dos lugares fosse a soma das biografias, poderíamos reconhecer que as vulnerabilidades socioeconômicas dos ancestrais dos moradores podem evidenciar à ausência de recursos e capacidades de seus filhos (as) – em muitos casos são órfãos de pai ou filhos (as) de mulheres chefe de família, cuja história envolve a migração do interior, a antecipação de casamento, a migração entre moradias de aluguel, a moradia de favor ou cedida. Buscam uma moradia por meio de ocupação ou por meio de compra no mercado informal, satisfazendo a necessidade econômica de sair do aluguel, além da necessidade de se abrigar. Buscam uma moradia, por meio do aluguel, no mercado informal, aguardando uma oportunidade para aquisição definitiva, a constituição de uma poupança ou o tempo necessário para construção da casa, quando um lote vago foi adquirido.

Essas buscas vão se diferenciar, conforme os assentamentos e, embora 54% dos entrevistados tenham adquirido a moradia por compra, indicando a presença do mercado informal, a pesquisa evidenciou as diferentes formas de acesso e aquisição da moradia (Tabela 4): predomina na Vila Califórnia, bairros Mirante do Tupi e Maria Tereza, o acesso por meio de compra; no Jardim Felicidade, por meio de doação e, na Comunidade Dandara, por meio de ocupação do terreno. Da forma de aquisição depende uma série de aspectos relevantes:

- i) o desejo de permanência e a apropriação efetiva dos moradores são dependentes da forma de aquisição de moradia: as proporções de entrevistados que permaneceriam nas casas em situações de valorização e ‘oferta irrecusável’, nas formas de aquisição por meio de ocupação (pressupõem a espontaneidade ou a organização) ou por meio de doação (pressupõe a luta de movimentos pela casa própria) estão acima da média das outras alternativas de aquisição, indicando outros valores que informam a decisão das famílias;
- ii) a união coletiva e a prevalência de interesses individuais no cotidiano dos bairros são dependentes da forma de aquisição da moradia: as ações e manifestações coletivas reivindicatórias de direitos foram experiências de luta, de solidariedade e de construção coletiva (formas não monetárias), em geral, desconhecidas pelos moradores recém-chegados que acessam os assentamentos por meio de compra ou aluguel (formas monetárias);
- iii) a percepção dos impactos dos investimentos públicos na permanência ou saída de famílias, na comercialização e no valor dos imóveis e na percepção sobre a quem pertencem os incrementos de preços é dependente da forma de aquisição da moradia.

Por essa relevância da forma originária de acesso, foram elucidados os impactos das ações administrativas e investimentos públicos nos conjuntos habitacionais públicos, loteamentos irregulares e ocupações organizadas, não se restringindo aos territórios de vilas e favelas como usualmente a literatura aborda. Assim, o capítulo 4 (item 6) investiga os impactos das ações administrativas e investimentos públicos na permanência ou saída de famílias, concluindo que a substituição das famílias foi mais significativa antes das obras, no caso da Vila Califórnia, Bairro Jardim Felicidade e Comunidade Dandara e inexpressiva nos bairros Maria Tereza e Mirante do Tupi. E, embora tenha sido observado, pelos entrevistados, que as ações administrativas e investimentos públicos alteram os preços, a velocidade de venda dos imóveis existentes não é tão expressiva – indicando maior grau de permanência das famílias e um processo de consolidação do mercado informal. Essas práticas de mercado informal podem ocorrer separadas ‘das casas’ ou acessórias ‘às casas’.

Enquanto buscava compreender os impactos positivos e negativos das alterações de preços nesses assentamentos, as entrevistas e os grupos focais elucidaram que o ‘valor’ não se reduz ao preço que se paga ou se recebe por algo, mas àquilo que é útil, relevante e importante – abrindo um rol de valores sociais que podem responder, por exemplo, a eventuais comportamentos ‘economicamente irracionais’ dos moradores de permanecerem, ‘apesar de’ muitas vezes a urbanização não estar completa, mas por perceberem as transformações por que passam seus bairros ao longo do tempo. E, dentre essas razões, estão as melhorias dos bairros, das casas, das condições de vida; o acesso ao comércio e à segurança; a remoção de estigmas e preconceitos, além de aspectos como a autoestima e as mudanças de referências culturais, apontadas no capítulo 4 (item 6).

E, além dos aspectos geográficos, de formas de aquisição e de histórias de vida, as ações administrativas e investimentos públicos são fonte de ressignificação das histórias das pessoas e desses lugares. As ações administrativas e investimentos públicos impactam de forma substancialmente diferente os diversos grupos – em especial, quando suas práticas sociais, valores e comportamentos são substancialmente diferentes como as dos “moradores antigos” e dos “recém-chegados”, por exemplo. As diferenciações de internalização, entre os grupos, de ganhos de valores não monetários (autoestima, por exemplo) e monetários (possibilidade de recuperar os investimentos realizados na construção de suas moradias e algum ‘lucro’, no entendimento popular ou ‘renda’, no entendimento acadêmico) diferenciando-os:

- i) Proprietários originais: em geral são beneficiados por uma cultura que percebe mais o prejuízo ou danos sofridos aos titulares do domínio da terra, internalizando os

incrementos de preços fundiários em processos de desapropriação promovidos pelo Estado;

- ii) Proprietários de lotes vagos: em geral são beneficiados pela diferença entre o preço inicial, antes dos investimentos públicos e o preço final, após os investimentos públicos, gerando uma renda, sem que tenham modificado a terra ou que tivessem controle dos fatores que geram os incrementos de preço;
- iii) Moradores proprietários “antigos”: internalizam os ganhos de valores não monetários (substancialmente direitos sociais) e monetários (incremento de preços dos imóveis), mas decidem permanecer, pelas relações estabelecidas com o lugar e pelas facilidades urbanas adquiridas ou decidem comercializar o imóvel, almejando algum retorno adicional aos esforços realizados de ‘luta coletiva’ e de trabalho empenhados na autoconstrução da moradia, embora também não tenham nenhum controle dos fatores que geram incrementos de preços e da maior facilidade de venda do imóvel, pelo aumento da demanda;
- iv) Moradores proprietários “recém-chegados”: usufruem desses benefícios da urbanização, acessando um imóvel por aluguel ou compra para fins de uso residencial, sem a participação efetiva na história dos lugares (contribuições não monetárias e de lutas coletivas), por vezes pagando um preço pelas valorizações decorrentes desses investimentos;
- v) Removidos e reassentados: internalizam os ganhos decorrentes da valorização e os ganhos de valores não monetários, entretanto, os novos custos de vida (taxa de condomínio, por exemplo) podem influenciar na permanência da família;
- vi) Removidos e indenizados: formados por ‘moradores que foram indenizados’ ou reassentados por meio de compra monitorada (PROAS, como abordado no capítulo 2, item 4), não hesitam mudar novamente e, em geral, não internalizam os ganhos decorrentes da valorização, quer seja monetária ou não monetária;
- vii) Proprietários das casas de aluguel: utilizam o imóvel como valor de consumo e de investimento, almejando algum retorno adicional. As casas de aluguel podem ocorrer separadas da unidade residencial ou de forma acessória – quando separadas, caracterizam uma especulação mais ativa e, quando acessórias, caracterizam uma “protoespeculação”;
- viii) Agentes imobiliários: usufruem dos incrementos de preços e do aumento da demanda por moradia nos assentamentos, por intermediarem os contratos de compra e venda, ganhando uma comissão;
- ix) Comerciantes: usufruem desses benefícios da urbanização, acessando um imóvel por aluguel ou compra para fins de uso não residencial, usufruindo do maior adensamento populacional e dos incrementos dos preços provocados pelos investimentos públicos. O uso comercial pode ocorrer separado da unidade residencial ou de forma acessória –

quando separada, contribui para a saída de famílias originais e, quando acessória, contribui para a manutenção das famílias originais.

Evidências importantes confirmaram que a naturalização da privatização dos incrementos de valor do solo é um fundamento cultural. É irrefutável, quando a aquisição da moradia foi por meio de compra e é duvidosa, quando a aquisição da moradia foi por meio de ocupação ou doação. Assim, evidencia-se que a gestão social da mais valia fundiária é um conceito que pode ser melhor compreendido por aqueles que formaram uma consciência de coletividade, em relação àqueles recém-chegados que pagaram pelos incrementos de preços e desconhecem as ‘lutas coletivas’ de formação e de melhoria das condições de vida nesses lugares. Apesar disso, como algumas narrativas mencionam – os recém-chegados potencialmente estão dispostos a se inserirem em processos reivindicatórios e de ampliação das conquistas sociais dos territórios, isto é, de fortalecer politicamente pautas locais.

Vale destacar que a resistência à aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias está disseminada como prática cultural, não exclusiva às classes populares urbanas. Nesses assentamentos, os grupos sociais reproduzem os fundamentos rentistas da sociedade brasileira. Outros aspectos são desafiadores para a contribuição: i) muitas vezes as classes populares urbanas produziram os espaços (demandando uma autogestão, por parte desses grupos ou uma cogestão, após os investimentos públicos); ii) a forma de acesso, por meio do mercado informal, faz com que os “recém-chegados” tenham pago ‘algo mais’ pela expectativa de provisão dos serviços públicos; iii) sobrecarga de uma base fiscal insuficiente para atendimento às necessidades sociais, mas que premia os proprietários originais, ao não aplicar os instrumentos adequados disponíveis para resolução de conflitos fundiários e que paga a valorização da terra, ao longo do tempo (evidências na Tabela 17). A comunicação das motivações de aplicação desses instrumentos amplia as possibilidades pedagógicas e de maior equilíbrio entre os interesses coletivos e privados.

Mais além dessa resistência, houve pouca sistematização da chegada de outros grupos sociais com comportamentos oportunistas de obtenção de vantagens que decorrem das valorizações. A atuação de grupos sociais ‘oportunistas’ ou ‘pessoas de má fé’ corrompe o propósito da luta pela moradia, requerendo dos gestores desses processos uma certa qualificação da posse –separando essas práticas sociais entre aquelas que contribuem para a permanência dos moradores originais e aquelas que contribuem para sua expulsão. Também são pouco conhecidas as dinâmicas de mobilidade dos ‘pobres’ e de alterações de preços nesses assentamentos de interesse social, como a iniciativa pioneira dessa pesquisa para os assentamentos em Belo Horizonte.

É interessante notar que uma das diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação é reconhecer a existência de um mercado informal de moradia nos assentamentos de interesse social e estabelecer formas de atuação para minimizar os impactos negativos deste processo em relação às

famílias da PMH. As políticas adotadas em Belo Horizonte conseguem manter essas localidades destinadas à moradia de interesse social? Esta pesquisa mostra que as ações administrativas e investimentos públicos, que tomam como área de estudo 5 (cinco) assentamentos de interesse social, em Belo Horizonte, são responsáveis por consolidar a função social dessas localidades. As medidas de controle dos parâmetros específicos de uso e ocupação do solo (proibição às modificações de parcelamento que descaracterizam os lugares) e de interveniência do poder público em processos de transmissão da propriedade regularizada parecem ter contornado os efeitos da adoção da titulação individual nas vilas e favelas. Entretanto, como apontado no capítulo 2 (item 4), o impacto da adoção das políticas de titulação individual nas ocupações organizadas, desacompanhadas desse tipo de gestão, pode constituir um risco à preservação da destinação do território para função social de atendimento à moradia para famílias de baixa renda.

As práticas sociais de mercado informal favorecem a geração das rendas fundiárias e, por essa razão, revisitar o tema da recuperação das mais valias pode proteger os interesses coletivos em relação aos interesses privados. Considera-se que as possibilidades estão dispostas, durante a etapa contínua de participação social na elaboração do planejamento integrado, tratando coletivamente das questões sobre onde, quando e como aplicar. A pergunta central: como garantir os direitos coletivos, sem que sejam apropriados individualmente? Como equalizar possíveis desigualdades de acesso aos benefícios da urbanização entre a cidade e esses assentamentos, entre os assentamentos e dentro dos assentamentos?

Embora não seja o objetivo dessa tese refletir sobre o instrumento de recuperação de mais valias, aplicado de modo geral nas cidades, cabe salientar que, no caso de Belo Horizonte, os recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), gerados pela utilização dos coeficientes de aproveitamento acima do básico serão aplicados na lógica redistributiva – arrecadando das áreas de maior valorização imobiliária e distribuindo para as áreas com maior grau de precariedade e necessidade, conforme definição do Conselho Municipal de Habitação Popular - CMHP. Entende-se que, associarmos essas políticas gerais da cidade às políticas de âmbito local, as políticas ‘curativas’ teriam os mesmos efeitos que as ‘preventivas’, no sentido de resguardar essas áreas para a moradia social – reduzindo os impactos indesejados dos incrementos de preços no acesso e no risco de alteração da configuração social dessas localidades.

Quanto a alguns exemplos de aplicação desses instrumentos, no capítulo 5 (item 7), foram apresentadas algumas experiências das fidúcias, dos Community Land Trust (CLT) e instrumentos de redesenho urbanístico – como os reajustes de terras. Por vezes, as narrativas que acompanhem essas experiências de CLT, consideram o mercado como uma ameaça externa, situação que não está totalmente evidenciada em Belo Horizonte. No caso, os regramentos de ZEIS são historicamente protetivos e a aplicação desses instrumentos dependerá de conveniente discussão entre os grupos

sociais interessados, de modo a se adequarem às condições específicas de cada lugar. Entretanto, as políticas para os novos assentamentos de interesse social, identificados como AEIS-2, estão em construção e, por esse motivo, nos colocam desafios de ordem moral e ética sobre como distribuir o escasso recurso público e como resguardar as localidades como área para fins de moradia social.

Considerando as dúvidas que todavia caracterizam o debate público, se alguma forma específica de escritura protege os residentes contra as pressões exercidas pelas forças do mercado, este trabalho sugere a adoção de soluções jurídicas de caráter mais coletivo, como a usucapião especial urbana de imóveis, a concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação de posse como referências para a gestão social da terra. Um dos aspectos favoráveis foi quanto à constituição de coletividades organizadas, por meio desses instrumentos de regularização dominial. Acreditamos que tenham potencial maior de garantir a durabilidade da efetivação de direitos aos ocupantes, pois aumenta o poder de barganha em processos de negociação. Além disso, essas soluções jurídicas de caráter mais coletivo estabelecem regras internas bem definidas, com potencial de equalizar melhor os benefícios e os ônus da urbanização entre os grupos sociais, protegendo os interesses coletivos diante dos interesses privados.

A pesquisa aponta, mais do que uma ameaça externa abstrata do ‘mercado imobiliário’, para as formas de especulação presentes dentro dos assentamentos de interesse social que estão materializadas nas relações sociais estabelecidas nos lugares. Essa é uma conclusão importante, pois a mais valia também ocorre nos assentamentos de interesse social, podendo ser recuperada para ampliar os recursos para investimentos ou para distribuir melhor os benefícios entre os grupos sociais que estão no bairro, no lugar, no cotidiano. Decerto que os grupos sociais diversos podem convergir ou divergir, em relação aos objetivos gerais de qualquer proposição, em especial, pelas diferenças de participação na história do bairro, de seus interesses e de esperança. Percebe-se isso pelas formas de apropriação do espaço que contribuem para sua privatização (ocupações de vias públicas, de áreas vagas destinadas para equipamentos sociais, por exemplo) e que potencializam as práticas coletivas (hortas comunitárias, gestão de espaços de equipamentos sociais, preservação ambiental, entre outras).

Por meio da pesquisa amostral, evidencia-se a opinião dos entrevistados sobre a cobrança de uma contribuição pela valorização ocorrida: 72% dos entrevistados responderam que é obrigação do poder público investir no bairro/comunidade. Por um lado, há um reconhecimento de que os direitos à moradia devem ser providos pelo Estado, sem que haja uma contribuição para a entidade pública. Embora os entrevistados considerem que um dos impactos dos investimentos públicos é a valorização – 56% dos entrevistados discordam ou discordam fortemente que o ganho de valorização deve ser devolvido para o poder público ou associação comunitária e 72% dos entrevistados não mudaram de opinião quanto à possibilidade de cobrança pelo poder público, pela

valorização, quando argumentado de que a contribuição pela valorização fosse apenas uma pequena parte desta (Tabela 18).

Considera-se que alguns aspectos poderiam influenciar as respostas em relação à concordância de contribuição pela valorização ocorrida: i) renda; ii) tempo de moradia; iii) forma de aquisição de moradia; iv) conhecimento e participação em organizações comunitárias. Os dados quantitativos e qualitativos evidenciam que as opiniões/respostas, quanto à propensão à contribuição e à cobrança pela valorização da terra são independentes do grupo de renda do entrevistado e do grau de conhecimento e participação de organizações comunitárias, negando duas relações comumente esperadas. E, pelas mesmas razões, confirma-se que as opiniões/respostas, quanto à propensão à contribuição, dependem da forma de aquisição da moradia, do tempo de moradia e da forma de aquisição, apesar de algumas divergências de resultados iniciais. Vale salientar que o tempo de moradia constitui um importante indicador para o envolvimento das famílias nas ações coletivas relacionadas ao lugar onde moram e a forma de aquisição mostra as diferenças de práticas sociais e de história de lutas e conquistas, com maior ou menor grau de apropriação com o lugar.

Além dessa avaliação da questão, em relação às características da família e do acesso ao assentamento de interesse social, alguns valores e circunstâncias poderiam alterar a disposição dos entrevistados em relação à legitimidade de o poder público cobrar uma contribuição pela valorização decorrida de investimentos públicos, como garantir a permanência de famílias de menor renda nas localidades ('moradores antigos'), manter a luta por melhorias ('esperança'), como tratei no capítulo 5 (item 7). Essa resposta ocorre independentemente da concordância dos moradores quanto à presença de riscos de famílias vulneráveis economicamente não permanecerem no bairro, após os investimentos públicos. Também se observa o reconhecimento de que, no caso de benefícios privados (como a titulação da propriedade), poderá ser cobrada uma contribuição pela valorização.

Por mais que a pesquisa tenha explorado a ideia de que seriam evidentes os processos de gentrificação e expulsão das famílias mais vulneráveis, as evidências obtidas nos forçam a abandoná-la. A experiência de utilizar os métodos quantitativos para extrair as informações úteis e, posteriormente, por meio de grupos focais e entrevistas, compreender aspectos comportamentais, valores sociais e cultura das classes populares foram essenciais. Os processos de substituição mais significativos de famílias são anteriores aos investimentos públicos, como mostram os dados demográficos do Censo e cadastros realizados. Além disso, 80% dos entrevistados consideram que aumentou o valor das casas e, 45% desses, consideram que não houve alteração da comercialização (Tabela 11). Os investimentos públicos geram um suporte para a reprodução social das famílias e

para as rendas do mercado informal, por meio de construção de novas unidades habitacionais para os filhos e para aluguel.

As práticas sociais de mercado informal, após os investimentos públicos, relacionadas à unidade doméstica, contribuem para permanência. Outros aspectos, como as relações afetivas com os lugares, o reconhecimento dos investimentos públicos como ampliação de facilidades e utilidades para o cotidiano, em síntese, os valores de uso, são aspectos que influenciam esse resultado. Por outro lado, há evidências de que as ações administrativas e investimentos públicos geram o arrefecimento da participação dos moradores em assuntos de interesse da coletividade. A literatura aponta as diferenças entre os tipos de ativismos sociais e a desmobilização das pessoas após a satisfação das demandas (SOUZA, 2004). Para outras realidades, onde há evidência de gentrificação e de desmobilização social, alerta-se para os impactos negativos dos investimentos públicos confirmarem a tese de retroalimentação da informalidade (SMOLKA, 2003).

Se as classes populares pudessem dar um nome ao fenômeno da permanência, talvez o compreendessem como um “lucro social”, um proveito, um benefício, um crédito ou uma vantagem, como na frase: “Já empatei uma fortuna neste orquidário. A Solange às vezes me pergunta que lucro tiro com estas orquídeas. Respondo que o lucro é o meu prazer. Uns fazem versos. Outros pintam. Outros compõem música. Eu coleciono orquídeas!”. Esse “lucro social” informa que as formas de resistência a esses processos ensejam uma economia popular e um grau de permanência maior do que se supunha. O conteúdo desse “lucro social” se relaciona às condições de uma vida mais facilitada que fortalece os valores de uso e, portanto, de permanência.

Um atributo desse “lucro social” é que “não houve nada de graça!”. Ele foi resultado de muitos esforços e lutas populares. Somam-se a esses esforços, os recursos de toda uma coletividade, por meio da arrecadação dos impostos e investimentos em assentamentos de interesse social. Por vezes, parte desses recursos coletivos estão drenados para pagamento de incrementos de preços para proprietários originais, em processos de desapropriação. E, por vezes, podem ser privatizados por outros grupos sociais, que não sejam aqueles que motivaram os investimentos. A tese demonstra que as classes populares urbanas são as principais afetadas pela urbanização capitalista, calcada em direitos absolutos de propriedade privada individual. Apesar de “vítimas” deste processo, reafirmam e reproduzem a primazia desses direitos na sua luta pela inclusão!

As classes populares reconhecem que os investimentos públicos geram benefícios econômicos para os proprietários que moram no local, para aqueles que possuem casas para aluguel e para os que possuem lotes vagos. Evidente que há geração de mais valia, se essas ‘rendas’ estão sendo distribuídas entre os grupos sociais: proprietários originais, proprietários de lotes vagos, moradores proprietários antigos, moradores proprietários “recém-chegados”, removidos e reassentados, removidos e indenizados, proprietários das casas de aluguel, agentes imobiliários,

comerciantes. Se essa distribuição privatiza recursos que são coletivos, por alguns, em detrimentos de outros, trata-se de uma discussão importante em relação à justiça dessa distribuição.

De fato, não há uma forma única de recuperar as mais valias e nem um protagonismo único! Os recursos podem ser geridos pela entidade pública, pela entidade que representa os moradores ou de forma compartilhada. A esse respeito, metade dos entrevistados que discorda da contribuição pela valorização, mudaria de opinião, se essa contribuição ‘dificultasse ou impedisse que pessoas de má fé adquirissem casas para tirar vantagens destas valorizações’ e se ‘fosse destinada para uma conta administrada pela comunidade ou entidade que representa os moradores’. Os moradores ‘sabem onde a ferida está exposta!’ e podem estabelecer regras de gestão social da terra, que preservem suas conquistas sociais, diante dos processos a que estão sujeitos, considerando as especificidades de cada lugar. Ademais, apesar das distintas histórias de formação desses bairros, por vezes as ‘lutas’ das classes populares urbanas, no entardecer, reproduzem os mesmos vícios sociais a que estiveram submetidas. Farão diferença se estiverem dispostas a superar essa condição!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: _____ (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, Editora da FAPERJ, 2003, p. 189-223.

_____. Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre: Antac, 2009, Coleção Habitare, volume 10, 336 p.

ALGOED, L.; TORRALES, M. E. H; DEL VALLE, L. R. El fideicomiso de la tierra del Caño Martín Peña: Instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales. Lincoln Institute of Land Policy, 2017. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf. Acesso em: 13 de junho de 2021.

ALVARENGA, S. M. S. *Cidade ilegal e regularização fundiária: um estudo sobre o parcelamento do solo em Belo Horizonte*. 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

ANDRADE, M. I. T.; PERO, V. L. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 41, n. 1, abr. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5088>. Acesso em: 25 de maio de 2021.

ATTRIDE-STIRLING, J. Thematic networks: An analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, v. 1, n. 3, p. 385–405, dez. de 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/146879410100100307>. Acesso em: 20 de janeiro de 2020.

AUYERO, J. Pacientes do Estado: um relato etnográfico da espera de pessoas pobres. *Latin American Research Review*. v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011.

BABBIE, E. *Métodos de Pesquisa de Survey*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BAROSS, P. Sequencing land development: the price implications of legal and illegal settlement growth. In: BAROSS, P.; LINDEN, J. *The transformation of Land Supply Systems in Third World Countries*. Aldershot: Avebury, 1990, p. 57-82.

BARNETT, V. *Comparative Statistical Inference*. 2 ed. Nova York: Wiley, 1982.

BASTOS, C. D. Ocupações Urbanas e Práticas Emancipatórias: Estudos sobre a aplicabilidade do Community Land Trust. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, 18, 2019, Natal. Anais. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1269>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BEDÊ, M. M. C. *Trajatória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993/1996*. Dissertação (Mestrado em Geografia) Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. Disponível em:

https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-6YGLGE/1/dissertacao_monica_bede.pdf.

Acesso em: 13 de outubro de 2020.

BELO HORIZONTE. Câmara Municipal. *Relatório Final do Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia*. Belo Horizonte: Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor sobre Direito à Moradia, 2020. Relatório.

BITTENCOURT, R. R. *Cidadania autoconstruída: o ciclo de lutas sociais das ocupações urbanas na RMBH (2006 - 15)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, 2017. Disponível em https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-AKJNM3/1/disserta_o_de_mestrado_de_rafael_reis_bittencourt__impress_o_final.pdf. Acesso em: 3 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos: IPEA, 2016. 142 p. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/PoD_60_Aricia_web-3.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2021.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Editora Saraiva Jur, 2013.

CASTRO, S. R. Habitação: direito e governança duas sugestões para ação governamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, p. 111-126, 2001a.

CASTRO, S. R. Algumas formas diferentes de se pensar e se reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, E. (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001b, p.77-100.

CAVÉ, J. *et al.* *O financiamento da cidade latino-americana: Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável*. Tradução de Patrick Wullaume e Pascal Rubio. Brasília: Agência Francesa de Desenvolvimento; IPEA; Fundação Ciudad Humana, 2014. 110 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3254>. Acesso em: 17 de maio de 2021.

CHALHOUB, S. *Cidade Febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHAUÍ, M. Prefácio. In: SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

COBOS, E. P. *Costos de laparticipación privada*. Pueblo, México: Ciudades, n. 59, p. 33-36, 2003.

CORAGGIO, J.L. A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JUNIOR, O.A. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A, 1994, p. 221-258.

CORREA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989

COSTA, H. S. M. Habitação e Produção do Espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R. L. M. (Org.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994, p. 51-77

_____. Algumas formulações teóricas sobre a produção de loteamentos residenciais populares em Belo Horizonte, Brasil. In: LIMONAD, E (Org.). *Etc espaço, tempo e crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 168-188. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339237450_ETC_-_Espaco_Tempo_e_Critica. Acesso em: 08 mar. 2021

CRESWELL, J.W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, F. S. Movimentos sociais urbanos e a redemocratização – a experiência do movimento favelado de Belo Horizonte. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 35, mar. 1993.

CUNHA, P. V.; SMOLKA, M. O. Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e uso do solo urbano. In: Estudos CEBRAP nº 27, Ed. Brasileira de Ciências Ltda. Seminário “A renda fundiária na economia urbana”. São Paulo, 1978, 30 p.

DANDARA: ocupação rururbana. Ocupação Dandara, 2008?. Página inicial. Disponível em: <http://ocupacaodandara.blogspot.com>. Acesso em: 9 de março de 2021.

DANDARA: enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito. Direção: Carlos Pronzato. Produção de Brigadas Populares. Belo Horizonte: Lamestiza Audiovisual, 2013. Disponível em: <http://www.emdialogo.uff.br/content/documentario-dandara-enquanto-morar-um-privilegio-ocupar-e-um-direito>. Acesso em: 9 de março de 2021.

DE SOTO, H. *El misterio del Capital*. Lima: Editora El Comercio, 2001.

DESCARTES, R. *O discurso do método*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

DINIZ, L. S. *(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova Belo Horizonte/MG*. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3693>. Acesso em: 10 de maio de 2021.

ENGELS, F. *A questão da habitação*. Belo Horizonte: Aldeia Global Editora, 1979.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Ação de Desapropriação nº 5087851-24.2016.8.13.0024. 3ª vara da Fazenda Pública e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte. Belo Horizonte: 2016.

FARIA, M. A. Belo Horizonte: Espaço urbano e dominação política. *Revista do Departamento de História*, Belo Horizonte, n. 1, p. 26-43, nov. 1985.

FERNANDES, E. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____, E. (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____, E. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. [Massachusetts]: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Relatório. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2021.

FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?. *Planejamento e políticas públicas*, n. 34, jan./jun. 2010.

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 485 p.

FIGUEIREDO, L. M. *Das políticas urbanas aos princípios jurídicos: percorrendo os caminhos da Avenida do Cardoso, no Aglomerado da Serra, em Belo Horizonte*. Monografia (Graduação em Direito) Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/39327960/Das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_urbanas_aos_princ%C3%ADpios_jur%C3%ADdicos_Percorrendo_os_caminhos_da_Avenida_do_Cardoso_no_Aglomerado_da_Serra_em_Belo_Horizonte. Acesso em: 03 de março de 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GEORGE, H. *Progreso y miseria*. Tradução de Baldemero Argente Del Castillo. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 2001.

GLEISER, M. *A simples beleza do inesperado*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2016, 196 p.

GOMES, A. Moradores de BH vivem em alerta diante do risco de rompimento de barragem da Vale. *Brasil de Fato*, Belo Horizonte, 29 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefatomg.com.br/2019/05/29/moradores-de-bh-vivem-em-alerta-diante-do-risco-de-rompimento-de-barragem-da-vale>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2021.

GUIMARÃES, B. M. Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada. 1991. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1991.

GUNTHER, H. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 201-209, ago. de 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722006000200010. Acesso em: 06 de agosto de 2018.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

KISHTAINY, N. *Uma breve história da economia*. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2018.

IRACHETA, A.C.; SMOLKA M.O. O paradoxo da regularização fundiária: acesso à terra servida e pobreza urbana no México. *Cadernos IPPUR*, ano 14, n. 1, p. 87-117, 2000.

JARAMILLO, S. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2 ed. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2009.

JARDIM Felicidade. Portal Jardim Felicidade, 2008? A Rede. Disponível em: <https://jardimfelicidadebh.com.br/portal/>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, L. C. Favela-loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. *Cadernos Metrópole*, n. 9, p. 119-133, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9207>. Acesso em: 05 de maio de 2021.

LANA, H. F. A. M. M. *Uma experiência de produção de espaço coletivo na Ocupação Dandara: a comunidade real como horizonte teórico de uma assessoria*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MMMD-AKHQ6R/1/helena_lana__disserta__o.pdf. Acesso em: 5 de fevereiro de 2021.

LANJOUW, J. O.; LEVY, P. I. Untitled: a study of formal and informal property rights in urban. Ecuador. *The Economic Journal*, v. 112, p. 986-1.019, Oct. 2002.

LAZARFEDL, P. F., PASANELLA, A. K., ROSENBERG, M. (Eds.). *Continuities in the language of social research*. New York: Free Press, 1972.

LIMA, J. M F. *Dispositivo urbanismo: entre a governamentalidade e a resistência*. Tese (Doutorado em Arquitetura) Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.

LOJKINE, J. Da política estatal à política urbana: o papel do Estado na urbanização capitalista. In: _____. *O Estado capitalista e a questão urbana*. Tradução de Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981. p.121-174.

LOPES, É. *O projeto Linha Verde e a remoção de cinco vilas: um estudo de caso da prática de desfavelamento de novo tipo no espaço urbano de Belo Horizonte*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geociências) Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-8AWDPV/1/disserta__o_erika_lopes.pdf. Acesso em: 10 de novembro de 2020.

LOURENÇO, T. C. B. *Cidade ocupada*. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-9QRGL5>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2021.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-92.

MARX, K. *O Capital*. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. O capital: crítica da economia política. In: SINGER, P. *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO MINAS GERAIS. Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. *Termo de compromisso com a COPASA*. Belo Horizonte: 2010a.

_____. Procuradoria Geral de Justiça. *Termo de Compromisso. COPASA*. Procedimento Administrativo nº 02/2007. Belo Horizonte: 2010b.

_____. CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A. *Termo de Compromisso*. Belo Horizonte: 2013a.

_____. Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. *Termo de compromisso com a CEMIG Distribuição SA*. Belo Horizonte: 2013b

_____. Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. *Termo de compromisso com a CEMIG Distribuição SA*. Belo Horizonte: 2014.

MOL, N. A. *Leis e urbes: um estudo do impacto da lei de parcelamento, ocupação e uso do Solo de 1996 em Belo Horizonte*. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-74EF4N/1/dissertacao_completa.pdf. Acesso em: 01 de março de 2021.

MONBIOT, G. *et al.* (Eds.). *Land for the many: Changing the way our fundamental asset is used, owned and governed*. Londres: Labour Party, 2019. Relatório. Disponível em: https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/06/12081_19-Land-for-the-Many.pdf. Acesso em: 25 de maio de 2021.

MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Eds.). *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: IPEA, 2016.

MORGAN, D. L.; KRUEGER, R. A. When to use Focus Groups and why. In: MORGAN, D. L. (Ed.). *Successful Focus Groups: Advancing the state of the art*. Newbury Park: SAGE Publications Inc., 1993, p. 3-19.

MORRE Padre Piggi, militante pelo direito à moradia em Belo Horizonte. *Brasil de Fato*, Belo Horizonte, 24 de jan. de 2021. Disponível em: <https://brasildefatorj.com.br/2021/01/24/morre-padre-piggi-militante-pelo-direito-a-moradia-em-belo-horizonte>. Acesso em: 12 de mar. de 2021.

MULHERES Pellegrinas: A história de Maria Tereza. Locução de Renato. [S.I.]: Emhp1995, 19 de out. de 2020. Podcast. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/35dS41HujjwbQfNmLxF3gU?si=AzqI-mQiS-yIWofc6ojRQ&utm_source=copy-link. Acesso em: 18 de novembro de 2020.

NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D.; ESCADA, D.; LAGE, M. Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte. In: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Orgs.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. São Paulo: FAU-USP, 2018, p. 43-61.

NASCIMENTO, M. C. G. *Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf. Acesso em: 24 de abril de 2020.

OLIVEIRA, F. O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 74, mar. de 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado pela Assembleia das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor em 3 de janeiro de 1976. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Acesso em: 3 de maio de 2021.

_____. *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*. Anexo I del informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), 2007. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf. Acesso em: 3 de maio de 2021.

OSTOS, L. M. B. *As ideias dentro do lugar: Plano Global Específico. As ideias brotadas do lugar: participação e conteúdo. Um estudo a partir da Vila da Paz em Belo Horizonte – MG. 2004. 189f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.*

PBH. Relatório Geral sobre o cálculo do índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte para 2016. *IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana*. Belo Horizonte: PBH, 2016. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/estatisticas-e-indicadores/indice-de-qualidade-de-vida-urbana>. Acesso em: 2 de março de 2021.

PEREIRA, G. Das fintas ao tributo: a trajetória da Contribuição de Melhoria no Brasil. *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 207-213, dez. de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692012000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 de abril de 2021.

POLANY, K. *A grande transformação*. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988, 318 p.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999, 242 p.

SANTOS, C. N. F. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALADARES, L. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

SAY, J.-B. *Traité d'Économie Politique*. 2 ed. Paris: Antoine-Augustin Renouard, v. 2, 1814.

SECOVI. ANUÁRIO DO MERCADO IMOBILIÁRIO 2017. Secovi SP. São Paulo, 2017.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, 464 p.

SERGE, M.; ANZELLINI, S. *Los dilemas del reasentamiento*. Debates y experiencias de La Mesa Nacional de Diálogos sobre Reasentamiento de Población. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011, 252 p.

SMAPU, *Plano Diretor da Regional Norte*. Belo Horizonte: Secretaria Municipal Ajunta de Planejamento Urbano/ Secretaria Municipal de Desenvolvimento / PBH. 2012.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. 5ª ed. London: A. Strahan; T. Cadell, v. 2, 1789.

SMOLKA, M. O. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: Elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica*. Rio de Janeiro: PNPE/IPEA, n.13, v. 1, 1983. Relatório.

_____, M. O.; IRACHETA, A. Mobilizing land value increments to provide service land for the poor. In: _____. (Org.). *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Toluca: Colegio Mexiquense, 2000.

_____, M. O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema. In: ABRAMO, P. (Org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003. p. 119-138.

_____, M. O. Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habilitada. In: SMOLKA, M. O.; MULLAHY, L. (Ed.). *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007, p. 83-117.

_____, M. O. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: Políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014, 68 p.

SMOLKA, M.O.; DE CESARE, C. M. Property tax and informal property: The challenge of Third World cities. In: MCCLUSKEY, W.J.; CORNIA, G.C.; WALTERS, L.C. (Orgs.). *A primer on Property Tax: Administration and Policy*. Nova Jersey: Wiley Blackwell. 2013, c. 12, p. 265-286

SIDRONE FPV RACER. Vôo com BIG BLACK no Mirante do Tupi 2022. (4 min.). YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=W-BaNQUZaNI>. Acesso em: 11 de janeiro de 2021.

SIEBER, J. The ethics and politics of sensitive research. In: RENZENNI, C. M.; LEE, R.M. (Eds.). *Researching sensitive topics*. Newbury Park: Sage. 1993, p. 14-26.

SILVA, J. A. R.; GOMES, M. C. (Orgs.). *Jardim Felicidade: várias histórias em uma história*. Edição comemorativa dos 10 anos da Rede de apoio ao desenvolvimento do Jardim Felicidade. Belo Horizonte: Gráfica e Editora O Lutador, 2013.

SIMÃO, A. B. *et al.* Comparando as idades à primeira relação sexual, à primeira união e ao nascimento do primeiro filho de duas coortes de mulheres brancas e negras em Belo Horizonte: evidências quantitativas. *Revista Brasileira de Estudos de População*. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 151-166, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 de fevereiro de 2020.

SOMARRIBA, M. M. G.; VALADARES, M. G.; AFONSO, M. R. *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes, 1984, 130 p.

SOUZA, P. T. O. V. A intersectorialidade no contexto das redes comunitárias. *Revista Tecer*, Belo Horizonte, v. 13, n. 24, maio de 2020. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas-izabela/index.php/tec/article/view/2228/0>. Acesso em: 05 de outubro de 2020.

SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 190 p. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/magaldi/REDES_URBANAS/LINK_PARA_BAIXAR_Abc-do-Desenvolvimento-Urbano.pdf. Acesso em: 07 de maio de 2021.

SOUZA, M. L. RODRIGUES, G. B. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

TASCHNER, S. P. Favelas em São Paulo – censos, consensos e contra consensos. *Cadernos Metrópole*, n. 5, p. 9-27, 2001.

_____, S. P. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, 2016.

TENENWURCE, L. R. *Reconhecimento e redistribuição na luta urbana por moradia: o caso da ocupação organizada Eliana Silva*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-AS9FJG/1/dissertacao_imprensa_20170831.pdf. Acesso em: 12 de maio de 2021.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Ed. Edicol, 1978.

URBEL. *Plano Global Específico Vila Califórnia*. 2ª Etapa Diagnóstico Integrado. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 1999.

_____. *Plano Global Específico do Bairro Jardim Felicidade*. Volume 1: Levantamento de Dados. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 2001a.

_____. *Plano Global Específico do Bairro Jardim Felicidade*. Diagnósticos Integrado e Setoriais. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 2001b.

_____. *Relatório de cadastramento das famílias ocupantes do acampamento conhecido como Dandara*. Belo Horizonte: URBEL/2009.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – PLHIS*. Proposta Metodológica. Belo Horizonte: 2010a.

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte – PLHIS*. Levantamento de Dados. Belo Horizonte: 2010b.

_____. *Relatório de análise quantitativa do cadastramento das famílias do assentamento conhecido como Dandara*. Belo Horizonte: URBEL/2014.

_____. *Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - PLHIS*. Diagnóstico do Setor Habitacional. Belo Horizonte: 2015.

_____. *Relatório de Gestão 2016*. Fundo Municipal de Habitação Popular. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 2016.

_____. *Plano de Regularização Fundiária do Bairro Maria Tereza*. Volume 1: Levantamento de Dados e Diagnóstico. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 2018.

_____. *Relatório de Gestão da Política Municipal de Habitação 2018*. Fundo Municipal de Habitação Popular. Diretoria de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte: 2019.

_____. *Plano de Regularização Urbanística - PRU da Comunidade Dandara*. Volume de Levantamento de Dados, Diagnóstico e Propostas de Intervenção. Belo Horizonte: URBEL/PBH, 2020.

WEISS, R. S. *Learning from strangers: the art and method of qualitative interview studies*. Nova York: The Free Press, 1994.

LISTA DE LEIS

BELO HORIZONTE. Lei nº 517, de 29 de novembro de 1955. Cria o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares, institui a Taxa de Habitação Popular e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 1.212, de 01 de dezembro de 1965. Dispõe sobre a aprovação de vilas e bairros e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 1.996, de 22 de setembro de 1971. Cria a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - CHISBEL -, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 2.932, de 10 de setembro de 1976. Reorganiza a Coordenação da Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte - CHISBEL, regulamenta as suas atribuições e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 3.532, de 6 de janeiro de 1983. Autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 3.570, de 16 de junho de 1983. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 4.762, de 10 de agosto de 1984. Cria o Programa Municipal de Regularização de Favelas - PROFAVELA, dispõe sobre sua regulamentação e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 6.508 de 12 de janeiro de 1994. Cria o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 8.543, de 05 de janeiro de 1996. Institui Programa De Reassentamento de Famílias Removidas Em Decorrencia da Execução de Obras Públicas - PROAS, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano do Município.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.597 de 06 de novembro de 1998. Dispõe sobre assentamento de famílias no Município e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 11.283, de 13 de março de 2003. Regulamenta a Lei nº 7.597, de 6 de novembro de 1998, que "Dispõe sobre Assentamento de Famílias no Município e dá outras providências".

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

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a regularização de parcelamento do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 12.089, de 30 de junho de 2005. Oficializa a codificação das Zonas Fiscais de identificação de imóveis e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 12.144, de 24 de agosto de 2005. Aprova a planta de loteamento de terreno nos bairros Jardim Felicidade, Jardim Guanabara e Tupi, na região popularmente conhecida como Conjunto Jardim Felicidade, integrante da Zona de Especial Interesse Social- 3 (ZEIS-3), estabelece normas específicas de uso e ocupação do solo, delimita a poligonal da ZEIS em questão e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 12.349, de 19 de abril de 2006. Aprova a planta de loteamento de terreno nos bairros Jardim Felicidade e Solimões, na região popularmente conhecida como Conjunto Jardim Felicidade, integrante da Zona de Especial Interesse Social - 3 (ZEIS - 3), estabelece Normas Específicas de Uso e Ocupação do Solo, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.344 de 25 de março de 2011. Altera o Decreto nº 11.283/03.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 14.850 de 05 de março de 2012. Altera o Decreto nº 11.375/03, que dispõe sobre o funcionamento do Programa Bolsa-Moradia no Município de Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.478, de 22 de novembro de 2016. Estabelece Normas Específicas de Uso e Ocupação do Solo, desafeta, como bens públicos de uso comum, vias, área verde e dá outras providências para os lotes aprovados nas plantas de loteamentos integrantes da Zona de Especial Interesse Social-1 - ZEIS-1 na região popularmente conhecida como Vila Califórnia, nos bairros da Glória e Califórnia.

BELO HORIZONTE. Decreto 16.888, de 12 de abril de 2018. Declara de interesse social os assentamentos que menciona e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.626, de 5 de julho de 2013. Dispõe sobre isenção de Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Intervivos - ITBI - aos imóveis incluídos nos programas habitacionais que especifica, altera as leis nºs 5.492/88, 5.641/89, 5.839/90, 9.799/09, 9.814/10, 9.985/10, e dá outras providências.

BELO HORIZONTE. Resolução LII do Conselho Municipal de Habitação de 13 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. 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.

COLOMBIA. Lei nº 388, de julho de 1997. Pela qual a Lei 9 de 1989 é modificada, a Lei 2 de 1991 é modificada e são dadas outras disposições.

COLOMBIA. Decreto nº 2.729, de 27 de dezembro de 2012. Pelo qual se regulamenta o parágrafo 1º do art. 61 da Lei 388 de 1997 sobre a convocação de programas, projetos ou obras de utilidade pública ou de interesse social.

MINAS GERAIS. Decreto nº 38.202/1996. Declara de utilidade pública, para desapropriação de pleno domínio e constituição de servidão, terrenos situados no município de Belo Horizonte, necessários a implantação da estação de tratamento de esgotos do Ribeirão do Onça, que faz parte integrante do sistema de esgotamento sanitário do município de Belo Horizonte e Contagem, pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA-MG.


MINAS GERAIS. Decreto nº 196 de 20 de abril de 2016. Declara de interesse social, para desapropriação de pleno domínio, terrenos localizados entre os Municípios de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves.


PORTO RICO. Lei nº 489, de 24 de setembro de 2004. Lei de Desenvolvimento Integral do Distrito de Planejamento Especial Caño de Martín Peña.


APÊNDICE A - Quadro de síntese das áreas de estudo.

Assentamentos	Data de surgimento	Nº de domicílios	Origem	Responsáveis	Proprietários originais	Irregularidade original	Precariedade original	Tipo assentamento	Mercado informal	Forma de aquisição	Renda familiar	Tempo de residência	Moradia anterior	Documento oficial de posse/propriedade	Ações administrativas	Investimentos públicos
Vila Califórnia	1979	1321	Ocupação espontânea de áreas remanescentes dos conjuntos habitacionais no entorno.	Responsabilidade é difusa, não ocorrendo um agente coordenador.	Partes em área pública desapropriada, em área verde do CP 252-4-1, em logradouro público do CP 252-1-M, em área de equipamento de uso coletivo do CP 252-3-M, além de algumas áreas particulares, de propriedade pulverizada.	Irregularidade dominial, urbanística e edilícia.	Risco de inundação; acessibilidade, carência de infraestrutura e habitabilidade das edificações (salubridade, densidade, insolação e ventilação), qualidade ambiental.	Região ocupadas desordenadamente por população de baixa renda, de forma espontânea	A informação de anúncio de imóveis é "boca a boca", placas, faixas, rede social do bairro	50% dos entrevistados adquiriram a moradia por compra, 17% por aluguel, 5% por herança, mostrando a transmissão entre gerações da mesma família. Presença significativa de aluguel (35%), de compra do terreno com a casa (38%), de compra de terreno e demolição (35%), quando comparado com os demais assentamentos.	74% dos entrevistados até 2 SM, apresenta 2% de famílias com rendas maiores do que 5 SM. Presença pontual de famílias com rendas atípicas para o território.	Tempo de residência no bairro foi de, no máximo, de 48 anos e médio de 22 anos. Expressiva variação no tempo de residência do bairro entre seus próprios moradores.	22% dos entrevistados tem como moradia anterior o Município de BH, 41% o mesmo bairro, 9% a RMBH, 19% o interior de MG. Evidências de forma inicial de acesso à BH por uma família do interior e de expressiva alteração de domicílio no mesmo bairro.	24% dos entrevistados apontam escritura ou registro, 16% contrato de compra e venda, 38% conta de água. Apesar da regularização jurídica da propriedade, a presença de muitos domicílios de aluguel explica o percentual elevado da indicação de conta de água. O elevado número de contrato de compra e venda indica também a presença de transferência de imóveis, sem a regularização no cartório.	Reconhecimento como Setor Especial - SE-4 na Lei nº 3995 de 1985, como ZEIS-1 na Lei nº 7.166/1996 e Lei nº 11.181/19. Desafetação de áreas para fins de regularização.	Investimentos em obra de urbanização e regularização jurídica da propriedade.
Bairro Jardim Felicidade	1987	4818	Movimento por moradia e da experiência de doação de terras pelo Poder Público Municipal.	Poder Público Municipal e Associação dos Moradores de Aluguel da Grande Belo Horizonte (AMABEL). Originalmente a infraestrutura seria implantada através de mutirão e do Poder Público Municipal.	Fazenda Tamboril	Irregularidade urbanística e edilícia.	Infraestrutura e qualidade ambiental (densidade, área verde, poluição dos corpos hídricos).	Assentamentos de iniciativa do poder público destinado à população de baixa renda.	A informação de anúncio de imóveis é "boca a boca", imobiliária do entorno, placas.	41% dos entrevistados adquiriram a moradia por doação, 30% por compra, 8,5% por aluguel. 5% dos entrevistados adquiriram por herança, mostrando a transmissão entre gerações da mesma família. Presença significativa de aluguel (19%) quando comparado com os demais assentamentos.	64% dos entrevistados até 2 SM, apresenta 1% com renda maior do que 5 SM. Presença pontual de famílias com rendas atípicas para o território.	Tempo de residência no bairro foi de, no máximo, 50 anos e médio de 23 anos. Expressiva variação no tempo de residência do bairro entre seus próprios moradores.	58% dos entrevistados tem como moradia anterior o Município de BH, 11% o mesmo bairro, 11% a RMBH, 7% o interior de MG. Presença de alteração de domicílio no mesmo bairro.	57% dos entrevistados apontam escritura ou registro, 16% conta de água.	Desapropriação das glebas originais, reconhecimento como ZEIS-3 na Lei nº 7.166/1996.	Investimentos em obra de urbanização, implantação de equipamentos educacionais e regularização jurídica da propriedade.
Bairro Maria Tereza	2000	394	Associação de famílias em torno de uma proposta de aquisição de terreno de forma coletiva.	ASVOG – Associação dos Voluntários do Bairro Guarani, fundada em 5 de novembro de 1984. Originalmente a infraestrutura seria implantada pela associação, com contribuição de cada associado, através de carnê para custear as obras de urbanização.	Sr. Romeu Amaral e da Sra. Afonsina de Castro Amaral	Irregularidade urbanística e edilícia.	Risco (alagamento, deslizamento, proximidade de linhas de alta tensão e de estruturas viárias), infraestrutura, qualidade ambiental (área verde, poluição dos corpos hídricos).	Loteamento privado irregular, promovido por associação de moradores.	A informação de anúncio de imóveis é por redes sociais, placas, corretores, jornais, rede social local.	71% dos entrevistados adquiriram a moradia por compra, 9% pela cooperativa/associação, 7% por aluguel.	72% dos entrevistados até 2 SM, apresenta 0,8% com renda maior do que 5 SM. Maior uniformidade de rendas familiares no território.	Tempo de residência no bairro foi de, no máximo, 23 anos e médio de 8 anos. Expressiva variação no tempo de residência do bairro entre seus próprios moradores.	58% dos entrevistados tem como moradia anterior o Município de BH, 20% a RMBH, 11% o interior de MG. Evidências de migração da RMBH para a capital e de forma inicial de acesso à BH por uma família do interior.	60% dos entrevistados apontam contrato de compra e venda, 20% conta de água.	Reconhecimento como AEIS-2 na Lei nº 11.181/2019.	Investimentos em implantação de infraestrutura básica de saneamento e iluminação pública nas áreas com potencial de consolidação.
Bairro Mirante do Tupi	1996	384	Parcelamento do solo realizado pelos herdeiros da antiga Fazenda Tamboril	Herdeiros da Fazenda Tamboril. Os proprietários loteadores não realizaram a urbanização e implantação da infraestrutura do loteamento.	Herdeiros de Marieta Clemente Diniz (Maria Antônia Diniz Batista, Maria Alice Diniz, Maria das Graças Diniz Ferreira, Geraldo Eustáquio Diniz, Espólio de Maria José Diniz Cotta e Espólio de Maria da Conceição Diniz.	Irregularidade urbanística e edilícia.	Risco (deslizamento), infraestrutura, qualidade ambiental (área verde, área de praça, grau de arborização).	Loteamento privado irregular, promovido e comercializado por proprietários e/ou imobiliárias.	A informação de anúncio de imóveis é "boca a boca", rede social do bairro, imobiliária do entorno.	84% dos entrevistados adquiriram a moradia por compra, 12% por aluguel.	61% dos entrevistados até 2 SM, apresenta 5,5% das famílias com rendas maiores do que 5 SM. Presença significativa de rendas variadas.	Tempo máximo de residência no bairro foi de 45 anos e médio de 12 anos. Expressiva variação no tempo de residência do bairro entre seus próprios moradores.	70% dos entrevistados tem como moradia anterior o Município de BH, 5% a RMBH, 10% o interior de MG. Evidências de forma inicial de acesso à BH por uma família do interior.	65% dos entrevistados apontam contrato de compra e venda, 18% conta de água.	Reconhecimento como AEIS-2 na Lei nº 11.181/2019.	Investimentos em implantação de infraestrutura básica de saneamento e iluminação pública nas áreas com potencial de consolidação, urbanização de vias principais de acesso.
Comunidade Dandara	2009	1355	Experiência organizada de ocupação de terra.	Movimento Sem Terra, Brigadas Populares. A infraestrutura seria implantada pelos moradores através de ações coletivas ou por reivindicação junto aos órgãos públicos.	Construtora Modelo	Irregularidade dominial, urbanística e edilícia. Vale observar que o plano original apresenta traçado mais regular e reservava as áreas de preservação ambiental.	Risco (alagamento), infraestrutura, qualidade ambiental (área verde, grau de arborização, poluição dos corpos hídricos).	Assentamento originado de ocupação em terrenos ou edificações públicas ou privadas, por iniciativa de movimentos organizados.	A informação de anúncio de imóveis é por redes sociais, placas, anúncios no OLX, jornais, verbal.	47% dos entrevistados adquiriram a moradia por compra, 32% por ocupação e 10% por aluguel. Presença significativa de compra de terreno e demolição (45%) e de aluguel (19%) quando comparado com os demais assentamentos.	87% dos entrevistados até 2 SM, não foi identificadas famílias com rendas maiores do que 5 SM. Maior uniformidade de rendas familiares no território.	Tempo de residência no bairro foi de, no máximo, 23 anos e médio de 7 anos. Expressiva variação no tempo de residência do bairro entre seus próprios moradores.	52% dos entrevistados tem como moradia anterior o Município de BH, 36% a RMBH, 2% o interior de MG. Evidências de migração da RMBH para a capital.	12% dos entrevistados apontam contrato de compra e venda, 71% conta de água.	Desapropriação das glebas originais pelo Estado de Minas Gerais. Reconhecimento como AEIS-2 na Lei nº 11.181/2019.	Investimentos em implantação de infraestrutura básica de saneamento e iluminação pública nas áreas com potencial de consolidação, implantação de centro de saúde e urbanização da via principal.

LEGENDA:

 Pesquisa amostral realizada

 Histórico das localidades

 Informações institucionais

 Informações da pesquisa qualitativa